BEITRÄGE ZUR GESCHICHTE
DES PARLAMENTARISMUS UND DER
POLITISCHEN PARTEIEN

Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Band 100

DROSTE VERLAG DÜSSELDORF

HELGE HEIDEMEYER

FLUCHT UND ZUWANDERUNG AUS DER SBZ/DDR 1945/1949–1961

Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer

DROSTE VERLAG DÜSSELDORF

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Bonn, wird institutionell gefördert
durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung
des Landes Nordrhein-Westfalen.

Copyright © 1994 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Bonn
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 1994
ISBN 3–7700–5176–9

Vorwort

Die vorliegende Studie ist die nur geringfügig überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Sommersemester 1992 von den Philosophischen Fakultäten der Ludwig-Maximilians-Universität in München angenommen wurde.

Gerne nutze ich die Gelegenheit, denen zu danken, die zu einem nicht geringen Teil die Entstehung dieser Arbeit gefördert haben und die zu ihrem Gelingen beigetragen haben. An erster Stelle möchte ich hier meinen Doktorvater Professor Dr. Gerhard A. Ritter nennen, der die Studie stets mit großem Interesse verfolgte und der mir in allen Arbeitsphasen mit Rat, Hilfe und Kritik zur Seite stand.

Aber auch den Herren Professoren Dr. Peter Steinbach, Berlin, der mich insbesondere zu Beginn meiner Arbeit unterstützte und förderte, jedoch auch weiterhin interessiert blieb, sowie Dr. Hans Günter Hockerts, der nicht nur im gemeinsam mit Professor Dr. Ritter veranstalteten Oberseminar ein Ansprechpartner für mich war, schulde ich Dank für ihre Anregungen.

Dieses Buch hätte nicht entstehen können ohne die freundliche Hilfe der Mitarbeiter in den von mir aufgesuchten Archiven. Für ihr Entgegenkommen bedanke ich mich herzlich. Zu Dank verpflichtet bin ich außerdem dem Bundestagsabgeordneten Wolfgang Mischnick, der sich freundlicherweise für ein längeres Interview zur Verfügung stellte.

Auch möchte ich denen danken, die mir durch ihre Hilfe die Arbeit erleichtert und bei der Herstellung des Manuskriptes geholfen haben. Zu nennen sind hier vor allem meine Eltern und Stefan Rolle sowie Ulf Jericho, Otto Loserth und Eva-Maria Söldenwagner.

Besonders verpflichtet bin ich dem Institut für Begabtenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung, das mir durch die Gewährung eines Stipendiums erst die uneingeschränkte Beschäftigung mit der behandelten Thematik ermöglichte sowie der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien und ihrem Präsidenten, Professor Dr. Rudolf Morsey, für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe »Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien«.

Bonn, Juli 1993

Berlin, Herbst 1952

Inhalt

Vorwort 5

Verzeichnis der Abkürzungen 13

Einleitung 15

Erstes Kapitel

Das Phänomen der Fluchtbewegung aus der SBZ/DDR

1. Sachliche und begriffliche Bestimmung der Zuwanderer aus der DDR 23
   a) Ist es gerechtfertigt, das Problem der Zuwanderer aus der DDR von dem der Vertriebenen zu lösen? 23
      Gemeinsamkeiten (23) · Unterschiede (24)
   b) Illegale Grenzgänger, Zuwanderer oder Flüchtlinge? Der Sprachgebrauch 27
      Der Sprachgebrauch in der Politik (28) · Die Selbstbezeichnung der Zuwanderer (33) · Die Begrifflichkeit in der Literatur (34) · Die Terminologie in dieser Arbeit (35)

2. Umfang und Struktur der Fluchtbewegung 37
   a) Der Umfang der Fluchtbewegung und statistische Probleme . 37
      Wanderungsstatistik (37) · Volkszählung (38) · Notaufnahme-Statistik (39) · Die Vertriebenen in den Flüchtlingsstatistiken (41) · Der Umfang der Zuwanderung bis 1949 (42) · Der Gesamtumfang der Zuwanderung (43)
   b) Die Struktur des Flüchtlingsstroms 48
      Altersstruktur (48) · Geschlechtsstruktur (49) · Erwerbsstruktur (50)

3. Gründe und Auswirkungen der Fluchtbewegung 53
   a) Die Gründe für eine Flucht aus der DDR 53
   b) Einflußfaktoren auf die Abwanderung – Ergebnisse der Notaufnahme-Statistik – 58
   c) Die Folgen der Abwanderung für die DDR und ihre Reaktion darauf 62
   d) Die Bedeutung des Flüchtlingsstroms für die Bundesrepublik . 68

Zweites Kapitel

Die Zuwandererproblematik vor Gründung der Bundesrepublik

1. Das Flüchtlingswesen in den Westzonen 70
Situation in den Westzonen und Zustrom der Vertriebenen (70) · Der Aufbau einer Flüchtlingsverwaltung (71)

2. Die Behandlung der Deutschen aus der SBZ bis 1949: Die britische Zone als treibende Kraft 74
Die rechtlichen Möglichkeiten eines Zuzugs (74) · Erste Maßnahmen zugunsten der Zuwanderer (75) · Verschärfung der Situation und Lösungsvorschläge (77) · Zonenübergreifende Regelungen: Die Braunschweiger Richtlinien und die Uelzener Beschlüsse (79) · Resümee (83)

3. Grundsatzentscheidungen hinsichtlich der Flüchtlingspolitik bei Gründung der Bundesrepublik 85
a) Die Zuwandererfrage bei der Entstehung des Grundgesetzes . 85
Die Freizügigkeit: Artikel 11 und 117, Absatz 2 (85) · Die Kompetenzregelung: Artikel 74 (86)
b) Die Planung des Regierungsaufbaus 87
c) Die Gründung des Bundesministeriums für Vertriebene und seine Struktur 89

Drittes Kapitel

Aufnahme, Verteilung und Unterbringung der Zuwanderer aus der DDR

1. Die Schaffung einheitlicher Aufnahme- und Verteilungsregelungen 94
a) Das Notaufnahmegesetz (NAG) vom 22. August 1950 94
Anfänge einer bundeseinheitlichen Regelung durch Initiativen aus den Ländern (94) · Neue Impulse in der Aufnahmefrage (100) · Verordnung oder Gesetz: die Beratungen im Bundestag (101) · In Bundesrat und Vermittlungsausschuß (106) · Zwischenbilanz (108)
b) Richtlinien zum Notaufnahmegesetz 114
Zum Personenkreis (114) · Zur Ausgestaltung des Verfahrens (118)
c) Die Einführung weiterer Prüfungen der Zuwanderer neben dem Aufnahmeverfahren 120
Durch die Alliierten (120) · Durch deutsche Stellen (121)
d) Die erste Novelle des NAG vom 21. Juli 1951: Die Einbeziehung Berlins 122
e) Die Neuregelung der Verteilung 124
f) Bilanz der Notaufnahme 1951/52: Das Illegalenproblem schiebt sich in den Vordergrund 127

2. Der Höhepunkt der Zuwanderung 1952/53: Katalysator für die Änderung der Aufnahmepolitik 133
a) Anstieg der Zuwanderung 1952: Die Unterbringung und die Illegalen als Hauptprobleme 133
Erste Hilfen für Berlin (134) · Einbeziehung der Zuwanderer in den Wohnungsbau (136) · Die Verordnung zur vorläufigen Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. August 1952 (137) · Neuregelung der Verteilung (139) · Die ersten Wohnungsbaumittel für die Aufnahmeländer (141) · Das Illegalenproblem (143) · Zwischenbilanz (144)
b) Der Kulminationspunkt im Frühjahr 1953: Praktische Lösung der drängenden Probleme 146
Aufgabe der prinzipiellen Position gegenüber den Illegalen (146) · Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. Februar 1953 als Einleitung einer koordinierten und umfassenden Aufnahmepolitik (148) · Die Verlängerung der Verordnung zur vorläufigen Unterbringung (151) · Das Flüchtlings-Notleistungsgesetz vom 9. März 1953 (152) · Die Zentralstelle zur Aufnahme und Unterbringung von Sowjetzonenflüchtlingen (156) · Die Finanzierung des Wohnungsbaus (158) · Vereinfachung der Notaufnahme (160) · Hilfe des Auslands (162) · Zwischenbilanz (162)
c) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 7. Mai 1953 . 164

3. Die zweite Wahlperiode: Der Streit um Mittel für den Wohnungsbau dominiert die Aufnahmepolitik 167
a) 1954: Ermöglicht eine Straffung der Notaufnahme die Finanzierung des Wohnungsbaus? 168
b) 1955: Keine Änderung des Notaufnahmegesetzes aus Gründen der Wohnungsbaufinanzierung 172
c) Die Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung bis 1957 . . 175
d) Änderung der Notaufnahme als Folge von Verwaltungsgerichtsurteilen 179
e) Soll die Notaufnahme durch ein Registrierverfahren ersetzt werden? 181

4. Die dritte Wahlperiode: Beibehaltung des Notaufnahmegesetzes in einem veränderten Umfeld 183
a) Das Notaufnahmeverfahren 184
b) Die Verteilung erhält andere Vorzeichen 187
c) Die Finanzierung des Wohnungsbaus 188

5. Resümee 190
Exkurs: die West-Ost-Wanderung (192)

Viertes Kapitel

Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer 196

1. Das Gesetz zu Artikel 131 des Grundgesetzes vom 11. Mai 1951 . 197
Novellierungen (201) · Resümee (202)

2. Das Bundesvertriebenengesetz (BVFG) 203
a) Die Schaffung des Bundesvertriebenengesetzes vom 19. Mai 1953 203
Erste Initiativen zugunsten eines umfassenden Flüchtlingsgesetzes (203) · Einbeziehung der Zuwanderer aus der SBZ? (204) · Beginn der Beratungen (205) · Behandlung im Kabinett (206) · Behandlung im Bundesrat (208) · Behandlung im Bundestag (209) · Die Interessenlagen bei der Diskussion (215) · Grundzüge des BVFG (217) · Probleme bei der Durchführung des Gesetzes (219)
b) Die erste Novelle vom 3. August 1954 220
c) Die zweite Novelle vom 27. Juli 1957 220
Zwischenbilanz (224)
d) Die dritte Novelle vom 29. Juni 1961 224
Zwischenbilanz (227)
e) Die vierte Novelle vom 19. September 1961 227
Zwischenbilanz (229)
f) Resümee 230

3. Die Berücksichtigung der Deutschen aus der DDR in der Sozialversicherung 232
a) Renten-, Unfall- und Krankenversicherung 232
Das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz vom 7. August 1953 (233) · Das Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetz (FANG) vom 25. Februar 1960 (236)
b) Die Arbeitslosenversicherung 238
c) Resümee 240

4. Hilfen für entlassene Gefangene aus der DDR 241
a) Bestrebungen in der ersten Wahlperiode: Berücksichtigung im Heimkehrer- und Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz . . . 241
b) Das Häftlingshilfegesetz (HHG) vom 6. August 1955 244
Die Schaffung des Gesetzes (244) · Ein Fonds neben dem Gesetz (250) · Die erste Novelle des HHG vom 13. März 1957 (253) · Die zweite Novelle des HHG vom 16. Juli 1960 (256)
c) Resümee 261

5. Ein Lastenausgleich für die Zuwanderer? 262
a) Die Berücksichtigung der Zuwanderer im Lastenausgleich . . 263
Das Soforthilfegesetz vom 8. August 1949 (263) · Das Feststellungsgesetz vom 21. April 1952 (263) · Das Lastenausgleichsgesetz vom 14. August 1952 (264) · Zwischenbilanz (269)
b) Eine eigene gesetzliche Regelung für die Zuwanderer 270
Bestrebungen in der ersten und zweiten Wahlperiode (270) · Das Beweissicherungsgesetz (272) · Zwischenbilanz (278)
c) Resümee 278
6. Allgemeine Tendenzen der Eingliederungspolitik – Erweiterte Zusammenfassung 279
a) Der Zweijahresplan zur Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge 280
b) Exkurs 281
Jugendliche (281) · Landwirtschaft (283)

Fünftes Kapitel

Die politischen Akteure der Flüchtlingspolitik 286

1. Die Bundesregierung 287
a) Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen 287
b) Der Bundesminister für Vertriebene 289
Stellung in der Regierung (289) · Politik (290)
c) Der Bundeskanzler 292
d) Öffentlichkeitsarbeit der Regierung 293
Zielgruppe Einheimische (293) · Zielgruppe Zugewanderte (295) · Zielgruppe Bevölkerung in der DDR (295)
e) Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern 298
f) Zusammenfassung 300
2. Die Rechtsprechung 301
3. Die Parteien 302
a) Das Verhältnis zwischen Parteien und Zuwanderern 303
b) Die Durchsetzung der Zuwandererinteressen in den Parteien und ihre Vertretung im Bundestag 306
c) Die Flüchtlingspolitik der Parteien 311
4. Das Verbandswesen der Sowjetzonenflüchtlinge 315
a) Die Organisation der Zuwanderer 315
Das Verhältnis zur Regierung (324)

b) Die Verbandspolitik 325
Die Einflußnahme der Vertriebenenverbände auf die Flüchtlingspolitik (329) · Resümee (330)

Zusammenfassung 331

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen 340

Quellen und Literatur 343

Register 357

ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
ACSP	Archiv für Christlich-Soziale Politik
ADL	Archiv des Deutschen Liberalismus
AdLuB	Arbeitsgemeinschaft deutscher Landwirte und Bauern
AGVS	Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie
BA	Bundesarchiv
BdV	Bund der Vertriebenen
BEG	Bundesentschädigungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIO	Berliner Interessenvertretung Ostgeschädigter
BMV	Bundesminister(ium) für Vertriebene
BR	Bundesrat
BrA	Archiv in der Bibliothek des Deutschen Bundesrates
BT	Bundestag
BtA	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages
BvD	Bund der vertriebenen Deutschen
BVFG	Bundesvertriebenen- und -flüchtlingsgesetz
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DP	Deutsche Partei
FDP	Freie Demokratische Partei
FNLG	Flüchtlings-Notleistungsgesetz
FVP	Freie Volkspartei
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GG	Grundgesetz
HHG	Häftlingshilfegesetz
IMW	Interessengemeinschaft Mitteldeutsche Wirtschaft
IOB	Interessengemeinschaft der in der Zone enteigneten Betriebe
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LDP	Liberal-Demokratische Partei
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
NAG	Notaufnahmegesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
Sten. Ber.	Stenographische Berichte
VdL	Verband der Landsmannschaften
VLM/VLS	Vereinigte Landsmannschaften Mitteldeutschlands/der Sowjetzone
VOL	Vereinigte Ostdeutsche Landsmannschaften
VOS	Vereinigung der Opfer des Stalinismus
VPO	Vereinigung Politischer Ostflüchtlinge
VPS	Verband ehemaliger politischer Sowjet-Gefangener
ZPO	Zentralverband Politischer Ostflüchtlinge und Ostgeschädigter
ZvD	Zentralverband der vertriebenen Deutschen

GÜNTHER BIRKENFELD
MILO DOR
REINHARD FEDERMANN
DONALD LEVINE
JEAN-JAQUES LEBLOND
HANS SCHWAB-FELISCH
Sprung
IN DIE FREIHEIT
. . BERICHTE ÜBER DIE URSACHEN, BEGLEITUM-
STÄNDE UND FOLGEN DER MASSENFLUCHT AUS DER
SOWJETISCHEN BESATZUNGSZONE DEUTSCHLANDS
KNORR & HIRTH-VERLAG

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sahen sich die deutsche Bevölkerung und die Regierungen auf deutschem Boden vor ein Bündel gravierender Probleme gestellt: Ca. 50% des Wohnraums war zerstört, dementsprechend schlecht war die Wohnsituation der Menschen. Die Infrastruktur und die Wirtschaft Deutschlands, durch den Krieg und nationalsozialistische Mißwirtschaft sehr in Mitleidenschaft gezogen, mußten erst mühsam wieder aufgebaut werden. Daraus ergaben sich einschneidende Schwierigkeiten, die in voller Härte besonders in den Jahren unmittelbar nach Kriegsende auftraten. Die Versorgung der Bevölkerung mit dem Notwendigsten – Lebensmittel und Heizmaterial – funktionierte nur mangelhaft. Erst Ende der 40er Jahre entspannte sich diese Situation in den drei westlichen Zonen. Insbesondere die Arbeitslosigkeit und die Versorgung mit Wohnraum stellten aber langfristige Belastungen dar, die auch das Leben in den fünfziger Jahren noch prägten.

Neben die materiellen Probleme, die die Menschen und die Verwaltungen vor allem in Anspruch nahmen, traten jedoch noch moralische und bald politische, welche das Klima in Deutschland beeinflußten. Die Deutschen mußten mit dem Bewußtsein leben, nicht nur den Krieg verloren zu haben, sondern auch, daß in ihrem Namen bisher unvorstellbare Verbrechen begangen worden waren. Außerdem begann sich der Kalte Krieg abzuzeichnen, in dessen Folge es zu einem Auseinanderdriften der sowjetischen und der drei westlichen Zonen kam. Höhepunkte dieser Entwicklung waren die Blockade Berlins 1948 und die Gründung zweier deutscher Staaten 1949.

In dieser Situation mußte in den drei Westzonen, der späteren Bundesrepublik, ein weiteres Problem bewältigt werden, das sich mit den genannten Schwierigkeiten verband und so die bestehenden Probleme noch verschärfte: der Zuzug von Millionen von Heimatvertriebenen aus Mittel- und Osteuropa, der durch den anhaltenden Zustrom aus der sowjetischen Zone und später der DDR vergrößert wurde und erst 1961 mit dem Bau der Berliner Mauer abebbte.

Die Vertriebenen und Flüchtlinge, 1950 immerhin 20% der bundesrepublikanischen Bevölkerung, stellten die größte Belastung der westdeutschen Gesellschaft dar. Sie waren einer ihrer bedeutendsten Sprengsätze, der zusätzlich durch das lückenhafte System der sozialen Sicherung verschärft wurde. Daher sind sie ein wesentlicher Bedingungsfaktor der Situation, die als Gründungskrise der Bundesrepublik[1] beschrieben wurde. Mit pragmatischer Sozialpolitik, die vor allem Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten nehmen mußte, wurde versucht, den Problemen zu begegnen. Es gilt

1 Vgl. H. G. Hockerts, Integration der Gesellschaft. Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, 1988.

als eine der großen Leistungen der jungen Bundesrepublik, diese Menschen trotz der schwierigen Situation ohne größere innergesellschaftliche Konfrontationen aufgenommen und integriert zu haben. Sie sind nicht zu einer ausgegrenzten Gruppe in dem neuen Staat, sondern zu einem festen Bestandteil der westdeutschen Gesellschaft geworden.[2]

Des Bereichs der Vertriebenen und Flüchtlinge als einem bedeutenden politischen Problem der Anfangsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland will sich die Arbeit annehmen. Innerhalb dieses Komplexes konzentriert sie sich ganz auf die Zuwanderer, die aus der SBZ bzw. der DDR nach Westdeutschland gekommen sind.

Betrachtet man die vorhandene Literatur zur Zuwandererproblematik[3] allgemein, fällt ins Auge, daß die Arbeiten zum Vertriebenenproblem bei weitem überwiegen. Selbst in Werken, die auch die Zuwanderer aus der DDR behandeln wollen, ist dieses Ungleichgewicht häufig und kraß festzustellen.[4] Das mag einerseits daran liegen, daß die Vertriebenen eine größere und faßbarere Gruppe darstellen als die Flüchtlinge. Es liegt andererseits aber auch daran, daß die Literatur zu einem großen Teil nicht wissenschaftlicher Natur ist, sondern von Betroffenen für Leidensgenossen geschrieben wurde als Standortbestimmung und Zieldefinition. Da die Vertriebenen sowohl die größere als auch die organisatorisch aktivere Gruppe darstellen, ist das Übergewicht auf diesem Gebiet erklärbar.

In vielen Werken, die sich mit der Eingliederung der Vertriebenen und der Zuwanderer aus der DDR beschäftigen[5], werden die beiden Gruppen als Einheit behandelt, was die durchaus feststellbaren Unterschiede zwischen ihnen ausblendet. Dieser Ansatz ist deshalb nicht immer dem Gegenstand angemessen. Eine Unterscheidung der Gruppen, wie sie Lüttinger vornimmt[6], erscheint oft adäquater. Zudem ergibt sich hieraus die Möglichkeit des Vergleichs der Gruppen.

---

2 Vgl. ebd., insbesondere 55, H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, 1981, S. 120 und P. Lüttinger, Mythos der schnellen Integration, 1986, S. 20–21. Diese Sichtweise hat sich bis in Schulbücher niedergeschlagen. Vgl. Zeiten und Menschen, b4, Hrsg.: R. H. Tenbrock und K. Kluxen, 1978, S. 172; Grundriß der Geschichte, Bd. II, Hrsg.: J. Dittrich/E. Dittrich-Gallmeister/H. Herzfeld, ^{3}1978, S. 319.

3 Zur Flüchtlings- und Vertriebenenproblematik liegen mehrere Forschungsberichte vor. Beachtet wurden vor allem: H. M. Jolles, 1965, der aus soziologischer Sicht das Material gliedert und mit der Literaturübersicht auch inhaltlich den Forschungsstand präsentiert sowie weiterführende theoretische Überlegungen anfügt, D. von der Brelie-Lewien: Zur Rolle der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte – Ein Forschungsbericht, in: R. Schulze/D. von der Brelie-Lewien/H. Grebing, 1987, S. 24–45 und die umfassende, mit informativen Erläuterungen versehene Bibliographie von G. Krallert-Sattler, Kommentierte Bibliographie, 1989.

4 Vgl. H.-J. von Merkatz (Hrsg.), 1979.

5 F. Edding, 1955 ; M. Kornrumpf, In Bayern angekommen, 1979; W. Schlau, 1971.

6 Vgl. P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989. Vgl. auch G. Granicky: Die Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone als konkurrierendes Problem, in: E. Lemberg/F. Edding (Hrsg.), 1959, Bd. 3, S. 475–510; G. Grapengeter, 1950; S. Bethlehem, 1982.

Der Befund bedeutet, daß die Flüchtlingsfrage im Sinne der angestrebten Untersuchung oft als ein »Anhängsel« der Vertriebenenproblematik aufgefaßt wurde. Konsequenz dieser Behandlung ist, daß die Literatur zu dem Thema oft nur aus einem Kapitel in einem Buch besteht, das ansonsten von der Vertriebenenfrage handelt.

Aus der direkten Nachkriegszeit liegen einige Arbeiten vor, die weniger eine Analyse darstellen als für das Problem sensibilisieren wollen. Es werden die Zustände in einer bestimmten Region geschildert und Vorschläge zur Behebung der gröbsten Mißstände gemacht.[7] Im Zusammenhang damit wird manchmal eine detaillierte demographische Aufschlüsselung der Flüchtlingsgruppe geboten.[8] Diese Angaben werden ergänzt durch Statistiken von staatlicher Seite, die von Engel bibliographiert sind.[9]

Immer wieder erwähnt wird in der Flüchtlingsliteratur der ökonomische Aspekt der Zuwanderung, zuletzt bei Bethlehem und Koch.[10] Hier steht v. a. der Flüchtling als Arbeitskraft und die Auswirkung der Migration auf die westdeutsche Volkswirtschaft im Mittelpunkt. Vereinzelt werden neben den wirtschaftlichen auch gesellschaftspolitische Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderungen für das westliche Deutschland aufgezeigt.[11] Entsprechend sind auch die Folgen der Abwanderung für die SBZ/DDR Gegenstand von Untersuchungen und Überlegungen.[12] Zu den Motiven, die zum Entschluß der Flucht aus der Heimat führten, liegen zwei Aufsätze aus den 50er Jahren vor[13] und die Sammlung von Erlebnisberichten Geflohener, herausgegeben von Erika von Hornstein.[14]

Den größten Teil der Literatur nehmen jedoch solche Studien ein, die man als Integrationsgeschichte charakterisieren könnte. Ein Teil dieser Arbeiten konzentriert sich auf die Leistungen der Flüchtlingsverwaltung, indem er die Maßnahmen beschreibt, die im Hinblick auf Aufnahme, Unterbringung und Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge getroffen wurden.[15] Ein anderer Teil versucht die Bilanz der Eingliederungsbemühungen zu ziehen. Auch hier werden die Maßnahmen im Umgang mit den Einwanderern meist aufgelistet, der Schwerpunkt liegt jedoch darin, das Ergebnis des Bemühens um die Geflohenen darzustellen. Hier sind zwei große Werke aufzuführen: das von Friedrich Edding und Eugen Lemberg heraus-

---

7 Vgl. G. Birkenfeld u.a., 1953; Sozialminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 1953; Bundesminister für Vertriebene (Hrsg.), Eingliederung der Flüchtlinge, 1951; I. Schulze-Westen, 1948.

8 Vgl. G. Grapengeter, 1950; H. J. von Koerber, 1954.

9 Vgl. F. Engel, 1980.

10 Vgl. S. Bethlehem, 1982; H. R. Koch, Massenmigration, 1986. Eine Übersicht über diesen Aspekt bietet G. Ambrosius, Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Wirtschaftsgeschichte – Methodische Überlegungen und forschungsrelevante Probleme, in: R. Schulze/D. von der Brelie-Lewien/H. Grebing, 1987, S. 216–228.

11 Vgl. E. Lemberg: Wandel des politischen Denkens, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 435–474; F. Wiesemann, 1985.

12 Vgl. D. Storbeck, 1963.

13 Vgl. J. K. Klein, 1955; D. Storbeck, 1963.

14 Vgl. E. von Hornstein, 1960.

15 Vgl. G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3; H. J. von Koerber, 1954.

gegebene dreibändige Standardwerk »Die Vertriebenen in Westdeutschland« von 1959[16] und neueren Datums: Hans-Joachim von Merkatz (Hrsg.): Aus Trümmern werden Fundamente.[17]

Viele der Studien, die zu dem Genre der Integrationsgeschichte zählen, beschränken sich auf eine bestimmte, enger gefaßte Region. In ihnen wird in kleineren Einheiten – von einer Besatzungszone bis hinab zu Gemeindestudien – vorwiegend die soziale und wirtschaftliche Integration der Zuwanderer beleuchtet.[18]

Vielen dieser Arbeiten zur Integrationsgeschichte ist gemeinsam, daß es sich hierbei um eine »›Erfolgsgeschichte‹ aus der Sicht der Bundesrepublik« handelt.[19] Es wird eine reibungslose Linie von der Ankunft über die getroffenen administrativen Maßnahmen bis hin zum Eingliederungserfolg gezogen. Schwierigkeiten, Widerstände und Diskussionen um die Aufnahme und Behandlung der Flüchtlinge aus der SBZ/DDR im speziellen haben weniger Niederschlag in der Literatur gefunden. Dabei dürften sie den Umgang mit den neuen Mitbürgern wesentlich geprägt haben. Gerade Auseinandersetzungen im parlamentarischen und Verwaltungsbereich führten zu Ergebnissen, die eine existentielle Bedeutung für die Flüchtlinge haben konnten. Erste Ansätze einer kritischeren, auch das Prozeßhafte der Flüchtlingsverwaltung ins Auge fassenden Analyse liegen von Bauer, der sich allerdings auf Bayern im Zeitraum von 1945 bis 1950 beschränkt[20], Bethlehem, der nur eine arbeitsmarktpolitische Sicht vorträgt[21], und bereits ausführlicher zur Entstehung des Lastenausgleichsgesetzes[22] vor.

Daß sich selbst das Ergebnis der Eingliederungsbemühungen offenbar nicht so positiv darstellt wie vielfach in der Literatur geschehen, versucht Lüttinger nachzuweisen. Er stellt zwar die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen fest, verweist aber darauf, daß sie mit einem sozialen Abstieg im Vergleich zu den Eingesessenen einhergegangen ist.[23]

Die gerade freigelegte Forschungslücke soll die geplante Arbeit ausfüllen. Sie will den konflikthaften innenpolitischen Umgang mit der Flüchtlingsfrage auf Bundesebene systematisch als Prozeß erfassen und die konkret durchgeführten Maßnahmen in ihren Entstehungszusammenhang stellen. Die Arbeit verfolgt einen politikgeschichtlichen Ansatz, sie legt ihr Hauptaugenmerk auf die Geschehnisse innerhalb der politischen Gremien der Bundesrepublik, in denen die Weichen für staatliches Handeln gestellt wurden. Ziel ist es, die sich über den Untersuchungszeitraum ergebenden Linien

16 A.a.O.
17 A.a.O. In diesem Werk zeigt sich außerdem, daß die kulturelle Komponente des Problems zunehmend an Bedeutung gewinnt.
18 F. Edding, 1955; G. Grapengeter, 1950; H. Kollai, 1959; H. Sänger, 1971.
19 D. von der Brelie-Lewien, in: R. Schulze/D. von der Brelie-Lewien/H. Grebing, 1987, S. 25.
20 Vgl. F. J. Bauer, 1982.
21 A.a.O.
22 Vgl. R. Fritz, 1964, aber vor allem R. Schillinger, 1985.
23 Vgl. P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989, S. 239 f.

und Tendenzen, vor allem aber Veränderungen der Flüchtlingspolitik zu ermitteln. Daneben sollen die im Prozeß der Politikgestaltung wirksamen Kräfte sichtbar gemacht und die spezifische Haltung der verschiedenen Entscheidungsträger herausgearbeitet werden.

Daraus ergibt sich, daß die Arbeit nicht nur ein Defizit der Flüchtlingsforschung ausfüllen soll, sondern auch einen Beitrag zur Geschichte der Bundesrepublik leisten will. Einmal veranschaulicht der Umgang mit den Zuwanderern, wie auf eine schwer berechenbare Belastung reagiert wurde, die nicht nur kurzfristig Linderung verlangte, sondern auch gesellschaftspolitisch leicht zu Sprengstoff hätte werden können. Als deutschlandpolitische Dimension ist anzusprechen, daß sich gerade im Umgang mit Zuwanderern, deren Herkunftsgebiet ursprünglich eine Einheit mit dem Zuzugsgebiet darstellte, das staatliche und gesellschaftliche Selbstbewußtsein und -verständnis Westdeutschlands spiegelt. Daneben kann die Arbeit möglicherweise im Bereich der Geschichte der Sozialpolitik eine der Lücken schließen helfen, auf die in der Literatur hingewiesen wurde.[24]

Da die Arbeit systematisch den politischen Umgang mit den Zuwanderern aus der SBZ/DDR untersuchen will, bietet sie sich auch als Materialgrundlage für einen Vergleich der Reaktionen und Argumentationen auf die Einwanderung anderer Gruppen in die Bundesrepublik an.

Aus eher politikwissenschaftlichem Blickwinkel stellt sie ein Fallbeispiel für das Zustandekommen von politischen Entscheidungen, die sich in ihrer Gesamtheit zur Politik der Bundesrepublik aggregieren, dar.

Die Arbeit teilt sich in fünf Kapitel auf. Der eigentlichen Analyse vorgeschaltet ist ein Kapitel, das den Untersuchungsgegenstand genauer abgrenzt. Hier wird zunächst eine methodische Klärung vorgenommen. Die Möglichkeit, zwischen Zuwanderern aus der DDR und Vertriebenen zu differenzieren, wird thematisiert und die Begrifflichkeit geklärt. Sodann wird versucht, die zahlenmäßige Dimension der Zuwanderung aus der DDR zu fassen und die demographische Struktur des Zustroms zu analysieren. Schließlich werden die Gründe und Auswirkungen der Fluchtbewegung untersucht.

Das zweite Kapitel entfaltet sodann die Vorgeschichte der Flüchtlingspolitik bis zur Gründung der Bundesrepublik und erläutert die politische Struktur, die bei Gründung der Bundesrepublik für Flüchtlingsfragen geschaffen wurde und die den institutionellen Rahmen bildete, in dem Entscheidungen getroffen werden mußten.

Die zwei zentralen Kapitel, drei und vier, sind nach Politikinhalten ausgerichtet und dementsprechend thematisch gegliedert. Das erste widmet sich der Aufnahme der Zuwanderer. Die Entscheidung, wer aufgenommen wurde und welche Rechte damit verbunden waren, bildete die Grundlage für jedes weitere Handeln. Sie war daher der zentrale Punkt der Flüchtlingspolitik, an dem alle die Problematik berührenden Fäden zusammenliefen. Im Zusammenhang damit wird die Unterbringung der Zuwanderer behandelt.

---

24 Vgl. H. G. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen, 1980, S. 17 f.

Thematisch gehört dies zwar eher zum Komplex der Integrationsbemühungen, Unterbringung und Aufnahme bedingten sich jedoch gegenseitig und wurden zeitgenössisch so stark verflochten, daß eine Trennung eher erkenntnishemmend wäre.

Das vierte Kapitel stellt die Frage, inwieweit die Deutschen aus der DDR an Eingliederungsbemühungen beteiligt wurden. Für die Stellung der Zuwanderer aussagekräftige Etappen sind insbesondere die Diskussionen um ihre Einbeziehung in das Bundesvertriebenengesetz, in die Sozialversicherung und in den Lastenausgleich. Hier stehen noch stärker als im vorangehenden Kapitel die Entscheidungsprozesse bei der Schaffung von gesetzlichen Maßnahmen im Mittelpunkt.

Im fünften Kapitel, dem Schlußteil, wird die Perspektive gewechselt. Zunächst stellt es die großen Linien, die sich im dritten und vierten Kapitel ergaben, dar. Danach ist es aber nicht mehr nach Inhalten ausgerichtet. Es untersucht, aufbauend auf der Materialbasis, die die vorangehenden Kapitel geschaffen haben, die Haltung der wichtigsten politischen Akteure, die die Flüchtlingspolitik auf Bundesebene mitbestimmten. Das sind einmal die Regierung, dann aber auch die politischen Parteien und die Verbände der Zuwanderer selbst.

Grundlage der Arbeit sind zunächst die Materialien des Deutschen Bundestages und des Deutschen Bundesrates. Sie geben aber nur den letzten Schritt hin zu einer Regelung wieder. Die Entscheidungsprozesse sollen aber vollständiger erfaßt und andere Diskussionsebenen einbezogen werden. Um die Entscheidungsfindung in der Regierung zu erhellen, wurden die Materialien aus den zuständigen Ministerien herangezogen, allen voran die des Bundesvertriebenenministeriums. Der Bereich der Parteien war relativ einfach zu erschließen, da die großen Parteien ihr Material in eigenen Archiven ablegen. Als Problem ergab sich hier aber, daß die Bestände zu den Zuwanderern aus der DDR äußerst unterschiedlich im Umfang sind. Im Archiv des Deutschen Liberalismus waren wesentlich mehr Akten verfügbar als in den anderen Institutionen. Daher ist die Information über die Flüchtlingspolitik der FDP dichter und umfangreicher als über die der anderen Parteien. Die unterschiedliche Überlieferung darf aber nicht das Bild verzerren: Aus dem Tatbestand, daß weniger Informationen erreichbar sind, kann nicht der Schluß gezogen werden, das Engagement anderer Parteien sei in Flüchtlingsfragen geringer gewesen.

Aus dem Bereich der Verbände auf Bundesebene sind eigene Überlieferungen nur spärlich erhalten. Dies wurde aber nicht zu einem Problem, da alle anderen Bestände – Bundestag, Ministerien und Parteien – zum Teil umfangreiches Material hierzu enthielten. Rundschreiben einzelner Verbände lagen beispielsweise sogar vollständig vor.

Der Bundestagsabgeordnete Wolfgang Mischnick war dankenswerterweise zu einem persönlichen Gespräch bereit, das das Verständnis der Zusammenhänge sehr förderte. Wegen seiner Tätigkeit in der Flüchtlingspolitik seiner Partei seit den vierziger Jahren, seiner Mitgliedschaft im zentralen Verband der Sowjetzonenflüchtlinge in führender Position und nicht zuletzt

als ehemaliger Vertriebenenminister im letzten Kabinett Adenauer kann Mischnick wohl als einer der besten Kenner des Untersuchungsgegenstandes gelten.

Die Arbeit stellt keine umfassende Analyse der Flüchtlingspolitik dar. Das liegt einmal daran, daß das Flüchtlingsproblem »Aufgaben ... in nahezu allen Lebensbereichen [stellte]. Sie entziehen sich schon allein aus diesem Grunde einer vollständigen Darstellung«.[25] So konnten einige Bereiche nur am Rande berücksichtigt werden. Zwei Spezialgebiete, zu denen allein umfangreiches Material in den Archiven lagert, werden nur kurz gestreift: Die besondere Behandlung der jugendlichen Zuwanderer und die Eingliederungsbemühungen in Bezug auf die Zuwanderer aus der Landwirtschaft. Bei beiden würde sich eine gesonderte Darstellung anbieten, wobei das Problem der Integration in die Landwirtschaft wohl im umfassenden Rahmen, d. h. mit Berücksichtigung der Vertriebenen, zu erfolgen hätte. Aus strukturellen Gründen stellten Vertriebene das Gros der in diesen Bereich Strebenden, die Zuwanderer aus der DDR partizipierten lediglich an für sie eingeleiteten Maßnahmen.

Arbeitslosigkeit und die Lage auf dem Arbeitsmarkt werden nicht eigens thematisiert. Sie bilden einen Teil der Bedingungsfaktoren für Flüchtlingspolitik und müssen deshalb bei der Betrachtung als Hintergrund, vor dem sich Entscheidungen vollzogen, allgemein berücksichtigt werden.[26]

Außerdem fehlt der Arbeit der regionale Aspekt, der ursprünglich vorgesehen war. Gerade im Bereich der Flüchtlingspolitik waren Länder und Gemeinden rechtlich durch die Kompetenzverteilung im Grundgesetz und praktisch bei der konkreten Durchführung von Maßnahmen gefordert. Der Verzicht auf den regionalen Blickwinkel erscheint methodisch in einer politikgeschichtlich ausgerichteten Arbeit, die nicht soziale Konsequenzen von Maßnahmen in den Mittelpunkt stellt, vertretbar. Um ein umfassenderes Bild zu erhalten, wäre es gleichwohl wünschenswert, wenn sich ergänzende Studien dieser Materie annähmen. Ebenso reizvoll wäre eine Darstellung der komplementären Sichtweise des Phänomens Flucht aus Perspektive der DDR, deren Quellen nun zugänglich werden.

---

25 G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 503.

26 Zu diesem Thema ist außerdem eine wissenschaftliche Untersuchung von Erwin Schumann unter der Leitung von Prof. Dr. Hans Günter Hockerts in Vorbereitung.

P 85/140
STADTBIBLIOTHEK
MÖNCHENGLADBACH
Zentralbibliothek

Harald v. Koenigswald

DER UNABSEHBARE STROM

Das Phänomen der Fluchtbewegung aus der SBZ/DDR

1. Sachliche und begriffliche Bestimmung der Zuwanderer aus der DDR

a) Ist es gerechtfertigt, das Problem der Zuwanderer aus der DDR von dem der Vertriebenen zu lösen?

Diese Arbeit will sich mit der Politik beschäftigen, die die Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone bzw. aus der DDR zum Gegenstand hatte. Nun läßt sich aber vielfach beim Studium der Literatur bemerken, daß diese Zuwanderer zusammen mit den Vertriebenen aus den deutschen Ostgebieten behandelt werden.[1] Dabei fällt auch auf, daß in Werken, die sich beide Probleme zum Inhalt setzen, häufig ein krasses Ungleichgewicht zugunsten der Vertriebenenproblematik festzustellen ist und gleichzeitig Arbeiten zu lediglich einem der Personenkreise in weit überwiegendem Maß das Vertriebenenproblem behandeln.[2] Das mag einerseits daran liegen, daß die Vertriebenen eine größere, faßbarere und kompaktere Gruppe darstellen als die Zuwanderer aus der DDR. Es liegt andererseits aber wohl auch daran, daß die Literatur zu einem großen Teil nicht wissenschaftlicher Natur ist, sondern von Betroffenen für Leidensgenossen geschrieben wurde als Standortbestimmung und Zieldefinition. Da die Vertriebenen sowohl die größere als auch die organisatorisch aktivere Gruppe darstellen, ist das Übergewicht auf diesem Gebiet erklärbar.

Gemeinsamkeiten

In der Tat sprechen einige sachliche Gemeinsamkeiten dafür, die beiden Gruppen als Einheit zu betrachten. Beide strömten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs im weitesten Sinne als Kriegsfolge in die Bundesrepublik und mußten sich hier eine neue Existenz aufbauen und einen teilweise schwierigen Integrationsprozeß durchlaufen. Dabei waren sie in starkem Maße von öffentlicher Unterstützung abhängig, da sie zumeist völlig mittellos in ihrer neuen Heimat ankamen. Auch die Impulse für die Bundesrepublik – das Aufbrechen bestimmter gesellschaftlicher Strukturen sowie bevölkerungspolitische Auswirkungen[3] – werden von beiden Gruppen gleichermaßen ausgegangen sein.

---

1 Z. B. F. Edding, 1955; M. Kornrumpf, In Bayern angekommen, 1979; W. Schlau, 1971.

2 Vgl. H.-J. von Merkatz, 1979.

3 In den ersten Nachkriegsjahren stellte die Zuwanderung allgemein eine Belastung dar, später jedoch die im Prozeß des wirtschaftlichen Wiederaufstiegs notwendige Erhöhung des Arbeitskräftepotentials.

Damit stellt sich die Frage, ob es bei dieser Ausgangslage und dem Befund in der Literatur überhaupt gerechtfertigt ist, die Zuwanderer aus der SBZ aus dem größeren Zusammenhang zu lösen, von den Vertriebenen zu trennen und gesondert zu behandeln.

Unterschiede

Bei genauerem Hinsehen fallen jedoch beträchtliche Unterschiede zwischen den Flüchtlingen und den Vertriebenen auf. Ganz lapidar ist, daß die Gruppen verschiedene Herkunftsgebiete haben und eine unterschiedliche Gruppenstärke: Während 1961 knapp 9 Millionen Vertriebene in der Bundesrepublik gezählt wurden, waren es 3,1 Millionen Deutsche aus der DDR, also etwa ein Drittel.[4] Das Herkunftsgebiet ist insofern von Bedeutung, als die Deutschen aus der DDR in ihr Fluchtgebiet zurückkehren und weiter Kontakt zu den Menschen in der Heimat halten konnten – Möglichkeiten, die die Vertriebenen nicht hatten.[5] Aus diesen Tatsachen wie aus der rechtlichen Differenzierung der beiden Gruppen im Bundesvertriebenengesetz vom 19. Mai 1953[6] läßt sich natürlich kein substanzieller Unterschied ableiten. Betrachtet man aber nicht nur das Ergebnis, sondern auch den *Zuwanderungszeitpunkt*, stößt man bereits auf interessante Unterschiede. Beide Ströme flossen seit den letzten Kriegsmonaten, aber während die Zuwanderung der Vertriebenen 1950 in etwa abgeschlossen war, dauerte die Zuwanderung aus der DDR bis zum Mauerbau 1961 an und erreichte 1953 und 1961 erst ihre Höhepunkte.[7] Während es sich – zugespitzt – beim Zuzug der Vertriebenen also eher um ein punktuelles Ereignis handelte, war das Einströmen aus der sowjetischen Zone bzw. der DDR ein längerdauernder Prozeß.

In den Jahren unmittelbar nach Kriegsende stellten beide Gruppen eine zusätzliche Belastung der bereits gespannten Wohnungs- und Versorgungslage dar. Da aber die Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone aus naheliegenden Gründen (des Umfangs und der Umstände der Wanderung) zeitlich erst nach den Vertriebenen ins Bewußtsein der westlichen Zonen gelangten, wurden sie offenbar als ihre *Konkurrenten um die knappen Güter* angesehen. Obwohl Külz 1950 hoffte, daß sich aus den gemeinsamen Problemen auch ein Miteinander der Gruppen ergeben werde[8], wurde der Flüchtlingsstrom weiter häufig als Faktor betrachtet, der die Integration der Vertriebenen hemme. Granicky, der im Sammelwerk »Die Vertriebenen in Westdeutschland« die Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone in

4 Vgl. F. Engel, 1980, S. 29.

5 Auf die unterschiedliche Erwerbsstruktur der Ostgebiete bzw. der späteren DDR wird weiter unten eingegangen.

6 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5. 1953, S. 201–221.

7 Nach der Volkszählung von 1950 waren zu diesem Zeitpunkt 88% der Vertriebenen in der Bundesrepublik ansässig, die 1961 hier registriert wurden. Bei den Deutschen aus der SBZ lag das Verhältnis bei etwa 50 v. H. Vgl. F. Engel, 1980, S. 29 und H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 51, Tabelle 4.

8 Vgl. H. R. Külz, 1950, S. 6. Külz war der aus der DDR geflohene Sohn des dortigen Vorsitzenden der LDP, Wilhelm Külz. Er betätigte sich im Königsteiner Kreis, einer Organisation von geflohenen Juristen und Wirtschaftwissenschaftlern.

seiner Überschrift bereits als »konkurrierendes Problem« charakterisiert, deutet an, daß die negativen Folgen der Zuwanderung, d. h. vor allem die Verminderung von Aufwendungen und Leistungen für die Vertriebenen, »häufig überbewertet werden«.[9]

Von größerer Bedeutung ist jedoch, daß die Flüchtlinge, die nach 1950 in die Bundesrepublik kamen, *aus, unter und in ganz unterschiedlichen Umständen zuwanderten*, als es die Vertriebenen taten. Die Vertriebenen flüchteten in langen Trecks im Moment des Zusammenbruchs des Deutschen Reiches oder erreichten kurz danach in Sammeltransporten Rumpfdeutschland, das ökonomisch und politisch selbst am Boden lag und das in fast allen Bereichen mit Ausnahme- und Mangelsituationen zu kämpfen hatte. Demgegenüber verließen die Deutschen aus der DDR ab 1950 einen sich neu konstituierenden Staat. Diese Tatsache weist schon auf die politische Dimension der Fluchtbewegung hin. Des weiteren war ein Verlassen der SBZ/DDR zwar auch mit Gefahren verbunden, eine Extremsituation wie die Flucht oder die Vertreibung aus den Ostgebieten stellte sie nicht dar. Mithin war die »Erlebnisdimension«[10] der Flucht äußerst unterschiedlich und wohl verschieden stark prägend und gruppenbewußtseinsfördernd. Entscheidend bei der Betrachtung des zeitlichen Unterschieds der Fluchtbewegungen ist aber die Verschiedenartigkeit der Situation, auf die die Zuwanderer trafen. Wer nach 1950 kam, stieß auf eine politisch gefestigte Bundesrepublik, die sich bemühte, soziale Härten abzufedern und den Wohnungsmangel zu beseitigen, und deren aufstrebende Wirtschaft bald sogar händeringend Arbeitskräfte suchte. Die Rahmenbedingungen für eine schnelle Integration und damit auch die Zukunftsperspektiven für die Zuwanderer aus der DDR waren also ungleich besser als in der Zusammenbruchphase, in der die Mehrzahl der Vertriebenen ankam.[11] Hinzu kommt, daß die Vertriebenen aus überwiegend agrarisch strukturierten Gebieten einströmten, wodurch ihre Eingliederungschancen im ausgeübten Beruf in der auf Industrie beruhenden Wirtschaft der Bundesrepublik schlechter waren als die der Migranten aus der DDR.[12]

Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal zwischen Vertriebenen und Zuwanderern aus der DDR ist jedoch der *Wanderungstyp* mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen. Die Bevölkerung in den Vertreibungsgebieten besaß nicht die Option, in ihrer Heimat zu verbleiben. Wer nicht vor der sowjetischen Armee geflohen war, wurde auf der Grundlage des Potsdamer Abkommens deportiert. So verließ annähernd die gesamte deutsche Bevölkerung, auch Kinder, Frauen, Alte und Kranke, die Vertreibungsgebiete. Die Vertriebenen waren nicht Subjekt, sondern Objekt bei der Wanderung, ihre persönlichen Motive und Interessen spielten keine Rolle.

---

9 G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 475 f.

10 P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989, S. 62.

11 Ebd.

12 Der Anteil der in der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft Tätigen betrug in den Ostgebieten 1939 38,7% der Erwerbspersonen, in der sowjetischen Besatzungszone und dem Sowjetsektor von Berlin am 31. 12. 1952 21,7%. Vgl. W. Nellner, Grundlagen und Hauptergebnisse der Statistik, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 61–144, hier S. 69 und eigene Berechnung nach dem Statistischen Jahrbuch 1961, S. 571.

In der sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR bestand kein ähnlicher allgemeiner Zwang, die Heimat zu verlassen. Bei der Flucht handelte es sich hier um einen persönlichen, individuellen Entschluß, der freiwillig und bewußt getroffen wurde – wenn auch teilweise erheblicher Druck der Hintergrund für die Entscheidung war.[13] Und genau wie der Entschluß wurde der Grenzübertritt selbst individuell vollzogen. »Der Flüchtling flieht im Dunkel seiner Einsamkeit und vielfach im Dunkel der Nacht.«[14] Wenn es sich bei der Flucht aus der DDR zahlenmäßig auch ebenfalls um eine Massenflucht handelte, so doch nicht in dem Sinn, daß ein einheitlicher Antrieb und gemeinsames Handeln vorhanden gewesen wären.

Der Vielzahl von Einzelentscheidungen entsprach eine große Anzahl von verschiedenen Fluchtmotiven. Sie konnten politischer, wirtschaftlicher oder persönlicher Natur sein oder ein Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren.[15] Die Entscheidungsfreiheit der Einwohner der DDR hatte die Folge, daß sich nur ein Teil der Bevölkerung entschloß, der Heimat den Rücken zu kehren. Bei den meisten Personen überwog der Beharrungswille, auch wenn sie mit dem Regime nicht konform gingen. Es kamen vor allem die Menschen in die Bundesrepublik, die mobiler waren. Und dies sind in erster Linie junge Menschen, die am Anfang ihres Berufsleben stehen und weniger aufzugeben haben als die Generation ihrer Eltern. Eine Analyse des Flüchtlingsstroms bestätigt diese Aussage.[16] Damit stellte diese Wanderung besonders unter wirtschaftlichem und bevölkerungspolitischem Blickwinkel eine positive Auslese dar, gerade das sogenannte Sozialgepäck war darin unterrepräsentiert.

Auf Unterschiede zwischen Vertriebenen und Deutschen aus der DDR in ihren *Einstellungen* weisen Hinst, Jolles und Lüttinger hin.[17] Letzterer nimmt an, daß die Zuwanderer wegen der fehlenden Prägung durch das Vertreibungserlebnis und vor allem der Freiwilligkeit, mit der die Heimat verlassen wurde, eine größere Integrationsbereitschaft zeigten als die Vertriebenen. Bewiesen werden kann diese plausibel klingende Schlußfolgerung allerdings nicht, da die Migranten aus der DDR zum Beispiel wegen ihrer günstigeren Sozialstruktur und der späteren Ankunft in der Bundesrepublik sofort vom Arbeitsmarkt aufgesogen wurden. Ob bei diesem Prozeß noch andere Faktoren eine Rolle spielten, kann nur schwer festgestellt werden. Zwei Beobachtungen sprechen aber dennoch für die These Lüttingers. Einmal der von ihm, Hinst und Jolles angeführte geringere Rückkehrwunsch im Gegensatz zu den Vertriebenen und dann das offenbar wesentlich geringer ausgeprägte Gruppenbewußtsein, das seinen Ursprung im Fehlen der Ver-

---

13 Vgl. P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989, S. 62; Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.), Betreuung der Vertriebenen, 1966, S. 17; G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 476 und J. K. Klein, 1955, S. 361, 381.

14 Ernst Eichelbaum, Vorsitzender des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge, auf dem Parteitag der Exil-CDU in Fulda am 22. 6. 1959 (ACDP, I–201–002).

15 Siehe hierzu S. 53–58.

16 Vgl. S. 48–53 und P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989, S. 62–63.

17 Vgl. K. Hinst, 1968, S. 63–68, 84–88; H. M. Jolles, 1965, S. 374–376 und P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989, S. 62–63.

treibungssituation und dem individuellen Charakter der Flucht haben könnte. Die Verbände der Zuwanderer erreichten nie die Bedeutung der Vertriebenenverbände, was zum Teil natürlich auch an der geringeren Größe dieser Gruppe an sich lag.[18]

Unterschiede in der politischen Einstellung stellt Hinst fest.[19] In seiner empirischen Studie beschreibt er die aus der DDR Abgewanderten als ausgesprochen politisch aktive Bürger, die rationaler, nüchterner und offener an politische Fragen herangehen und mehr politisches Engagement zeigen als die Vertriebenen. Das mag daran liegen, daß sich sowieso gerade der aktivere Bevölkerungsteil zur Migration entschlossen hat. Signifikant ist ein Unterschied zwischen Vertriebenen und Flüchtlingen in deutschlandpolitischen Fragen. So lehnten zum Beispiel die Vertriebenen im Gegensatz zu den Deutschen aus der Ostzone Kompromisse in der Frage der Wiedervereinigung ab, weil sie dadurch die Rückgabe der Ostgebiete aufs Spiel gesetzt sahen.[20]

Aus der Entscheidungsfreiheit zur Flucht aus der DDR ergaben sich aber noch andere Konsequenzen, und zwar die theoretische Möglichkeit für die Bundesrepublik zu versuchen, bremsend oder fördernd auf die Fluchtbewegung einzuwirken.[21] Des weiteren war es möglich, Rechte und Leistungen für die Zuwanderer je nach Fluchtgrund zu variieren. Diese Möglichkeit wurde in den die Deutschen aus der DDR betreffenden Gesetzen stets ausgenutzt.

Aus den Ausführungen ist deutlich geworden, daß es sehr wohl Unterschiede zwischen der Gruppe der aus den Ostgebieten Vertriebenen und der der Zuwanderer aus der DDR gibt, die tiefer reichen als Äußerlichkeiten wie das Herkunftsgebiet. Deshalb erscheint eine gesonderte Behandlung dieser Migranten erforderlich.

b) Illegale Grenzgänger, Zuwanderer oder Flüchtlinge? Der Sprachgebrauch

Sowohl im alltäglichen politischen Gebrauch wie auch in der Literatur ist es nicht gelungen, sich auf eine einheitliche Begrifflichkeit für die Deutschen aus der DDR zu einigen, die sie zusätzlich von anderen Gruppen klar abhebt. Um aber den Inhalt der Begriffe in den verschiedenen Texten nachvollziehen zu können, sei der Arbeit ein Abschnitt vorangestellt, der den zeitgenössischen Sprachgebrauch und die Begrifflichkeit in der Literatur knapp nachzeichnet. Dabei kann im Einzelfall auch auf mögliche Implikationen eingegangen werden, die sich aus dem Sprachgebrauch ergeben. Aus der Analyse des Sprachgebrauchs kann schließlich eine klare Begrifflichkeit für die Arbeit selbst herausgearbeitet werden.

---

18 Vgl. hierzu auch W. Bader, 1979. Zu den Verbänden siehe unten S. 315–330.

19 Vgl. K. Hinst, 1968, S. 84–88.

20 Vgl. hierzu auch die Erinnerungen von E. Eichelbaum, Bericht über die deutsche Flüchtlingspolitik 1957–1965. Darstellung und Erinnerung, verfaßt für das ACDP, 28. 8. 1980, S. 17–20 (ACDP, I-201-002).

21 Über den Rundfunk wurde dies auch versucht (vgl. Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961 (ND 1986), S. 26–31).

Der Sprachgebrauch in der Politik

Die US-Militärregierung sah als

> »Flüchtlinge in Deutschland ... deutsche Zivilisten in Deutschland [an] ..., die als Folge militärischer Operationen vorübergehend heimatlos geworden sind oder die aus kriegsbedingten Gründen fern ihrer Heimat sind.«[22]

Bis zu dem Zeitpunkt, von dem diese Definition stammt, war die Abwanderung aus der sowjetischen Zone noch nicht ins Bewußtsein getreten[23], der Begriff also eher auf die Vertriebenen – das sind die Personen, die aus den Gebieten östlich von Oder und Neiße vor der sowjetischen Armee geflohen sind oder dort ausgewiesen wurden, einschließlich der Deutschen aus den östlichen Siedlungsgebieten außerhalb der deutschen Grenzen von 1937 – bezogen. Trotzdem fällt die erste Gruppe von Zuwanderern aus Mitteldeutschland bereits unter diese Definition, da es diejenigen waren, die vor der herannahenden Front der Roten Armee geflohen waren. Doch noch vor 1949 wurde die Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone wahrgenommen und eine Regelung ihrer Probleme getroffen. Dies geschah zum Teil in einem Anhang oder Verordnungen zu bestehenden Ländergesetzen, die für die Vertriebenen geschaffen worden waren.[24] Dadurch wurde der bisher auf die Vertriebenen bezogene Flüchtlingsbegriff auf die Deutschen aus der sowjetischen Zone übertragen, auf sie mit ausgedehnt[25], wenn sie auch teilweise nicht juristisch als Flüchtlinge im tatsächlichen Sinne anerkannt wurden.[26]

In der Folgezeit bis etwa 1950 verschob sich der Flüchtlingsbegriff immer mehr von den Vertriebenen weg hin zu der Gruppe der Zuwanderer aus der SBZ. Kornrumpf macht auf diesen Wandel aufmerksam.[27] Schon bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates über die Kompetenzverteilung bei Flüchtlings- und Vertriebenenfragen kam die sprachliche Unsicherheit zum Ausdruck.[28] In der 30. Sitzung des Hauptausschusses setzte sich Seebohm

---

22 Professor James K. Pollock, Senior Representative of the Deputy Military Government im Regional Government Coordinating Office, Stuttgart, APO 154, US-Army, an den Generalsekretär des Länderrates in Stuttgart, Erich Rossmann v. 10.4.1946. Zitiert in: P. P. NAHM, Der Wille zur Eingliederung und seine Förderung, in: E. LEMBERG/F. EDDING, 1959, Bd. 1, S. 145–155, hier S. 145, Anm. 1.

23 Siehe unten S. 70–93.

24 Vgl. die erste Durchführungsverordnung v. 9.4.1948 zum schleswig-holsteinischen »Gesetz zur Behebung der Flüchtlingsnot«, Absatz 2 (Verhandlungen des Sachverständigenausschusses zum Bundesvertriebenengesetz v. 28./29.11.1950, Anlage 4, S. 88 [BtA, I–422]) und für Nordrhein-Westfalen die Verordnung der Landesregierung auf Grund von § 1 B des Flüchtlingsgesetzes v. 15.2.1949 (in: W. R. ZENKE, 1949, S. 9).

25 So auch beim Versuch des Flüchtlingsausschusses des Wirtschaftsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes auf seiner achten Sitzung v. 30.8.1948, den Flüchtlingsbegriff zu umreißen (BtA, 2/749).

26 Zenke beschreibt die Zuwanderer aus der russischen Zone als »unechte« Flüchtlinge (W. R. ZENKE, 1949, S. 10). Vgl. auch G. GRAPENGETER, 1950, S. 31.

27 Vgl. M. KORNRUMPF, In Bayern angekommen, 1979, S. 321 und ders., 46 Protokolle, 1981, S. 34.

28 Vgl. das Protokoll der 18. Sitzung des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung am 24.11.1948 (Der Parlamentarische Rat, 1986, S. 676 ff. und Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JÖR, NF Bd. 1, 1951, S. 507 ff.).

dafür ein, den Begriff »Flüchtlinge« nur für die Deutschen aus der SBZ zu verwenden,

> »denn die heimatvertriebenen deutschen Menschen können keinesfalls als Flüchtlinge, also als Menschen bezeichnet werden, die aus eigenem Willen ihren Wohnsitz verlassen haben«.[29]

Da dem nicht widersprochen wurde, fand der Flüchtlingsbegriff auf die Zuwanderer aus der SBZ bezogen schon Eingang ins Grundgesetz und wurde allgemein anerkannt.[30]

Der Begriff Flüchtling war allerdings nicht die einzige Bezeichnung für die Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone. Zunächst galten ja eher die nach späterem Verständnis Vertriebenen als Flüchtlinge. Für die aus der sowjetischen Besatzungszone Einströmenden war der Ausdruck illegale Grenzgänger weit verbreitet, auch im offiziellen Sprachgebrauch. Illegal befand sich ein Teil der Personen in den drei westlichen Zonen bzw. der Bundesrepublik insofern, als durch alliierte Zuzugsbeschränkungen eine Wohnsitzverlegung von einer Erlaubnis abhängig war.[31] Ab 1947, unmittelbar nachdem das Problem bemerkt worden war, findet sich der Begriff in den Protokollen von Beratungen, selbst auf höchster Ebene der Zonenverwaltungen.[32] In den Materialien, die bei der Erarbeitung des Notaufnahmegesetzes von 1950, der ersten gesetzlichen Regelung der Bundesrepublik die Zuwanderer aus Mitteldeutschland betreffend, entstanden, wurde ebenfalls zumeist von illegalen Grenzgängern oder illegalen Flüchtlingen gesprochen.[33] Das Gesetz selbst sprach nur von

> »Deutschen Staatsangehörigen und deutschen Volkszugehörigen, die Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in der sowjetischen Besatzungszone oder dem sowjetischen Sektor von Berlin haben oder gehabt haben«.[34]

---

29 Parlamentarischer Rat, Sten. Ber. der Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949, 30. Sitzung am 6.1.1949, S. 358.

30 Vgl. das Protokoll der 13. Kabinettssitzung v. 18.10.1949 (Kabinettsprotokolle 1949, 1982, S. 139), Reinhard Wüst, Denkschrift zum Zonen-Flüchtlingsproblem, November 1949 (BtA, I–422) und das Schreiben des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen an den »Deutschen Bund« v. 26.1.1951 (BA, B 136/818).

31 Siehe unten S. 74–84. Diese Tatsache übersieht Eichelbaum, wenn er behauptet, dieser Ausdruck sei die »Anschauung der Russen, also. . .feindliche[s] Vokabular« (E. Eichelbaum, 1980, S. 16).

32 Vgl. die interne Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Hays v. 7.10.1947 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 3 1982, S. 589 f.). Auch die Uelzener Entschließung v. 11.7.1949, eine der ersten Regelungen speziell für Deutsche aus der sowjetischen Besatzungszone, regelte die »Aufnahme der illegalen Grenzgänger« (vgl. die Beschlüsse in BtA, 2/705).

33 Zum Beispiel im Antrag der Bayernpartei betr.: Sofortmaßnahmen der Bundesrepublik hinsichtlich der Verteilung der illegal über die Ostgrenzen kommenden Flüchtlinge v. 13.10.1949 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 1, 1. Wp., Drucksache Nr. 92) sowie im Bericht des Ausschusses für gesamtdeutsche Fragen über den Entwurf eines Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in die Bundesrepublik v. 3.3.1950 (ebd., Bd. 3, 1. Wp., Drucksache Nr. 685).

34 Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet v. 22.8.1950 (BGBl. Teil I, Nr. 36 v. 26.8.1950, S. 367).

Das Gesetz teilte die illegalen Grenzgänger rechtlich in zwei Gruppen, die Aufgenommenen und die nicht Aufgenommenen, denen der Sprachgebrauch Illegale und Flüchtling von seiten der Regierung entsprach. Damit konnte einer dieser beiden Begriffe nicht mehr für die Gesamtheit der Gruppe angewandt werden – was aber dennoch geschah. Der Begriff des illegalen Grenzgängers für alle Zuwanderer wurde weiterhin benutzt, so beispielsweise vom Flüchtlingsausschuß des Bundesrates[35] und im Statistischen Jahrbuch der Bundesrepublik.[36]

Seit Anfang der 50er Jahre setzte sich außerdem der Begriff Zuwanderer als Zusammenfassung *aller* aus der sowjetischen Zone Einströmenden durch. Im Vertriebenenministerium wurde er als Ergänzung des Begriffs Sowjetzonenflüchtling positiv beurteilt, da er keine »ähnlich klingende, zu Verwechslungen geeignete Bezeichnung« sei[37], selbst in Bundesgesetzen fand er Verwendung.[38]

Einen Abschluß fand die rechtliche und sprachliche Entwicklung mit dem Bundesvertriebenengesetz vom 19. Mai 1953.[39] In der Begründung zu diesem Gesetz hieß es nicht nur, daß die Rechte und Leistungen für die Betroffenen zusammengefaßt werden sollten, sondern auch:

> »Die Flüchtlingsgesetze der Länder haben einen einheitlichen Begriff für den Personenkreis nicht geprägt ... Es erscheint zweckmäßig, an die Begriffsbestimmung ›Vertriebener‹ für die bundesgesetzliche Regelung anzuknüpfen. In dem Wort ›Vertriebener‹ liegt die Feststellung, daß jemand unter Zwang, von hoher Hand veranlaßt, seinen Wohnsitz aufgeben mußte. Wer dagegen, veranlaßt z. B. durch die besonderen Verhältnisse in der sowjetischen Besatzungszone, dieser den Rükken kehrt, weil ihm im Falle eines Verbleibens besondere Gefahren drohen, ist ›Flüchtling‹ im Sprachsinn dieses Wortes.«[40]

Im Gesetz selbst war dann nur von Sowjetzonenflüchtlingen die Rede. Das waren die Zuwanderer, die ihre Heimat verlassen mußten, um sich einer »besonderen Zwangslage« zu entziehen. Damit wurde der Begriff des So-

---

35 So zum Beispiel in der 16. Sitzung des Arbeitsstabes des Flüchtlingsausschusses v. 12.7. 1951 und der 29. Sitzung des Flüchtlingsauschusses v. 22.11.1951 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951).

36 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1952, S. 50. In den folgenden Jahrgängen wurde der Begriff ›illegal‹ nicht mehr verwendet.
In Hamburg hatten sich 1948/49 Verwaltung und Parteien auf den Begriff ›Emigranten‹ geeinigt. Dagegen wandte sich Franz Blücher, der stellvertretende FDP-Vorsitzende, da der Ausdruck durch die jüngsten Erfahrungen »einen schlechten Klang« habe (!) und zu sehr die Entschlußfreiheit dem Zwang gegenüber herausstelle (vgl. das Schreiben von Franz Blücher an den Landesverband Hamburg der FDP v. 11.1.1949 und die Antwort v. 20. d.M. [ADL, FDP britische Zone, 8]).

37 Der Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte an alle obersten Bundesbehörden am 4.7.1955 (BA, B 150/6355).

38 Vgl. § 7 des ersten Überleitungsgesetzes v. 28.11.1950 (BGBl. Teil I, Nr. 50 v. 4.12.1950, S. 773–777).

39 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, S. 201–221.

40 Vgl. der Bundeskanzler an den Präsidenten des Deutschen Bundestages: Entwurf eines Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz) nebst Begründung v. 26.11.1951 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 14, 1. Wp., Drucksache Nr. 2872, hier besonders S. 22).

wjetzonenflüchtlings auf eine bestimmte Gruppe eingeschränkt; die Gesamtheit der Zuwandernden, aber auch der Flüchtlinge nach dem Notaufnahmegesetz wurde nicht durch ihn repräsentiert. Durch Notaufnahmegesetz und Bundesvertriebenengesetz waren also die Zuwandernden rechtlich in drei Gruppen unterteilt: die Anerkannten (Sowjetzonenflüchtlinge), die Aufgenommenen (Flüchtlinge) und die Illegalen. Von seiten des Vertriebenenministeriums wurde auch sprachlich scharf zwischen diesen Gruppen differenziert und versucht, in diesem Sinne nach außen zu wirken.[41] Einen wesentlich undifferenzierteren Gebrauch der Begrifflichkeit in der Öffentlichkeit anzunehmen, legen eben die Bemühungen des Ministeriums um eine klare Unterscheidung nahe.

Die Diskussion um die Bezeichnung der Deutschen aus der DDR lebte in den Jahren 1958/1959 wieder auf, nachdem die Fraktion der SPD einen Antrag zur Änderung des Notaufnahmegesetzes im Bundestag eingebracht hatte, in dem die aus der DDR Kommenden pauschal als »Zuwanderer« bezeichnet wurden.[42] Im Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen begründete die SPD den Begriff damit, daß dadurch die Zwei-Staaten-Theorie der DDR konterkariert werde und nur ein geringer Teil der Ankommenden politische Flüchtlinge seien. Entgegengehalten wurde ihr, daß es sich in diesem Falle nicht um eine normale Wanderung handle, der Begriff der Situation nicht gerecht werde. Dem schloß sich auch Vertriebenenminister Oberländer an und ergänzte, daß man sich durch Streichung des Flüchtlingsbegriffs aus dem Gesetz politischer Argumente für die Unterstützung der Gruppe durch die Bevölkerung und das Ausland begebe.[43] Ganz deutlich wird hier, in welches Dilemma die bundesdeutsche Politik mit der Bezeichnung der Deutschen aus der DDR geriet. Einerseits mußte sie, da lag die Argumentation der SPD ganz auf der Linie der Regierung, die prinzipielle Einstaatlichkeit Deutschlands demonstrieren. Dazu wäre gerade der Begriff der Wanderung geeignet gewesen, da der Flucht eher die Vorstellung zweier getrennter Staaten zugrunde liegt.[44] Andererseits mußte die Politik aber auch so gestaltet werden, daß sie von der Bevölkerung und möglichst auch vom Ausland unterstützt wurde. Gerade die Unterstützung war aber bei einem Tatbestand, dem der Geruch des politischen Zwangs anhaftete, wahrscheinlicher.

Die Diskussion um die Bezeichnung der Deutschen aus der SBZ dauerte innerhalb des Vertriebenenministeriums und der Regierung zwei Jahre an, endete aber ohne greifbares Ergebnis.[45] Zwei Ziele durchzogen die Beiträge: Erstens eindeutig die drei vorhandenen Gruppen – 1. nach dem Bundesver-

41 Am 4.7.1955 verschickte der Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte ein Rundschreiben an alle obersten Bundesbehörden, das den Gebrauch der Bezeichnung »Sowjetzonenflüchtling« erläutert (BA, B 150/6355).

42 Antrag v. 25.1.1958 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 56, 3. Wp., Drucksache Nr. 156).

43 Vgl. den Bericht über die Beratung im Ausschuß für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 7.5.1958 in Bonn, den der Bundesratsausschuß für Flüchtlingsfragen am 23.5.1958 an seine Mitglieder versandte (BA, B 106/24811).

44 Vgl. Der Große Brockhaus, Wiesbaden [18]1978, Bd. 4, S. 128.

45 Vgl. BA, B 150/4083c.

triebenengesetz Anerkannte, 2. im Notaufnahmeverfahren Aufgenommene und 3. die weder Aufgenommenen und Anerkannten – zu bezeichnen und voneinander zu unterscheiden, auch im Hinblick auf die Volkszählung von 1961. Zweitens mußten die politischen Implikationen beachtet werden: Es war eine Begrifflichkeit zu wählen, die eine maximale Glaubwürdigkeit und damit wohl auch Unterstützungsbereitschaft im In- und Ausland weckte. Letzteres hieß vor allem, daß nicht alle Zuwanderer als Flüchtlinge bezeichnet werden konnten, da allgemein bekannt war, daß ein Teil aus wirtschaftlichen Motiven die DDR verließ, der politische Aspekt der Abwanderung aber dennoch deutlich zum Ausdruck kommen sollte. Verschiedene Vorschläge wurden unterbreitet[46], fanden aber nie die ungeteilte Zustimmung der Regierung. Resigniert stellte Ende 1959 ein Mitarbeiter des Bundesvertriebenenministeriums fest,

> »daß das jetzt vorliegende Dilemma nicht deswegen entstanden ist, weil die Bundesstatistik oder die Geschäftsstatistiken unseres Hauses etwa falsche Zahlen oder falsche Bezeichnungen verwendet haben, sondern deswegen, weil von nichtstaatlicher Seite richtige Zahlen aus politischen oder propagandistischen Gründen mit unrichtigen Bezeichnungen veröffentlicht wurden.«[47]

Gerade an der endlosen Debatte über die richtige Bezeichnung der Deutschen aus der DDR wird deutlich, daß die Definition der Gruppe durch das Notaufnahmegesetz und das Vertriebenengesetz, die die Zuwanderer in drei Teile dividierten, außerordentlich erschwert wurde. Die tatsächliche Grundlage, auf der die Gesetze aufbauen, sind aber die unterschiedlichen Fluchtgründe der Zuwanderer. Hier liegt also auch eine der Wurzeln für die sprachlichen Schwierigkeiten beim Umgang mit ihnen. Warum es für die Bundesrepublik schließlich überhaupt vorteilhaft erschien, die Möglichkeit der Unterteilung auszuschöpfen, ist Thema des Hauptteils. Der Sprachgebrauch wurde jedenfalls ungeheuer kompliziert, sollten Unschärfen vermieden – und gleichzeitig noch propagandistische Zwecke erfüllt – werden, da sich die ergebenden Segmente nur schwer voneinander abgrenzen ließen.

In der Volkszählung von 1961 schließlich wurde der Ausdruck »Deutsche aus der SBZ« verwandt – der Begriff, den Külz schon 1950 vorgeschlagen hatte. Darunter wurden die Personen gefaßt, die angaben, nach dem Krieg aus der sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR zugezogen zu sein. Als »Sowjetzonenflüchtling« galten die Deutschen aus der SBZ, die im Besitz eines Flüchtlingsausweises C gemäß dem Bundesvertriebenengesetz waren. Die Kinder dieser Personen wurden der jeweiligen Gruppe zugerechnet.[48]

---

46 So zum Beispiel 1. anerkannte Sowjetzonenflüchtlinge, 2. mitteldeutsche Flüchtlinge, 3. ehemalige Bewohner Mitteldeutschlands in der Bundesrepublik (im BMV erarbeiteter Kompromiß v. 29. 1. 1959); 1. anerkannte Sowjetzonenflüchtlinge, 2. mitteldeutsche Flüchtlinge, 3. Zugewanderte aus der SBZ und Berlin (Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgefangene an den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen am 5. 5. 1959); 1. Sowjetzonenflüchtlinge, 2. Flüchtlinge, 3. Zugewanderte (Dr. Essen, BMV am 2. 9. 1959). Alle Positionen sind im Vermerk des Referates IV 2 a des Bundesvertriebenenministeriums v. 16. 10. 1959 aufgeführt (ebd. Die Numerierung orientiert sich an der Reihenfolge im Text.).

47 Vermerk Dr. Essen, Referat I 5 a, v. 21. 10. 1959 (ebd.).

48 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie A: Bevölkerung und Kultur. Volks- und Berufs-

Die Selbstbezeichnung der Zuwanderer

Die Betroffenen nahmen die sicher abwertende Bezeichnung als Illegale nicht hin. So kommt in dem bereits zitierten Schreiben des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen nicht nur eine Präferenz des Flüchtlingsbegriffs zum Ausdruck, sondern gerade die Ablehnung des Ausdrucks illegale Grenzgänger durch das Ministerium und die Flüchtlingsorganisation.[49] Bei Eichelbaum wird auch aus dreißigjährigem Abstand die massive Ablehnung des Begriffs deutlich.[50] Gerade aus dem Umfeld der Flüchtlingsverbände kamen daher Vorschläge für sprachliche Alternativen.

Der erste Zusammenschluß von Flüchtlingsverbänden, der von 1950 bis 1953 Bestand hatte, nannte sich »Arbeitsgemeinschaft der *Vertriebenen* aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin«. Eichelbaum wies 1953 darauf hin, daß man sich früher als »Verdrängte« bezeichnet habe.[51] Demgegenüber trat Helmut R. Külz, ein in der Flüchtlingsorganisation »Königsteiner Kreis« tätiger Zuwanderer, schon 1950 für einen differenzierten Sprachgebrauch ein. Er wies darauf hin, daß der Flüchtlingsbegriff nur für einen Teil der Einströmenden gelten könne – was trotz unterschiedlicher Abgrenzungen der Gruppe dem späteren offiziellen Gebrauch entsprach. Mit Interzonenpaß und Besitz Übersiedelnde seien als Zuwanderer anzusprechen, nach dem Krieg nicht in ihre Heimat Zurückgekehrte als Ferngebliebene. Als Oberbegriff bot er »Deutsche aus der SBZ« an.[52]

Mit dem Begriff Zuwanderer war man im Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge auch nicht zufrieden: Zuwanderung verharmlose die Zwangslage, unter der die Heimat verlassen werde. Zwar war man auch hier der Meinung, daß nicht alle Deutschen aus der DDR Flüchtlinge seien, bevorzugte diesen Begriff gleichwohl.[53]

Die von den Verbänden benutzte Begrifflichkeit war in großem Maß Ausdruck ihres Selbstverständnisses und Mittel zur Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit, also durchaus nicht interessenloser Sprachgebrauch. Wenn von Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone, Verdrängten und Flüchtlingen gesprochen wurde, so war dies eine Betonung des Zwangscharakters der Abwanderung. Ein solcher Zwang lag aber nur bei einem – sogar relatv kleinen – Teil der Zuwanderer vor.[54] Durch die Verwendung bestimmter Begriffe versuchten die Verbände, die Gruppe der Zuwanderer insgesamt aufzuwerten, was zu einer größeren Durchsetzungschance ihrer Forderungen führen mußte. Wie bereits angedeutet, besaßen und besitzen politische Mo-

---

zählung v. 6.6. 1961, Heft 6: Vertriebene und Deutsche aus der SBZ. Verteilung und Struktur, 1967, S. 21.

49 Vgl. Anm. 32. Hier manifestieren sich am bewußt gewandelten Gebrauch der Begrifflichkeit die Integrationsbemühungen der Behörde (vgl. F. Wiesemann, 1985, S. 35).

50 Vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 16.

51 Ernst Eichelbaum auf der Delegiertentagung des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge in Bonn am 13.12. 1953 (ACDP, I–201–002).

52 Vgl. H. R. Külz, 1950, S. 11–18.

53 Vgl. Ernst Eichelbaum auf dem Parteitag der Exil-CDU in Fulda am 22.6. 1959 (ACDP, I–201–002).

54 Siehe unten S. 53–58.

tive im freiheitlich-demokratischen Sinn einen höheren Grad an Akzeptanz als persönliche und wirtschaftliche. Deshalb wurden die genannten Bezeichnungen neutralen und erst recht eher abwertenden wie illegale Grenzgänger vorgezogen. Ganz deutlich wird die Instrumentalisierung der Sprache bei der Bezeichnung als Vertriebene aus der sowjetischen Besatzungszone. Zum Zeitpunkt einer derartigen Namensgebung der Arbeitsgemeinschaft, im Herbst 1950, waren die Zuwanderer nur im Notaufnahmegesetz, bei dessen Erarbeitung häufig der Ausdruck illegale Grenzgänger benutzt wurde, rechtlich berücksichtigt, während für die Vertriebenen bereits das Soforthilfegesetz galt und ein Lastenausgleich im Gespräch war. So lag es bei den nicht zu leugnenden Parallelen zwischen Vertriebenen und Zuwanderern nahe, sprachlich die Gleichartigkeit zu betonen, um eine faktische Gleichstellung zu erreichen und so an den Vergünstigungen teilzuhaben. Es soll durch diese Überlegungen nicht in Abrede gestellt werden, daß sich in der Selbstbezeichnung auch »Prozesse der Identitätsfindung«[55] spiegeln können, aber die Interessen, die mit der Begrifflichkeit verfolgt wurden, liegen auf der Hand.

Die Begrifflichkeit in der Literatur

Auch in der Literatur zur Zuwanderung in die Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg ist ein einheitlicher Sprachgebrauch nicht anzutreffen. Ebenso wie im politischen Gebrauch wird in der unmittelbaren Nachkriegszeit das Problem der Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone nicht gesehen und pauschal der Begriff Flüchtlinge auf die Vertriebenen angewandt. Anders als im politischen und rechtlichen Bereich bleibt es aber in der Literatur zum Vertriebenenproblem üblich, den Begriff Flüchtling als Synonym des Vertriebenenbegriffs zu verwenden – selbst wenn in einem kurzen Abschnitt auf die Zuwanderer aus der sowjetischen Zone bzw. der DDR eingegangen wird.[56] So gerechtfertigt die Bezeichnung für einen Teil der Vertriebenen auch ist, blendet diese unkritische Verwendung die Problematik des Flüchtlingsbegriffs im Bezug auf die Abgrenzung der verschiedenen Gruppen von Einströmenden aus und legt die Vermutung nahe, daß die Zuwanderung aus der DDR weiterhin nicht oder nur als Anhängsel der Vertriebenenproblematik wahrgenommen wurde und wird, was auch die Behandlung in Sammelwerken zu diesem Thema zu bestätigen scheint.

Beginnend mit dem Beitrag von Külz versuchten einige Autoren schon in den 50er Jahren, eine schärfere Begrifflichkeit für die Deutschen aus der DDR zu entwickeln. Konsens bestand seitdem in einem großen Teil der Literatur darüber, daß es sich bis zum Mauerbau 1961 nur bei einem Teil der Personen um Flüchtlinge handelte, wobei die Flucht unterschiedlich, meist aber in Anlehnung an die Grundsätze des Bundesvertriebenengesetzes definiert wurde, bei dem Rest um eine Wanderung.[57] Trotzdem blieb der Begriff

55 F. Wiesemann, 1985, S. 35.

56 Vgl. G. Grapengeter, 1950; M. Freund, 1975; H. Grieser, 1980; F.-J. Bauer, 1982; F. Wiesemann, 1985.

57 Vgl. H. R. Külz, 1950; J. K. Klein, 1955; D. Storbeck, 1963, S. 153–171 und S. Bethlehem, 1982, S. 81.

Flüchtling zur Bezeichnung der Gruppe als Ganzes in Gebrauch.[58] Vereinzelt läßt sich auch der Ausdruck Emigration feststellen.[59] In neuester Zeit ist neben diese Bezeichnungen der Begriff Migration getreten.[60] Wenn dies zunächst auch nur die Latinisierung des Begriffs Wanderung bedeutet, so verbirgt sich doch dahinter die Abkehr von alltagssprachlichen Begriffen, die zum Gebrauch bewußt definierter wissenschaftlicher Bezeichnungen führt.

Die Terminologie in dieser Arbeit

Zum Abschluß soll ein kurzer Seitenblick auf die allgemeine Definition des Flüchtlingsbegriffs geworfen werden.

Der Brockhaus definiert Flüchtling als »Sammelbegriff für alle Personen, die durch Krieg oder politische Maßnahmen veranlaßt wurden, ihre Heimat zu verlassen ... nationale Flüchtlinge sind Flüchtlinge, die in Staaten ihrer eigenen Kultur und Sprache kommen.«[61]

Wenn man von der Problematik der Zweistaatlichkeit absieht – in dieser Frage ist die Definition durchaus noch im Sinne der Flucht aus der DDR auszulegen –, bleibt aber die Tatsache, daß nur ein Teil der Deutschen aus der DDR direkt durch politischen Druck zur Abwanderung gezwungen wurde. Der größere Teil der Abwanderer aus anderen Gründen[62] fällt nicht unter diesen Begriff. Sie müßten als Emigranten im weiteren Sinne zählen – ein Begriff, der mit der Außenwanderung in eins fällt.[63] So bleibt als nicht angreifbare Lösung für *alle* Deutschen aus der DDR nur der weiteste Begriff, der der Wanderung. Der Brockhaus sagt, »Wanderungen haben wirtschaftliche, politische, religiöse u. a. Ursachen; in neuerer Zeit überwiegen in Europa die wirtschaftlichen.«

Es wird zwischen Außenwanderung, die über die Grenzen des Staates führt, und Binnenwanderung unterschieden sowie die Zwangswanderung von der freiwilligen Wanderung abgesetzt, die hauptsächlich aus wirtschaftlichen Motiven stattfindet. Die neuzeitliche Wanderung sei vor allem eine Wanderung von Einzelpersonen und Familien.[64] Durch diese Definition erst ist explizit der hier behandelte Sachverhalt in all seinen Schattierungen erfaßt.

Der aus der Alltagssprache entlehnte Wanderungsbegriff ist für eine wissenschaftliche Arbeit so geeignet wie der Migrationsbegriff, der als Ausdruck aus der Wissenschaftssprache nur eine *bewußte* Perspektivität besitzt und dessen Assoziationen kontrolliert werden können, und der neutrale Ausdruck Deutsche aus der DDR. Er ist der Oberbegriff, unter den jegliche Bevölkerungsbewegung von Dauer zu fassen ist. Außerdem ist nach dreißig

---

58 Vgl. Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961; T. Veiter, Begriffe und Definitionen, 1983, hier S. 127–135 und P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989, S. 57–64.

59 G. Granicky, in E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 476.

60 Vgl. H. R. Koch, Massen-Migration, 1986, S. 37–40.

61 Der Große Brockhaus, [14]1978, Bd. 4, S. 128.

62 Siehe unten Abschnitt 3.

63 Der Große Brockhaus, [14]1978, Bd. 3, S. 438 f.

64 Ebd. Bd. 12, S. 235.

Jahren der zeitliche Abstand zu den behandelten Geschehnissen so groß, daß die mit dem Begriff zeitgenössisch verbundenen Assoziationen weitgehend verblaßt sind und Bedenken dagegen in den Hintergrund treten können. Er bedeutet keine Diskriminierung der Deutschen aus der DDR, wie von deren Verbänden aufgefaßt, sondern ist die eher neutrale Bezeichnung des Sachverhalts. Die gegen ihn vorgebrachten politischen Argumente können in einer wissenschaftlichen Arbeit keine Rolle spielen. Daneben besitzt er den Vorteil, auch zeitgenössisch bereits im gleichen Sinn – worauf natürlich zu achten sein wird – benutzt worden zu sein.

Diesen Vorteil besitzt der Flüchtlingsbegriff ebenfalls. Ihn für die Wandernden insgesamt zu verwenden, ist jedoch nicht korrekt, wie anhand der Lexikondefinition gezeigt wurde, wenn auch beispielsweise die Umstände, unter denen die DDR verlassen wurde, durchaus den Charakter einer Flucht trugen. Dieser Begriff setzt aber hier pars pro toto. Wenn er dennoch teilweise als Oberbegriff benutzt wurde, so wohl zumeist, um durch den Sprachgebrauch bereits in einem bestimmten Sinne zu wirken. Eine Flucht, die mit politischen Zwangsmaßnahmen in Verbindung gebracht wurde, genoß einen höheren Stellenwert als eine Wanderung, die mit persönlichen und wirtschaftlichen Motiven in Zusammenhang stehen konnte. Den Verbänden dürfte an einer Aufwertung ihrer Klientel gelegen gewesen sein, um Verteilungskämpfe von einer günstigeren Ausgangsposition aus führen zu können. Den für die Zuwanderer zuständigen Bundesressorts lag an einer positiven Beurteilung der Gruppe im In- und Ausland, um die Ausgaben dafür leichter rechtfertigen zu können und eventuell neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Daß das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen im Gegensatz zu den Bemühungen des Vertriebenenressorts um eine eindeutige Begrifflichkeit in seiner Veröffentlichung von 1961 allgemein von Flüchtlingen spricht, mag zusätzlich daran liegen, daß bei der Rivalität, wie sie zu Blütezeiten des Kalten Krieges zwischen den beiden deutschen Staaten herrschte, eine große politische Fluchtbewegung die Überlegenheit oder zumindest die größere Anziehungskraft der eigenen Anschauungen und nicht nur des Wirtschaftssystems bewies.[65]

In der Arbeit soll der Flüchtlingsbegriff nur für diejenigen Zuwanderer benutzt werden, die aus politischen Motiven ihre Heimat verließen, die also ab 1950 zumindest eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Notaufnahmegesetz erhielten. Der Begriff Sowjetzonenflüchtling soll gemäß dem Bundesvertriebenengesetz verwandt werden.

---

65 Offenbar bezieht sich Dr. Essen im oben zitierten Vermerk auf derartige Publikationen.

2. Umfang und Struktur der Fluchtbewegung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Politik der Bundesrepublik von 1949–1961, die sich auf die Deutschen aus der DDR bezog. Zum besseren Verständnis der Problematik wird ihr ein Kapitel vorangestellt, welches den Umfang des Flüchtlingsstroms und grob seine demographische Struktur beschreibt. Außerdem wird nach den Gründen gefragt, die zu einer Flucht aus der sowjetisch besetzten Zone führten, sowie kurz auf die Auswirkungen der Wanderung für beide Teile Deutschlands eingegangen. Das hier dargestellte Faktenfundament ist als Hintergund für das Verständnis und die Beschäftigung mit der Flüchtlingspolitik unentbehrlich. Gleichwohl ist auch eine solche Beschreibung nicht unproblematisch.

a) Der Umfang der Fluchtbewegung und statistische Probleme

Den Umfang der Zuwanderung zu bestimmen, bereitet Schwierigkeiten, denn klares und eindeutiges Zahlenmaterial liegt nicht vor. Deshalb werden in Tabelle 3 die Ergebnisse mehrerer Statistiken parallel aufgeführt.

Wanderungsstatistik

Eine Hauptursache für die Schwierigkeit, den Umfang der Zuwanderung zu bestimmen, liegt darin begründet, daß die Wanderungsstatistik der Bundesrepublik recht ungenau ist. Sie beruht auf den polizeilichen Melderegistern, welche fehleranfällig sind. Der Fortschreibungsfehler dieser Statistik betrug von der Volkszählung 1950 bis zur nächsten 1961 750 000 – 800 000 zuviel gezählte Personen.[1] Außer administrativen Fehlern lag die Hauptfehlerquelle wohl darin, daß eine Meldung beim Zu- und Fortzug zwar Pflicht war, aber nicht mit einer Strafe belegt wurde, so daß ein Umgehen der Meldung und vor allem der Abmeldung durchaus vorstellbar ist. Daneben wurden aber auch die Personen erfaßt, die von Anfang an nur eine begrenzte Zeit in der Bundesrepublik bleiben wollten, zum Beispiel wegen eines längeren Besuchs oder eines Studiums, sich währenddessen aber an- und abmeldeten.

Ein weiteres Problem der Wanderungsstatistik besteht in der Behandlung Berlins. Die Stadt wurde in der Statistik zumeist als Einheit betrachtet, also kein Unterschied nach dem Ost- und dem Westteil gemacht.[2] Aber selbst wenn eine Differenzierung versucht wurde, war doch eine genaue Abgrenzung der aus West-Berlin Zuwandernden nach Flüchtlingen und Einwohnern der westlichen Sektoren nicht möglich.[3] Die mangelhafte Unterscheidungsmöglichkeit zwischen Fluchtbewegung und normaler Wanderung aus Berlin erschwert aber ein Herausarbeiten des Flüchtlingsstroms und erlaubt nur ungenaue Angaben.

---

1 Vgl. H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 48–49.

2 So auch noch zum Beispiel in der Zuzugsstatistik des Statistischen Jahrbuchs 1961, S. 77.

3 Vgl. Die Wanderungen im Jahre 1956 (Statistik der Bundesrepublik, Bd. 209), Hrsg.: Statistisches Bundesamt, 1958, S. 6 und Statistisches Jahrbuch 1963, S. 68.

Ist man mit Hardin der Meinung, daß der erwähnte Fortschreibungsfehler der Wanderungsstatistik hauptsächlich auf die mangelnde Erfassung der Rückwanderer zurückzuführen sei[4], so spiegelt diese Statistik genauer den über die Zonengrenze in die Bundesrepublik fließenden Strom.

Den Umfang der Wanderung in die sowjetische Besatzungszone zu bestimmen, ist sehr schwierig. Hier ist nur ein Rückgriff auf die Wanderungsstatistik selbst möglich – mit all den beschriebenen Mängeln. Danach pendelten die Werte zwischen 1950 und 1961 um 40 000 Fortzüge in die SBZ pro Jahr.[5] Deutlich lassen sich Parallelen zur Zuwanderung feststellen: In den Jahren der größten Zuwanderung, 1953 und 1960/61, erreichten die Fortzüge in die DDR und Ost-Berlin ihre Tiefststände.

Diese Werte sind aus den genannten Gründen sicher zu niedrig. Jedoch eine zusätzliche Abwanderung von knapp 80 000 Personen pro Jahr anzunehmen, wie es Hardin tut, scheint etwas hochgegriffen, zumal wenn man die Zahl der »nach unbekannt« Verzogenen zum Vergleich heranzieht.[6] Hardin übersieht beispielsweise, daß in der Wanderungsstatistik die Flüchtlinge doppelt gezählt werden, die zunächst aus der SBZ flohen, dann zurückkehrten, um schließlich doch wieder in die Bundesrepublik zu wandern. Ehemalige Bewohner der SBZ stellten nach der Wanderungsstatistik knapp die Hälfte der West-Ost-Wanderer. Hierzu liegen Angaben nur für den Fortzug allein in die SBZ ohne Ost-Berlin ab 1953 vor. Danach wurden registriert:

Tabelle 1: Fortzüge in die SBZ

		davon Zuwanderer	in v. H.
1953	10 607	5 605	52,8
1954	31 816	14 860	46,7
1955	32 255	14 329	44,4
1956	30 616	keine Angabe	
1957	36 676	19 203	52,4
1958	26 621	13 576	51,0
1959	26 524	12 150	45,8
1960	20 136	8 282	41,1
1961	14 564	keine Angabe	

Zusammengestellt aus: Statistisches Jahrbuch, 1955–1963.

Volkszählung

Bei der Volkszählung von 1961 ist als Quelle der Verzerrung besonders zu bemerken, daß die Erhebung bezüglich Flüchtlingen davon abhängig war, ob

4 Vgl. W. R. Hardin, 1971, S. 84.

5 Vgl. die Angaben D. Storbecks, 1963, S. 157 (Anm. 16) und Statistisches Jahrbuch 1963, S. 68. Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte gab am 14. 1. 1955 etwas abweichende Werte an (BA, B 136/9432).

6 17 376 Personen im Jahr 1953 (ebd.) und 5 077 im Jahr 1959 (Statistisches Jahrbuch 1961, S. 71).

der Betreffende sich selbst als solcher einstufte. Tat er das nicht, was aus den unterschiedlichsten Gründen geschehen konnte, blieb er bei der Flüchtlingsstatistik unberücksichtigt.[7] Daher dürften die Angaben etwas zu niedrig liegen. Vertriebene und die schon in der Bundesrepublik geborenen Kinder erhöhen die Zahl wiederum, lassen sich jedoch bei der Volkszählung von 1961 eliminieren.

Volkszählungen sind Querschnitte, es wird nur registriert, wer sich zum Zeitpunkt der Zählung in der Bundesrepublik aufhält. Das hat den Vorteil, daß Doppelzählungen nicht vorkommen und kein Fehler durch eine nicht registrierte Rückwanderung entsteht. Andererseits ist die Bestimmung des Fluchtzeitpunktes nicht möglich, wenn nicht, wie in der Volkszählung von 1961, ausdrücklich danach gefragt wird. Auch wird die Wanderung nicht in ihrer vollen Größe erfaßt, da eben die Rückwanderer unter den Flüchtlingen schon abgezogen sind.

Notaufnahme-Statistik

Doppelzählungen und keine Berücksichtigung der Rückwanderung in die sowjetische Besatzungszone zeichnen wie die Wanderungsstatistik auch die Notaufnahme-Statistik aus, die von den Aufnahme-Dienststellen seit dem 1. September 1949 geführt wurde, also auch schon vor Einführung der Notaufnahme-Regelung durch das Gesetz vom 22. August 1950. In dieser Statistik sind alle Flüchtlinge erfaßt, die einen Aufnahmeantrag stellten. Das bedeutet eine Zählung auf freiwilliger Basis, da ein Aufnahmeverfahren nicht zwingend durchlaufen werden mußte, wenn auch eine Aufnahme vorteilhaft war. So ist davon auszugehen, daß die Werte wieder unter dem tatsächlichen Umfang der Fluchtbewegung liegen. Vertriebene sind darin insoweit eingeschlossen, als sie einen Aufnahmeantrag stellten, also sofern sie sich aus dem Erhalt der Flüchtlingseigenschaft Vorteile versprachen. Blücher ermittelte für 1955 einen Vertriebenenanteil von 25%.[8]

Interessant ist hier nun die Frage, wieviele Flüchtlinge an dem Aufnahmeverfahren vorbeiliefen. Ein Teil der Zuwanderer wird sich aus den verschiedensten Gründen (das Vorhandensein von Arbeit und Wohnung, besonders bei nachziehenden Familienangehörigen; Antizipierung einer Ablehnung) nicht um eine Aufnahme bemüht haben. Besonders Vertriebene werden in einem größeren Umfang auf die Stellung eines Aufnahmeantrags verzichtet haben, da ihnen, falls sie bis zum 31. Dezember 1952 in die Bundesrepublik gekommen waren[9], bei Anerkennung der Vertriebeneneigenschaft automatisch weitgehende Vorteile eingeräumt wurden. Neben dem Aufnahmeverfahren konnten die Länder auch in eigener Zuständigkeit Zuzugsgenehmigungen erteilen.[10] Diese Regelung stammte aus der Zeit der Militär-

7 Vgl. H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 49.

8 Vgl. V. von Blücher, 1959, S. 11. Er konnte außerdem ermitteln, daß ein Teil der Befragten legal in die Bundesrepublik gereist war. Diese wollten in ihrem Urlaub das Notaufnahmeverfahren durchlaufen und im Falle einer Ablehnung wieder an den alten Arbeitsplatz in der DDR zurückkehren.

9 Stichtag des Bundesvertriebenengesetzes, § 10 (vgl. BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, S. 204).

10 Siehe unten S. 74–84.

Uelzen
mit den Jugendlagern Sandbostel und Westertimke
das Haupttor der Bundesrepublik Deutschland
für Sowjetzonenflüchtlinge
Sandbostel
Westertimke
Uelzen
Elbe
1950 72323
1951 48674
1952 44505
1953 68565
Zonen-grenze
Insgesamt suchten im Zeitraum 1950 bis 1953 rd. 670000 Sowjetzonenflüchtlinge Aufnahme im Bundesgebiet. Davon kamen über die Lagergruppe Uelzen 230000
25000
20000
15000
10000
5000
Flüchtlingsdurchgang im Lager Uelzen
1950
1951
1952
1953

regierungen und wurde bis 1952/1953 angewandt. 1958 gab das Bundesvertriebenenministerium eine Zahl von 931 601 ausgestellten Zuzugsgenehmigungen für die Jahre 1949 - 1953 mit klar abnehmender Tendenz an.[11]

Im Januar 1956 schätzte man im Bundesvertriebenenministerium den Anteil der das Notaufnahmeverfahren meidenden Zuwanderer auf 10 – 15%.[12] Genaue Zahlen lassen sich aber auch hier nicht ermitteln. Ein Vergleich von Zuzugsstatistik und Notaufnahmestatistik (beides Wanderungsstatistiken ohne Ausschluß der Vertriebenen im Gegensatz zur Volkszählung) zeigt eine Differenz von ca. einer Million Personen. Damit hätten etwa 27% der Flüchtlinge keine Notaufnahme beantragt.[13] Der Vergleich ist methodisch natürlich problematisch, da beide Statistiken auf verschiedenen Berechnungen beruhen und da Meldung und Stellung des Notaufnahmeantrags nicht zeitgleich, also auch über die Jahresgrenzen verschoben, stattgefunden haben können.

Die Vertriebenen in den Flüchtlingsstatistiken

Eine ganz allgemeine Schwierigkeit bildet die Zusammensetzung der Abwanderung nach dem Herkunftsgebiet der Migranten. Denn unter den Zuwanderern befanden sich, anfangs sogar überwiegend, viele Deutsche aus den ehemaligen Ostgebieten, die nach mehr oder weniger langem Aufenthalt in die westlichen Zonen weiterwanderten. Sie erscheinen in allen Statistiken, die die Flucht aus der sowjetischen Besatzungszone dokumentieren, und lassen sich nur abziehen, sofern zusätzlich der Wohnort 1939 (wie bei den Volkszählungen 1946 und 1950) oder die Zuerkennung der Vertriebeneneigenschaft ermittelt wurde (wie bei der Volkszählung 1961). Es läßt sich natürlich prinzipiell fragen, ob nicht ein Vertriebener, der sich längere Zeit in der sowjetischen Besatzungszone aufgehalten hat, auch als Flüchtling anzusprechen ist, da er sich vermutlich ebenfalls aufgrund der besonderen Lage in der SBZ zur nochmaligen Wanderung veranlaßt sah. Gegen eine allgemeine Einbeziehung dieser Personengruppe spricht jedoch, daß zumindest in den ersten Jahren nach der Vertreibung die Bereitschaft zur Weiterwanderung groß gewesen sein wird, da eine neue, gefestigte Existenz noch nicht wieder aufgebaut war. Ganz allgemein fehlten Bindungen an die Heimat, die Familie oder Freunde, die von einer Abwanderung abhielten. Daraus ergibt sich, daß es sicher nur bei einem Teil der geflüchteten Vertriebenen gerechtfertigt ist, sie mit den Flüchtlingen, die ihre Heimat in dem Gebiet der SBZ

---

11 Quelle: Anlage zu einem Brief des Bundesvertriebenenministeriums an das Kanzleramt v. 17. 1. 1958 (BA, B 136/9434) und einer einem Brief an den Gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages v. 17. 9. 1958 beigefügten Tabelle (BA, B 106/24811). In einem Schreiben an das Bundesverfassungsgericht v. 19. 1. 1953 wurden allerdings noch andere, niedrigere Zahlen genannt, die aber auch die abnehmende Tendenz bestätigen (BA, B 106/24812).

12 Der Anteil sei so niedrig, weil die Gemeinden die Zuwanderer anhielten, die Notaufnahme zu beantragen, da ihnen bei positivem Entscheid Wohnungsbaumittel zuständen. Vorlage Oberregierungsrat Dr. Zdraleks für die Abteilungsleiter v. 31. 1. 1956 (BA, B 150/5694).

13 3,5826 Mio. Zuwanderer 1950–1961 (Stat. Jahrbuch 1963, S. 68)
–2,6093 Mio. Notaufnahmeanträge 1950–1961 (ebd. 67)
=0,9733 Mio., das entspricht 27,16%.

hatten, gleichzustellen, nämlich bei denjenigen, die sich eine neue Existenz aufgebaut hatten. Die Einbeziehung dieser Gruppe würde aber enorme methodische Probleme aufwerfen, da aus dem vorliegenden Material nicht einmal ersichtlich ist, wie lange der Aufenthalt in der SBZ gedauert hat. In der Bundesrepublik bekamen diese Flüchtlinge den Status als Vertriebene zuerkannt, wenn sie bis zum 31. Dezember 1952 hier eintrafen.[14] Danach Zugewanderte wurden rechtlich wie die Deutschen aus der DDR behandelt. Dies ist im weiteren zu beachten.

Umfang der Zuwanderung bis 1949

Für die Zeit der Militärregierung ist eine Bestimmung des zahlenmäßigen Umfangs der Zuwanderung am schwierigsten. Die von den Ländern zeitgenössisch genannten Zahlen eignen sich nur schlecht zur Feststellung des Umfangs der Flucht, da sie äußerst widersprüchliche Informationen geben. Eine Kontrolle der verschiedenen Zahlen und damit ein Vergleich ist kaum möglich, weil diejenigen, die als Flüchtlinge oder Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone gezählt wurden, ganz unterschiedlich – wenn überhaupt – definiert wurden und unterschiedliche Zeiträume und Stichtage gewählt wurden. Das veranlaßte Günter Granicky schon 1959 zu der Feststellung, daß »für die Jahre 1945–1949 auch nur in etwa zuverlässiges Zahlenmaterial über die Zuwanderung in das Bundesgebiet nicht vorhanden ist«.[15] Am zuverlässigsten erscheint daher für diesen Zeitraum eine von H. Reinhard Koch auf der Grundlage der Volkszählung von 1961 erstellte Tabelle, die auch mit den Ergebnissen der Volkszählungen von 1946 und 1950 übereinstimmt. Vertriebene und Zuwanderer aus West-Berlin wurden nicht berücksichtigt. Demnach wanderten aus dem Gebiet der sowjetischen in die westlichen Besatzungszonen zu:[16]

---

14 Stichtag des Bundesvertriebenengesetzes, § 10 (vgl. BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5. 1953, S. 204).

15 G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S, 488. So sprechen zum Beispiel Otto Siebke, Abteilungsleiter im Ministerium für Umsiedlung und Aufbau in Kiel, und Werner Middelmann, der Generalsekretär der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen, von »Registrierten« – ohne die Registrierung zu problematisieren – und geben an: Middelmann für den 1.1. 1948: 304776 Flüchtlinge in der amerikanischen und 526955 in der britischen Zone, Siebke für den 1.11. 1948: 271995 für die amerikanische und 502823 für die britische Zone (Vgl. O. Siebke, 1949, S. 41–44; Bericht Middelmanns in der 3. Sitzung des Flüchtlingsausschusses des Wirtschaftsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebiets am 6.4. 1948 [BtA, 2/749]).

16 Berechnungen nach: H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 51.

Volkszählung	29.10. 1946	1,02	Mio.	Deutsche	aus	der	DDR	& Ost-Berlin
"	13. 9. 1950	1,56	"	"	"	"	"	
"	6. 6. 1961	3,10	"	"	"	"	"	& Berlin

Aus: F. Engel, 1980, S. 29. Die Probleme der Volkszählungsergebnisse wurden oben behandelt. Die Zahlen für die Zuwanderung 1946–1950 ohne Berücksichtigung der Vertriebenen, die nach einem Aufenthalt in der russischen Zone weiterwanderten, entsprechen auch den Ergebnissen der Volkszählungen 1946 und 1950: addiert man zu dem Ergebnis der Volkszählung von 1946 die Zuwanderungszahlen von Koch für die Jahre 1947–1949, ergeben sich 1463000 Flüchtlinge. Die Differenz von 124000 zu dem Ergebnis der Zählung von 1950 entspricht der Zuwandererzahl knapp eines Jahres. Und 11 Monate sind bei der Addition auch unberücksichtigt geblieben: November und Dezember 1946 sowie Januar bis Septem-

Tabelle 2: Die Zuwanderung in die drei westlichen Zonen 1944/1945–1949

	Einwohner aus der sowj. Besatzungszone	Vertriebene
1944/45	290 300	523 400
1946	169 900	479 300
1947	133 000	198 400
1948	138 900	166 300
1949	144 100	129 000
insgesamt	876 200	1 496 400

Nach der Volkszählung von 1950 befanden sich am 13. September 1950 1,56 Millionen Deutsche in der Bundesrepublik, die ihren Wohnsitz am 1. September 1939 in dem Gebiet der späteren DDR hatten.[17] Hingewiesen sei an dieser Stelle bereits darauf, daß sich das Verhältnis von zuwandernden Flüchtlingen und Vertriebenen in diesen Jahren umkehrte. Im Jahr 1949 verließen zum ersten Mal mehr Einheimische als Vertriebene die SBZ.

Der Gesamtumfang der Zuwanderung

Auch den Umfang der Zuwanderung insgesamt zu bestimmen, bleibt aufgrund der statistischen Probleme schwierig. Versucht man, die Vertriebenen, die einen Vertriebenenausweis A oder B erhielten, sowie die in der Bundesrepublik geborenen Kinder der Zuwanderer, die die Rechtsstellung ihrer Eltern übernahmen – immerhin nahezu eine halbe Million[18] –, unberücksichtigt zu lassen, so erscheint unter Einbeziehung der Rückwanderung[19] der Wert von knapp 2,75 Mio. Personen, die seit dem Kriegsende bis 1961 nach Westdeutschland zugewandert waren und die 1961 in der Bundesrepublik wohnten, als ein realistischer Annäherungswert.[20]

---

ber 1950 (vgl. F. Engel, 1980, S. 29). Die absolut niedrigeren Zahlen bei Koch erklären sich aus dem Umstand, daß er die Zuwanderung nach Jahren aufschlüsselt, also nur die jeweils Wandernden erfaßt, während die bei Engel referierten Volkszählungen kumuliert alle bis zu einem bestimmten Zeitpunkt Zugewanderten berücksichtigen. Das liegt an der unterschiedlichen Fragestellung der Volkszählungen selbst. Während 1946 und 1950 nur nach dem Wohnort am 1. 9. 1939 gefragt wurde, ermittelte man 1961 zusätzlich das Jahr des Zuzugs (vgl. F. Engel, 1980, S. 25–29 und H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 49, 51).

17 Vgl. F. Engel, 1980, S. 29.

18 Vgl. die Zahlen der Volkszählung 1961 bei H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 51.

19 Die Wanderungsstatistik ermittelte rund 500 000 Rückwanderer bis 1961 (vgl. Tabelle 3). Da die Erfassung nicht vollständig war, dürfte die tatsächliche Rückwanderung größer gewesen sein.

20 Die folgenden Überlegungen fußen im wesentlichen auf dem in den Tabellen 2 und 3 dargebotenen Zahlenmaterial. Die Volkszählung 1961 ermittelte 2,5658 Mio. Zuwanderer im oben definierten Sinn (vgl. ebd.). Dieser Wert dürfte durch die erwähnte Selbsteinschätzung etwas zu niedrig liegen. Die Notaufnahmestatistik zählte bis 1961 2,6685 Mio. gestellte Anträge. Addiert man hierzu die etwa 1 Mio. Zuzugsgenehmigungen, die die Länder aus-

Tabelle 3: Die Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1949–1961

(Angaben in Tsd.)	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	gesamt
Wanderungsstatistik[a]														
1. Zuzüge aus der SBZ & Ost-Berlin in die BRD & West-Berlin	k.A.[g]	337,3	287,8	232,1	408,1	295,4	381,8	396,3	384,7	226,3	173,8	225,4	233,5	3 582,5
2. Fortzüge aus der BRD & West-B. in die SBZ & Ost-B.	k.A.	56,7	45,3	30,9	28,1	49,0	48,7	46,7	52,6	38,7	38,7	28,5	23,1	487,0
Volkszählung 1961: Deutsche aus der SBZ & Ost-B. nach dem Zuzugsjahr[b]														
3. – insgesamt	273,1	257,1	176,8	166,9	288,0	185,8	246,3	262,3	258,8	183,1	118,7	178,2	74,3[d]	2 669,4
4. – ohne Vertriebene (Ausweis A+B)	144,1	151,0	113,9	112,1	203,4	128,7	182,6	192,8	180,5	121,7	85,0	146,0	68,8[d]	1 830,6
5. – 4 von 3 in v.H.	52,8	58,7	64,4	67,2	70,6	69,3	74,1	73,5	69,7	66,5	71,6	81,9	92,6	68,6
Notaufnahmestatistik[c]														
6. Aufnahmesuchende	59,2[e]	197,8	165,6	182,4	331,4	184,2	252,9	279,2	261,6	204,1	143,9	199,2	207,0 *103,2*[f]	2 668,5
7. Männerüberschuß	k.A.	k.A.	k.A.	22,9	3,6	4,4	16,2	0,9	9,5	–16,8	–6,4	–3,2	–6,5	24,5
8. Frauenanteil in v.H.	k.A.	k.A.	k.A.	43,7	49,5	48,8	46,8	49,8	48,2	54,1	52,3	50,8	51,6	49,6
9. Personen, die zuvor aus der BRD in die DDR gewandert waren[h]	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	1,4	3,5	6,7	9,6	8,7	9,0	k.A.	k.A.	–
10. in v.H.[h]	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0,8	1,4	2,4	3,7	4,3	6,3	k.A.	k.A.	–
11. Zugezogene, die keine Notaufnahme beantragten (1./6.)	–	139,5	122,2	49,7	76,7	111,2	128,9	117,1	123,1	22,2	29,9	26,2	26,5	973,3
12. in v.H.	–	41,4	42,5	21,4	18,8	37,6	33,8	29,6	32,0	9,8	17,2	11,6	11,4	27,2

[a] Statistisches Jahrbuch 1963, 68. [b] H.R. KOCH: Flucht und Ausreise, 1986, 51. [c] Statistisches Jahrbuch 1962, 73. [d] bis 5. Juni 1961. [e] ab 1. September 1949. [f] Wert für das erste Halbjahr 1961. Aus: Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen: Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, Schaubild im Anhang. [g] keine Angabe. [h] Vgl. die Angaben im Sprechzettel für den Staatssekretär im Bundesvertriebenenministerium für eine Sitzung des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 12. Mai 1960 vom 10. d.M., der das Ergebnis einer Befragung im Aufnahmeverfahren enthält. BA B 150/6427.

Tabelle 4: Antragsteller, Aufgenommene und Abgelehnte im Bundesnotaufnahmeverfahren

	Antrag-steller	davon aufgenommen	in v. H.	abgelehnt	in v. H.
1949	129 245	39 659	34,7	74 768	65,5
1950	197 788	54 449	37,4	91 174	62,6
1951	165 648	51 861	38,8	81 594	61,2
1952	182 393	113 611	78,7	30 670	21,3
1953	331 390	315 470	95,5	15 023	4,5
1954	184 198	142 855	81,4	32 560	18,6
1955	252 870	212 982	82,5	45 276	17,5
1956	279 189	245 292	88,0	33 367	12,0
1957	261 622	253 290	96,2	10 019	3,8
1958	204 092	215 056	99,1	1 941	0,9
1959	143 917	137 437	98,5	2 096	1,5
1960	199 188	186 640	98,7	2 537	1,3
1961	207 026	208 332	99,0	2 104	1,0

Aus: Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.), Betreuung, 1962, S. 19 f. Die Summe der aufgenommenen und abgewiesenen Zuwanderer entspricht nicht der Anzahl der Antragsteller. Das liegt an der zeitlichen Verschiebung von Antragstellung und Entscheidung über die Jahresgrenzen hinweg, besonders bei langwierigen Beschwerdefällen, und an der ab 1953 gegebenen Möglichkeit der nachträglichen Aufnahme.

Einfacher ist es, Gruppen mit besonderer Rechtsstellung zu beziffern.[21] Zunächst sind hier die nach dem Bundesvertriebenengesetz von 1953 anerkannten Sowjetzonenflüchtlinge anzusprechen. Bei der Volkszählung 1961 gaben 682 700 Zuwanderer an, im Besitz eines Flüchtlingsausweises C zu sein, das entspricht einem Viertel der Zuwanderer.[22] Diese Gruppe war mit

sprachen, und einen fiktiven Wert von 15% der am Notaufnahmeverfahren Vorbeilaufenden (vgl. zu beiden Annahmen den Abschnitt »Notaufnahme-Statistik«.) und subtrahiert von dieser Summe den sich bei der Volkszählung ergebenden Wert von 30% an Vertriebenen, so kommt man auf 2,8481 Mio. Zuwanderer im Jahr 1961. Dieser Wert dürfte aufgrund der mangelnden Berücksichtigung von Rückwanderung und doppelter Antragstellung zu hoch liegen. Wird vom in der Wanderungstatistik ermittelten Wert von 3,5825 Mio. Zuzügen zunächst wiederum der Vertriebenenanteil von 30% abgezogen und sodann die ermittelte Rückwanderung (als wohl vertretbare Prämisse wird hier vorausgesetzt, daß Vertriebene nur in geringem Umfang zu den Rückwanderern zählten), so erhält man für die Jahre 1950–1961 eine Zahl von 2 020 750 Zuwanderern. Addiert mit den in der Volkszählung 1961 ermittelten Werten für die Jahre 1944/45–1949 ergibt sich eine Summe von 2 896 950 Zuwanderern. Auch diese Zahl muß wegen der mangelnden Berücksichtigung von Doppelzählungen als zu hoch gelten.

21 Vgl. hierzu die Ausarbeitung des Bundesvertriebenenministeriums »Die Aufnahme und Rechtsstellung der Zuwanderer aus der SBZ in der Bundesrepublik« v. Januar 1958 (BA, B 150/2567).

22 Vgl. H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 51.

den weitgehendsten Rechtsansprüchen und Vergünstigungen aus den verschiedensten Gesetzen ausgestattet. Sie konnten beispielsweise Leistungen nach für Flüchtlinge geschaffenen Gesetzen wie dem BVFG, dem Lastenausgleichsgesetz und dem Häftlingshilfegesetz, aber auch nach allgemeinen Bestimmungen wie dem Bundesentschädigungsgesetz geltend machen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorlagen.[23]

Des weiteren unterschieden sich die Zuwanderer darin, ob sie die Notaufnahme erhalten hatten oder nicht. Die Aufnahmequote nahm im Laufe der Jahre enorm von unter 40% auf 99% zu.

Bis 1961 waren 2 137 095 Zuwanderer aufgenommen, das sind 86% der Antragsteller.[24] Unter den Aufgenommenen befanden sich nur 14,2% politische Flüchtlinge, die wegen einer besonderen Zwangslage aufgenommen worden waren. Die übrigen erhielten aufgrund anderer Bestimmungen – zum Zwecke der Familienzusammenführung[25] oder weil sie eine ausreichende Lebensgrundlage nachweisen konnten[26] – bzw. aufgrund einer Ermessensentscheidung des Aufnahmeausschusses die Aufnahme. Die Aufnahmen aufgrund Ermessens machten relativ konstant etwa 70% aller Aufnahmen überhaupt aus. Die Aufgenommenen erhielten einige Vergünstigungen. Am meisten ins Gewicht fiel hierbei, daß sie bevorzugt mit Wohnraum versorgt wurden. Aber nicht allen Aufgenommenen wurden alle Vergünstigungen zuteil. So erhielten jugendliche Zuwanderer und bis Ende der fünziger Jahre auch die aufgrund einer ausreichenden Lebensgrundlage Aufgenommenen nicht bevorzugt Wohnungsraum. Letztere, immerhin 13% der Aufgenommenen, waren außerdem bis 1957 von der Verteilung auf die Bundesländer ausgeschlossen und mußten besondere Voraussetzungen für den Erhalt von Arbeitslosengeld erfüllen.

Als letzte Gruppe sind die nicht Aufgenommenen anzusprechen. Das waren die Personen, die im Notaufnahmeverfahren abgelehnt worden waren oder sich keinem Aufnahmeverfahren gestellt hatten. Bis 1961 dürfte diese Gruppe bei relativer Schrumpfung im Vergleich zu den Aufgenommenen eine Stärke von einer Dreiviertelmillion Menschen erreicht haben. Sie kamen nicht in den Genuß von besonderen Betreuungsmaßnahmen und waren zunächst ganz auf Fürsorge angewiesen. Später konnten sie jedoch an den Vergünstigungen der Fremdrentenregelung und mit gewissen Einschränkungen der Beamtenversorgung und der Arbeitslosenregelung teilnehmen. Damit nahmen die Unterschiede zwischen der Rechtsstellung der Aufgenommenen und der nicht Aufgenommenen ab, zumal zusätzlich die Verteilung in der Bundesrepublik und die Versorgung mit Wohnraum an Stellenwert verloren.

---

23 Siehe dazu S. 196–285.

24 Vgl. hier wie zu dem folgenden die Tabellen 4 und 5. Auch bei dieser Zahl ist zu berücksichtigen, daß Doppelzählungen vorgekommen sein können, wenn eine Person das Notaufnahmeverfahren mehr als einmal durchlief.

25 § 94 BVFG.

26 Artikel 11, Absatz 2 GG.

Tabelle 5: Die aufgenommenen Flüchtlinge nach den Aufnahmegründen vom 1.7.1953 bis 31.12.1961

Jahr	Aufgenommene insgesamt	davon A. Aufgrund eines Rechtsanspruches: Zwangslage		Familienzusammenführung § 94 BVFG		Ausreichende Lebensgrundlage; Art.11 Abs.2 GG		B. Aufgrund Ermessens: Sonstige Familienzusammenführung		Jugendlichkeit (besondere Fürsorge)		In Härtefällen	
		Anzahl	v.H. Sp. 1	Anzahl	v.H. Sp. 1	Anzahl	v.H. Sp. 1	Anzahl	v.H. Sp. 1	Anzahl	v.H. Sp. 1	Anzahl	v.H. Sp. 1
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1953: 2.Hj.	102 157	25 795	25,3	4 913	4,8	1 025	1,0	11 665	11,4	16 896	16,5	41 863	41,6
1954	142 855	20 916	14,7	6 859	4,8	14 033	9,8	23 604	16,4	24 782	17,3	52 661	36,9
1955	212 982	19 007	8,9	6 804	3,2	43 232	20,3	28 872	13,6	47 043	22,1	68 024	31,9
1956	245 292	25 613	10,4	7 531	3,1	53 127	21,7	30 419	12,4	39 715	16,2	88 887	36,2
1957	253 290	18 655	7,4	7 807	3,1	39 790	15,7	34 635	13,7	46 480	18,3	105 923	41,8
1958	215 056	32 617	15,2	6 885	3,2	31 636	14,7	36 223	16,8	23 253	10,8	84 442	39,3
1959	137 437	19 898	14,5	6 185	4,5	17 269	12,6	22 932	16,7	18 046	13,1	53 107	38,6
1960	186 640	39 453	21,1	4 915	2,6	18 578	10,0	22 849	12,3	21 273	11,4	79 572	42,6
1961	208 332	40 028	19,2	4 809	2,3	16 289	7,8	22 077	10,6	21 492	10,3	103 637	49,8
1953: 2.Hj. bis 1961	1704041	241982	14,2	56708	3,3	234979	13,8	233276	13,7	258980	15,2	678116	39,8

Aus: Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Betreuung, 1962, S. 25.

Damit sind die wesentlichen Gruppen der Zuwanderer umrissen und zahlenmäßig gewichtet. Daß für bestimmte gesetzliche Regelungen noch andere Unterscheidungskriterien von Belang waren, ist beispielsweise für das Häftlingshilfegesetz unmittelbar einsichtig. Auf solche Segmente des Zuwandererstroms wird je im Einzelfall eingegangen.

b) Die Struktur des Flüchtlingsstroms

Altersstruktur

Zur Altersstruktur der Flüchtlinge ist Tabelle 6 eingefügt. In ihr sind die Verhältniszahlen für sechs Altersgruppen pro Fluchtjahr aufgeführt. Als Vergleichsmaßstab ist am Ende die Altersstruktur der DDR-Bevölkerung aus dem Jahr 1957 angefügt. Am auffälligsten ist, daß etwa die Hälfte der Flüchtlinge stets jünger als 25 Jahre waren, während ihr Anteil an der Bevölkerung der DDR 1957 nur 36,5% betrug. Auf die Gruppe der 14– bis 44–jährigen entfallen überproportional viele Personen, in den Jahren 1949 und 1950 nach der Statistik über 70%, das ist das Doppelte des Anteils dieser Gruppe an der Bevölkerung der DDR. Die Gruppe der bis 17jährigen erreichte ihren größten Anteil in den Jahren 1953 und 1954, danach sank er ständig, bis er sogar bei den über 14jährigen 1960 und 1961 kleiner war als ihr Bevölkerungsanteil. Interessanterweise erreichte die Gruppe der 18– bis 24–jährigen 1953 und 1954 im Gegensatz zu den Jüngeren ihren kleinsten Anteil. Der Anteil dieser Flüchtlingsgruppe wich am stärksten von der Struktur der DDR-Bevölkerung ab, teilweise übertraf er sie um das 2,5–fache. Während der Anteil der bis 44–jährigen Antragsteller ab 1958 deutlich kleiner war als vordem – der Anteil der 25– bis 44–jährigen sank konstant von 1949–1959 –, machte der Anteil der älteren Jahrgänge zu diesem Zeitpunkt einen Sprung und stellte nun etwas mehr als ein Viertel der Zuwanderer. Zuvor war es nur ein Fünftel gewesen. Selbst der Anteil der über 65–jährigen erreichte nun die Hälfte seines Bevölkerungsanteils in der DDR. Betrachtet man die absoluten Zahlen, so ist festzustellen, daß bei dieser Gruppe die Zahl der Antragsteller 1959, dem Jahr mit der geringsten Fluchtbewegung, nicht zurückging, sondern sogar noch leicht anstieg. Diese Entwicklung fällt völlig aus dem Rahmen und spiegelt sich in einer außergewöhnlichen Verhältniszahl. Sie steht möglicherweise im Zusammenhang mit der Rentenreform von 1957.[27]

Tendenziell flohen also vor allem die Jüngeren. Allerdings wurde die Wanderung immer mehr zu einer allgemeinen Bewegung, was der Anstieg des Anteils älterer Jahrgänge beweist. Als mobilste Gruppe erwiesen sich die 18– bis 25–jährigen. Ihre Aufbruchsbereitschaft war offenbar allgemein so groß, daß zwar auch ihre Anzahl 1953/54 anstieg, aber nicht mehr derart zunehmen konnte, daß das Verhältnis zu den übrigen Altersklassen gewahrt blieb.

---

27 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1962, S. 73.

Tabelle 6: Die jährlichen Notaufgenommenen nach dem Alter

Angaben in v. H.	bis 3	14–17	18–24	25–44	45–65	über 65
1949	11,1	7,5	27,6	36,1	16,3	1,4
1950	10,7	7,7	23,4	38,8	17,9	1,5
1951	14,7	8,0	22,5	35,3	18,0	1,5
1952	19,9	8,7	19,1	32,2	18,6	1,5
1953	22,7	11,8	14,2	30,0	18,8	2,5
1954	21,0	12,9	15,2	29,4	17,2	4,3
1955	17,4	9,6	25,5	27,0	16,5	4,0
1956	17,5	9,4	22,1	27,4	18,9	4,7
1957	16,5	9,2	26,5	26,2	16,7	4,9
1958	17,3	8,1	22,7	25,2	20,5	6,2
1959	15,5	7,0	25,8	21,8	20,6	9,4
1960	17,4	5,7	25,6	23,4	20,7	7,1
1961	17,3	5,2	26,6	23,8	19,6	7,3
Struktur Bevölkerung DDR 1957	19,1	6,5	10,9	21,7	28,6	13,2

Aus: Jahresbericht über die Notaufnahme aus Berlin, 1958 (BA B 136/2722) und eigene Berechnungen nach dem Statistischen Jahrbuch 1962, 73.

Geschlechtsstruktur

Das Verhältnis der Geschlechter der Aufnahmeantragsteller geht bereits aus Tabelle 3 hervor. Ab 1958 stellten mehr Frauen als Männer einen Antrag. Waren 1952 die männlichen Bewerber noch in allen Altersklassen in der Mehrzahl, so änderte sich dies ab 1953. Die in diesem Jahr entstehenden Verhältnisse blieben bis 1961 in etwa gleich: In der Altersklasse bis 14 Jahren gab es ein leichtes Übergewicht der männlichen Flüchtlinge, in der von 14–25 Jahren ein erhebliches. Hier waren bis zu zwei Drittel der Antragsteller männlichen Geschlechts. In der Klasse von 18 bis 21 Jahren ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 7: Anteil der weiblichen Antragsteller im Notaufnahmeverfahren in der Altersgruppe von 18 bis 21 Jahren in v. H.

1952	32,2	1956	41,7	1959	39,1
1953	41,7	1957	38,9	1960	39,5
1954	44,3	1958	44,5	1961	41,2,
1955	34,2	1960	39,5		
das sind durchschnittlich		39,7%.			

In der Altersgruppe von 14 bis 18 Jahren wurden 42,7% der Anträge von Frauen gestellt und in der zwischen 21 und 25 Jahren 43,0%. Oberhalb der Altersgrenze von 25 Jahren dominierten ab 1953 jedoch fast ausnahmslos die weiblichen Antragsteller.[28] Die hohe Zahl männlicher Antragsteller in gewissen Altersstufen ist umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, daß 1950 der männliche Bevölkerungsanteil der DDR lediglich 44,5% betrug und Ende 1959 45,1%.[29]

Erwerbsstruktur

Der Erwerbspersonenanteil der Zuwanderer lag von 1952 an stets knapp über 60% bei einem Erwerbspersonenanteil der DDR von 46,7% ohne Ost-Berlin und 47,1% mit Ost-Berlin im Jahr 1960.[30] Für die Nicht-Erwerbstätigen ergibt sich folgendes Bild: Der Anteil der Hausfrauen und der der Kinder am Flüchtlingsstrom blieb konstant bei 11 bis 12% bzw. bei gut 20%. Der Anteil der Rentner und Pensionsempfänger erhöhte sich 1958 von bis dahin gleichbleibenden etwa 4,5% auf durchschnittlich 8,3% bis 1961 mit dem absoluten Höchstwert von 10,3% im Jahre 1959. Dieses Ergebnis entspricht wie der hohe Erwerbspersonenanteil den Beobachtungen, die bei der Betrachtung der Altersstruktur gemacht wurden. Der Anteil der Studenten unter den Antragstellern, der 1953 bei 0,1% lag, pendelte sich in den Jahren 1958 bis 1961 auf um 1% ein. Das ist ein recht erheblicher Anteil, wenn man bedenkt, daß der Prozentsatz der Studenten an der DDR-Bevölkerung zu dieser Zeit bei knapp 0,4% lag.[31] Werden nun nicht nur geflüchtete Studenten, sondern auch zuwandernde Abiturienten und in der DDR abgelehnte Studienbewerber dieser Gruppe zugerechnet, verdoppelt bis verdreifacht sich die Zahl der Antragsteller aus dieser Kategorie noch.[32] Dies ist ein Hinweis auf die in der Literatur allgemein festgestellte »Flucht des Geistes aus der SBZ«.[33]

---

28 Die Angaben dieses Abschnitts fußen auf der Notaufnahmestatistik im Statistischen Jahrbuch 1962, S. 73.

29 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1961, S. 562.

30 Beschäftigte am 30.9.1960/Wohnbevölkerung am 31.12.1960 (Statistisches Jahrbuch 1962, S. 586 und 594). Auch im bundesrepublikanischen Vergleich lag die Erwerbsquote der Deutschen aus der DDR über dem Durchschnitt. 1961, zum Zeitpunkt der Volkszählung, betrug sie in der Bundesrepublik insgesamt 48,1%, während die der Deutschen aus der DDR darunter bei 51,1% lag (die der Vertriebenen bei 44,8%) (vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie A: Bevölkerung und Kultur. Volks- und Berufszählung v. 6.6.1961, Heft 6: Vertriebene und Deutsche aus der SBZ. Verteilung und Struktur, Stuttgart/Mainz 1967, S. 43).

31 Statistisches Jahrbuch 1962, S. 593.

32 Zahlen für 1955 bis Oktober 1960 in: Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 18.

33 Vgl. ebd., S. 17–18; Die Flucht des Geistes aus der SBZ, 1961 und L. Wieland, 1968, S. 30. Auch ein Vergleich mit der westdeutschen Bevölkerung zeigt den hohen Anteil überdurchschnittlich Gebildeter unter den Zuwanderern. Bei der Volkszählung 1961 in der Bundesrepublik wurde ein Anteil von 3,4% der männlichen Gesamtbevölkerung festgestellt, der eine abgeschlossene Hochschulreife besaß. Bei den männlichen Deutschen aus der SBZ lag dieser Anteil bei 7,2% (bei den Vertriebenen bei 3,8%). Der Anteil von Frauen mit abgeschlossener Hochschulreife spiegelt ähnliche Verhältnisse: im Bundesdurchschnitt lag er bei 1,0%, unter den Deutschen aus der SBZ bei 2,1% (unter den Vertriebenen bei 1,3%) (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie A, Heft 6, S. 41).

Tabelle 8: Die Notaufgenommenen nach Berufsgruppen

(Angaben in v.H.)	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	gesamt
1. Pflanzenbau/ Tierwirtschaft	7,5	11,9	6,8	6,0	6,2	6,0	4,5	5,0	7,4	4,5	6,9
2. Industrie u. Handwerk	20,3	15,8	20,5	23,9	21,3	23,6	19,3	20,1	21,3	22,2	20,7
3. technische Berufe	1,8	1,6	1,5	2,1	2,0	2,1	2,1	2,4	2,6	3,0	2,1
4. Handel und Verkehr	13,7	10,7	10,8	12,3	12,0	12,0	11,8	12,0	11,8	11,9	11,8
5. Haushalts- und Gesundheitsdienst/ Körperpflege	4,9	4,8	5,3	4,7	4,7	5,2	5,8	5,3	4,8	4,9	5,0
6. Verwaltung und Recht	2,5	2,6	2,4	2,6	3,5	3,3	4,4	3,8	3,5	3,4	3,2
7. Geistes- und Kulturleben	1,8	1,3	1,6	1,6	1,4	1,4	2,6	2,0	1,9	2,0	1,7
8. unbestimmte Berufe	13,2	11,5	11,7	9,7	10,0	11,0	10,0	10,1	7,4	8,6	10,3
Erwerbstätige	65,7	60,2	60,6	62,9	61,1	64,6	60,5	60,7	60,7	60,5	61,7
9. Pensionäre/Rentner	1,5	3,5	5,0	4,4	5,4	5,8	6,8	10,3	7,6	8,3	5,6
10. Hausfrauen	13,0	12,5	12,3	11,5	12,4	10,0	11,3	10,3	10,5	9,5	11,4
11. Kinder und Schüler	19,8	23,9	21,6	20,5	20,6	18,9	20,2	17,7	20,4	20,4	20,6
12. Studenten	–	0,1	0,5	0,7	0,5	0,7	1,2	1,0	0,8	1,3	0,7
Nicht-Erwerbstätige	34,3	39,8	39,4	37,1	38,9	35,4	39,5	39,3	39,3	39,5	38,3

Aus: Deutsche Politik 1961, Sonderdruck Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Bonn 1962, 29.

Bei der Antragstellerstatistik von Erwerbstätigen bleiben die Anteile der Berufsgruppen im Zeitverlauf recht konstant. Bemerkenswerte Ausbrüche lassen sich vor allem bei den landwirtschaftlich Tätigen feststellen. Ihr Anteil verdoppelte sich nahezu 1953 und in bestimmten Monaten des Jahres 1960.

Tabelle 9: Antragsteller aus den Bereichen Pflanzenbau und Tierwirtschaft

		absolut	in v. H.
1952		13867	7,5
1953		39436	11,9
1954		12620	6,8
1955		15130	6,0
1956		17431	6,2
1957		15748	6,0
1958		9287	4,5
1959		7211	5,0
1960	Januar	592	6,0
	Februar	681	6,9
	März	1448	10,8
	April	1999	11,6
	Mai	2259	11,2
	insgesamt	14695	7,4
1961	1. Halbjahr	6263	6,1

Aus: Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 17.

Diese Werte spiegeln den politischen Druck wider, der auf Selbständige in der Landwirtschaft ausgeübt wurde. 1953 begann die Kollektivierung der Landwirtschaft mit Maßnahmen gegen Großbauern, und im Frühjahr 1960 erfolgte die Zwangskollektivierung aller selbständigen Bauern. 1953 stand dem enormen Anstieg der Zuwanderung aus dem landwirtschaftlichen Bereich – schließlich war 1953 das Jahr mit den meisten Antragsstellungen überhaupt, so daß sich die absolute Zahl der Flüchtlinge dieses Sektors verdreifachen mußte, um eine Verdoppelung des Anteils zu bewirken – und anderen Berufsgruppen, die ihren Anteil hielten, nicht im gleichen Maße eine Erhöhung des Zustroms aus dem industriellen und handwerklichen Bereich gegenüber, so daß dessen Anteil, der sonst ein Fünftel der Antragsteller ausmachte, um etwa 5% im Vergleich zu den anderen Jahren abnahm.[34]

Durch diese Ausführungen hat sich ein bestimmtes Bild »des Flüchtlings« herausgeschält. Es handelte sich eher um junge Männer, die am Anfang ihres Erwerbslebens standen oder in Kürze ihre Ausbildung abschließen würden und unter denen die Akademiker überrepräsentiert waren. Die Verschiebun-

34 Dieser Abschnitt stützt sich auf die Angaben bei J. K. KLEIN, 1955, S. 383 und Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 16–18.

gen in der Geschlechtsstruktur des Flüchtlingsstroms deuten wie die in der Altersstruktur die Tendenz an, daß sich die Flucht von einer bestimmten, besonders mobilen Gruppe zu einem allgemeinen gesellschaftlichen Phänomen entwickelte, das alle Gruppen umfaßte. Bei dieser Entwicklung spielte möglicherweise eine Rolle, daß es in der Bundesrepublik des Wirtschaftswunders immer leichter wurde, Fuß zu fassen, so daß auch eher Zögernde den Schritt wagten.

Daß eine Abwanderung dieser Zusammensetzung und dazu in der vorliegenden Größenordnung[35] Folgen für den betroffenen Staat haben mußte, liegt auf der Hand. Vor einer Beschäftigung mit den Konsequenzen der Fluchtbewegung soll aber auf die Gründe für ein Verlassen der DDR eingegangen werden.

3. Gründe und Auswirkungen der Fluchtbewegung

a) Die Gründe für eine Flucht aus der DDR

Die Wanderungsmotive wurden zuerst von Külz, Klein und dann von Storbeck analysiert.[1] Genaue empirische Ergebnisse liegen zu dieser Frage nicht vor, es muß ausgehend vom Zeitpunkt der Flucht sowie von den Wanderungswellen und den parallel dazu verlaufenden Maßnahmen und Entwicklungen auf die Motive geschlossen werden. Befragungen liegen zum Teil vor, sind aber nur von begrenztem Aussagewert. Einmal dürfte bei vielen Flüchtlingen eine Gemengelage von verschiedenen Fluchtgründen vorgeherrscht haben, so daß ein eindeutiges Ergebnis nicht unbedingt zu erwarten ist. Zweitens scheiterte eine Befragung an der Befragungssituation. Um möglichst viele Flüchtlinge befragen zu können, die noch dazu in einer identischen Phase geflüchtet sind, wäre es am günstigsten gewesen, die Befragung direkt im oder beim Notaufnahmelager durchzuführen. Wäre das Interview hier durchgeführt worden, wäre aber die Wahrscheinlichkeit groß gewesen, daß mehr Flüchtlinge, als es den Tatsachen entsprach, politische Fluchtmotive vorgegeben hätten, da diese für eine sichere Notaufnahme und für eine Anerkennung als Sowjetzonenflüchtling nach dem Bundesvertriebenengesetz nötig waren und sie noch ganz in der Prüfungssituation befangen waren. Diese Vermutung wird bestätigt durch eine vom Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen veröffentlichte Statistik der Fluchtgründe aus dem Notaufnahmeverfahren vom Juli 1961.[2] Aus diesen Gründen kann sich der fol-

---

35 Bezieht man die bis einschließlich 1960 gestellten Aufnahmeanträge auf die Wohnbevölkerung der DDR am 31.12.1960, so ergibt sich ein Anteil von 14,3% Flüchtlingen, bezieht man sie auf die Wohnbevölkerung v. 31.8.1950, ein Anteil von 13,4%. Die Wohnbevölkerung findet sich im Statistischen Jahrbuch, 1962, S. 586.

1 Vgl. J. K. Klein, 1955, S. 370–371, H. R. Külz, 1950, S. 11–19 und D. Storbeck, 1963, S. 158–165.

2 Vgl. Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 21–22. Von 2810 registrierten Aufnahmesuchenden gaben 1522, also etwa die Hälfte, im weitesten Sinn politische Fluchtgründe an. Vergleicht man diese Zahlen mit der Ausstellung

gende Abschnitt nur auf die Andeutung von Tendenzen beschränken, nicht aber genaue Angaben über die Größe der verschiedenen Gruppen machen.

Daß man aufgrund der in Schüben erfolgenden, nicht konstanten Fluchtbewegung allgemein davon ausgehen muß, daß der Entschluß zur Abwanderung in großem Maß von der Entwicklung in der DDR abhing, wurde oben bereits dargelegt. Hier sollen deshalb die konkreten Wanderungsmotive aufgelistet werden.

1. Schon bei der Besetzung Deutschlands flüchtete eine Anzahl von Personen vor den einmarschierenden sowjetischen Truppen. Diese Gruppe ist den von Klein sogenannten »Hiergebliebenen« zuzurechnen – Personen, die sich am Ende des Krieges nicht an ihrem Wohnort in der späteren DDR, sondern in den westlichen Landesteilen befanden und nicht zurückkehrten –, da sie nur dann nicht in ihre Heimat zurückgekehrt sein dürften, wenn sie dort eine Gefährdung vermuteten. Klein unterscheidet streng eine echte Gefährdung und eine Gefährdung aufgrund einer Belastung aus der Zeit des Nationalsozialismus.

Nach Kochs Angaben befanden sich von diesen Personen 1961 noch 290 300 in der Bundesrepublik, 107 400 davon war ein politischer Fluchtgrund anerkannt worden.[3] Es handelt sich bei diesem Wanderungstyp also durchaus um eine beträchtliche Gruppe.

2. Als direkte Kriegsfolge wanderten bis etwa 1948 Evakuierte und auf andere Weise nach Mitteldeutschland Geratene wieder in ihre Heimatorte zurück. Diese Bewegung stellte noch keinen zahlenmäßigen Verlust für die sowjetische Besatzungszone dar, da es auch eine gegenläufige Wanderung aus diesen Gründen gab. Mit in diese Kategorie kann das Nachwandern von Familienangehörigen der unter erstens beschriebenen Gruppe einbezogen werden. Vermutlich war diese Bewegung bis 1948 schon abgeschlossen.

3. Ebenfalls als Kriegsfolge ist die von einem mitunter längeren Aufenthalt unterbrochene Weiterwanderung von Vertriebenen anzusprechen. In den ersten Nachkriegsjahren stellten sie die größte Anzahl von Abwanderern. Diese Bewegung hatte die verschiedensten Ursachen (Familienzusammenführung, Verlassen des sowjetischen Machtbereichs) und dauerte an, wenn auch

---

von Flüchtlingsausweisen C, die die Eigenschaft als politischer Sowjetzonenflüchtling nach einer besonderen Prüfung dokumentierte, so erscheinen diese Angaben als stark überhöht. Denn durchschnittlich erhielten von 1949 bis 1961 nur weniger als 20% der Zuwanderer einen Flüchtlingsausweis zugesprochen (vgl. H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 51, Tabelle 4. Nur die Zahlen aus den ersten sechs Monaten des Jahres 1961, die in der Tabelle auch aufgeführt sind, als Vergleichsmaßstab heranzuziehen, ist ungünstig, da zwischen der Antragstellung im Notaufnahmeverfahren und der Ausweisbeantragung eine zeitliche Distanz besteht, die Volkszählung aber den Zustand am Stichtag 6. 6. 1961 feststellte. Zu diesem Zeitpunkt gab es folglich eine Gruppe, die zwar die Aufnahme beantragt, aber noch nicht den Ausweis erhalten hatte oder deren Ausweisverfahren noch nicht abgeschlossen war. Obwohl wiederum ein Teil dieser Personen den Flüchtlingsausweis bekommen haben wird, sind sie hier noch unter der Rubrik »ohne Ausweis« verzeichnet. Der Anteil der Ausweisinhaber ist daher im Jahrgang 1961 als extrem niedrig angegeben. Vgl. dazu auch ders., Massen-Migration, 1986, S. 40. Der hier zum Ausdruck kommende Optimismus bezüglich der Befragungen im Notaufnahmeverfahren ist durch die gerade gemachten Bemerkungen zu dämpfen.).

3 Vgl. H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 51, Tabelle 4.

ihr Anteil ab 1947 rückläufig war.[4] Als Kriegsfolge kann die Weiterwanderung allerdings nur gewertet werden, wenn sie bis etwa 1950 stattgefunden hatte. Danach dürften auch bei dieser Gruppe die im folgenden aufgeführten Gründe für das Verlassen des neuen Wohnortes ausschlaggebend gewesen sein, wenn auch, wie oben bereits beschrieben, aufgrund einer vielfach weniger starken Bindung der Abwanderungsentschluß noch leichter fiel als Nicht-Vertriebenen. Vor allem die Erwartung des Lastenausgleichs wird in der Literatur als ein Hauptgrund für die Weiterwanderung in späteren Jahren genannt[5], also ein wirtschaftliches Motiv.

4. Eine Flucht aus politischen Gründen hat im gesamten Zeitraum seit der sowjetischen Besetzung des Gebiets stattgefunden. Unter diesem Stichpunkt läßt sich aktive Gegnerschaft zu dem Regime subsumieren wie auch innere Opposition, die zu einem Gewissenskonflikt führte, dem nur durch die Flucht entgangen werden konnte. Dabei muß nicht zuletzt an den Druck gedacht werden, dem die Kirchen ausgesetzt waren. Der Anteil dieser Fluchtmotive an der Wanderung war recht gering, als Maßstab kann wieder die Zahl der Ausweisinhaber herangezogen werden, das sind nach der Volkszählung von 1961 weniger als 20% der Flüchtlinge.[6] Der Prozentsatz dürfte geschwankt haben und bedingt durch bestimmte politische Maßnahmen zu manchen Zeitpunkten angestiegen sein.

Eine besondere Form der politischen Flucht ist das Ausweichen vor einer Zwangsverpflichtung, sei es zum Uranbergbau 1949 bis 1951 oder zur Volkspolizei 1949 bis 1953. Storbeck macht auf das Problem aufmerksam, daß es sich hierbei zwar um einen Zwang handelte, jedoch die Flucht meist nicht aus prinzipieller Gegnerschaft zum System vollzogen wurde, sondern um bestimmten Lebensbedingungen auszuweichen. Auch die Beurteilung der in die DDR wandernden Wehrpflichtigen aus der Bundesrepublik spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle. Konsequenterweise müßten sie ebenfalls als politische Flüchtlinge gelten, wenn Verpflichtete der DDR als solche angesehen werden.[7]

5. Ebenfalls über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg wanderten wirtschaftlich Verdrängte und Benachteiligte in den Westen ab. Hierunter sind Personen oder Gruppen zu fassen, denen die Existenz entzogen wurde. Vor allem die Landwirtschaft ist hier zu nennen. Eine erste Enteignungswelle großer Betriebe fand hier schon vor 1948 statt, weitere Kollektivierungen in den Jahren 1952/1953 und 1959/1960. Auch Unternehmen wurden schon vor 1950 enteignet. Die Zahl der privaten Industriebetriebe nahm allein von 1958 bis 1960 um etwa ein Drittel auf 6 476 ab, die Zahl der Beschäftigten in Privatbetrieben sank von 3 571 762 im Jahr 1952 bis auf 991 891 im Jahr 1961.[8]

---

4 Ebd.

5 Vgl. D. Storbeck, 1963, S. 163.

6 Vgl. H. R. Koch, Flucht und Ausreise, 1986, S. 51, Tabelle 4. Blücher kommt bei seiner Befragung von Industriearbeitern auf noch geringere Werte. Vgl. V. von Blücher, 1959, S. 10 f.

7 Vgl. D. Storbeck, 1963, S. 160.

8 Vgl. Statistisches Jahrbuch 1961, S. 571 und 580; 1963, S. 569 und 578.

Etwas weniger hart betroffen waren Personengruppen, denen zwar nicht die Lebensgrundlage genommen wurde, die aber doch unter Nachteilen zu leiden hatten. Das waren vornehmlich solche Gruppen, bei denen aus ideologischen Gründen eine Feindschaft zur Arbeiterklasse angenommen wurde. So wurden kleinere Selbständige in Handwerk und Handel durch Auftragsvergabe, Mittelzuteilungen und Steuern benachteiligt, bürgerliche Intellektuelle und Akademiker durch die Beschneidung der Bildungschancen ihrer Kinder. Die Diskriminierung bestimmter Gruppen setzte erst in den 50er Jahren ein, als sich der ostdeutsche Staat schon etwas gefestigt hatte. Der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an der Abwanderung dürfte schon wegen der geringen relativen Gruppengröße an sich nicht beträchtlich gewesen sein. Auf den enormen punktuellen Anstieg der Flucht aus der Landwirtschaft und den überproportionalen Anteil von akademisch gebildeten oder in einer akademischen Ausbildung befindlichen Personen mit ihrer großen Bedeutung für den ostdeutschen Staat ist bereits hingewiesen worden.

Bei den Benachteiligten mußte außerdem für einen Fluchtentschluß mit der Aufgabe des Besitzes die Erwartung gegeben sein, daß ihre Chancen im westlichen Landesteil wesentlich besser seien, was wohl spätestens seit Mitte der 50er Jahre der Fall war. Damit ergeben sich Berührungspunkte mit der nächsten Gruppe, den

6. Personen, die in Erwartung besserer wirtschaftlicher Bedingungen und Chancen in die Bundesrepublik wanderten. Die Unzufriedenheit mit der Versorgung in der DDR, wo es immer wieder zu Engpässen in der Bereitstellung von Lebensmitteln kam und die die Konsumgüterproduktion vernachlässigte, war wohl der Hauptantrieb zur Flucht. Verstärkt wurde dieses Motiv noch durch »die politische Kontrolle der wirtschaftlichen Chancen«[9]. Wer sich nicht in sozialistischen Organisationen betätigte, mußte schon von der Schule angefangen mit Zurücksetzungen rechnen. Besonders der Blick auf die Zukunft der Kinder führte deshalb häufig zur Abwanderung.

Der negativen Einschätzung des eigenen Wirtschaftssystems mußte, um aus diesem Grund einen Fluchtentschluß reifen zu lassen, komplementär eine positive Beurteilung der Wirtschaft und der Aufstiegschancen in der Bundesrepublik gegenüberstehen. Der erhöhte Arbeitskräftebedarf in Westdeutschland, der ab Mitte der 50er Jahre eine schnelle Eingliederung erwarten ließ, dürfte deshalb eine Voraussetzung für die starke Abwanderung dieses Typs gewesen sein. Sie bildete ab 1954/55 sicher den Hauptteil der Wanderung in den Westen. Da es sich hierbei um eine Bewegung handelte, die ohne direkten Druck zustande kam, nahmen vorwiegend mobilere Gruppen an ihr teil. Das spiegelt sich in den überaus hohen Zahlen von jungen Abwanderern wider.

7. Schließlich sei noch auf eine Wanderungsgruppe hingewiesen, die nur in einem Teil der Literatur erwähnt wird[10], die Asozialen, Kriminellen und Agenten. Hierbei handelte es sich um Personen, die flohen, um sich Un-

9 D. Storbeck, 1963, S. 162.

10 Vgl. J. K. Klein, 1955, S. 371 und H. R. Külz, 1950, S. 13–15.

terhaltspflichten oder einer Bestrafung zu entziehen oder um eine geheimdienstliche Tätigkeit aufzunehmen. Im zeitgenössischen Verständnis der Bundesrepublik galten sie als aus niederen Motiven zugewandert. Külz warnt aber davor, diese Gruppe zu überschätzen und ordnet das Hochspielen dieses Motivs Tendenzen zu, die Flüchtlinge allgemein zu diskreditieren.

Grob läßt sich die Zuwanderung in die Bundesrepublik also in eine Flucht- und eine Wanderungsbewegung aufspalten, oder konkreter in eine Zwangs- und eine Arbeitswanderung. Eine Flucht im engeren Sinne war nur gegeben, wenn ein spezieller Druck oder bestimmte Maßnahmen den weiteren Aufenthalt in der DDR gefährlich oder materiell unmöglich werden ließ. Eine Flucht war hier die einzige Möglichkeit, sich dem Druck zu entziehen. Hierunter fallen die Kategorien unter 4., 5. und teilweise 1. Bei all diesen Fluchttypen gab es aber auch einen Grenzbereich, bei dem fraglich war, ob eine Flucht notwendig war. Für die Abwanderung wegen einer Benachteiligung und die Nicht-Rückkehrer wurde darauf schon hingewiesen. Die Frage, ob ein Verlassen der DDR wegen des allgemeinen Drucks, nicht wegen konkret gefährdender Maßnahmen, noch als Flucht zu bewerten ist, sei hier nur erwähnt. Klein, selbst SBZ-Flüchtling, verneint sie eindeutig.[11]

Die restlichen oben aufgeführten Kategorien sind der Wanderung zuzurechnen. Damit werden sie aus der Sphäre des Notstands gelöst und in Zusammenhang mit der allgemeinen und selbstverständlichen Binnenwanderung gestellt, die zumeist familiäre und wirtschaftliche Gründe hat – insbesondere die Erwartung besserer Verdienstmöglichkeiten. Von den Flüchtlingen im gerade definierten Sinn unterschied diese Gruppe, daß sie, ohne speziellem Zwang zu unterliegen, freiwillig flüchtete. Trotzdem ist diese Abwanderung nicht klar der Binnenwanderung zuzurechnen, da sie sich meist unter Zurücklassung des größten Teils des Besitzes vollzog und seit der Verabschiedung einschlägiger Gesetze in den 50er Jahren unter Strafe verboten war sowie eine Rückkehr oder ein Pendeln gar fast ausgeschlossen war. Diese Art der Wanderung wäre auf einer Skala zwischen Flucht und Binnenwanderung zu verorten. Als Untergruppe zählt zur Wanderung die unter 2. und 3. erwähnte Kriegsfolgenwanderung.

Für die gesamte Wanderung ist charakteristisch, daß die wirtschaftlichen Fluchtgründe die politischen überwogen. Der zahlenmäßig größere Teil der Menschen verließ die Heimat wegen der schlechten Lebensbedingungen, der unsicheren Zukunftsaussichten der Kinder oder besserer Versorgungsansprüche (Lastenausgleich für Vertriebene). Nur eine Minderheit der Zuwanderer verließ die DDR aufgrund einer politisch bedingten Gefährdung, die Mehrheit aus eher eigennützigen wirtschaftlichen Motiven. Aber auch diese Begründung ist im Einzelfall nachvollziehbar und sprach, wie Staritz feststellt[12], nicht für die DDR. Andererseits zeigt die Masse der Zuwanderer aus wirtschaftlichen Gründen die relativ geringe Bedeutung politischer Motive bei der Abwanderung als ganzes, die vermutlich »zu einem erheblichen Teil unterblieben wäre, wenn die sowjetzonale Wirtschaft bessere individuelle Lebensbedingungen geboten hätte«.[13]

---

11 Vgl. J. K. Klein, 1955, S. 371.
12 Vgl. D. Staritz, 1985, S. 92.

Interessant ist die Gewichtung von wirtschaftlichen und politischen Fluchtgründen in der Literatur. Während wissenschaftliche Arbeiten wie Storbeck und Staritz den wirtschaftlichen Impuls für die Wanderung klar in den Vordergrund stellen, betonen offizielle Darstellungen[14] und Werke aus den Flüchtlingen nahestehenden Bereichen[15] eindeutig den politischen Aspekt, wohl nicht zuletzt, um für Verständnis und Aufnahmebereitschaft zu werben. Dazu konnten natürlich gerade in Hochzeiten des Kalten Krieges politische Argumente gut dienen. Im Rahmen dieser politischen Konstellation müssen offizielle Darstellungen, die sich mit der Flucht und der DDR beschäftigen, auch selbst gesehen werden: die Bundesrepublik befand sich in einer Konkurrenzsituation mit der DDR. Daneben haben wirtschaftliche Fluchtgründe – bis heute – einen ganz anderen qualitativen Stellenwert und eine geringere Akzeptanz.

b) Einflußfaktoren auf die Abwanderung
– Ergebnisse der Notaufnahme-Statistik –

Die Notaufnahmestatistiken sind sehr fein aufgeschlüsselt. Um ihre Angaben aber allgemein interpretieren zu können, müßte das Verhältnis von Antragstellern zu Zuwanderern, die keine Aufnahme beantragten, einigermaßen konstant sein. Das ist aber wohl nicht der Fall. Vermutlich hat der Anteil von Antragstellern im Laufe der Jahre zugenommen, da
– nach der Sperrung der Zonengrenze 1952 eine Flucht nur noch über Berlin möglich war. Damit ergab sich die Notwendigkeit des Ausflugs in die Bundesrepublik, der nur nach erfolgter Notaufnahme gestellt wurde,
– die Möglichkeit des Erhalts einer Zuzugsgenehmigung fortfiel,
– die Gemeinden ab etwa 1953 für einen aufgenommenen Zuwanderer Wohnungsbaumittel erhielten und daher selbst Interesse an der Notaufnahme hatten,
– die Notaufnahme weniger streng gehandhabt wurde, besonders durch eine leichter erreichbare Ermessensaufnahme aufgrund einer ausreichenden Lebensgrundlage ab 1953 und 1957.[16] Aus den genannten Gründen ist deshalb nur eine vorsichtige Interpretation der Notaufnahmestatistik möglich, vor allem was die absoluten Zahlen betrifft. Gewisse Trends lassen sich aber dennoch daraus ablesen.

Die Notaufnahmestatistik ist nach Monaten aufgeschlüsselt.[17] Daher läßt sich an ihr recht detailliert das Auf und Ab der Fluchtbewegung ablesen (siehe Schaubild). Welche Gründe sind nun für die nicht unerheblichen

---

13 D. Storbeck, 1963, S. 163.

14 Vgl. Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.), Flucht aus der Sowjetzone, 1964; ders. (Hrsg.), Die Betreuung der Vertriebenen, 1966 und L. Wieland, 1968, der Ministerialdirigent im Vertriebenenministerium war.

15 Vgl. H. R. Külz, 1950. Helmut Robert Külz war selbst Flüchtling und führend in einem Flüchtlingsverband, dem »Königsteiner Kreis«, tätig.

16 Siehe Tabelle 5, Spalte 7, die gerade den letzten Befund zu bestätigen scheint. Auf die Probleme eines Vergleichs wurde hingewiesen.

17 Zum Beispiel: Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, Anhang.

Schwankungen verantwortlich? Naheliegend ist natürlich, die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation und besondere Maßnahmen mit dem Verlauf der Notaufnahme-Kurve zu vergleichen. Bevor jedoch darauf eingegangen wird, soll kurz eine zweite Beobachtung eingeschoben werden.

Schon beim ersten Blick auf die Kurve der Notaufnahmeanträge fällt auf, daß sie eine Wellenbewegung beschreibt, die ihren Tiefpunkt jeweils um die Jahreswende hat. Das legt die Vermutung nahe, daß die Fluchtbewegung aus der sowjetischen Besatzungszone auch gewissen Regelmäßigkeiten im Jahresverlauf unterlag. Die Werte für die Wintermonate liegen stets deutlich unter denen der Sommermonate. Möglicherweise hat also die Erwartung günstigerer Witterungsverhältnisse und saisonal bedingter geringer Arbeitslosigkeit den Entschluß zu einer Flucht gefördert, während die kalte Jahreszeit eher eine abschreckende Wirkung ausübte. Die Tatsache, daß die Werte für den Monat Dezember besonders niedrig ausfallen, könnte ihre Ursache im hohen Stellenwert des Weihnachtsfestes haben. Wenn die Bedrängnis nicht akut war, wurde vermutlich eine Flucht auf das neue Jahr verschoben, um die Weihnachtstage noch in der Familie und in der gewohnten Umgebung zu verbringen.

Somit setzt sich die Kurve der Notaufnahmeanträge aus zumindest zwei Faktoren zusammen, nämlich dem saisonalen und dem politischen. Interessant sind aber in erster Linie die politischen Impulse, die die Fluchtbewegung beeinflußten. Deshalb wäre es wünschenswert, den saisonalen Effekt aus der Kurve eliminieren zu können, da er den Einfluß der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten verzerrt. Im Jahresflüchlingsbericht von Berlin aus dem Jahre 1958 wird dies versucht.[18] Ein Saisonindex wird berechnet, indem aus 3 1/2 Jahren mit geringen Schwankungen durchschnittliche Werte der Antragsstellung in Prozent ermittelt werden.[19] Nach dieser Berechnung zeigt sich, daß nur in den Monaten Juli bis November ein überdurchschnittlicher Zustrom zu verzeichnen ist, in den anderen liegt er unter dem Durchschnitt. Um die Zahlen der Antragstellungen saisonal zu bereinigen, wird das Monatsmittel von 8,3% = 100 gesetzt und die Prozentsätze der Monate dementsprechend umgerechnet.[20] Dies ist der Saisonindex. Nun wird die monatliche Antragstellerzahl durch den jeweiligen Indexwert dividiert und anschließend mit 100 multipliziert. Danach

---

18 BA, B 136/2722.

19 Die Jahre 1954, 1957, 1958 und die erste Hälfte des Jahres 1955. Bei einem Monatsmittel von 8,3% (100/12) ergeben sich folgende Prozentwerte:

Januar	7,9%	Juli	9,5%
Februar	6,4%	August	10,0%
März	7,8%	September	9,9%
April	8,1%	Oktober	9,3%
Mai	8,0%	November	8,7%
Juni	7,7%	Dezember	6,7%

20 Die Umrechnungswerte im Jahresbericht können in der vorliegenden Form nicht nachvollzogen werden. Sie weisen einige rechnerische Ungenauigkeiten auf, die jedoch so geringen Umfangs sind, daß sie für die Analyse, die an sich keine exakten Ergebnisse liefern kann, ohne Bedeutung sind.

ergibt sich die ebenfalls im Schaubild dargestellte saisonbereinigte Kurve der Antragstellungen, die sicher durch die Auswahl der zugrundeliegenden Jahre willkürlich ist und methodisch angreifbar bleibt. Sie soll im folgenden auch lediglich neben der Kurve der Antragstellungen an sich als Vergleichsmaßstab für Aussagen über den Einfluß politischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Impulse auf die Fluchtbewegung dienen.

Läßt sich ein solcher Impuls nun in den Zahlen der Antragstellungen feststellen? Betrachten wir zunächst zwei Spitzen der Fluchtbewegung, die in der ersten Hälfte des Jahres 1953 und die in der zweiten Hälfte des Jahres 1955. Im Frühjahr 1953 wurde erneut der Druck auf die CDU in der SBZ verstärkt, Produktionsgenossenschaften des Handwerks eingeführt, die DDR verwaltungsmäßig neu gegliedert, der Aufbau einer Armee forciert und der Kampf gegen die Kirchen intensiviert. Kollektivierungen in der Landwirtschaft im Herbst 1952 waren vorausgegangen. Außerdem wurden am 25. Februar Interzonen-Reisen erschwert. Einem finanziellen Engpaß begegnete man durch Erhöhung der Einkommens- und Handwerkssteuer, die auch im Rahmen des Kampfes gegen die Privatwirtschaft zu sehen ist, Heraufsetzung von Preisen und Streichung von Subventionen. Daneben wurden im Mai 1953 die Arbeitsnormen um 10% erhöht. Dieses Bündel von Maßnahmen führte nicht nur zum Aufstand vom 17. Juni 1953, sondern ließ auch die Aufnahmeanträge sprunghaft in die Höhe schnellen.

Im Sommer 1955 endete die Genfer Konferenz der vier Siegermächte über Deutschland ohne greifbares Ergebnis, auch die vier Außenminister trennten sich im November, ohne zu einer Übereinkunft gekommen zu sein. Auf ihrer Rückfahrt von Genf garantierten Bulganin und Chruschtschow im Juli die Errungenschaften der DDR. Außerdem festigte sich 1955 der deutsche status quo durch das Inkrafttreten des Deutschlandvertrages und die Erklärung der vollen Souveränität der DDR durch die Sowjetunion. Die Souveränität der deutschen Staaten wurde durch ihre Einbindungen in die verschiedenen Militärpakte unterstrichen.

Diese Beobachtungen legen den Schluß nahe, daß es vor allem zwei Faktoren waren, die den Flüchtlingsstrom und damit die Aufnahmeanträge steigen ließen: innerer Druck in der DDR und – das wurde in der Literatur bisher kaum herausgestellt[21] – die internationalen Rahmenbedingungen der DDR, die zu einer Festigung der deutschen Teilung führten und damit die Wiedervereinigungshoffnung schwinden ließen.

Letzteres kann in mehreren Fällen beobachtet werden. So nahm 1950 die Anzahl der Aufnahmeanträge nach dem Beginn des Korea-Krieges zu, der als offener Ausbruch des Kalten Krieges wahrgenommen wurde. Während der Berliner Außenministerkonferenz im Januar/Februar 1954 und der Genfer Gipfelkonferenz 1955 sank die Kurve, um nach ihrem Scheitern stark anzusteigen. Nach der Chruschtschow-Erklärung vom März 1959, die Deutschen und die Welt könnten auch ohne Wiedervereinigung leben, häuften sich kurzzeitig die Anträge. Während des Sommers 1959, in einer trotz

21 Lediglich: Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 19.

Berlin-Ultimatum entspannteren Phase, die ihren Höhepunkt beim Treffen Chruschtschows mit Eisenhower in Camp David im September erreichte, blieb das Niveau der Anträge gering. Es stieg erst wieder drastisch an, als nach dem Abschuß eines amerikanischen Aufklärungsflugzeugs über der Sowjetunion die Pariser Gipfelkonferenz mit einem Eklat endete, blieb etwa ein Jahr konstant hoch, um sich nach dem Wiener Treffen von Chruschtschow und Kennedy, das nach dem amerikanischen Desaster in der kubanischen Schweinebucht gespannt verlief und bei dem das Berlin-Ultimatum erneuert wurde, nochmals zu erhöhen.

Daß ein erhöhter innerer Druck Anlaß zur Flucht gab, ist unmittelbar verständlich und kann mittels der Notaufnahme-Statistik belegt werden. Im Sommer 1950 betrieb die SED quasi als Wahlvorbereitung eine Säuberung in den anderen Blockparteien, außerdem wurden die Betriebskollektivverträge eingeführt. Im Mai 1952 wurde sowohl die Bildung nationaler Streitkräfte angekündigt als auch die Anlegung einer 5 km Sperrzone an der Zonengrenze beschlossen. Auf die Entwicklungen im Frühjahr 1953 wurde oben bereits eingegangen. Im Herbst 1953 wurde die Gangart in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht wieder verschärft, unterstützt durch harte Maßnahmen gegen Opponenten. Ein erneutes Ansteigen der Antragstellungen ist daraufhin feststellbar. Im Frühjahr 1955 wurden die Zwangswerbungen für die Volkspolizei verstärkt. Im Mai 1957 wurden Oberschülern und Studenten Westreisen verboten, im Sommer der Kampf gegen die Kirchen wieder verstärkt und im Oktober zur Abschöpfung der überschüssigen Kaufkraft das Geld umgetauscht. 1960 wurde die Kollektivierung der Landwirtschaft verstärkt und zu einem Ende gebracht, im April 1961 das Gesetzbuch der Arbeit verabschiedet, durch welches vor allem angestrebt wurde, die Arbeiter als reibungsloses Element in den sozialistischen Wirtschafts- und Produktionsprozeß einzugliedern.

Letzteres mußte natürlich gerade in einer Phase, in der die Versorgung schwierig geworden war, Unmut hervorrufen. Versorgungskrisen können außerdem an sich auch die Fluchtbewegung erhöht haben. Die Krisen liegen jeweils in oder vor einem Hoch der Kurve von Antragstellungen, nämlich Ende 1952, im Herbst 1955 und eben im Sommer 1961.[22]

Auch das Abschwellen des Flüchtlingsstroms läßt sich in Verhältnis zu den Gegebenheiten setzen. Das konnten einmal Lockerungen auf östlicher Seite sein. Ende 1953 sank die Abwanderung, nachdem der Interzonenverkehr liberalisiert worden war, im März 1956, als die Anti-Stalin-Rede Chruschtschows bekannt wurde. Daneben zeigte Druck aber in manchen Fällen wohl eine abschreckende Wirkung. Sowohl nach der Einführung des Paßgesetzes vom 15. September 1954 als auch nach seiner Verschärfung vom 11. Dezember 1957, die das unerlaubte Verlassen oder Vorbereitung und Versuch dazu unter Strafe stellte, gingen die Zahlen der Antragstellungen zurück.

---

22 Diese Vermutung wird auch durch die in der 25. Sitzung des Zentralkomittees der SED v. 24.–27. 10. 1955 von Alois Pisnik, ZK-Mitglied und 1. Sekretär der SED-Bezirksleitung in Magdeburg, wiedergegebenen Meinungen von Arbeitern gestützt (Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, Dokument 101, S. 89–90).

Nach den hier gemachten Ausführungen steht außer Zweifel, daß die Kurve der Antragstellungen nicht monokausal zu erklären ist, sondern daß viele Faktoren gleichzeitig wirkten. Das wird in den Phasen des Frühjahrs 1953, der zweiten Jahreshälfte 1957 und der Entwicklung im Jahr 1961 deutlich, wo jeweils wirtschaftliche, innenpolitische und außenpolitische Einflüsse zusammenfielen, die alle möglicherweise den Wunsch zum Verlassen der DDR förderten. Eine Gewichtung der verschiedenen Komponenten, die auf die Fluchtbewegung wirkten, ist ebenso schwierig wie die Beantwortung der Frage, ob nicht vielleicht andere Faktoren zusätzlich von Bedeutung waren, und soll deshalb unterbleiben. Daher kann die kurze Abhandlung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie zeigt jedoch exemplarisch, von welchen Gegebenheiten die Stärke des Flüchtlingsstroms abhängen könnte.

c) Die Folgen der Abwanderung für die DDR und ihre Reaktion darauf

Welches waren nun die Folgen der Abwanderung für den betroffenen ostdeutschen Staat, und wie reagierte er hierauf? Bei der Beantwortung dieser Fragen soll von der Unterteilung der Periode bis 1961 in drei Abschnitte ausgegangen werden, die Storbeck in seinem auch für diesen Bereich grundlegenden Aufsatz vorgenommen hat.[23]

Die erste Phase ist bis etwa ins Jahr 1950 anzusetzen. Einen großen Teil der Wanderung machten in dieser Zeit die Vertriebenen aus, die nach mehr oder weniger kurzem Aufenthalt weiter in die anderen Zonen zogen. Damit trat für die SBZ eine Entlastung ein, denn gerade die Unterbringung und Versorgung der aus den Ostgebieten hereinströmenden Menschen bereitete in den ersten Nachkriegsjahren aufgrund der Zustände in den vier Zonen selbst erhebliche Schwierigkeiten. Zusammen mit den zurückkehrenden Evakuierten bedeutete dieser Wanderungsstrom außerdem einen Abzug von »inaktiven Bevölkerungsteilen«[24] bei der Versorgung und dem Wiederaufbau. Auch für den Aufbau der neuen politischen Ordnung in Osteuropa war es durchaus positiv, daß die Gruppe der Vertriebenen in der späteren DDR klein blieb, da so ein politisches Vertriebenenproblem nicht in voller Schärfe ausbrechen konnte, welches mit Forderungen gegenüber Polen und der Sowjetunion die Beziehungen zu nun befreundeten Staaten hätte belasten können.

Aus dem Blickwinkel sowjetzonaler Politik mußte wohl die Flucht politischer Gegner ebenfalls positiv bewertet werden, da gerade die Unzufriedenen oder Ablehnenden der Zone den Rücken kehrten, die den Aufbau eines Staates sowjetischen Typs nur erschweren würden. Die Abwanderung dieser Gruppe konnte somit als Festigung der kommunistischen Führungsposition interpretiert werden.[25] Ganz allgemein dürfte die Migration auch deshalb nicht negativ bewertet worden sein, da sie die Probleme, vor allem

---

23 Vgl. D. Storbeck, 1963, S. 165–170.
24 Ebd. S. 165.
25 Vgl. H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1957–1963, 1983, S. 76.

bezüglich Versorgung und Unterbringung, in den westlichen Sektoren verschärfen mußte, was wiederum den nach marxistischem Verständnis unabwendbaren Niedergang des Kapitalismus beschleunigen würde. Bis 1950 hatte die Wanderung also durchaus positive Auswirkungen für die SBZ und dürfte nicht als Belastung empfunden worden sein.

In den folgenden Jahren bis 1955 machte sich die Abwanderung wohl noch nicht allgemein als hemmend in Staat und Industrie bemerkbar, wenn auch in manchen Gebieten Engpässe durch den Ausfall wertvoller Fachkräfte entstanden. Generell war es in dieser Zeit noch möglich, die auftretenden Lücken zu schließen, indem man die vorwiegend versteckte Arbeitslosigkeit, das heißt unrentable Arbeitsplätze, abbaute. Gleichwohl begann sich abzuzeichnen, daß es unmöglich sein würde, auf Dauer die Ausfälle zu ersetzen. Welche Haltung die politische Führung einnahm, war bislang kaum zu eruieren, da es keine öffentliche Äußerung ihrerseits zu dem Thema gab. Wie in den Vorjahren sprachen Versorgungslage, Positionssicherung und Schwächung des Westens zumindest für eine Duldung der Abwanderung. Außerdem rechnete man zunächst wohl auch mit einer Gegenwanderung aus dem Westen in die DDR in einem größeren Maßstab, als sie tatsächlich stattgefunden hat.[26] Dennoch sind Zeichen einer veränderten Wahrnehmung festzustellen. Schon 1951 sind durch die »Verordnung über die Rückgabe Deutscher Personalausweise bei der Übersiedlung nach Westdeutschland oder Westberlin«[27], die bei Unterlassung eine Gefängnis- oder Geldstrafe vorsah, Bestrebungen erkennbar, die Abwanderung wenigstens zu kontrollieren. 1953 vergrößerte sich aufgrund der Abschaffung des Interzonenpasses durch die Alliierten der Spielraum für die Regierung der DDR, das Paßwesen für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, da ihr die Sowjetunion die Kompetenzen in Fragen der Interzonenangelegenheiten übertrug. Schon im Vorfeld bestimmte eine Verordnung, daß bei Ausreisen, auch wenn sie nur von begrenzter Dauer waren, der Personalausweis gegen einen Ausreise-Ausweis eingetauscht werden mußte. Außerdem wurde das mögliche Strafmaß erhöht.[28] Diese Verordnung machte für die ostdeutsche Regierung den Weg frei zu einer Kontrolle und Reglementierung von Reisen in die Bundesrepublik und drängte jeden, der ohne staatliche Genehmigung die DDR verließ, in die Illegalität. Der einschneidenste Versuch aus dieser Zeit, gegen die Fluchtbewegung vorzugehen, ist jedoch die Abriegelung der Demarkationslinie und die Einrichtung eines fünf Kilometer breiten Sperrgebiets davor auf sowjetzonaler Seite im Mai 1952. Danach war ein relativ einfacher Wechsel in den westlichen Teil Deutschlands nur noch in Berlin möglich. Diese tiefgreifende Maßnahme legt den Schluß nahe, daß die Führung der DDR auch zu diesem Zeitpunkt schon entschlossen war, die Abwanderung mit allen Mitteln auf ein Minimum zu reduzieren.

---

26 Ebd. S. 157.

27 Vom 25.1.1951 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Nr. 10 v. 2.2.1951, S. 53).

28 Verordnung über die Ausgabe von Personalausweisen der Deutschen Demokratischen Republik v. 29.10.1953 (ebd., Nr. 117 v. 7.11.1953, S. 1090 f.).

Günter Birkenfeld bemerkt in der Einleitung seines Buchs zusätzlich, daß die Fluchtwelle von 1953 die Führung der DDR zu einer neuen Politik gezwungen habe.[29] Gerade für diesen Zeitpunkt sind die Entwicklungen aber wohl komplizierter und komplexer verlaufen. Ab 1952 hatte die SED verstärkt den Aufbau des Sozialismus betrieben, eine gesamtgesellschaftliche Umstrukturierung, bei der die Schwer- bzw. Produktionsmittelindustrie als wichtigster Faktor angesehen wurde. Von den Maßnahmen, zu deren Finanzierung parallel die Subventionierungen auch von Lebensmitteln eingeschränkt wurden, waren viele gesellschaftliche Gruppen von den Bauern über das Handwerk bis zu Akademikern sowie die Kirchen betroffen, was sich in enorm steigenden Flüchtlingszahlen widerspiegelt. Zunächst fand nach der größten Fluchtwelle vom März 1953 durchaus keine Korrektur der politischen Linie statt. Im Gegenteil wurde der Druck auf die Arbeiterschaft durch die Einführung neuer Normen noch erhöht. Sich andeutende Liberalisierungstendenzen und Umorientierungen, die sich im »Neuen Kurs« ausdrückten, bekamen ihre Impulse wohl eher aus Moskau.[30]

Die Unzufriedenheit vor allem der Arbeiter machte sich durch den Aufstand vom 17. Juni Luft. Hier erst erkannte die Führung der DDR offenbar, daß ihre Unterstützung in der Bevölkerung geringer war, als sie bis dahin wohl annahm, und ihr Führungsanspruch wesentlich auf Macht basierte: Anschließend war sie bestrebt, die Menschen stärker als bisher an den Staat zu binden, sei es durch Zugeständnisse oder Druck. Die neue Politik war deshalb kein Reflex auf die Fluchtwelle, sondern auf die gesellschaftlichen Gegebenheiten allgemein, die fehlendene Akzeptanz der Führung in weiten Teilen des Volkes, die ganz offen zu Tage getreten war. Die Flucht war lediglich extremer Ausdruck dieser gesellschaftlichen Lage, der Ablehnung der DDR, mußte also durch den eingeschlagenen Weg mit beeinflußt werden. Daß dem so war, zeigen die rückläufigen Zahlen von Aufnahmeanträgen in den folgenden Monaten. Wie im »Neuen Kurs« angekündigt, wurde die starke Bevorzugung der Investitions- gegenüber der Konsumgüterindustrie aufgegeben, wodurch sich die Versorgung verbesserte. Zusätzlich wurden die Preise für einen Großteil der Lebens- und Genußmittel gesenkt und die Reisemöglichkeiten liberalisiert. Gleichzeitig wurde aber gegen die Beteiligten des Aufstandes und Opponenten hart durchgegriffen.

Seit der Mitte der 50er Jahre war der Einfluß der Abwanderung deutlich negativ. Durch die Flucht entstanden Lücken, die nicht mehr ausgefüllt werden konnten. Der Abfluß an Humankapital überschritt jede tolerable Grenze.[31] Außerdem zeichnete sich nun eine langfristige bevölkerungspolitische Konsequenz ab: Da in der Hauptsache junge Personen abwanderten, entstand durch den zusätzlichen Ausfall der Geburten die Gefahr einer insgesamt negativen Bevölkerungsentwicklung, einer Schrumpfung der DDR-

---

29 Vgl. G. Birkenfeld und andere, 1953, Einleitung.

30 Vgl. D. Staritz, 1985, S. 81–84 und H. Weber, Kleine Geschichte, 1980, S. 67–69.

31 Abelshauser beziffert ihn auf insgesamt mindestens 30 Mrd. D-Mark. Vgl. W. Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, 1983, S. 96. Vgl. auch H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1957–1963, 1983, S. 76 f.

Bevölkerung. Diese Entwicklung »erforderte die Erschließung aller Arbeitskräftereserven«[32], also vor allem die Integration der Frauen in den Arbeitsprozeß, aber in erster Linie Maßnahmen, die eine weitere Abwanderung verhinderten, um das vorhandene Potential zu erhalten.

Auch der Führung der DDR waren in der zweiten Hälfte der 50er Jahre die Gefahren durch die Abwanderung offenbar bewußt, es läßt sich nun eine starke Beschäftigung mit dem Problem der Flucht feststellen. Neben der Gruppe der Arbeiter erregte besonders die Abwanderung von Akademikern und Jugendlichen die Besorgnis der Funktionäre. Es setzte sich die Position durch, daß die Bevölkerung gehalten werden müsse, obwohl es offenbar immer noch Stimmen gab, die die Abwanderung nicht nur negativ sahen. Dafür sprachen jetzt aber nur noch Engpässe in der Lebensmittel- und Konsumgüterversorgung. Das politische Argument, daß durch die Abwanderung von Gegnern die Macht der Partei gefestigt werde, war durch die Erfahrungen von 1953 brüchig geworden, da der Umfang der Ablehnung bis dahin unterschätzt wurde und der Verlust der gesamten latenten Opposition schlechterdings nicht verkraften werden konnte.

Über die Art, wie die Fluchtbewegung eingedämmt werden sollte, herrschten im ZK der SED unterschiedliche Meinungen. Eine eher auf Konsens ausgerichtete Linie, nach der die Bevölkerung durch Propaganda und eine Verbesserung der Lebensbedingungen an den Staat gebunden werden sollte, konnte sich auf Dauer auch wegen praktischer Schwierigkeiten nicht durchsetzen. Zwar wurden die Ausweitung der Konsumgüterindustrie im zweiten Fünfjahresplan und der Wohnungsbau forciert, aber zu einer schnell spürbaren Verbesserung, namentlich zu einer Konkurrenz mit der Bundesrepublik, fehlte wohl doch die Grundlage – nicht zuletzt aus Mangel an Arbeitskräften. Trotzdem schien dieser Weg 1958/1959 erfolgreich zu sein. Nie war die Zahl der Flüchtlinge kleiner. Aber schon 1959 stellten sich wirtschaftliche Probleme ein. So blieb der Führung letztlich nur die Möglichkeit, einen Verbleib in der DDR zu erzwingen.[33]

Zunächst bediente man sich hier wieder des Paßwesens. Eine Einschränkung von Westreisen ließ diese von 1956 bis 1958 von 2,5 Millionen auf 700 000 jährlich sinken.[34] Bereits im Dezember 1957 wurde das Paßgesetz von 1954, das die oben beschriebenen Verordnungen nicht außer Kraft gesetzt hatte, geändert. Aus § 8 wurde durch Umgestaltung der sogenannte »Republikfluchtparagraph«:

---

32 K. Belwe, Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel in der DDR, in: W. Weidenfeld/H. Zimmermann (Hrsg.), 1989, S. 129.

33 Vgl. H. Weber, Kleine Geschichte, 1980, S. 94–95, zur Propaganda: C. Klessmann, Zwei Staaten, 1988, S. 320 und zur Häufigkeit der Beschäftigung mit dem Thema und den verschiedenen internen Positionen auch die beiden Auszüge aus den Sitzungsprotokollen des Zentralkomitees der SED v. 25.–27. 10. 1955 und 16.–19. 10. 1957 (Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, Dokumente 101 und 102, S. 88–92).

34 Vgl. C. Klessmann, Zwei Staaten, 1988, S. 320.

»(1) Wer ohne erforderliche Genehmigung das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik verläßt oder betritt oder wer ihm vorgeschriebene Reiseziele, Reisewege oder Reisefristen oder sonstige Beschränkungen der Reise oder des Aufenthalts hierbei nicht einhält, wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

. . .

(3) Vorbereitung und Versuch sind strafbar.«[35]

Die wesentliche Neuerung lag in Absatz 3, nach dem nun nicht erst die Flucht selbst kriminalisiert wurde, sondern auch der Versuch und die Vorbereitung. Indem bereits dieser Bereich in die Illegalität gedrängt wurde, stieg der Druck auf alle Abwanderungswilligen. Daß man in der DDR-Führung bereit war, diesen Druck voll auszuüben, belegt die große Zahl der Urteile nach diesem Gesetz, deren Begründungen sowie ihre Publizierung.[36]

Trotzdem ließ die Abwanderung über Berlin nicht nach. Um die Fluchtbewegung ganz zu unterbinden, mußte auch dieses letzte Schlupfloch noch gestopft werden. Im Oktober 1957 riegelte die DDR durch ein dichtes Kontrollnetz den östlichen Sektor von den westlichen quasi ab. Der Aufwand für diese Maßnahme war aber unverhältnismäßig hoch und konnte demzufolge nicht auf Dauer beibehalten werden. Bald erhielt die DDR jedoch Unterstützung von der Sowjetunion. Im Zuge von Friedensvertragsinitiativen der DDR und der UdSSR forderte letztere in Noten an die Westmächte vom 27. November 1958, dem sogenannten Berlin-Ultimatum, eine Änderung des Status quo von Berlin. Ob die Sowjetunion mit diesem Vorstoß noch andere, deutschlandpolitische Ziele verfolgte, ist nicht genau festzustellen. Die Westmächte ließen sich nicht auf eine Einschränkung ihrer Rechte in Berlin ein. In der entspannteren Phase des Jahres 1959 lag eine diplomatische Lösung der Frage durchaus im Bereich des Vorstellbaren, die Sowjetunion ließ das Ultimatum verstreichen. 1960 verschärften sich die Fronten des Kalten Krieges jedoch nach dem Abschuß des amerikanischen Aufklärungsflugzeuges über der UdSSR und der fehlgeschlagenen US-Invasion in der kubanischen Schweinebucht wieder. Trotzdem war Chruschtschow wohl noch nicht bereit, dem Ost-Berliner Drängen nach einer schnellen Lösung des Berlin-Problems zu entsprechen. Erst nachdem Kennedy unter anderem beim Wiener Gipfeltreffen vom Juni 1961 deutlich gemacht hatte, daß die westlichen Garantien nur für die westlichen Sektoren Berlins gelten, Ost-Berlin aber zur östlichen Machtsphäre gehöre, änderte sich die sowjetische Haltung.

Kennedy setzte die alte amerikanische Politik nicht fort, sondern strebte eine neue Beziehung zur Sowjetunion an. Der Anerkennung der sowjetischen Machtsphäre entsprach es, wenn er sich in seinen drei »essentials« vom 25. Juli 1961 ganz deutlich nur noch auf West-Berlin beschränkte. Damit war der Sowjetunion in der östlichen Stadthälfte freie Hand gelassen. In Wa-

---

35 Gesetz zur Änderung des Paßgesetzes der Deutschen Demokratischen Republik v. 11.12. 1957 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Nr. 78 v. 23.12. 1957, S. 650).

36 Vgl. Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 24, 113, 114, 116.

shington fürchtete man offenbar aufgrund des großen Flüchtlingsstromes, daß Unruhen in Deutschland oder der DDR ausbrechen könnten, wodurch eine Eskalation des Kalten Krieges möglich sei. Deshalb verbreitete sich in der amerikanischen Öffentlichkeit der Gedanke, daß eine Drosselung der Abwanderung auch für die USA und den Frieden vorteilhaft sein könnte.

Nachdem das Thema auch vorher schon mehrfach bei Konferenzen der Warschauer-Pakt-Staaten erörtert worden war, gaben sie Anfang August der DDR ihr Placet zur Absperrung der Sektorengrenze in Berlin auf östlichem Gebiet, um einen Zusammenbruch der DDR und sich daraus ergebende wirtschaftliche Probleme zu vermeiden, denn der Strom der Abwandernden war in den letzten zwei Jahren unaufhaltsam gestiegen. Trotz der prekären Lage hatte die DDR ihre harte Haltung gegenüber den Flüchtlingen, die sich in den Urteilen wegen Verstoß gegen das Paßgesetz zeigte, nicht geändert. Daneben drängte die DDR seit 1960 öffentlich auf eine Lösung der Deutschland- und Berlinfrage und begann im gleichen Jahr eine Kollektivierung der Landwirtschaft in großem Ausmaß – zwei Schritte, die sicher nicht dazu angetan waren, den Abstrom von Menschen zu verringern. Deshalb stellt Staritz die Frage, ob die DDR bewußt die Lage verschärfte, um die zögernde sowjetische Führung zu einem raschen Schritt im Sinne der DDR zu zwingen.[37]

Die Lage war im Frühjahr und Sommer 1961 unhaltbar geworden. Ost-Berlin machte für die Abwanderung verbrecherische Abwerbungsaktionen sowie systematischen und gelenkten Menschenhandel des Westens verantwortlich. Obwohl Ulbricht im Juni 1961 Abriegelungsmaßnahmen mit den berühmten Worten: »Niemand hat die Absicht, eine Mauer zu errichten«[38], dementierte, spürten viele Menschen, daß eine Absperrung Berlins unmittelbar bevorstand, so daß der Flüchtlingsstrom im Sommer 1961 noch weiter anstieg. In der Nacht zum 13. August 1961 wurde schließlich die Sperrung der Sektorengrenze vollzogen, zunächst mit Stacheldraht. Ein Verlassen der DDR war fortan nur noch unter Einsatz des Lebens möglich. Die offizielle Begründung des Mauerbaus hielt sich ganz im Rahmen der bisherigen Propaganda:

> »Zur Unterbindung der feindlichen Tätigkeit der revanchistischen und militaristischen Kräfte Westdeutschlands und Westberlins wird eine solche Kontrolle an den Grenzen der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich der Grenze zu den Westsektoren von Groß-Berlin eingeführt, wie sie an den Grenzen jedes souveränen Staaten üblich sind.«[39]

Die Mauer wurde häufig als »antifaschistischer Schutzwall« bezeichnet, was ihre innenpolitische Dimension, ihren wahren Zweck völlig ausblendete. Staritz geht so weit, den 13. August 1961 als »heimlichen Gründungstag der DDR« zu bezeichnen.[40]

---

37 Vgl. D. Staritz, 1985, S. 134 f.

38 Ulbricht auf einer internationalen Pressekonferenz am 15.6.1961. Zitiert in: H. Weber, Kleine Geschichte, 1980, S. 103.

39 Neues Deutschland Nr. 222 v. 13.8.1961, S. 1.

40 D. Staritz, 1985, S. 138. Vgl. zu diesem Abschnitt: A. M. Birke, 1989, S. 468–484, A. Hill-

Nach dieser genaueren Betrachtung scheint die Bewertung der drei verschiedenen Wanderungsphasen aus östlicher Sichtweise, wie sie Storbeck vornimmt, nicht in allen Punkten haltbar. Richtig ist wohl, daß bis etwa 1950 die Abwanderung einen positiven Entlastungseffekt hatte und deshalb weitgehend auch positiv betrachtet wurde von östlicher Seite und daß ab ca. 1955 der Flüchtlingsstrom offensichtlich negative Auswirkungen auf die DDR hatte, weshalb mit harten Maßnahmen bis hin zum Mauerbau dagegen eingeschritten wurde. In den dazwischenliegenden Jahren war der kurzfristige Effekt wegen der Versorgungslage noch positiv, aber ein negativer Langzeiteffekt bereits abzusehen. Storbeck nimmt an, daß die Führung der DDR hauptsächlich die positven Auswirkungen wahrgenommen habe und deshalb die Abwanderung eher als wünschenswert ansah. Storbecks Beobachtung, daß die Beurteilung in dieser Zeit schwankend gewesen sei, ist sicher korrekt, da noch nach 1955 Stimmen die Abwanderung bagatellisierten.[41] Daß in Ost-Berlin aber auch die negativen Seiten der Entwicklung gesehen wurden und man dort schon zu diesem recht frühen Zeitpunkt bereit war, radikale Maßnahmen zu treffen, belegt die Schließung der Grenze zum westlichen Landesteil 1952.[42]

d) Die Bedeutung des Flüchtlingsstroms für die Bundesrepublik

In der Literatur besteht seit den 50er Jahren Einigkeit über die Bewertung des Flüchtlingsstromes. Zunächst war dieser erneute Zustrom, der nach der Zuwanderung der Vertriebenen einsetzte, in jeder Beziehung eine weitere Belastung für die drei westlichen Zonen bzw. die junge Bundesrepublik. Gerade Unterbringung, Versorgung und Arbeitsvermittlung schufen große Probleme. Mit den Einheimischen und vor allem den Vertriebenen konkurrierten die Flüchtlinge um den knappen Wohnraum und die wenigen Arbeitsstellen. In den 50er Jahren konsolidierte sich die bundesdeutsche Wirtschaft relativ rasch, was bald zu einem erhöhten Bedarf an Arbeitskräften führte. Von 1950 bis 1961 erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten in der Bundesrepublik sowie die Zahl der offenen Stellen, gleichzeitig verringerte sich die Gruppe der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote auf 0,8% im Jahr 1961 von 11% 1950.[43] Diese parallel zur Zuwanderung verlaufende Entwicklung zeigt, daß die Flüchtlinge zu einer willkommenen Ergänzung des Arbeitskräftepotentials wurden, ohne die die Expansion der Wirtschaft nicht in gleichem Maße hätte stattfinden können. Seit Mitte der 50er Jahre hätten wohl noch mehr Flüchtlinge aufgenommen werden können, denn seit diesem Zeitpunkt wurden Gastarbeiter angeworben.[44] Auch die Lage auf

---

GRUBER, 1984, S. 72–76, C. KLESSMANN, Zwei Staaten, 1988, S. 319–324, H.-P. SCHWARZ, Ära Adenauer 1957–1963, 1983, S. 76 ff, 137–152, D. STARITZ, 1985, S. 131–138 und H. WEBER, Kleine Geschichte, 1980, S. 100–104.

41 Vgl. Anm. 60.

42 Nach Schwarz bestanden bereits seit 1951 Pläne zur Abriegelung Ost-Berlins. Vgl. H.-P. SCHWARZ, Ära Adenauer 1957–1963, 1983, S. 78.

43 Vgl. W. ABELSHAUSER, Die langen Fünfziger Jahre, 1987, S. 80.

44 Diese Aussage ist insofern zu relativieren, als beide Gruppen – Flüchtlinge und Gastarbeiter

dem Wohnungsmarkt entspannte sich. Allerdings entstanden immer wieder Probleme bei der schnellen Unterbringung neu zugewanderter Personen in der Nähe von Arbeitsmöglichkeiten.[45] Somit stellten die Flüchtlinge in den ersten Jahren der Bundesrepublik und kurzfristig bezüglich der Unterbringung eine Belastung dar, auf lange Sicht halfen sie jedoch, den steigenden Bedarf der aufstrebenden Bundesrepublik, vor allem an qualifizierten Arbeitskräften, zu befriedigen, ohne daß besondere Bildungsanstrengungen unternommen werden mußten.[46] So wurden sie zu einem Faktor, der das Wirtschaftswunder auch im europäischen Vergleich ermöglichte. Andererseits war natürlich erst das »Wirtschaftswunder« die Voraussetzung für ihre schnelle arbeitsmäßige Eingliederung.[47]

Kaase macht auf eine Entwicklung des gesellschaftlichen Bewußtseins durch die Vertriebenen aufmerksam, die analog auch für die Flüchtlinge gelten dürfte. Aus ihrer Erfahrung heraus trugen beide Gruppen dazu bei, den Antikommunismus als allgemeinen Konsens in der bundesrepublikanischen Gesellschaft zu verankern und dadurch die Westorientierung des westdeutschen Staates zu festigen.[48]

– unterschiedliche Segmente von Arbeitskräftepotentialen repräsentierten und somit nicht unbedingt um gleiche Stellen konkurrierten sowie unterschiedliche Ansprüche bezüglich Lohn und Unterbringung stellten.

45 Vgl. C. Klessmann, Zwei Staaten, 1988, S. 51.

46 Abelshauser kommt in einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse auf einen Wert des Humankapitaltransfers von mindestens 30 Mrd. D-Mark. Vgl. W. Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, 1983, S. 95–98.

47 Vgl. R. Grenzer, 1953, S. 172–178, G. Granicky, in E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 493, S. Bethlehem, 1982, S. 97 und zur Bedeutung für Arbeitsmarkt und »Wirtschaftswunder« insbesondere P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989, S. 87–91.

48 Vgl. M. Kaase, Bewußtseinslagen und Leitbilder in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Weidenfeld/H. Zimmermann, 1989, S. 203–220, hier S. 205.

Die Zuwandererproblematik vor Gründung der Bundesrepublik

1. Das Flüchtlingswesen in den Westzonen

Situation in den Westzonen und Zustrom der Vertriebenen

Nach der Kapitulation des Deutschen Reiches befand sich Deutschland in einer Ausgangslage für kommende Entwicklungen, die immer wieder als chaotisch beschrieben wird. Das Land hatte mit einer außerordentlichen Mangelsituation fertig zu werden. So war durch die alliierten Bombardements eine ungeheuere Anzahl von Wohnungen, nämlich 2 Millionen, zerstört und noch mehr waren beschädigt. In die noch vorhandenen drängten sich nun zusätzlich zu den Bewohnern die Ausgebombten, zurückkehrende Soldaten und in die Städte heimkehrende Evakuierte. Dann war die Versorgung der Bevölkerung außerordentlich schwierig geworden. Besonders die Ernährungslage verschlechterte sich schon im Juni 1945 drastisch. Vor allem in den Städten war eine ausreichende Bereitstellung von Lebensmitteln nicht mehr möglich, so daß es zu den allgemein bekannten Hamsterfahrten in ländliche Gebiete kam. Und schließlich zeichnete sich für die kalte Jahreszeit schon bald ein neues Problem ab: der Mangel an Kohle und sonstigen Brennstoffen.

Gerade die zuletzt genannten Versorgungsschwierigkeiten waren darauf zurückzuführen, daß neben Beschlagnahmungen der Besatzungsmächte und den Abtretungen für die Lebensmittelversorgung wichtiger Gebiete die Infrastruktur weitgehend zusammengebrochen war. Zum großen Teil machten sich auch auf diesem Gebiet die Kriegszerstörungen bemerkbar, allerdings erließen die Besatzungsmächte auch zusätzliche Beschränkungen, zum Beispiel im Postverkehr. Der Fortfall der alltäglichen Dienstleistungen wie der Strom- und Wasserversorgung führte des weiteren zu einer kritischen sanitären und hygienischen Lage, die sich an einer großen Säuglingssterblichkeit und einer hohen Tuberkuloserate ablesen läßt.[1]

Aber nicht nur die elementare Versorgung der deutschen Bevölkerung, auch die deutsche Verwaltung war entweder durch die Flucht von Amts-

1 Birke bezeichet die Situation als »Deutsches Chaos«. Vgl. A. M. Birke, 1989, S. 23–32. Vgl. auch T. Eschenburg, 1983, S. 61–64, W. Middelmann, Entstehung und Aufgaben der Flüchtlingsverwaltung, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 276–280 und K.-H. Willenborg, Überleben nach dem Zusammenbruch. Die Not der Besiegten, in: J. Weber, Geschichte, Bd. 1, 1985, S. 191–196.

trägern der NSDAP oder die Auflösung durch die Besatzungsmächte, auf die die gesamte Regierungsgewalt übergegangen war, zusammengebrochen. Es war den Militärbehörden aber klar, daß sie zur Lösung der dringenden Probleme eines Verwaltungsunterbaus bedurften. So gingen sie bald dazu über, auf den unteren Verwaltungsebenen die Einrichtungen wieder in Gang zu setzen, wobei die leitenden Positionen direkt – und oft in großer Eile – von den Alliierten besetzt wurden.[2]

In dieser sowieso schon schwierigen Lage strömten nun auch noch die Millionen der Vertriebenen in das Gebiet der vier Siegermächte und benötigten ebenfalls Wohnraum, Lebensmittel, Brennstoffe – und verschärften so die Mangelsituation noch weiter. Im Jahre 1945 kam die große Gruppe derjenigen, die vor der Roten Armee flohen, bevor dann 1946 die Transporte aus dem Osten in den Zonen eintrafen.

Der Aufbau einer Flüchtlingsverwaltung

Die Vertriebenen stießen auf Administrationen, die in keiner Weise auf ihre Aufnahme vorbereitet waren. Die Information der gerade eingerichteten deutschen Behörden über ihre Verpflichtung, die neu hereinströmenden Massen aufzunehmen, unterzubringen und zu ernähren, erfolgte zeitgleich mit der sowjetischen Ankündigung des sofortigen Beginns der Ausweisungen gemäß des Potsdamer Abkommens am 5. Oktober 1945.[3] Zur Bewältigung der überaus großen Aufgaben der Einschleusung, Verteilung und Unterbringung wurden Sonderbeauftragte auf den untersten Verwaltungsebenen bestellt, die nur versuchen konnten, die schlimmste Not zu lindern und den Menschen ein Dach über dem Kopf zu vermitteln. Die großen und weitergehenden Probleme konnten sie aber allein nicht lösen und es entstand schon bald das Bedürfnis nach übergreifender Koordination, das seinen Ausdruck in der Schaffung einer eigenen Gesetzgebung und der Errichtung einer eigenen Verwaltung auf Landes- und Zonenebene für das Vertriebenenproblem fand. Diese Entwicklung verlief in den verschiedenen Besatzungszonen recht unterschiedlich.

In der *amerikanischen Zone* wurden durch Proklamation am 19. September 1945 bereits die neuen Länder gegründet, die, wenn auch unter Vorbehalt, die vollen Gewalten übertragen bekamen. Im Oktober und November 1945 setzten die Länder dann den Anfangspunkt zur Entwicklung eigener Flüchtlingsverwaltungen mit der Ernennung von Flüchtlingskommissaren.[4] Gleichzeitig konstituierte sich beim Länderrat der amerikanischen Zone in Stuttgart, der allgemeine Gesetze für die Zone ausarbeiten sollte, ein Länderausschuß für Flüchtlingsfürsorge.[5] Bayern erließ am 14.12.1945 das

2 Vgl. W. Middelmann, in E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 281, A. M. Birke, 1989, S. 57–59, T. Eschenburg, 1983, S. 71–74 und J. Weber, Geschichte, Bd. 1, S. 23 und 277–278.

3 Vgl. W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 279.

4 Hessen bestellte am 25.10.1945 einen Flüchtlingskommissar, Bayern am 2.11.1945 und Württemberg-Baden am 10.11.1945.

5 Am 11.11.1945.

Flüchtlings-Notgesetz, das erste seiner Art, durch das auf allen Verwaltungsstufen Sonderbeauftragte für das Flüchtlingswesen eingesetzt wurden. Neben der Organisation der Notmaßnahmen begann man in der amerikanischen Zone vom Frühjahr 1946 an, auch die Integration der Vertriebenen in den Blick zu nehmen: Seit diesem Zeitpunkt wurden Ausweise an die Betroffenen ausgegeben, die einen Anspruch auf bestimmte Rechte und Leistungen dokumentierten. Im Sommer des gleichen Jahres wurden die Beratungen für ein zoneneinheitliches Flüchtlingsgesetz aufgenommen, das ebenfalls die Eingliederung der Vertriebenen zum Inhalt haben sollte und das am 19. Februar 1947 nach amerikanischer Genehmigung erlassen wurde. Bereits im September 1946 begannen Umsiedlungen in der US-Zone nach Belastungsmöglichkeit.

Weniger schnell voran kam der Aufbau des Flüchtlingswesens in der *britischen Zone*. Das lag vor allem daran, daß die Besatzungsmacht erst mit der Verordnung Nr. 162 vom 16. August 1948[6] die Gesetzgebungskompetenz in Fragen des Flüchtlingswesens an die Länder delegierte. Da die Briten das Vertriebenenproblem vorwiegend als technisches und fürsorgerisches auffaßten, andererseits aber Initiativen von deutscher Seite zur Zentralisierung des Problems ablehnten[7], konnten die nötigen Sofortmaßnahmen nicht aufeinander abgestimmt werden – mit schweren Folgen besonders bei der Verteilung der Flüchtlinge – und keine längerfristige und übergreifende Vertriebenenpolitik erarbeitet oder umgesetzt werden. Nachdem sie zuvor schon einen Flüchtlingsausschuß beim Länderbeirat genehmigt hatte, ließ die britische Militäradministration im Juni 1947 einen Flüchtlingsrat beim Zonenbeirat zu. Die Länder hatten Ende 1946 Flüchtlingsverwaltungen gegründet, konnten aber erst nach den Landtagswahlen im April 1947 die Verwaltung aufbauen und Gesetze über die Flüchtlingsbetreuung erlassen. Auch eine Koordination der Länder der britischen mit den Ländern der amerikanischen Zone lehnte man von seiten der Militärregierung zunächst ab.

In der *französischen Zone* gab es praktisch bis zum März 1949 kein Vertriebenenproblem, da die französische Militärregierung eine Aufnahme bis hierhin verweigerte – woran auch amerikanischer Protest nichts änderte. Dementsprechend gering war auch die Zahl der Vertriebenen und die Notwendigkeit einer eigenen Verwaltung.

Somit war die Vertriebenenpolitik der amerikanischen Zone führend im westdeutschen Rahmen, was freilich von den besseren administrativen Ausgangsbedingungen abhing.

Zonenübergreifende Kontakte gab es zwischen der britischen und amerikanischen Zone seit dem Sommer 1946. Da sich bei der Bewältigung der Vertriebenenproblematik die Notwendigkeit einer zentralen Koordination immer mehr herausstellte, beschlossen die Vertreter der Länder dieser beiden

---

6 Amtsblatt für die Militärregierung in Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, Nr. 25, S. 835.

7 So der Versuch des Zonenbeirats, ein beratendes deutsches Gremium bei der zentralen britischen Verwaltung in Hamburg, die Genehmigung zur Diskussion des Vertriebenenproblems zu erhalten, und der Antrag zur Errichtung eines Zentralamts vom 16. 8. 1946, der am 26. 4. 1947 abgelehnt wurde.

Zonen auf der Münchener Ministerpräsidentenkonferenz im Juli 1947, in Stuttgart die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen zu errichten.[8] Sie hatte zwar kein Weisungsrecht, sondern nur eine Koordinationsfunktion. Nach Middelmann erlangte sie gleichwohl eine erhebliche Bedeutung.[9] Eine weitere Zentralisierung der Vertriebenenfrage scheiterte zunächst an den Alliierten und Länderegoismen. Schließlich konnte aber doch im Februar 1948 ein Flüchtlingsausschuß beim Frankfurter Wirtschaftsrat etabliert werden, der sich mit den zentralen Vertriebenenproblemen der Bizone befaßte. Aber auch diese Stelle empfanden die Länder bald als unzulänglich zur Lösung ihrer drängenden Probleme, die nun schließlich schon zwei Jahre anhielten und zu einem unberechenbaren sozialen Sprengstoff zu werden drohten.

Nach einer durch den Flüchtlingsausschuß angetriebenen mehrmonatigen Behandlung der Frage in verschiedenen Gremien des Wirtschaftsrats, dem Einverständnis der Alliierten zur Kompetenzerweiterung und einem Beschluß der Ministerpräsidenten vom 9.12.1948 setzte sich auch der Oberdirektor des Verwaltungsrates, Hermann Pünder, für eine Zentrale ein[10], die dann schließlich am 14. Februar 1949 als »Amt für Fragen der Heimatvertriebenen« unter Leitung von Ottomar Schreiber eingerichtet wurde und dem Oberdirektor direkt unterstellt war. Die Ansiedlung des Vertriebenenproblems im Zentrum der Zonenverwaltung macht deutlich, welche Bedeutung ihm beigemessen wurde. Dem Amt, das von Organisation und Aufgabe her wohl ähnlich dem späteren Bundesministerium für Vertriebene strukturiert war und in dem die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen aufging, hatte allerdings nur beratende und koordinierende Zuständigkeiten. Seine Aufgaben waren unter anderem die Erarbeitung eines einheitlichen Flüchtlingsbegriffs, die Umsiedlung vorzubereiten und durchzuführen und die Behandlung der Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone zu vereinheitlichen. Außerdem war es an der durch alliierten Einspruch nötigen Änderung des Soforthilfegesetzes[11], dem ersten Schritt hin zum Lastenausgleich, beteiligt, das unter Einfluß der Arbeitsgemeinschaft und des Flüchtlingsausschusses des Wirtschaftsrats 1948 erarbeitet worden war. Auch beim zweiten für Vertriebene erarbeiteten Gesetz des Wirtschaftsrates, dem Flüchtlingssiedlungsgesetz vom 10. August 1949, das ihre Eingliederung in die Landwirtschaft fördern sollte, wirkte das Amt mit.[12]

---

8 Sie nahm am 11.8.1947 ihre Arbeit auf.

9 W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 291. Middelmann war Generalsekretär der Arbeitsgemeinschaft.

10 Vgl. die Anlage zum Kurzprotokoll der 11. Sitzung des Flüchtlingsausschusses des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes v. 15.12.1948 (BtA 2/749).

11 Vgl. R. Schillinger, 1985, S. 135–142.

12 Vgl zu diesem Abschnitt: W. Middelmann, in E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 281–294; W. Vogel, 1983, S. 457–467; L. Wieland, 1968, S. 11–20.

Allgemein lassen sich für die Entwicklung des Flüchtlingswesens im beschriebenen Zeitraum folgende Tendenzen festhalten: aus der Improvisation der ersten Tage entwickelte sich eine planmäßige Verwaltung und die Vertriebenenversorgung verlor durch die Fixierung von Rechten bis hin zum Gedanken des Schadensausgleichs immer mehr von ihrem Fürsorge- und Nothilfecharakter. Außerdem war die Vertriebenenfrage ein Faktor, der auf Koordination der einzelnen Länder drängte.[13]

2. Die Behandlung der Deutschen aus der SBZ bis 1949: Die britische Zone als treibende Kraft

Für diese Arbeit ist jedoch die Beschäftigung mit dem Aufbau des Vertriebenenwesens nur mittelbar von Interesse. Im Mittelpunkt steht die Politik für Flüchtlinge aus der sowjetisch besetzten Zone. Eine solche Betrachtung kann aber nicht erst bei Gründung der Bundesrepublik einsetzen, sondern muß zumindest in Kürze fragen, ob und in welcher Form das Problem auch vorher bereits behandelt wurde. Interessant ist hierbei vor allem die Frage, wann das Phänomen der Flucht aus der sowjetischen Zone überhaupt politisch thematisiert wurde. Die Beschäftigung mit dem Vertriebenenproblem ist hier nun doppelt nützlich: einmal kann sie als Vergleichsmaßstab zur Verdeutlichung der Unterschiede zwischen Vertriebenen- und Flüchtlingsbehandlung dienen, zum anderen mußten gerade Stellen der Vertriebenenarbeit besonders sensibel einen erneuten Zustrom registrieren, da er ihre Arbeit vergrößerte und erschwerte. Wie haben gerade solche Verwaltungen und Gremien auf ein weiteres Einwandern reagiert?

Die rechtlichen Möglichkeiten eines Zuzugs

Die Freizügigkeit war 1945 in der amerikanischen und der britischen Zone eingeengt worden. Während sich die Beschränkungen in der amerikanischen Zone allmählich etwas lockerten, waren die strengen Verordnungen der britischen Zone bis zu ihrer Abschaffung am 1. Juli 1947 gültig. Dadurch war aber die Freizügigkeit noch nicht wieder hergestellt, denn das Kontrollratsgesetz Nr. 18 schränkte die Möglichkeit, den Wohnort zu wechseln – was schon 1943 durch die Verordnung zur Wohnraumlenkung erschwert wurde[1] –, weiterhin ein, indem es den Zuzug in zu bestimmende »Brennpunkte des Wohnungsbedarfs« verhinderte (Artikel XI).[2] Für die Länder war diese starre und strenge Regelung nicht befriedigend. Auf der Konferenz der Flüchtlingsminister der beiden Zonen in Bad Segeberg einigte man sich am 24./25. Juli 1947 auf eine neue Zuzugsregelung. Danach erteilten die Landesregierungen Genehmigungen zur Wohnsitzverlegung. In folgenden Fällen sollte

13 Vgl. hierzu auch H. Rogge, Vertreibung und Eingliederung im Spiegel des Rechts, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd 1, S. 197–207.

1 Vgl. die Verordnung v. 27.2.1943 (RGBl. Teil I, Nr. 24 v. 8.3.1943, S. 127–130).

2 Gesetz v. 8.3.1946 (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, 31.3.1946, S. 117–121).

eine Zuzugsgenehmigung erteilt werden: An 1. Personen zum Zweck der Familienzusammenführung, hier besonders an Flüchtlinge (hier sind sicher eher Vertriebene gemeint) und Evakuierte, 2. entlassene Kriegsgefangene und 3. Fachkräfte, die angefordert wurden.[3]

Erste Maßnahmen zugunsten der Zuwanderer

Eine Zuwanderung fand seit dem Einmarsch der Roten Armee statt. Damit ist aber nicht notwendigerweise ihre Wahrnehmung verbunden. Hier läßt sich natürlich nicht feststellen, wann man sich des Problems überhaupt bewußt wurde, sondern nur, von welchem Zeitpunkt an es Niederschlag in Äußerungen und Diskussionen gefunden hat. Erste Hinweise darauf gab es schon 1946. Auf Initiative von sowjetischer Seite sperrte der Alliierte Kontrollrat am 30. Juni 1946 die Demarkationslinie zwischen der sowjetischen und den westlichen Zonen, um Grenzübertritte zu beenden.[4] Auch die Volkszählung vom 29. Oktober 1946 berücksichtigte die Gruppe bereits. Da im Hinblick auf die Vertriebenen nach dem Wohnort 1939 gefragt wurde[5], ließ sich auch die Anzahl der ehemaligen Bewohner der späteren SBZ feststellen. In der britischen Zone wurde diese Gruppe wie die Vertriebenen unter dem Begriff Flüchtlinge gefaßt und in einer Flüchtlingssonderauszählung berücksichtigt.[6]

Zu einem eigenständigen Thema scheint die Flucht aus der SBZ dann im Laufe des Jahres 1947 geworden zu sein. Granicky berichtet von ernsten Problemen bei der Unterbringung und Ernährung der Zuwanderer, besonders in der britischen Besatzungszone. Sie veranlaßte die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen am 23. September 1947 zu einer Eingabe bei den Militärregierungen.[7] Bereits einen Monat zuvor hatten die Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone das Problem der illegalen Grenzgänger bei einer Unterredung mit General Clay angesprochen, nachdem sie auf der Münchener Ministerpräsidentenkonferenz am 7. Juni 1947 die Resolution gefaßt hatten, daß die Alliierten das weitere Einströmen verhindern mögen.[8] Auch im von Kornrumpf bearbeiteten Flüchtlingsausschuß des bayerischen Landtags wurde im Sommer 1947 erstmals über den Zustrom beraten.[9]

---

3 Vgl. G. Müller/H. Simon, Aufnahme und Unterbringung, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 337–341.

4 Vgl. K. D. Erdmann, 1978, S. 700.

5 Vgl. das Kontrollratsgesetz Nr. 33 v. 20.7. 1946. Military Government Gazette – Germany, British Zone of Control, Nr. 12, S. 279.

6 Vgl. F. Engel, 1980, S. 25–26.

7 Vgl. G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 479.

8 Vgl. die Niederschrift der internen Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Clay am 5. 8. 1947 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 3, S. 307 f.) und das Protokoll der Münchener Ministerpräsidentenkonferenz, 2. Sitzungstag 7. 6. 1947 (ebd., Bd. 2, S. 562 ff., 567). In der Resolution heißt es: »Es wird daher [wegen der Probleme durch die Vertriebenen] an die Alliierten der dringende Appell gerichtet, das Hereinströmen weiterer Flüchtlinge in diese Gebiete sofort und für immer zu unterbinden.« (Ebd.)

9 In der Sitzung v. 11. 6. 1947 (Vgl. M. Kornrumpf, 46 Protokolle, 1981, S. 86).

Im gleichen Jahr fand das Zuwandererproblem auch Eingang in nordrhein-westfälische Weisungen. Bereits in einem Erlaß vom 24. Januar 1947 wurden die Zuwanderer aus der sowjetischen Zone *allgemein* als Flüchtlinge »R« anerkannt, allerdings erhielten sie einen gegenüber den Vertriebenen geminderten Status.[10] In der Verordnung zum § 1 B des Flüchtlingsgesetzes vom 2. Juni 1948, die am 15. Februar 1949 verkündet wurde, wurde das Flüchtlingsgesetz auf die Personen ausgedehnt, die

> »nach dem 8. Mai 1945 außerhalb des Gebietes der britischen, amerikanischen und französischen Zone. aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen verfolgt wurden und aus diesen Gründen geflüchtet sind«.[11]

Deutlich zeichnet sich in den beiden nordrhein-westfälischen Bestimmungen eine Veränderung der Einstellung gegenüber den Deutschen aus der SBZ ab: Wurden im Januar 1947 alle als Flüchtlinge anerkannt, ihnen allerdings nicht die Gleichstellung mit den Vertriebenen gewährt, so wurde 1949 nur noch ein beschränkter Kreis anerkannt, dieser aber gleichgestellt. Mit dem Tatbestand der politischen Verfolgung und seiner Auslegung – Mitglieder bestimmter Parteien oder Berufsgruppen; Verpflichtung zum Uranbergbau; Ausschluß von Verfolgungsgründen, die ihre Ursache im Dritten Reich hatten[12] – schlug das Gesetz einen Weg ein, auf dem ihm später das Bundesvertriebenengesetz folgen sollte. Neben dem Gesetz ergingen eine Reihe von Erlassen und Weisungen, die sich mit Fragen wie der Familienzusammenführung, der Erteilung von Ausweisen, der Regelung der Beförderungskosten, der Aufnahme in den Gemeinden und 1949 stark mit der Anerkennung nicht in die sowjetisch besetzte Zone zurückgekehrter Personen befaßten.[13]

Auch in Schleswig-Holstein wurde wie in Nordrhein-Westfalen das die Vertriebenen betreffende Gesetz zur Behebung der Flüchtlingsnot vom 27. November 1947 am 9. April 1948 durch die erste Durchführungsverordnung auf Personen aus der russischen Besatzungszone ausgedehnt, die

> »zur Abwendung einer ihnen für Leib oder Leben drohenden Gefahr unverschuldet ihren Wohnort verlassen haben«.

In den anderen Ländern der britischen Besatzungszone fanden die Deutschen aus der SBZ keinen Eingang in die Gesetzgebung.[14]

In der amerikanischen Zone wurden die Zuwanderer aus der sowjetischen Zone nicht in das Flüchtlingsgesetz vom 19. Februar 1947 einbezogen. Sie waren hier vollkommen auf die Unterstützung durch die Wohlfahrt angewiesen. Trotzdem stellten sie natürlich wie für die Länder der britischen Zone eine Verschärfung der bestehenden Probleme dar. Kornrumpf be-

---

10 Vgl. Wer ist Flüchtling?, 1950, S. 3 f.
11 R. W. Zenke, 1949, S. 9.
12 Vgl. ebd., S. 13–14 und Wer ist Flüchtling?, 1950, S. 9 ff.
13 Vgl. R. W. Zenke, 1949 und Wer ist Flüchtling?, 1950.
14 Ein Überblick über die Regelungen findet sich in: Die Verhandlungen des Sachverständigenausschusses zum Bundesvertriebenengesetz 1951, Anlage 4, Zitat S. 88 (BtA, I–422). Vgl. auch E. Müller (Hrsg.), 1949, S. 13.

schreibt für Bayern, wie deshalb durch die Institution der Zuzugsgenehmigung versucht wurde, das Problem in den Griff zu bekommen.[15]

Verschärfung der Situation und Lösungsvorschläge

Die Zuwanderung verlagerte sich immer stärker in die britische Zone, in der eine Aufnahme ohne größere Schwierigkeiten möglich war, da die britische Militärregierung die poltischen Motive der Zuwanderer anerkannte und die Länder aufforderte, ihnen Asyl zu gewähren.[16] Die Zahlen der aufgenommenen Flüchtlinge in der britischen und amerikanischen Zone sind eindeutig. Zwar ist das statistische Material – wie oben beschrieben – schlecht, für diesen Zweck reicht aber aus, daß die Angaben für die britische Zone stets weit über denen für die amerikanische liegen, zum Teil annähernd um 50%.[17]

Aus dem recht starken Zustrom ergab sich vor allem für die Länder der britischen Zone eine Verschärfung der bestehenden Mangelsituation, besonders hinsichtlich der Wohnungen und der Ernährung. Gerade die Unterbringung bereitete den Ländern große Probleme.[18] So ist es nicht verwunderlich, daß den Zuwanderern zunächst teilweise mit Ablehnung begegnet wurde, die auch recht drastische Formen annehmen konnte. Da wurde ihnen vorgeworfen, nur ein besseres Leben zu suchen oder sich als alte Nazis in Sicherheit bringen zu wollen.[19] Das mit Vertriebenen überaus dicht belegte Land Schleswig-Holstein bemühte sich darum, möglichst keine Deutschen aus der DDR aufnehmen zu müssen.[20] Auch die amerikanische Besatzungsmacht sah die Zunahme der Probleme durch den erneuten Zustrom und empfand sie als unverantwortlich.[21] In diesen Zusammenhang lassen sich auch Stimmen einordnen, die auf vermeintlich von den Migranten ausgehende Gefahren hinwiesen. Dabei kommt die Einsicht zum Ausdruck, daß mehr für die Flüchtlinge getan werden müsse, aber auch ein gewisser Vorbehalt ihnen gegenüber, wenn bei der vierten Sitzung des bayerischen Flüchtlingsausschusses geäußert wurde:

> »Die Zuwanderung aus der russischen Zone ist ... eine regelrechte Flucht. Hier entsteht mit der Zeit eine ernste Gefahr, da die Leute völlig mittellos und darauf angewiesen sind, sich durch Diebstahl und Plünderung ihren Unterhalt zu verschaffen.«[22]

---

15 Vgl. ebd. und M. Kornrumpf, 46 Protokolle, 1981, S. 86–89.

16 Vgl. G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 479.

17 O. Siebke, 1949, S. 43 gibt für den 1.11. 1948 für die britische Zone 502 823 Flüchtlinge an, für die amerikanische 271 995. Ob und in welchem Maße auch andere Faktoren wie die Anziehungskraft des rheinisch-westfälischen Industriegebiets bereits eine Rolle spielten, muß offenbleiben. Es liegen dazu keine Anhaltspunkte vor.

18 Vgl. M. Kornrumpf, 46 Protokolle, 1981, S. 87–88 und O. Siebke, 1949, S. 45 f.

19 Vgl. den Brief Willy Max Rademachers (FDP Hamburg) an den Kommandanten von Hamburg v. 16.5. 1946. Er schlägt darin vor, die Flüchtlinge zur Rückkehr oder zu körperlicher Arbeit zu zwingen. Proteste aus der Partei und vom Parteivorsitzenden Blücher (23. 8. 1946) blieben nicht aus (ADL, FDP britische Zone 8). Zum zweiten Vorwurf vgl. auch M. Kornrumpf, In Bayern angekommen, 1979, S. 229 und H. Rogge, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 208.

20 Vgl. H. Grieser, 1980, S. 39.

21 General Clay am 5.8. 1947 bei einer internen Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 3, S. 307).

Um aus der sich ständig verschärfenden Situation herauszufinden, wurden auch radikale Maßnahmen diskutiert. Die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen forderte am 23. September 1947 wie die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz die Besatzungsmächte auf, den weiteren Zustrom von Menschen aus der sowjetischen Zone zu unterbinden, obwohl man zumindest in Bayern auch die Probleme eines solchen Vorgehens sah.[23] Die amerikanische Militärregierung teilte den deutschen Standpunkt und versuchte, den Übertritt zu verhindern, wobei man zur Begründung auch die Kaisenschen Argumente gern aufnahm.[24]

Parallel zur Absperrung diskutierten Ländervertreter und Alliierte auch die Möglichkeit der Rückführung bereits in den westlichen Zonen befindlicher Personen. Ein Zurücksenden gerade Geflohener wurde 1947 besonders von amerikanischer Seite durchaus positiv betrachtet, während die deutsche dieser Möglichkeit wegen der Gefährdung der Rückgewiesenen durch Deportationen in der sowjetischen Zone auch Bedenken entgegenbrachte. Außerdem weigerte sich die sowjetische Besatzungszone zu diesem Zeitpunkt, die Rückkehrer wieder aufzunehmen, was ihre Haltung zur Fluchtbewegung deutlich offenlegte.[25] Die Briten lehnten Abschiebungen ab; hier sah man, daß eine Rückführung nicht realisierbar war.[26] Aber auch in der amerikanischen Haltung zeichnete sich bald ein Wandel ab. General Hays räumte ein, daß die Durchführung von Grenzsperrung und Rückführung problematisch sei[27], vor allem wegen praktischer Probleme.[28] Eine vom Länderrat der amerikanischen Zone im Frühjahr 1948 durchaus nicht positiv konstatierte Annäherung der Amerikaner an die britische Haltung belegt den amerikanischen Sinneswandel und zeigt die weitgehende Übereinstimmung deutscher Stellen mit einer harten Vorgehensweise.[29]

---

22 M. Kornrumpf, 46 Protokolle, 1981, S. 33. Vgl. auch O. Siebke, 1949, S. 45 f.

23 Vgl. G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 479 und M. Kornrumpf, 46 Protokolle, 1981, S. 34.

24 Vgl. das Protokoll der internen Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Hays v. 7.10. 1947 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 3, S. 589). Der Bürgermeister von Bremen, Wilhelm Kaisen, wies wiederholt auf die Gefahr der Einschleppung von Geschlechtskrankheiten durch die Flüchtlinge hin. Vgl. die Ausführungen Kaisens in der internen Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Hays am 7.10. 1947 (ebd., Bd. 3, S. 589) und in der Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der Bizone am 1.3. 1949 (ebd., Bd. 5, S. 262).

25 Vgl. die Protokolle der internen Besprechungen der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Clay bzw. General Hays, 5.8., 9.9., 7.10. und 2.12. 1947 (ebd., Bd. 3, S. 307 f., 417, 589 f., 942 ff.).

26 Vgl. die Ausführungen General Robertson auf der Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der Bizone am 1.3. 1949 (ebd., Bd. 5, S. 262).

27 Vgl. die Aussagen Hays auf der internen Besprechung mit den Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone v. 2.12. 1947 (ebd., Bd. 3, S. 942 ff.) und die Clays auf der Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der Bizone in Frankfurt am 1.3. 1949 (ebd., Bd. 5, S. 262 f.).

28 Vgl. M. Kornrumpf, 46 Protokolle, 1981, S. 89–90 und das Protokoll der 32. Tagung des Länderrats des amerikanischen Besatzungsgebietes am 31.5./1.6. 1948 in Stuttgart (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 4, S. 535).

29 Ebd.

Trotz der Meinungsänderung haben unter amerikanischer Verantwortung Zurückweisungen an der Zonengrenze stattgefunden, allein im Juni 1947 laut amerikanischen Angaben 40 302.[30] Diese Praxis blieb bis 1949 im Gespräch und wurde hier noch – wenn auch auf freiwilliger Basis – von Bayern angewandt.[31]

Schon im Dezember 1947 wurde von Hays eine dritte Möglichkeit angesprochen, nämlich eine Übereinkunft mit der sowjetischen Militärregierung über das Flüchtlingsproblem zu erzielen. Diese Idee fand die Unterstützung von Reinhold Maier, aber Hays schätzte ihre Realisierungschance ebenfalls als sehr klein ein.[32]

Zonenübergreifende Regelungen: Die Braunschweiger Richtlinien und die Uelzener Beschlüsse

Die Briten hatten sich der harten Gangart der amerikanischen Militärregierung nicht angeschlossen, sondern gewährten den Zuwanderern Asyl. Besonders das mit Vertriebenen dicht belegte Land Schleswig-Holstein kam dadurch weiter in Bedrängnis. Aufgrund eines Gutachtens des Flüchtlingsausschusses vom 7. Oktober 1947 beschloß der Zonenbeirat eine Entlastung Schleswig-Holsteins auf Kosten der anderen Länder der britischen Zone, machte aber gleich deutlich, daß eine wirkliche Entspannung der Lage erst bei einer Verteilung der Migranten auch in kaum belastete Länder, also vor allem in die französische Zone, zu erwarten sei. Daraufhin erließ die Militärregierung am 23. Dezember 1947 die Anordnung, daß Zuwanderer, die in Niedersachsen ankamen, dort aufzunehmen seien, während die in Schleswig-Holstein einströmenden nach Nordrhein-Westfalen weiterzuleiten seien.[33]

Aber auch diese Verteilungsregelung führte nicht zu annehmbaren Verhältnissen. So gewann ein neuer Gedanke an Boden: nicht alle formell aufzunehmen, sondern nach bestimmten Kriterien auszuwählen. Schon 1946 überlegte der SPD-Parteivorstand, daß eine Überprüfung der Zuwanderer nötig sei, um Spione aussortieren zu können.[34] Im August 1947 setzte sich Wilhelm Hoegner bei General Clay dafür ein, wenigstens politisch Gefährdete (deren Anteil er auf 2–3% schätzte) von der Rückführung auszunehmen,

---

30 Vgl. die Angaben in: K. MEHNERT/H. SCHULTE (Hrsg.), 1949, S. 250. Andere Werte konnten nicht recherchiert werden. Vgl. auch das Protokoll der Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der Bizone in Frankfurt am 1. 3. 1949 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 262 f.).

31 Württemberg-Baden lehnte eine Abschiebung ab (vgl. ebd. und M. KORNRUMPF, 46 Protokolle, 1981, S. 89–90).

32 Vgl. die Ausführungen Hays auf der internen Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone am 2. 12. 1947 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 3, S. 942 ff) und das Protokoll der Konferenz der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten der Bizone am 1. 3. 1949 (ebd., Bd. 5, S. 262 f.).

33 Vgl. das Beschlußprotokoll der 15. Sitzung des Zonenbeirates der britischen Zone in Hamburg v. 15./16. 10. 1947 (ebd., Bd. 3, S. 659–663) und G. Granicky, in: E. LEMBERG/F. EDDING, 1959, Bd. 3, S. 479.

34 Vgl. das Protokoll der Parteivorstandssitzung am 4. 6. 1946 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1946).

im Dezember des gleichen Jahres wiederholte der hessische Ministerpräsident Christian Stock diese Forderung.[35]

Die Länder der britischen Zone realisierten den Gedanken. Sie einigten sich am 6. Februar 1948 in Braunschweig auf einheitliche Grundsätze, wer aufzunehmen war, die sogenannten Braunschweiger Richtlinien. Aufgenommen – das bedeutete eine behördliche Hilfe bei der Unterbringung – wurden 1. Personen zum Zweck einer Familienzusammenführung, die aber eng definiert war,

> »2. Personen, die aufgrund ihrer politischen Einstellung (Zugehörigkeit zu bestehenden Parteien) verfolgt werden unter der Voraussetzung, daß diese Verfolgung bewiesen werden kann. Die entsprechende Überprüfung muß durch die korrespondierende Partei der britischen Zone anerkannt worden sein.«

3. Härtefälle, das waren Vertriebene und Personen, deren persönliche Sicherheit nachweislich gefährdet war, und 4. unbedingt benötigte Arbeitskräfte.[36] Die Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone wurden von nun an in Landesdurchgangslagern[37] gemäß dieser Bestimmungen überprüft.

Zentral an den Richtlinien ist die Anerkennung der politischen Flucht. Sie gibt ihnen eine enorm politische Dimension, während sich die übrigen Bestimmungen im Rahmen der in diesen Jahren üblichen Zuzugsbeschränkungen hielten. Neben der Dokumentation eines besonderen politischen Drucks in der sowjetischen Zone machten die Richtlinien klar, daß man den Verfolgten Schutz zu bieten bereit war, aber eine anders begründete Abwanderung ablehnte. Daß die Fachkräfte in die Richtlinien eingeschlossen wurden, zeigt jedoch deutlich, daß man dabei eher an die Lage in der eigenen Zone als an die in der sowjetischen dachte. Die Braunschweiger Richtlinien bilden eine grundlegende Etappe für das Flüchtlingswesen (im engeren Sinn) auch der folgenden Jahre. Alle später erarbeiteten Regelungen die Aufnahme der Deutschen aus der SBZ/DDR betreffend orientierten sich an ihrem Beispiel der positiven Definition, wer aufgenommen werden soll, und hielten am Motiv der politischen Flucht fest. Die Besatzungsmacht akzeptierte die Richtlinien, obwohl sie sich nicht mit der eigenen Politik deckten.[38]

Zwei große Lücken ließen die Richtlinien aber dennoch offen. Zum einen äußerten sie sich nicht darüber, was mit denjenigen geschehen sollte, die nicht aufgenommen wurden, gleichwohl aber nicht in die sowjetische Zone zurückkehrten. Auch für diese Gruppe galt, was oben in Bezug auf eine Rückführung ausgeführt wurde. Sie konnte keine Ansprüche anmelden, stellte insofern für die Verwaltung zunächst kein Problem dar. Nach Granicky wanderten anfangs zudem viele der Abgewiesenen in die östliche Zone zurück. Aber da die gesamte Aufnahmeregelung den Charakter der

---

35 Vgl. die Protokolle der internen Besprechungen der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Clay bzw. Hays am 5.8. und 2.12.1947 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 3, 307 f. und 942 ff.).

36 BtA, 2/705.

37 Pöppendorf in Schleswig-Holstein, Uelzen in Niedersachsen und Siegen, Warburg sowie Wipperfürth in Nordrhein-Westfalen.

38 Vgl. G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 480.

Braunschweiger Richtlinien behielt, bestand auch das sogenannte Illegalenproblem fort und stellte zunehmend eine besondere Belastung dar.[39]

Zum anderen war die Verteilung der Aufgenommenen nicht Gegenstand der Richtlinien, es galt weiterhin die von der britischen Militärregierung sechs Wochen zuvor getroffene Regelung. Sie sollte sich bei dem anhaltenden Zustrom als unzureichend erweisen.

Die anhaltend kritische Lage durch die Migration veranlaßte die Ministerpräsidenten Ende 1948, das neue Amt für Fragen der Heimatvertriebenen damit zu beauftragen, »die Maßnahmen zur Behandlung der Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone zu vereinheitlichen«.[40] Im Januar 1949 legte Nordrhein-Westfalen einen Entwurf für neue Richtlinien vor, die zumindest das Illegalen-Problem lösen helfen sollten. Es wurde als soziale Gefahr wahrgenommen, weil ein großer Teil von ihnen vagabundiere, und als politische, da die Möglichkeit der Infiltration von Agenten bestehe. Nordrhein-Westfalen regte an, möglichst alle Zuwanderer zu erfassen, aber nicht nur gemäß den Richtlinien zu entscheiden, sondern »sozial intakte« Abgelehnte besonders zu beobachten und zu überprüfen und, falls positiv beurteilt, »allmählich auf die Länder zu verteilen«, allerdings ohne Anspruch auf Wohnraum. Die negativ Beurteilten sollten in die sowjetische Zone zurückgeführt werden. Daß besonders zur Durchführung des letzten Punktes die Unterstützung der Alliierten benötigt wurde, war klar. Allerdings blieb trotzdem wieder ein wenn auch kleinerer Teil der Zuwanderer unberücksichtigt, für den kein gangbares Verfahren vorgesehen war. Der Vorschlag Nordrhein-Westfalens wurde am 24. Januar 1949 von den Ländern der britischen Besatzungszone gebilligt.[41] Sie einigten sich auf eine gemeinsame Sichtungsstelle und die Verteilung ihrer Kosten auf alle Länder sowie die Beibehaltung der Verteilungsrichtlinien von 1947. Als endgültige Lösung wurde aber auch diese Regelung nicht angesehen, sondern »dringend darum gebeten . . ., unter Heranziehung der französischen Zone einen trizonalen Flüchtlingsausgleich herbeizuführen«.[42] Die französische Militärregierung lehnte ein Einströmen von Personen wegen der zusätzlichen Belastung generell ab, während die Länderchefs Aufnahmebereitschaft signalisierten.[43] Die neuen Richtlinien wurden auch den Ministerpräsidenten der amerikanischen und französischen Zone übersandt.[44]

Der anhaltende Zustrom verschärfte die Lage weiter. Die Länder hatten große Unterbringungsprobleme. Besonders Niedersachsen, wo die Sichtungsstelle der britischen Zone, das Lager Uelzen, lag, war davon betroffen, da ein Großteil der Zuwanderer hier verblieb. Die Situation spitzte sich so zu, daß

---

39 Vgl. ebd., S. 480, 484.

40 W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 292.

41 Vgl. Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 437, Anmerkung 35.

42 Schreiben des Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen v. Januar 1949 (BtA, 2/705).

43 Vgl. das Protokoll der Besprechung des französischen Militärgouverneurs mit den Länderchefs der französisch besetzten Zone am 29.11.1948 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 4, S. 974 ff.).

44 Vgl. das Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz in Bad Godesberg am 13.5.1949 (ebd., Bd. 5, S. 436 f.).

das Land im Sommer 1949 in einem »temperamentvollen Notwehrakt«[45] das Lager Uelzen schloß und damit die weitere Aufnahme lahmlegte. Damit sollte auf die unhaltbaren Zustände in Niedersachsen hingewiesen werden. Der Warnschuß war erfolgreich. Schon einen Tag nach der Schließung, die allerdings fast zwei Monate bis nach der Zustimmung der Ministerpräsidenten zu den neuen Richtlinien andauerte[46], am 11. Juni 1949, beschlossen die Flüchtlingsverwaltungen der Länder der britischen, aber jetzt gemeinsam mit denen der amerikanischen Zone, dort die Uelzener Richtlinien, einheitliche Aufnahmegrundsätze für die Bizone. In je einem Lager pro Zone sollte ein Ausschuß über die Aufnahme der Zuwanderer entscheiden. Aufnahmen waren wegen politischer Verfolgung (wie in den Braunschweiger Richtlinien) und aus Gründen der Menschlichkeit möglich. In jedem Monat sollten 2 840 Personen aufgenommen werden, die nach einem festgelegten Schlüssel auf die Länder verteilt wurden. Ohne Anrechnung auf die Quote war eine Aufnahme zum Zweck der Familienzusammenführung möglich. Nicht Aufgenommene sollten »in ihr Herkunftsgebiet zurückgewiesen werden«. Erneut wurde betont, daß die französische Zone ein Drittel der Zuwanderer aufnehmen müßte.[47]

Diese Richtlinien, der am 5. August 1949 die Ministerpräsidenten zustimmten[48], bedeuteten eine zweifache Weiterentwicklung gegenüber denen von Braunschweig. Einmal waren an der neuen Regelung auch die Länder der amerikanischen Zone beteiligt, es erfolgte also eine Koordinierung auf breiterer Basis. Ein Gefälle der Zuwanderung wegen besserer Aufnahmebedingungen war damit ausgeschlossen und die Verantwortung für die Zuwanderer auf einen größeren Kreis von Ländern aufgeteilt. Des weiteren war nun ebenfalls die Verteilung der Aufgenommen Gegenstand der Vereinbarung, wenn auch lediglich eine feste Quote vereinbart wurde. Ungeregelt blieb weiterhin das Problem der Abgelehnten, die formell rückgeführt werden sollten, was praktisch jedoch nicht möglich war. Deshalb beurteilte auch der niedersächsische Flüchtlingsminister Heinrich Albertz die Regelung als Provisorium, das man zur Bewältigung der Probleme brauche. Albertz rechnete durchaus noch mit einer Regelung zur Rückführung der Abgelehnten. Eine Unterbringung aller kam für ihn neben praktischen Problemen auch aus politischen Gründen, nämlich der Entstehung eines Soges und der daraus folgenden Entleerung der sowjetischen Zone, nicht in Frage.[49]

---

45 Vgl. P. P. Nahm, Doch das Leben, 1971, S. 109–111.

46 Ebd.

47 Vgl. die Uelzener Beschlüsse in BtA, 2/705.

48 Vgl. das Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz in Wiesbaden (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 992–995).

49 Ebd. Auch der Abteilungsleiter im schleswig-holsteinischen Ministerium für Umsiedlung und Aufbau, Siebke, führt in seinem Beitrag zum Flüchtlingsproblem das Argument der Entleerung der sowjetischen Zone an. Daneben empfindet er jedoch Aushalteappelle vom Westen in den Osten als vermessen. Die Flüchtlingspolitik beurteilt er als redliche Bemühung Deutschlands, abschließend sei aber nur eine politische Lösung im europäischen oder weltweiten Rahmen mit den Alliierten, deren Uneinigkeit er einen großen Teil der Schuld für das Entstehen der jetzigen problematischen Situation gibt, möglich. Offenbar denkt er hier an eine Zurückdrängung des sowjetischen Einflusses.

Die Uelzener Richtlinien können als direkter Vorläufer der Regelung des Zustroms in der Bundesrepublik gelten, ihre Bestimmungen standen Pate für das Notaufnahmegesetz von 1950.

Auch die politischen Parteien nahmen sich früh der Flüchtlinge aus der sowjetischen Zone an. Symptomatisch für die Behandlung der Flüchtlinge sind die Themen, die hier im Mittelpunkt standen: einerseits wurde über eine Hilfe für die Zuwanderer nachgedacht, die den politisch nahestehenden ostdeutschen Parteien angehörten, andererseits eine strenge Prüfung gefordert und auf Sicherheitsgefahren durch Agenten hingewiesen. Damit wurde die Unterscheidung der Zuwanderer, die sich politisch durchsetzte, mitvollzogen, teilweise sogar antizipiert.[50] Vereinzelt kam es auch bereits zur Parteinahme für die Zuwanderer als Gesamtheit, so als die Hamburger FDP sich für die Einbeziehung der Flüchtlinge aus der sowjetischen Zone in den Lastenausgleich aussprach.[51] Auch erste Verbandsgründungen der Flüchtlinge lassen sich 1949 feststellen.[52]

Resümee

Insgesamt läßt sich für die Zeit bis zur Gründung der Bundesrepublik konstatieren, daß man von einer harten Haltung den Flüchtlingen gegenüber, die ihre Abschreckung bezweckte und zunächst besonders Amerikaner und Deutsche einnahmen, abkam. Bemerkenswert ist die Position der Abschreckung besonders auf amerikanischer Seite, da sie in gewissem Gegensatz zu ihrer Vertriebenenpolitik stand. Unterstützte die US-Militärregierung rasche Maßnahmen und umfassende Regelungen inklusive den Aufbau einer Verwaltung für die Vertriebenen, wurde versucht, die Fluchtbewegung abzublocken. Offenbar ging sie anders als die Briten, die alle Zuwanderer aufzunehmen bereit waren, bei ihrem Handeln von der unterschiedlichen Legitimation der beiden Zuwanderungsströme durch alliierte Bestimmungen aus.

So verständlich es war, daß man eine weitere Verschärfung der Lage in den westlichen Zonen durch einen neuen Zustrom nicht zulassen wollte, so offensichtlich wurde doch bald, daß auch durch hartes Eingreifen wie zum Beispiel die Rückführung von Zuwanderern der Zustrom nicht unterbunden werden konnte. Daher setzte sich immer mehr die Linie der Länder in der britischen Zone durch. Sie entwickelten die auch unbefriedigende liberale Position der britischen Besatzungsmacht, die ebenfalls zu praktischen Problemen, nämlich bei der Versorgung, und zu Widerständen in der einhei-

---

50 Vgl. ADL, FDP britische Zone 8, in dem die Korrespondenz des Büros Franz Blücher die Flüchtlinge betreffend gesammelt ist, und AdsD Parteivorstandsprotokolle, besonders v. 4. 6. 1946 und 16./17. 9. 1947. Das zu diesem Punkt verwendete Material kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. In den Archiven der Parteistiftungen wurde wenig Material zu dieser Zeit vorgefunden, anderweitig nicht systematisch danach gesucht.

51 Vgl. das Schreiben der FDP Hamburg an Franz Blücher v. 20. 1. 1949 (ADL, FDP britische Zone 8).

52 Die Satzung der »Vereinigung politischer Ostflüchtlinge« datiert v. 1. 7. 1949 (BA, B 137/198).

mischen Bevölkerung führen konnte, weiter. Es wurde eine Unterscheidung der Personen nach anerkanntem und nicht anerkanntem Fluchtgrund vorgenommen, wobei eine besondere Betreuung nur ersteren gewährt wurde.[53] Diese Politik war eine Kombination aus zwei Elementen: Einmal eine Abschreckung derjenigen, die nicht mit einer Aufnahme rechnen konnten, durch das Fehlen von Hilfe. Für die privilegierte Gruppe lief sie jedoch auf eine Eingliederung hinaus – eine Tendenz, die General Hays bereits im Oktober 1947 angesichts der Unmöglichkeit von Rückführungen hatte kommen sehen[54] und die im Einklang mit der Entwicklung der Vertriebenenpolitik stand.[55]

Daneben läßt sich durch die Behandlung des Zuwandererproblems die oben allgemein für die Flüchtlingsverwaltung angegebene Tendenz verifizieren, daß Regelungen auf immer breiterer Ebene angestrebt wurden. Jede unterschiedliche Behandlung in Teilbereichen konnte negative Folgen nach sich ziehen, wie die Verlagerung des Schwergewichts der Flucht auf die Zone mit der am wenigsten restriktiven Politik zeigt. Voraussetzung für länder- bzw. zonenübergreifende Regelungen war aber natürlich die Einwilligung der Militärregierungen, die – wie oben gezeigt wurde – manchmal nur zögernd und spät erteilt wurde.

Die Behandlung der Flüchtlingsfrage bis 1949 zeigt, daß viele Argumentationsweisen und Probleme, aber auch Wege der Problembewältigung bereits angesprochen wurden, die weiterhin die Diskussion der Flüchtlingspolitik bestimmten. Viele der späteren Probleme wurden schon hier erkannt. Das gilt nicht nur für Gesetze, die ihre Vorläufer in dieser Phase finden, so das Notaufnahmegesetz in den Uelzener Richtlinien und das Bundesvertriebenengesetz in den Gesetzen der einzelnen Länder, sondern zum Beispiel auch für die Überlegung, ob eine Aufnahme von Flüchtlingen zu einer Entleerung der sowjetischen Besatzungszone führe. Insofern kann man also sagen, daß viele Probleme schon gesehen und artikuliert waren, als mit der Entstehung der Bundesrepublik die Kompetenz zur Lösung dieser Aufgaben auf die Bundesregierung überging. Aber bevor in die Zeit der Bundesrepublik übergewechselt wird, muß noch ein kurzer Blick auf die Bedeutung des Flüchtlingsproblems bei der Schaffung des westdeutschen Teilstaates geworfen werden.

---

53 Die Entwicklung spiegelt sich deutlich in den beiden Flüchtlingsgesetzen Nordrhein-Westfalens, s.o.

54 Vgl. das Protokoll der internen Besprechung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Hays am 7.10. 1947 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 3, 589 f.).

55 Nahm bezeichnet die Politik der deutschen Stellen, die den alliierten Weisungen entsprechen mußte, aber den Zuströmenden auch Hilfe geben wollte, als »wurschteln zwischen Humanität und Besatzungsrecht«. P. P. NAHM, Doch das Leben, 1971, S. 118 f.

3. Grundsatzentscheidungen hinsichtlich der Flüchtlingspolitik bei Gründung der Bundesrepublik

Eine Betrachtung der Politik der Bundesrepublik für die Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone muß mit den Entscheidungen aus der Entstehungsphase des westlichen Teilstaates einsetzen, die den Rahmen für die Politik und die gestalterischen Möglichkeiten der Bundesregierung setzten und somit einen nachhaltigen Einfluß auf den Untersuchungsgegenstand hatten.

a) Die Zuwandererfrage bei der Entstehung des Grundgesetzes

Die Freizügigkeit: Artikel 11 und 117, Absatz 2[1]

Vor allem die Freizügigkeit, die in Artikel 11 geregelt wird, betraf die Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone.[2] Der Herrenchiemseer Konvent hatte wegen der herrschenden Zustände auf die Fassung der Freizügigkeit als Grundrecht ganz verzichtet, die Ausschüsse des Parlamentarischen Rates entschieden sich jedoch bald dafür. Umstritten blieb, ob die Freizügigkeit für alle Deutschen oder nur für die Bundesbürger gelten sollte. Für die engere Form wurde ins Feld geführt, daß sich ansonsten Pflichten für die Bundesrepublik ergäben, »die zu erfüllen wir außerstande sind«.[3] Für die weite Fassung, die sich durchsetzte, benannte Carlo Schmid gesamtdeutsche Gründe, nämlich um unnötige Barrieren zwischen dem westlichen und dem östlichen Teil Deutschlands zu vermeiden.[4] Damit hatte der Hauptausschuß dem prinzipiellen Argument der Einstaatlichkeit und der Gleichbehandlung aller Deutschen Vorrang vor eher der Notlage der Zeit entspringenden Bedenken und einer auf eine Abschottung der Bundesrepublik hinauslaufenden Bestimmung eingeräumt. Dies war eine wichtige und folgenreiche Entscheidung in gesamtdeutschem Sinne, die die Verantwortung der Bundesrepublik für alle Deutschen zum Ausdruck brachte.

Um den Bedenken gegenüber dieser Regelung dennoch Rechnung zu tragen, fügte der Allgemeine Redaktionsausschuß einen Absatz 2 ein, der eine Einschränkung der Freizügigkeit im Notfall – angeführt waren eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, der Jugendschutz und Naturkatastrophen – ermöglichen sollte. Wieder herrschte prinzipielle Einigkeit über den Bedarf des Absatzes und wurde um die Formulierung gerungen. Hierbei ging es hauptsächlich um die Frage, wie groß der Spielraum der Regierung zur Einschränkung der Freizügigkeit sein sollte. Erst in der 4. Lesung des Arti-

---

1 Vgl. hierzu: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, 1951, S. 127–133, 829–831.

2 Zur Entwicklung der Freizügigkeit siehe S. 74–84.

3 Zitat Hermann von Mangoldts, wiedergegeben in: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, 1951, S. 129.

4 In der gleichen Sitzung wurde von Heinrich von Brentano das Problem der Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone auch im Zusammenhang mit der Frage des Asylrechts angesprochen. Von Friedrich Wilhelm Wagner wurde aber sogleich darauf hingewiesen, daß ein Deutscher in Deutschland kein politisches Asylrecht benötige (vgl. ebd., S. 168).

kels 11 im Hauptausschuß am 5. Mai 1949 erhielt er dann auf einen Antrag des SPD-Abgeordneten Georg Zinn hin, der aber auch von Thomas Dehler und Hermann von Mangoldt unterstützt wurde, also in allen maßgeblichen Parteien akzeptiert war, seine endgültige Fassung, die nur einen recht engen Rahmen zur Einschränkung der Freizügigkeit zuläßt und in dieser Arbeit noch von großer Bedeutung sein wird:

> »(2) Dieses Recht darf nur durch Gesetz und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden und in denen es zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist.«

Der Hauptausschuß strich ebenfalls den zweiten Satz des ersten Abschnitts, eine Erklärung der Freizügigkeit, der nunmehr lautete:

> »(1) Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.«[5]

Eine Übergangsbestimmung, Artikel 117 (2), erlaubte die Weitergeltung freizügigkeitsbeschränkender Gesetze bis zu ihrer Aufhebung durch Bundesgesetze.

Die Kompetenzregelung: Artikel 74[6]

Aber nicht nur substanziell hatten Regelungen des Grundgesetzes Einfluß auf die Behandlung von Zuwanderern. Es gab auch Linien vor, an der sich Organisation und Kompetenzverteilung des Flüchtlingswesens orientieren mußten. Bereits im Chiemseer Verfassungsentwurf war vorgesehen, das Flüchtlingswesen, hier wohl wieder als Synonym für Vertriebene gemeint, in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu verweisen. Diese Kompetenzverteilung wurde in den anschließenden Beratungen nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt. Danach hatte der Bund also im Gegensatz zum Amt für Fragen der Heimatvertriebenen, das nur beratenden und koordinierenden Charakter hatte, das Recht, Gesetze zu erlassen, sofern die Angelegenheiten nicht wirksam durch die einzelnen Länder geregelt werden konnten, die Interessen der Gesamtheit betroffen waren oder die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse es erforderten. Solange eine Regelung des Bundes nicht bestand, sollten die Ländergesetze in diesem Bereich fortgelten, was in Anbetracht der akuten Notsituation wohl auch erforderlich war.[7] Außerdem

---

5 Vgl. die Fassung des Grundgesetzes v. 23.5.1949 (BGBl. Teil I, Nr. 1 v. 23.5.1949, S. 1–19, hier besonders S. 2).

6 Vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, 1951, S. 506–508 sowie das stenographische Protokoll der 30. Sitzung des Hauptausschusses v. 6.1.1949 (Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 357–360).

7 Vgl. die Ausführungen des Ratsmitglieds und rheinland-pfälzischen Landtagsabgeordneten Friedrich Wilhelm Wagners (SPD) in der zweiten Lesung des Artikels 74 in der 30. Sitzung des Hauptausschusses am 6.1.1949 (Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 360).

konnten Länderregelungen den vom Bund vorgegeben Rahmen konkret ausfüllen, da die Durchführung der bundeseinheitlichen Bestimmungen den Ländern oblag. Damit waren die Voraussetzungen geschaffen, überregionale Lösungen zu suchen und Maßnahmen in größerem Umfang als bisher über die Ländergrenzen hinweg zu koordinieren. Gerade bei der ungleichmäßigen Verteilung der Vertriebenen erschienen ausgleichende Maßnahmen dringend erforderlich.[8]

Im Laufe der Ausschußsitzungen wurde vor allem die Begrifflichkeit problematisiert. Es wurde diskutiert, ob der Begriff Flüchtling oder Vertriebener angemessener sei. In der zweiten Lesung im Hauptausschuß am 6. Januar 1949 machte der Abgeordnete Hans-Christian Seebohm von der DP darauf aufmerksam, daß von Artikel 74 zwei unterschiedliche Gruppen, nämlich die Vertriebenen und Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone/DDR betroffen seien. Deshalb schlug er vor, von »Vertriebenen und Flüchtlingen« zu sprechen, um so auf beide Gruppen hinzuweisen. Diese Formulierung fand die Zustimmung des Hauptausschusses. Artikel 74, Ziffer 6 erhielt in der gleichen Sitzung seine Endfassung:

»die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen«.

Der Begriff »Angelegenheiten« war dem der »Maßnahmen« vorgezogen worden, da er offener und umfassender, also weitergehend war. Außerdem war das Flüchtlingswesen dadurch mehr aus dem Bereich der Fürsorge, in dem von Maßnahmen gesprochen wird, herausgehoben.

Somit fanden die Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone doppelt Eingang in das Grundgesetz. In Artikel 11 gab der Parlamentarische Rat seinem Willen Ausdruck, die in der Präambel niedergelegte gesamtdeutsche Verpflichtung trotz einer schwierigen Lage auch gegenüber den Deutschen zu erfüllen, die nicht auf dem Gebiet der Bundesrepublik ansässig waren. Artikel 74, Absatz 6, eröffnete dem Bund eine breite Gestaltungsmöglichkeit im Flüchtlingswesen und wies damit den Weg zur Einheitlichkeit der Regelungen, ohne die Länder aus diesem Bereich auszuschalten. Verbunden damit ist die politische Aufwertung des Flüchtlingsproblems an sich und seine Heraushebung aus dem Kreis Fürsorge, die sich allerdings schon in den vorhergehenden Jahren abgezeichnet hatte.

b) Die Planung des Regierungsaufbaus

Neben dem Parlamentarischen Rat beschäftigte sich auch die Ministerpräsidentenkonferenz der drei westlichen Besatzungszonen mit der politischen Struktur der kommenden Bundesrepublik. In einem speziell eingesetzten

8 Vgl. zur konkurrierenden Gesetzgebung H. Avenarius, Kleines Rechtswörterbuch, Breisgau 1985, S. 164 f. Zur Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen, besonders im Bereich der Umsiedlung, vgl. die Ausführungen Ernst Reuters in der zweiten Sitzung des Zuständigkeitsausschusses des Parlamentarischen Rates v. 23. 9. 1948 (Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, 1951, S. 507) und W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 294.

Organisationsausschuß sollten der Regierungsaufbau geplant und die Aufgabengebiete gegeneinander abgegrenzt werden.[9] In der Frage des Flüchtlingswesens kam man allerdings zu keiner Übereinkunft. Strittig blieb die Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung, weil in den meisten Bundesministerien auch Probleme der Vertriebenen und Flüchtlinge zu berücksichtigen waren. Ein Gutachten des Rechnungshofes des Vereinigten Wirtschaftsgebietes hatte einer kleinen Lösung den Vorrang gegeben, der die Organisationsstruktur der Verwaltung des Wirtschaftsgebietes zugrunde liegen sollte. Demnach sollte eine Bundesbehörde für das Vertriebenenwesen geschaffen und einem anderen Ressort angegliedert werden. Aber auch über die Frage, welchem Ministerium eine Abteilung für Flüchtlingsfragen zu unterstellen sei, konnte sich der Organisationsausschuß nicht einigen. In der 4. bis 6. Sitzung vom 23. bis 25. Juni 1949 wäre es fast zu einem Votum für einen Anschluß an das Arbeitsministerium gekommen, aber schließlich blieb die Form der Eingliederung strittig. Im Gespräch waren außerdem das Innen-, das Wohnungsbau- und das Wirtschaftsministerium.

Daneben gab es aber Stimmen, die ein eigenständiges Ministerium forderten. Diese kamen wohl hauptsächlich aus der SPD.[10] Sie forderten eine wirksame Vertretung der Interessen von Vertriebenen und wiesen auf die positiven Erfahrungen mit Flüchtlingsministerien in den Ländern hin. Diesen Bestrebungen widersetzte sich der Rechnungshof, der vor einem »Überministerium« warnte, dessen Geschäftsbereich nicht genügend abgegrenzt werden könne.[11] Auch Bayern lehnte ein eigenes Vertriebenenressort ab. Hier fürchtete man, ein solches Ministerium könne die Gegensätze zwischen Einheimischen und Vertriebenen unnötig institutionalisieren. Schließlich gab es noch Vorschläge, ein neues, aber aus mehreren Bereichen zusammengefaßtes Ministerium zu bilden, das für Flüchtlinge, Wohnungsbau und Lastenausgleich zuständig wäre. Am 10. Juli 1949 diskutierte der Organisationsausschuß in seiner 13. Sitzung auch die Bildung eines Ministeriums mit kleinem Unterbau. Dieser Kompromiß verband die politischen und psychologischen Vorteile eines Ministeriums, auf die aufmerksam gemacht wurde, vermied jedoch ein Überministerium. Aber auch jetzt kam es zu keiner Entscheidung.[12]

---

9 Vgl. die Niederschriften der 2./3., 7., 8. und 13. Sitzung des Organisationsausschusses der Ministerpräsidenten am 17./18. und 23.6. sowie am 1. und 10.7.1949 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 625 f., 633 f., 665 f., 718 f. und 824–827).

10 Willibald Mücke hatte bereits in seinem Antrag im Parlamentarischen Rat (Drucksache 225) am 4.11.1948 ein Bundesflüchtlingsministerium gefordert (vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, 1951, S. 508). Der Bürgermeister von Bremen, Wilhelm Kaisen, sprach sich auf der Ministerpräsidentenkonferenz in Wiesbaden am 5.8.1949 dafür aus (vgl. die Niederschrift in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 999 f.). Schleswig-Holstein votierte im Organisationsausschuß für ein eigenes Ministerium (vgl. die Niederschrift der 2. und 3. Sitzung des Organisationsausschusses am 17./18.6.1949 [ebd., S. 633]).

11 Vgl. W. Vogel, 1983, S. 466 und die Niederschrift der 13. Sitzung des Organisationsausschusses am 10.7.1949 (Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 824–827).

12 Vgl. ebd.

c) Die Gründung des Bundesministeriums für Vertriebene und seine Struktur

Die Entscheidung fiel erst bei der Regierungsbildung, und zwar im Maßstab des zuletzt genannten Vorschlags. Aus politischen Gründen und wegen des Umfangs der zu bewältigenden Aufgaben[13] richtete Adenauer das Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen ein. Am 20. September 1949 wurde Hans Lukaschek als erster Vertriebenenminister vereidigt, nachdem die FDP ihre Ansprüche auf das Ministerium aufgegeben hatte.[14]

Lukaschek[15], 1885 geboren, bekleidete seit 1916 öffentliche Ämter in Schlesien. Er war Zentrumspolitiker, leitete besonnen die deutsche Abstimmungspropaganda in Oberschlesien und gehörte der vom Völkerbund eingesetzten gemischten Kommission an. Von 1929 bis zu seinem Rücktritt 1933 hatte er die Ämter des Oberpräsidenten von Oberschlesien und des Regierungspräsidenten in Oppeln inne. Dabei setzte er sich für eine Verständigung zwischen Deutschen und Polen ein. Im Dritten Reich war er als Anwalt tätig und gehörte dem Kreisauer Kreis und der Gruppe um Goerdeler an. Nach dem 20. Juli 1944 wurde er verhaftet und in das KZ Ravensbrück gebracht.[16] Nach dem Krieg zählte er zu den Mitbegründern der CDU in der sowjetischen Besatzungszone und war Vizepräsident des Landes Thüringen. In die westlichen Besatzungszonen geflohen war er 1948/49 als Präsident des Obergerichts der Bizone in Köln tätig und übernahm schließlich 1949 die Funktion des Präsidenten des Amtes für Soforthilfe in Bad Homburg. Daneben war er Vorsitzender des Zentralverbandes vertriebener Deutscher. Einen Sitz im Bundestag besaß er nicht. Die Auswahl Lukascheks war deshalb politisch von Adenauer überaus geschickt getroffen: Er genoß das Vertrauen des Bevölkerungsteils, den er vertrat, hatte aber keine gefestigte Stellung in der Partei oder der Fraktion. Somit konnte Adenauer gleichzeitig mit seiner Ergebenheit und einer Bindung der Vertriebenen an die Regierung durch seine Person rechnen.[17] Ein Vorteil war außerdem, daß Lukaschek in der Verwaltung erfahren war.

Das Ministerium übernahm personell und organisatorisch das Amt für Heimatvertriebene, dessen Leiter, Ottomar Schreiber, Staatssekretär wurde.

---

13 Gerade die Größe der durch Vertreibung und Flucht in einen massiven Notstand geratenen Gruppe wird in der Literatur immer wieder als Rechtfertigung für die Schaffung des Vertriebenenministeriums angeführt (vgl. W. VOGEL, 1983, S. 468), teilweise auch mit stark überhöhten Werten (vgl. L. WIELAND, 1968, S. 22, der angibt, 1949 hätten die Vertriebenen ein Viertel der Bevölkerung des Bundesgebietes ausgemacht. Das ist nicht zutreffend: 1950 waren von 48,6 Mio. Bundesbürgern 7,9 Mio. Vertriebene [vgl. Statistisches Jahrbuch 1961, S. 38, 54]).

14 Vgl. zu diesem Abschnitt: W. VOGEL, 1983, S. 467 f. und Auftakt zur Ära Adenauer, 1985, S. 31, 167 f., 218 f., 390 f., 431, 435 ff, 444 und 453.

15 Vgl. H.-L. Abmeier, in: Neue Deutsche Biographie, Bd. 15, Berlin 1987, S. 514, und W. WAGNER, 1974, S. 762 f.

16 Bezüglich der Verurteilung Lukascheks durch den Volksgerichtshof am 19. 4. 1945 widerspricht Abmeier in der Neuen Deutschen Biographie (S. 514) WAGNER (S. 762). Abmeier gibt an, Lukaschek sei freigesprochen worden, während Wagner von einer mehrjährigen Freiheitsstrafe spricht.

17 Vgl. hierzu auch A. BARING, 1982, S. 283 und U. WENGST, Staatsaufbau und Regierungspraxis, 1984, S. 133 f.

Die Führungspositionen besetzte Lukaschek mit Vertriebenen, bevorzugt mit Schlesiern.[18]

Mit der Errichtung eines eigenen Vertriebenenministeriums hatte die schon in den vorhergehenden Jahren feststellbare Tendenz zur Zentralisierung der Flüchtlingsverwaltungen ihren Höhepunkt erreicht. Unter Ausfüllung des durch den Artikel 74, Absatz 6 des Grundgesetzes vorgegebenen Rahmens wurde es

> »jetzt erst ... möglich, eine Reihe von Aufgaben überregionaler Art einer Lösung zuzuführen und durch eine einheitliche Gesetzgebung eine gleichmäßige Entwicklung der Eingliederung der Vertriebenen zu fördern.«[19]

1950 gliederte sich das Vertriebenenministerium[20] in 3 Abteilungen[21] und eine Zentralabteilung auf, die jeweils wiederum in drei bis vier Referate unterteilt waren. Einen Verwaltungsunterbau besaß das Ministerium nicht, lediglich die Stellen des Notaufnahmeverfahrens waren ihm ab 1950 als nachgeordnete Stellen angegliedert. Im Februar 1953 wurde, durch den ungeheuren Umfang der Zuwanderung veranlaßt, eine Zentralstelle zur Verteilung und Unterbringung der Flüchtlinge aus der SBZ geschaffen.[22] Auch in den folgenden Jahren blieb es bei drei bis vier Abteilungen, deren inhaltliche Abgrenzung jedoch variierte. Die Betreuung der Zuwanderer wurde entweder nach inhaltlichen Aspekten anderen Referaten angegliedert oder selbständige Referate entsprechenden Abteilungen zugeordnet.[23] Allerdings sind dem Staatssekretär 1953 drei Grundsatzabteilungen unterstellt, eine davon auch für Sowjetzonenflüchtlinge. Erst im Organigramm vom 1. Juni 1961 findet sich eine ganze Abteilung, Nr. IV, in der alle ausschließlich die Zuwanderer betreuenden Stellen zusammengefaßt sind.

Ab 1950 war das Ministerium auch für die Kriegsgefangenen zuständig, 1954 kamen die Gruppen der Kriegsgeschädigten, Ausgebombten und Evakuierten hinzu. Von der zweiten Legislaturperiode an erhielt es trotz Widerstände im Finanzministerium eine Beteiligung bei Fragen des Lastenausgleichs, im Oktober 1957 sogar die Aufsicht über das Bundesausgleichsamt.[24]

---

18 Vgl. H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, 1981, S. 39 und U. Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis, 1984, S. 166 f.

19 W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 294.

20 Die Organisationspläne des Bundesvertriebenenministeriums von 1950, November 1953, 3.12.1958 und 1.6.1961 finden sich in BA, B 150, Findbuch, S. VI-IX.

21 Abteilung I: Verwaltung, Presse, Kulturangelegenheiten, Kriegsgefangene, Vermißte; Abteilung II: Rechtsangelegenheiten; Abteilung III: Wirtschaft und Auslandshilfe (hierbei auch Planung und Statistik, Wohnungswesen und Finanzen) und Abteilung IV: Bevölkerungs- und Sozialpolitik, in dessen Referat 1 auch die »Ostzonenflüchtlinge« fielen.

22 Vgl. P. P. Nahm, Geschichte des Bundsministeriums für Vertriebene, 1973, S. 92.

23 Im Organisationsplan v. November 1953 waren Wohnungsbau und -beschaffung sowie Eingliederung in die Landwirtschaft zentral für die zu betreuenden Geschädigten zusammmengefaßt, während Notaufnahme, Betreuung jugendlicher Zuwanderer und die Zentralstelle eigene Referate – in unterschiedlichen Abteilungen – darstellten.

24 Vgl. W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 295 und P. P. Nahm, Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, 1973, S. 91.

Obwohl enorme Aufgaben in vielen Bereichen anstanden, genannt seien hier nur die Unterbringung der Flüchtlinge und Vertriebenen, verbunden mit dem Wohnungsbau, die berufliche und gesellschaftliche Eingliederung der Entwurzelten, die Kulturpflege und als drängende Aufgabe die Umsiedlung der Vertriebenen, um die zu stark belasteten und oft strukturschwachen Länder von einem Teil ihrer Last zu befreien, war das neue Ministerium von der Struktur und von der finanziellen Ausstattung[25] her ein kleines Ministerium. Da es auch kaum über eigene Kompetenzen verfügte , lag ihm ein neues Konzept zugrunde, mit dem den Anliegen der Geschädigten Gehör verschafft und ihre Interessen innerhalb der Regierung durchgesetzt werden sollten. Im Gegensatz zu dem vom Rechnungshof befürchteten Überministerium, das für die Geschädigten quasi alle Ministerien als Abteilung beinhaltet, hatte das Ministerium tatsächlich eine Anwaltfunktion innerhalb der Regierung. Es sollte Maßnahmen für die betreffenden Gruppen bei den entsprechenden Ministerien initiieren und vor allem darauf achten, daß bei anstehenden Regelungen die Interessen der Vertriebenen und Flüchtlinge in ausreichendem Maße berücksichtigt wurden. Wegen der Fülle der Probleme, die die Vertriebenen und Zuwanderer betrafen, mußte sich das Vertriebenenministerium in eine Vielzahl von Materien einschalten und mit den meisten Ressorts kooperieren, aber oft auch gegen andere um die Berücksichtigung und Durchsetzung seiner Vorstellungen kämpfen.[26]

Nachdem Eugen Gerstenmaier schon 1949 Bedenken gegen ein derartiges Kompetenzgefüge vorgebracht hatte[27], beurteilte es auch Peter Paul Nahm, von 1953 bis 1967 Staatssekretär im Bundesvertriebenenministerium, im Nachhinein nicht positiv. Von den anderen Fachministerien sei das Vertriebenenministerium »als Anwalt einer unruhigen, den Rahmen gewohnter Staatstätigkeit sprengenden Klientel« empfunden worden, also wohl als lästiger Bittsteller. Auf der anderen Seite aber sei das Haus von den Geschädigten für Versäumnisse verantwortlich gemacht worden, obwohl die Entscheidungsbefugnis bei anderen Ressorts lag. Zwischen diesen beiden Fronten seien nicht nur der erste Bundesvertriebenenminister und sein Staatssekretär in der ersten Legislaturperiode zerrieben worden, sondern auch gebotene Maßnahmen ins Stocken geraten.[28] Die Aussage Nahms verweist auf das zentrale Anliegen der Arbeit, nämlich in welchem institutionellen Rah-

---

25 1950 stand es mit seiner Finanzausstattung an 11. Stelle der Ministerien. Nur das Post- und das Bundesratsministerium verfügten über ein kleineres Budget. 1960 hatte sich das Bild nicht gewandelt. Nun rangierte das Vertriebenenministerium an 14. Stelle von 17 Ministerien, außer den genannten konnte nur noch das Justizministerium über weniger Mittel verfügen. Das Budget des gesamtdeutschen Ministeriums lag jeweils um 50% über dem des Vertriebenenministeriums (vgl. die Haushaltspläne für das Jahr 1950 und 1960 [BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 7, 1. Wp., Drucksache Nr. 1500 v. 31.10. 1950 und Bd. 64, 3. Wp., Drucksache Nr. 1400 v. 4.12. 1959]).

26 Vgl. W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 295 und P. P. Nahm, Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, 1973, S. 91.

27 Vgl. die stenographische Niederschrift der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 16.9. 1949 (Auftakt zur Ära Adenauer, 1985, S. 435 f.).

28 Vgl. P. P. Nahm, Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, 1973, S. 90 f. Vgl. hierzu auch J. Weber, Interessengruppen, 1981, S. 278.

men die vom Ministerium vertretene Klientel um ihre Berücksichtigung kämpfen mußte.

In der Tat hatte bei der geschilderten Kompetenzverteilung das Ministerium nur sehr begrenzte Möglichkeiten, eigene Vorstellungen durchzusetzen. Offenbar war man aber bestrebt, Mangel an Kompetenz durch Geschick und Qualität der Vertretung zu kompensieren. Beide Berichte über das Ministerium heben auf Fachwissen, Erfahrung und Flexibilität der Fachreferenten ab, die die Verhandlungen mit den anderen Ressorts führten und bestrebt sein mußten, die Interessen ihres Hauses auf immer neuen Wegen zur Geltung zu bringen.[29] Daneben wurde auch auf publizistischem Weg versucht, den eigenen Standpunkt durchzusetzen.[30]

Aus Ermangelung eines verwaltungsmäßigen Unterbaus und als Folge der konkurrierenden Gesetzgebung oblag die Durchführung der meisten die vom Ministerium vertretenen Gruppen betreffenden Regelungen den Ländern. Das Ministerium besaß nur geringe rechtliche Möglichkeiten, seine Vorstellungen hier direkt geltend zu machen. Es war auf die Kooperationsbereitschaft der Länder angewiesen. Insofern ist die im obigen Zitat beschriebene Möglichkeit überregionaler Lösungen zu relativieren. Das Ministerium konnte in den meisten Fällen nur Rahmenbedingungen erlassen und auf einen Ausgleich der Länderinteressen hinwirken. Enge Verbindungen, die von Middelmann als gut bezeichnet werden, bestanden mit den Landesflüchtlingsverwaltungen, mit denen eine Abstimmung versucht wurde, um einheitliche Verhältnisse in der Bundesrepublik zu erwirken. Dennoch wurde die mangelnde Durchsetzungsmöglichkeit auch im Ministerium selbst schmerzlich wahrgenommen.[31]

Mithin besaß das Bundesvertriebenenministerium aufgrund seiner geringen Kompetenzen weder innerhalb der Regierung noch im Verhältnis zu den Ländern das nötige politische Eigengewicht, um seine Vorstellungen selbständig durchsetzen zu können. Sein Rückhalt in Bonn bestand hauptsächlich in seiner moralischen Legitimation, daß die Notlage eines so großen Bevölkerungsteils gelindert werden müsse, und in der hinter ihm stehenden auch politisch nicht zu vernachlässigenden Gruppe der Geschädigten. Somit hatte das Ministerium für den Bereich der Bundesregierung den Charakter einer institutionalisierten Interessenvertretung, auf die aus politischen, machtpolitischen und sozialen Gründen Rücksicht zu nehmen war, aber durchaus nicht genommen werden mußte. Im Verhältnis zwischen den Ländern fiel dem Ministerium die Aufgabe zu, aus einem anderen, übergeordneten Blickwinkel heraus zwischen den Partikularinteressen zu moderieren und ihr Handeln zu koordinieren, um eine für die Allgemeinheit befriedi-

29 Vgl. P. P. NAHM, Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, 1973, S. 91 und W. Middelmann, in: E. LEMBERG/F. EDDING, 1959, Bd. 1, S. 295.

30 Vgl. hierzu auch K. MEHNERT/H. SCHULTE (Hrsg.), 1953, S. 389.

31 »Geblieben ist die Behinderung, die sich daraus ergibt, daß die unmittelbare Berührung zwischen der legislativen Tätigkeit den Bundesressorts und der praktischen Verwaltung nicht vorhanden ist, weil das Grundgesetz die Ausführung der Gesetze den Ländern zuweist.« Deutschland im Wiederaufbau 1951, 1952, S. 205. Vgl. auch ebd. 1952, 1953, S. 205 und W. Middelmann, in: E. LEMBERG/F. EDDING, 1959, Bd. 1, S. 295 f.

gende Situation herbeizuführen. Den Betroffenen gegenüber mußte es die Politik der Bundesregierung vertreten. Es stand also als Vermittler zwischen den drei genannten Bereichen.[32]

Ein schwaches Bundesvertriebenenministerium schien gerade deshalb 1949 akzeptabel, da das Ministerium nicht auf Dauer angelegt sein konnte.[33] Das Ziel einer Geschädigtenpolitik mußte es sein, die Schäden soweit auszugleichen, daß eine volle Integration in die Gesellschaft stattfand und der Betroffene nicht mehr als geschädigt gelten konnte. Danach war eine besondere Betreuung überflüssig.[34] Gerade der anhaltende Zustrom aus der SBZ/DDR verhinderte jedoch durch die ständige Erneuerung der Geschädigtengruppe eine Abnahme der Probleme.

32 Auf diese Problematik wird im Schlußteil erneut eingangen (siehe S. 289–292).

33 Vgl. W. Middelmann, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 296 und L. Wieland, 1968, S. 23.

34 Diesen Gedanken vertritt auch § 13 des Bundesvertriebenengesetzes v. 19. 5. 1953, der bestimmt, daß die Bevorzugung eingestellt wird, wenn eine zumutbare wirtschaftliche und soziale Eingliederung stattgefunden hat (BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22. 5. 1953, S. 205).

Aufnahme, Verteilung und Unterbringung der Zuwanderer

1. Die Schaffung einheitlicher Aufnahme- und Verteilungsregelungen

a) Das Notaufnahmegesetz vom 22. August 1950

Anfänge einer bundeseinheitlichen Regelung durch Initiativen aus den Ländern

Obwohl die Länder im Sommer 1949 in Uelzen eine Vereinbarung über die Aufnahme und Verteilung der Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone getroffen hatten, konnte das Problem doch nicht als gelöst gelten. Ungeklärt war immer noch, was mit den nicht Aufgenommenen geschehen sollte.

Besonders im Gebiet um Uelzen herum stellten die abgelehnten Zuwanderer eine große Belastung dar, da viele einfach dort verblieben, nachdem sie das Lager verlassen mußten. Ohne Mittel und Unterkunft waren sie eine Gefahr für die Sicherheit und das soziale Leben der Region.[1]

Aber auch im Durchgangslager Uelzen selbst, das die Zuwanderer des nördlichen Bundesgebietes zu passieren hatten, verschärfte sich die Situation derart, daß das Bundeskabinett auf seiner 16. Sitzung am 28. Oktober 1949 beschloß, Niedersachsen zu bitten, seine Polizei im Lager einzusetzen.[2]

Die betroffenen Zuwanderer gaben ihrem Unmut über die vorherrschenden Verhältnisse Ausdruck. Abordnungen marschierten von den Durchgangslagern Gießen und eine Woche später von Uelzen aus nach Bonn, um auf ihre Lage aufmerksam zu machen. Die Bundesregierung forderte die Länder vergeblich auf, den Marsch zu verhindern, da er hauptsächlich propagandistischen Zwecken diene. Dabei wurde auf rechtswidrige Handlungen hingewiesen, die im Verlauf der Wanderung stattfinden könnten.[3] Den Ländern war allerdings gerade daran gelegen, auch den Bund in die Regelung und damit die Verantwortung für die Zuwanderer einzubeziehen. So beförderte Niedersachsen die Marschteilnehmer aus Uelzen nicht, wie diese erwartet hatten, aus Hannover zurück in das Lager. Erst jetzt entschlossen sich die Wanderer zur Fortsetzung des Marsches nach Bonn.[4] Auf diese Weise

1 Vgl. die Ausführungen des niedersächsischen Flüchtlingsministers Heinrich Albertz in der 5. Sitzung des Bundesrates v. 20.10.1949 (BR, sten. Ber., S. 43).

2 Vgl. Kabinettsprotokolle 1949, S. 162.

3 Vgl. das Protokoll der 21. Kabinettssitzung v. 11.11.1949 (ebd., S. 196) und das Schreiben des Bundesinnenministers an seine Kollegen in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen v. 18.11.1949 (BA, B 136/822).

4 Vgl. die Niederschrift über die Unterredung des Bundesvertriebenenministers Dr. Lukaschek

Herrn Bundeskanzler
Dr. Adenauer

Bonn, den 1. Dez. 1949

50 Menschen, darunter 14 Kinder, 16 Frauen u. 20 Männer, davon 4 Beinamputierte haben einen 425 km langen Fussmarsch voller Entbehrungen u. Strapazen von Uelzen nach Bonn beendigt. Es war eine der friedlichsten aber traurigsten Demonstrationen die die Welt jemals gesehen hat.

Nach den Richtlienien der Flüchtlingsverwaltungen gehören diese Personenkreise nicht zu denen, die in den Ländern der Westzonen aufzunehmen sind. Man erklärt aber in Uelzen mit einem lachenden u. einem weinenden Auge, dass es jedem Flüchtling aus der Ostzone erlaubt sei, sich in den Westzonen illegal aufzuhalten. Dieser Hinweis ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit denn illegal bedeutet für einen Familienvater mit Frau u. Kindern der sichere Untergang. Nach vorsichtigen Schätzungen beträgt die Zahl derer, die hier in den Westzonen ohne jede Unterstützung von Stadt zu Stadt und von Zone zu Zone ziehen u. vom betteln, teilweise sogar von kriminellen Handlungen leben müssen, 25 -30000 Personen. Wir fühlen uns verpflichtet darauf hinzuweisen, dass dieses, eine grosse Gefahr, ja sogar ein Chaos für die Westzone bedeuten kann. Wir selbst glauben aber im Namen aller Flüchtlinge die Forderung zu erheben.

I. Sofortige Abschaffung des sogenannten Gummiparagraphen „an Leib u. Leben gefährdet".

II. Genaueste Detailierung u. Bekanntgabe der Richtlinien und Bestimmungen für Flüchtlinge aus der Ostzone, insbesondere welche Unterlagen für die Aufnahme in den Westzonen erforderlich sind.

III. Als Deutsche in Deutschland dort leben zu dürfen, wo unsere politische u. persönliche Freiheit durch einen wirklichen demokratischen Staat gewährleistet wird. Ausserdem muss es für einen jeden Deutschen klar sein, dass die Ostzonenregierung durch eine offizielle Anerkennung der „Oder-Neisse Linie" gewillt ist, dieses Flüchtlingselend auf Jahre hinaus zu verlängern. Es darf nicht dahin kommen, dass die Welt uns Deutsche abermals den Vorwurf machen kann, dass wir einem von uns gehassten u. aufgezwungenen Regime widerstands-u. willenlos überlassen werden.

Dass dieses Problem, eines der schwierigsten der neuen jungen „Westdeutschen Republick" ist, wissen wir. Aber eines ist gewiss, die gesamte friedliche u. christliche gesinnte Welt wird dem neuen Staat bei seiner schweren Aufgabe helfen.

erfuhr die Aktion der Marschierer eine Duldung, die fast einer Förderung gleichkam. Schließlich wurde die Delegation aus Uelzen am 30. November 1949 von Bundesvertriebenenminister Lukaschek empfangen. Hier und in einem Schreiben an Bundeskanzler Adenauer forderten sie eine einheitliche und großzügigere Aufnahmepraxis, da im Prinzip die Freizügigkeit auch für sie gelten müsse. Daneben regten sie an, schon an der Zonengrenze Beratungsstellen einzurichten, damit Personen, die nicht mit einer Aufnahme rechnen könnten, rasch wieder zurückkehren könnten.[5]

Die Neuregelung der Aufnahme in die Bundesrepublik nahm ihren Ausgang von einem von Niedersachsen am 6. Oktober 1949 im Bundesrat eingebrachten Antrag, die Bundesregierung zu bitten, die Aufnahme von illegalen Grenzgängern in einer Verordnung den Uelzener Richtlinien entsprechend zu regeln. Ziel dieses Vorstoßes war, die Länder der französischen Zone endlich an der Aufnahme von Zuwanderern und ihren Kosten zu beteiligen, was trotz der Bestimmungen in den Uelzener Richtlinien noch nicht geschehen war.[6] Aber schon bei der Begründung des Antrags im Bundesrat zwei Wochen später führte der niedersächsische Flüchtlingsminister Albertz neue, zusätzliche Gründe für den Erlaß einer Verordnung an. Er wies einmal auf die unhaltbare Situation durch die feste Quotierung nach der Uelzener Vereinbarung hin. Die auf 2480 Personen festgelegte Aufnahmequote führte beim Anstieg des Zustroms zu einer Verringerung des Anteils an Aufgenommen, die Chancen einer Aufnahme sanken also bei gleichen Begründungen. Nach Albertz' Angaben lag der Aufnahmeanteil nur noch bei 10%, wodurch das Problem der im Bundesgebiet verbleibenden nicht Aufgenommenen verschärft werde.

Zwischenzeitlich hatte sich durch die Errichtung des östlichen Teilstaats die Lage so zugespitzt, daß auch die politische Bewertung bei der Regelung des Zustroms überdacht werden mußte. Eine Absperrung, die die Errichtung einer wirklichen Grenze bedeuten würde, kam für Albertz wie die Aufnahme aller Zuwanderer nicht in Betracht. Letzteres führe zu einer Entblößung der Sowjetzone von deutschen Kräften.

Der niedersächsische Flüchtlingsminister schlug schließlich eine politische Lösung für beide Probleme vor, die zwischen den Extremen lag: eine Aufnahme nur aus politischen und menschlichen Gründen, aber ohne feste Quotierung. Der Antrag wurde ohne Widerspruch angenommen.[7] In dieser Fassung ging er nun im Gegensatz zur ursprünglichen über die Uelzener Richtlinien hinaus. Interessant ist, daß für die Beschränkung des Zuzugs nicht die Lage in der Bundesrepublik angeführt wurde, sondern die Folgen für die Länder der Sowjetzone. Aus gesamtdeutschem Interesse sollte von der Flucht abgehalten werden.

---

mit der 3-köpfigen Abordnung der Uelzener Gruppe in Bonn am 30.11.1949 (BA, B 136/822).

5 Vgl. ebd. und die Forderungen der Marschierer v. 1.12.1949 (ebd.).

6 Vgl. BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 21/1949.

7 Vgl. ebd., 5. Sitzung am 20.10.1949, S. 61–64.

Die Bundesregierung hatte sich inzwischen am 18. Oktober mit dem Antrag Niedersachsens befaßt und ebenfalls eine Lösung zwischen großzügiger und restriktiver Aufnahme favorisiert.[8] Bereits am 21. Oktober 1949, also einen Tag nach dem Beschluß des Bundesrates, erarbeiteten Vertriebenen- und Gesamtdeutsches Ministerium eine entsprechende Verordnung. Sie sollte die Aufhebung einer festen Zahl von Aufzunehmenden, wie sie in Uelzen festgelegt worden war, eine Verteilung der Zuwanderer auf die Länder und die Verbesserung des Aufnahmeverfahrens, das eventuell unter Bundesaufsicht gestellt werden sollte, beinhalten.[9] Der Verordnungsentwurf wurde am 27. Oktober in der ersten Sitzung des Flüchtlingsausschusses des Bundesrats mit der Bitte an die Bundesregierung zurückgesandt, sie in Verbindung mit einem Gesetz über polizeiliche Maßnahmen gegenüber abgewiesenen Grenzgängern erneut einzureichen.[10] Mit diesem Schritt wollte der Ausschuß erreichen, daß mit der Verordnung das Problem der Zuwanderung umfassend, also mit Einschluß der Abgewiesenen, gelöst werde.

Daraufhin erarbeitete die Regierung, teilweise unter Einbeziehung und im Einvernehmen mit Vertretern Niedersachsens[11], eine neue Position, die während der weiteren Diskussionen von ihr und den Regierungsparteien nur noch leicht modifiziert wurde. Grundüberlegung war, daß der Zuzug aus der DDR beschränkt werden müsse. Diese Notwendigkeit bestand einmal wegen der begrenzten Aufnahmefähigkeit des Westens aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage. Außerdem werde der dringend nötige Ausgleich von Vertriebenen mittels Umsiedlung durch den anhaltenden Zustrom gefährdet. Eine Entlastung der Hauptvertriebenenländer Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein konnte tatsächlich kaum eintreten, wenn einerseits weiter Personen dort eingewiesen werden mußten und andererseits die wenigen Unterbringungsmöglichkeiten in den Aufnahmeländern der Umsiedlung von Zuwanderern aus der SBZ belegt wurden.[12]

Daneben wurde jedoch auch massiv mit einem gesamtdeutschen Interesse für die Beschränkung der Aufnahme argumentiert. Eine Entleerung der SBZ von Deutschen müsse verhindert werden, da diesen Gebieten andernfalls –

---

8 Eine restriktive Aufnahmepraxis wurde abgelehnt, um Härten zu vermeiden (vgl. das Protokoll der 13. Kabinettssitzung v. 18.10.1949 [Kabinettsprotokolle 1949, S. 139]).

9 Vgl. den Vermerk über die Besprechung (BA, B 137/24).

10 Vgl. das Kurzprotokoll der Sitzung (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1949).

11 An einer Unterredung verschiedener Bundesministerien am 31.10.1949 nahmen auch der Flüchtlingsminister und der Staatssekretär des Innenministeriums aus Niedersachsen teil (vgl. die Niederschrift in BA, B 137/23).

12 Aus den am meisten belasteten Ländern kamen in dieser Hinsicht selbst Vorschläge. Am 13.10.1949 schon hatte die Bayernpartei einen Antrag eingebracht, die »illegal über die Ostgrenze kommenden Flüchtlinge« auf die Länder außer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern zu verteilen und die in diesen Ländern in Lagern befindlichen Flüchtlinge umzuverteilen (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 1, 1. Wp., Drucksache Nr. 92). In der Diskussion des Antrags am 1.2.1950 wurde festgestellt, daß die Forderungen bereits erfüllt seien: die Umsiedlung sei angelaufen und eine Regelung der Aufnahme illegaler Grenzgänger stehe bevor. Außer der Bayernpartei trat nur der SSW für den Antrag ein. Auch er wollte eine weitere Zuwanderung in das überbelegte Schleswig-Holstein verhindern. Der Antrag wurde als erledigt ad acta gelegt (BT, sten. Ber., Bd. 2, 1. Wp., 33. Sitzung am 1.2.1950, S. 1047–1052).

wie den Ostgebieten – eine Unterstellung unter sowjetische oder polnische Verwaltung drohe. Die Maßnahmen sollten also so konzipiert sein, daß sie von einer leichtfertigen Abwanderung abhielten, aber »antibolschewistische« Widerstandskräfte der Unterstützung durch die Bundesrepublik versicherten.[13]

Diese Ziele sah die Regierung durch eine verstärkte Überwachung der Demarkationslinie sowie die Rückführung von Abgelehnten erreichbar.[14] Die drastischen Maßnahmen erschienen gerechtfertigt, da nach allgemeiner Auffassung »der größere Teil« der Zuwanderer aus Kriminellen und politischen Agenten bestehe, die zusätzlich die Bundesrepublik gefährdeten[15], und nur ein geringer – etwa 6% bestätigte auch Albertz – politische Flüchtlinge seien. Schon ein restriktives Vorgehen sollte deshalb von einer übereilten Abwanderung aus der DDR abhalten.

Trotzdem gab es innerhalb der Regierung Bedenken. Nach Ansicht des Bundesministers für den Bundesrat, Heinrich Hellwege, war eine Abschiebung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht mehr möglich. Gutachten des Bundesjustizministers widerlegten diese Bedenken aber.[16] Dennoch wurde vor allem durch Innenminister Heinemann betont, daß die Rückführung nur als letztes Mittel anzusehen sei und schon im Vorfeld durch entsprechende Propaganda und Öffentlichkeitsarbeit versucht werden sollte, die Zuwanderung zu vermindern.[17]

Daraufhin stellte der Bundesvertriebenenminister erneut einen Verordnungsentwurf vor. Er sah die Erteilung einer besonderen Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt in der Bundesrepublik durch einen Aufnahmeausschuß vor, die diejenigen erhalten sollten, die »wegen einer drohenden Ge-

---

13 Vgl. dazu insbesondere die Haltung des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, niedergelegt in einem Schreiben an den Vertriebenenminister v. 9.12. 1949 (BA, B 137/23).

14 Eine völlige Kontrolle wurde mit den zur Verfügung stehenden Mitteln als nicht möglich erachtet.

15 Vgl. das Protokoll der 21. Kabinettssitzung v. 11.11. 1949 (Kabinettsprotokolle 1949, S. 196). In der 15. Kabinettssitzung am 25.10. 1949 wurde der Anteil der Kriminellen und Agenten unter den Zuwanderen auf 30% geschätzt (vgl. ebd., S. 154).

16 Am 3.11. 1949 stellte der Bundesjustizminister in seinem Gutachten fest, daß eine Rückführung der nicht Aufgenommenen durchaus zulässig sei. Nicht alle Zuwanderer seien als Flüchtlinge zu bezeichnen. Die Rückführung der anderen Grenzgänger sei nur eine polizeiliche Maßnahme, zu der es keiner besonderen Grundlage bedürfe, da sie sich ohne die erforderliche Erlaubnis durch die Aufnahmebehörden in der Bundesrepublik aufhielten (BA, B 137/23). Mitte November legte das Justizministerium ein erneutes Gutachten vor, das wieder die rechtliche Unbedenklichkeit der Rückführung bestätigte, aber die Möglichkeit dazu nicht mehr mit einem polizeiwidrigen Zustand, sondern mit Artikel 11 GG begründet auf eine höherrangige Grundlage stellte. Durch eine Aufnahme aller entstünden nämlich der Allgemeinheit besondere, nicht tragbare Lasten, die »zu einer tiefgreifenden Zerrüttung der allgemeinen Lebensgrundlagen« führten (als Entwurf Anlage zu einem Brief des Bundesjustizministers an den Bundesminister des Innern v. 18.11. 1949 [BA, B 136/808], am 25. November als dem Bundesrates zugeleitet [BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 186/1949]).

17 Vgl. das Kurzprotokoll einer Unterredung verschiedener Bundesministerien und Vertreter Niedersachsens am 31.10. 1949 (BA, B 137/23) und die Protokolle der 15., 21. und 23. Kabinettssitzungen v. 25.10. sowie 11. und 18.11. 1949 (Kabinettsprotokolle 1949, S. 154 f., 196 und 206).

fahr für Leib und Leben, für die persönliche Freiheit oder aus sonstigen zwingenden Gründen« die sowjetische Besatzungszone verlassen hatten. Die Rückführung nicht Aufgenommener sollte nach Landesrecht erfolgen. Des weiteren waren das Aufnahmeverfahren, die Verteilung der Aufgenommenen und die Kostenregelung Gegenstand des Entwurfs. In der Begründung wurde auf das Gutachten des Justizministers Bezug genommen. Parallel dazu sollte eine bessere polizeiliche Kontrolle der Zonengrenze organisiert werden. Im Begleitschreiben wies Lukaschek darauf hin, daß sich das Finanzministerium weiterhin nicht in der Lage sehe, die durch die Verordnung entstehenden Kosten zu tragen.[18]

Trotz der in den Vorjahren aufgetretenen Probleme griff man wieder ganz auf das Prinzip der Rückführung zurück, weil kein anderer Weg gesehen wurde, den Zustrom abzuschrecken und einzudämmen. Es bestand allgemeiner Konsens darüber, daß nicht alle Zuwanderer aufgenommen werden konnten.[19] Die Haltung verdeutlicht zudem, daß die Zuwanderer keineswegs mit offenen Armen erwartet wurden.[20] Und die Ablehnung hatte sicher nicht nur politische Motive, wenn sogar eine Diffamierung als Kriminelle bis ins Kabinett hinein als Argument benutzt wurde[21] und zu ihrer Abschreckung auch rigide Maßnahmen im Gespräch waren.

Trotzdem war in der Behandlung des Verordnungsentwurfs im Flüchtlingsausschuß des Bundesrats noch einen Tag vor ihrer Verabschiedung durch das Kabinett am 18. November 1949[22] gerade die Bestimmung über die Rückführung umstritten. Bei einer ersten Abstimmung wurde der Absatz abgelehnt.[23] In den Haltungen der Länder wirkten offenbar die Erfahrungen aus den Vorjahren fort. Nur die Länder der früher schon offeneren britischen Zone hatten das Scheitern der Rückführungspolitik akzeptiert und wollten sie nicht im Gegensatz zu den Erfahrungen erneut fixieren. Und gerade die bisher kaum belasteten Länder der französischen Zone exponierten sich, die französische Politik fortsetzend, für eindämmende Maßnahmen. Sie erklärten, sie würden keine illegalen Grenzgänger aufnehmen, wenn die Rückführung gestrichen werde. Der Vertreter Hessens, Nahm, kritisierte, daß die Rückführungen in Länderzuständigkeit bleiben sollten. Er befürch-

---

18 Vgl. wiederum das Kurzprotokoll der Besprechung v. 31.10.1949 (BA, B 137/23) und den Gesetzentwurf nebst Begründung vom Vertriebenenminister, dem Bundeskanzler am 7.11.1949 übersandt (BA, B 106/47352).

19 Aus Hessen kamen noch weitergehende Vorschläge, nämlich Frauen und Jugendliche sofort zurückzuschicken und die männlichen Zuwanderer in Arbeitslager zu verlegen, bis sie aus eigenem Antrieb wieder der Bundesrepublik den Rücken kehren würden (vgl. das Schreiben des hessischen Staatsministeriums, Minister des Innern, an den Bundesminister für Vertriebene v. 15.11.1949 [BA, B 150/4103]).

20 Verständlich ist diese Haltung vor allem in den mit Vertriebenen schon stark belasteten Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern.

21 Vgl. das Protokoll der 21. Kabinettssitzung am 11.11.1949 (Kabinettsprotokolle 1949, S. 196).

22 Vgl. das Protokoll der 23. Kabinettssitzung (ebd., S. 206–210). Die Verordnung wurde dem Bundesrat am 19. November zugeleitet (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 183/1949).

23 Gegen die Stimmen Badens, Bayerns, Rheinland-Pfalz', Württemberg-Badens und Württemberg-Hohenzollerns.

tete, daß »einige Länder auf Kosten der anderen Humanität mimen und den anderen die Abschiebung überlassen«. Mit der Erweiterung, daß eine bundesgesetzliche Regelung folgen solle, wurde der Rückführungsabsatz schließlich gegen die Stimmen der Länder der britischen Zone und Bremens angenommen.[24]

Neue Impulse in der Aufnahmefrage

Die Problematik bekam eine neue Wendung durch den Beschluß der Parteivorstandssitzung der SPD in Herne am 16. November 1949. In der Diskussion um die Zuwanderer wurde auch das bekannte Argument vorgebracht, sie verzögerten die Umsiedlung der Vertriebenen, aber Ernst Reuter vertrat die Ansicht, daß es unmöglich sei, sie zurückzuschicken. Er betonte (schon hier!) das günstige Arbeitskräftepotential der Zuwanderer und gab an, daß bei einer entsprechenden wirtschaftlichen Lage Berlin die Menschen gut gebrauchen könne. Kurt Schumacher war der Meinung, daß auch für die Personen aus der SBZ die Freizügigkeit gelten müsse. Daraufhin faßte man die Entschließung,

> »... daß kein Deutscher auf deutschem Boden das Recht hat, Deutsche zwangsweise in einen anderen Teil Deutschlands zurückzuführen, es sei denn, es handle sich um Verbrecher ...«[25]

Damit war die SPD in Opposition zur Regierung getreten und stellte das komplizierte Problem der abgelehnten Zuwanderer erneut zur Diskussion, indem sie das von Anfang an umstrittene und wohl auch nicht durchführbare Prinzip der Rückführung ablehnte. Nun mußte es noch schwieriger werden, eine Lösung in dieser heiklen Frage zu finden, obwohl in der Entschließung die Regierung aufgefordert wurde, schnell die Aufnahme zu regeln und »den unerträglichen Zustand der im Lande umherziehenden abgewiesenen Flüchtlinge zu beenden«[26]. Konkrete Vorschläge, wie eine der Entschließung entsprechende Verordnung auszusehen hätte, machte die SPD nämlich zunächst nicht.

Die Reaktion der Regierung war Empörung. Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen warf der SPD vor, die sowjetische Besatzungszone aufgegeben zu haben und indirekt die kommunistische Unterwanderung der Bundesrepublik zu fördern.[27]

Die erste Folge der Entschließung war, daß die SPD-regierten Länder keine Abgelehnten mehr rückführten[28], das Problem also noch schneller wuchs. Des weiteren war, wie schon angedeutet, die Verabschiedung der

---

24 Niederschrift der 2. Sitzung des Ausschusses für Flüchtlingsfragen des Bundesrates am 17.11.1949 v. 21. d.M. (BA, B 136/808).

25 AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1949.

26 Ebd.

27 Vgl. den Vermerk aus dem Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen v. 1.12.1949 (BA, B 137/23).

28 Vgl. ebd. Nur die in den Lagern verbliebenen Abgelehnten wurden in die SBZ gebracht (vgl. dazu M. Kornrumpf, Protokolle, 1981, S. 89).

geplanten Verordnung nun ungewiß. So sondierte man ihre aktuellen Chancen. Die hessische Regierung aus CDU und SPD wünschte bisher eine noch restriktivere Verordnung, konnte sich dies aber aufgrund des Votums der SPD-Parteiführung nun nicht mehr erlauben. So wurde damit gerechnet, daß sich das Land auf die Seite der Bundesregierung stellen würde, um nicht alle Zuwanderer aufnehmen zu müssen.[29] Jakob Kaiser versuchte unterdessen in einem persönlich gehaltenen Schreiben, den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold dazu zu bewegen, der Verordnung zuzustimmen.[30] Bevor es allerdings zu einer Verhandlung im Bundesrat kam, wurde die Situation durch neue Gegebenheiten verändert.

Am 2. Dezember 1949 legte die Alliierte Hohe Kommission der Bundesregierung ein Memorandum vor. Darin überführte sie ausdrücklich die Aufnahme von deutschen Flüchtlingen in die Kompetenz der Bundesrepublik, stellte aber Bedingungen. Und zwar sollte jeder Flüchtling kontrolliert werden und nur so viele Flüchtlinge aufgenommen werden, wie aufgrund der Überbevölkerung und des Wohnungsmangels vertretbar seien, ohne die Gewährung des im Grundgesetz festgelegten Asylrechts zu gefährden.[31] Das Memorandum mußte sogleich auf die anhängige Debatte um die Notaufnahme bezogen werden und steckte der Bundesregierung einen eindeutig engen Rahmen hierbei. Es entsprach aber der Linie, die die Bundesregierung verfolgte. Die Alliierten nahmen gegen die Politik der SPD Stellung. Deutlich wie selten wurde in dem Memorandum die Mangelsituation in der Bundesrepublik als Grund dafür genannt, den Zustrom zu begrenzen.[32]

Verordnung oder Gesetz: Die Beratungen im Bundestag

Bedeutsamer war, daß die Fraktion der SPD am 16. Dezember 1949 einen Gesetzentwurf zur Notaufnahme im Bundestag einbrachte. Der Entwurf stimmte im großen und ganzen mit dem Verordnungsentwurf der Bundesregierung überein, mit Ausnahme des Personenkreises, dem die Aufnahme versagt werden sollte. Ganz im Sinn der Herner Entschließung sollten nur Straftäter ausgeschlossen sein. Eine Rückführung war nicht vorgesehen.[33]

---

29 Vgl. das Schreiben Peter Paul Nahms, Ministerialdirektor im hessischen Innenministerium, an Lukaschek v. 20.11.1949 (BA, B 137/23).

30 Ein nordrhein-westfälischer Kabinettsbeschluß hatte offenbar die Ablehnung zum Inhalt und bevorzugte eine förmliche gesetzliche Regelung (vgl. das Schreiben von Kaiser an Arnold v. 15.12.1949 [BA, B 137/23]).

31 Vgl. das Memorandum der Alliierten Hohen Kommisssion an die Bundesregierung über die Frage der Aufnahme von deutschen Flüchtlingen in Westdeutschland (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 3, 1. Wp., Drucksache Nr. 685, S. 6).

32 Das Kabinett beschloß am 21. Dezember, das Memorandum nicht zu veröffentlichen (vgl. das Protokoll der 32. Kabinettssitzung v. 21.12.1949 [Kabinettsprotokolle 1949, S. 280]). Möglicherweise rückte es ihm die gesamtdeutschen Argumente zu weit in den Hintergrund. Die Hohe Kommission publizierte es dann aber selbst (vgl. die Aussage des Bundesvertriebenenministers Lukaschek vor dem mit dem Rechtsausschuß tagenden Flüchtlingsausschuß des Bundesrates am 12.1.1950. Kurzprotokoll der Sitzung in BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1950).

33 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 1, 1. Wp., Drucksache Nr. 350.

Mit diesem Vorstoß war die Bundesregierung in die Enge getrieben. Konnte es ihr jetzt noch gelingen, die Verordnung durchzusetzen oder sollte sie sofort versuchen, den Gesetzentwurf in ihrem Sinn umzugestalten? Das hing wohl nicht zuletzt vom Verlauf der für den 19. Dezember vorgesehenen Debatte der Verordnung im Bundesrat ab.

Hier trafen die beiden gegensätzlichen Standpunkte aufeinander. Neben den sachlichen Argumenten betonte Lukaschek, daß die Verordnung geboten sei, weil sie in der akuten Notlage schnellere Hilfe als ein Gesetz erlaube. Das Argument der Dringlichkeit war aber nicht sehr stichhaltig, da die Länder den Minister schon im November ermächtigt hatten, in den Lagern Uelzen und Gießen zu verfahren, als ob die Verordnung bereits in Kraft sei.[34] Vor allem die SPD-regierten Länder wollten nun mit der Ablehnung des Verordnungsentwurfs das fragwürdige Prinzip der allgemeinen Rückführung zu Fall bringen. Alle Versuche, die Position der Regierung durchzusetzen, schlugen fehl. Die Verordnung wurde an den Rechtsausschuß des Bundesrates zurückverwiesen. Dieser hatte sich bereits am 24. November und 15. Dezember[35] für eine gesetzliche Regelung ausgesprochen.[36] Nur Bayern, Hessen[37] und die beiden württembergischen Länder stimmten hiergegen.[38] Damit hatte sich die Regierung mit ihrem Konzept nicht durchsetzen können, obwohl es teilweise zusammen mit Niedersachsen erarbeitet[39] und einen Monat zuvor noch vom Flüchtlingsausschuß des Bundesrates gebilligt worden war. Aber gerade am Beispiel Niedersachsen wird der Umschwung in der Haltung sehr deutlich. Zunächst ging es dem Land darum, die Uelzener Richtlinien durchzusetzen, mittlerweile forderte es ein Gesetz, das die Rückführung nur noch im Ausnahmefall vorsah.

Die Unberechenbarkeit bezüglich der Haltung der Länder dauerte auch bei der gemeinsamen Sitzung des Rechts- und des Flüchtlingsausschusses des Bundesrates am 12. Januar 1950 an.[40] Hier bemühte sich Minister Lukaschek erneut um die Annahme der Verordnung, indem er zusätzlich, nachdem das Memorandum von alliierter Seite veröffentlicht worden war, auf den Gegensatz zwischen der Haltung der Hohen Kommission und dem Gesetzentwurf verwies.[41] Bei der Abstimmung wurde der Verordnungsentwurf der

---

34 In diesem Sinn informierte Lukaschek am 18. November das Kabinett (vgl. Kabinettsprotokolle 1949, S. 206).

35 Vgl. die Kabinettsvorlage von Bundesvertriebenenminister Lukaschek v. 16.1.1950 (BA, B 136/808).

36 Der Ausschuß machte grundsätzliche rechtliche Bedenken geltend. Er bezweifelte, ob die Regierung aufgrund Artikel 119 GG überhaupt eine derartige Verordnung erlassen dürfe, und sah es als nicht erwiesen an, daß das Recht auf Freizügigkeit (Artikel 11, Absatz 2 GG), das Asylrecht (Artikel 16 GG) und das Verbot der Benachteiligung aufgrund der Herkunft nicht verletzt sei (vgl. das Protokoll der 5. Sitzung v. 15.6.1950 [BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1950]).

37 Damit traf die oben erwähnte Vorhersage Nahms bezüglich Hessens ein, wohingegen die Bemühungen Kaisers um Nordrhein-Westfalen erfolglos blieben.

38 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 2, 1. Wp., 10. Sitzung am 19.12.1949, S. 122–129.

39 Auf der gemeinsamen Beratung am 31.10.1949 im Vertriebenenministerium (siehe oben).

40 Vgl. das Protokoll der Sitzung (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1950).

41 Mittlerweile war ein zweites Memorandum der Alliierten Hohen Kommission bei der Bundesregierung eingegangen, das die Errichtung eines deutschen Zollgrenzschutzes emp-

Bundesregierung diesmal jedoch mit 7 zu 5 Stimmen gegen Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein angenommen. Baden und Nordrhein-Westfalen hatten die Seite gewechselt. Ein Teil der Länder schwankte also immer noch in seiner Haltung.[42] So konnte es durchaus als möglich erscheinen, die Verordnung doch noch durchzusetzen. Allerdings mußte dazu nun noch das Votum des Bundestages abgewartet werden, der durch den SPD-Antrag eingeschaltet war.

In einer Kabinettsvorlage vom 16. Januar 1950[43], die am 27. Januar auf die Tagesordnung kam[44], bat der Vertriebenenminister um die Zustimmung zu den Verordnungsänderungen, die der Flüchtlingsausschuß des Bundesrates im November vorgenommen hatte. Offenbar wollte er dadurch den Ländern entgegenkommen, denn bei einer Verordnung hat der Bundesrat kein Recht, Änderungen vorzunehmen. Darüber hinaus erbat Lukaschek aber den Beschluß, dem SPD-Gesetzentwurf einen eigenen Entwurf entgegenstellen zu können, der inhaltlich der Verordnung entsprechen sollte, um dem Vorstoß zu begegnen.

Am 18. Januar 1950 fand die erste Lesung des Gesetzentwurfes der SPD im Bundestag statt.[45] Die SPD, für die der Abgeordnete Bielig und wiederum der niedersächsische Flüchtlingsminister Albertz sprachen, legte hier ihre Position dar. Sie begründete ihre liberale Haltung in der Frage der Aufnahme mit praktischen und gesamtdeutschen Gesichtspunkten. Es sei unmöglich, die Gruppe der Zuwanderer nach eindeutigen Kriterien zu trennen. Außerdem könne man die Abgewiesenen nicht weiterhin einfach ignorieren und sich selbst überlassen. Daher sahen sie nur die zwei Möglichkeiten, entweder alle Zuwanderer aufzunehmen und zu verteilen oder die Demarkationslinie zu sperren.

> »Alles, was dazwischen liegt, ist eine Haltung, bei der wir letzten Endes vor der Realität der sogenannten Abgewiesenen den Kopf in den Sand stecken . . .«[46]

Aus gesamtdeutschen Gründen sei es dann aber geboten, alle Zuwanderer aufzunehmen, da dadurch die Einheit Deutschlands demonstriert und das Prinzip der Freizügigkeit verwirklicht werde.

---

fahl. Frau Lüders (Berlin) protestierte sogleich gegen einen eventuellen Einsatz dieser Einrichtung an der Zonengrenze, da dadurch die SBZ zum Ausland erklärt werde.

42 Bei einem Treffen der Innenminister der Länder beschäftigten diese sich auch mit der Notaufnahme. Sie waren der Meinung, daß der vorliegende Gesetzentwurf in zweifacher Hinsicht durch Rechtsverordnungen ergänzt werden müsse. Einmal sei der Durchgang durch ein Lager für die Zuwanderer mittels Strafbestimmung zu erzwingen, zweitens solle zur Abschreckung eine Verordnung mit Rückführungsbestimmungen erlassen werden (vgl. den Bericht über die Tagung der Innenminister der Länder am 15./16. 1. 1950 v. 18. 1. 1950 [BA, B 137/24]). Damit war zwar formell der Gesetzentwurf der SPD akzeptiert, inhaltlich jedoch gleichzeitig die Linie der Bundesregierung vertreten. Der Beschluß war ein Kompromiß der verschiedenen Positionen und stellte keine wirkliche Entscheidung oder Stellungnahme dar.

43 BA, B 136/808.

44 Vgl. Kabinettsprotokolle 1950, S. 165.

45 BT, sten. Ber., Bd. 2, 1. Wp., 27. Sitzung am 18. 1. 1950, S. 842–851.

46 Albertz vor dem Bundestag. Ebd., S. 845.

Für die als äußerst schwerwiegend charakterisierte Entscheidung zwischen den bestehenden Möglichkeiten könne jedoch allein das Parlament die Verantwortung übernehmen. Deshalb sei ein Gesetz unbedingt erforderlich. Auch die Verteilung sei wegen der Länderegoismen am besten durch ein Gesetz zu regeln.

Der Regierung warf Bielig vor, bewußt Stimmung gegen die Deutschen aus der DDR aufgrund von Hochrechnungen mit unrealistisch hohen Zuwanderungszahlen und durch ihre Diskreditierung als Kriminelle zu erzeugen.

Von den anderen Rednern sprach sich nur der Abgeordnete Goetzendorff von der Wirtschaftlichen Aufbauvereinigung (WAV) für die Gesetzesvorlage aus. Auch er sah darin ein Bekenntnis zur deutschen Einheit. Der Entwurf wurde schließlich einstimmig an die Bundestagsausschüsse weitergeleitet.

Bundesvertriebenenminister Lukaschek versuchte währenddessen, die Probleme der Zuwanderer stärker ins Bewußtsein zu heben und Lösungen zu beschleunigen. Vermutlich wollte er durch die schnelle Verabschiedung der Verordnung vollendete Tatsachen schaffen. Im Kabinett machte er auf die schwierige Situation der Ostzonenflüchtlinge aufmerksam. Aus sozialen Gründen erscheine eine Hilfe durchaus geboten, aus finanziellen Gründen sei bei der Größe der Gruppe aber momentan nicht daran zu denken.[47] Außerdem bat er in einem Schreiben an den Bundeskanzler, Bundesrat und Bundestag zu einer Entscheidung zu drängen, da beide die Angelegenheit über Gebühr verzögerten.[48]

Die Ausschüsse des Bundestages begannen unmittelbar nach der ersten Lesung, den Antrag der SPD zu behandeln, kamen aber zu keinem Ergebnis.[49]

Am 1. Februar trat der Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen in die Behandlung des SPD-Antrags ein.[50] Auch hier und in der folgenden Sitzung[51] wiederholte sich die bekannte Gegenüberstellung. Neu war lediglich, daß der CDU-Abgeordnete Robert Tillmanns gegen eine Aufnahme aller Zuwanderer anführte, daß vor allem die Regierung der SBZ dadurch Vorteile hätte, da sie so ihre Gegnerschaft verliere. Das führe zu einer Festigung des Regimes.

---

47 Adenauer schien dem Problem keine sonderliche Bedeutung beizumessen, da er eine Ausarbeitung Lukascheks im Gefolge der Sitzung nur lapidar beantworten ließ (vgl. das Protokoll der 42. Kabinettssitzung am 7.2.1950 [Kabinettsprotokolle 1950, S. 191 f.]).

48 Vgl. den Vermerk Lukascheks für den Bundeskanzler v. 3.2.1950 (BA, B 136/808).

49 Der Bundestagsausschuß für Heimatvertriebene hatte sich am 25.1. mit dem Argument gegen den Antrag ausgesprochen, daß der Bundesrat sich zunächst entscheiden solle (vgl. das Protokoll der 6. Sitzung des 22. Ausschusses am 25.1.1950 [BtA, I–60]). Bei der Behandlung im Ausschuß für Angelegenheiten der inneren Verwaltung standen sich die beiden Positionen derart gegenüber, daß keine Einigung über den Antrag erzielt wurde. Es wurde vorgeschlagen, einstweilen die vorgesehene Verordnung zu erlassen (vgl. das Protokoll der 6. Sitzung des 24. Ausschusses am 1.2.1950 [ebd.]).

50 Vgl. die stenographischen Aufzeichnungen der 4. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 1.2.1950 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

51 Vgl. die stenographischen Aufzeichnungen der 5. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 9.2.1950 (ebd.).

Allerdings wurden die Problempunkte in den Beratungen des Ausschusses sehr deutlich hervorgehoben und beim Namen genannt, wenn auch, wie in den Ausführungen Albertz' vor dem Bundestag, wegen der Art der Materie darauf hingewiesen wurde, daß die Entscheidung sehr schwerfalle und auch abweichende Meinungen nicht unbedingt falsch sein müßten. »... wie wir uns entscheiden, wird man das Gefühl nicht haben, es richtig entschieden zu haben.«[52]

Von den vielen Einzelaspekten, die während der beiden Sitzungen angesprochen wurden, sei nur erwähnt, daß alle Beteiligten sich gegen den Gebrauch des Begriffes Asyl im Zusammenhang mit den Zuwanderern verwahrten. Das Asylrecht greife nur bei Ausländern.

Der Durchbruch zu einer Lösung wurde zu Beginn der dritten Aussprache des Ausschusses zum Antrag der SPD[53] durch die Erklärung der CDU-Mitglieder eingeleitet, auch ein Gesetz zu akzeptieren. Sogleich wurde in die Beratung der einzelnen Paragraphen des SPD-Antrags eingetreten. Das Ergebnis war ein Gesetz, das bis auf wenige Änderungen dem Verordnungsentwurf der Regierung entsprach.[54] In § 1 wurde ein expliziter Hinweis eingefügt, daß das Gesetz die Freizügigkeit einschränkt. Die Errichtung der Lager, die Zusammensetzung der Ausschüsse, das Verfahren sowie die Verteilung der Personen sollte der Bund in Form von Rechtsverordnungen regeln (§ 3), obwohl den SPD-Ausschußmitgliedern dieses Instrument als zu starr erschien. Eine Länderbeteiligung war bei der Verteilung nicht vorgesehen.

In der entscheidenden Frage des Kreises der Aufzunehmenden wurden die SPD-Vertreter majorisiert. Noch einmal kämpfte Heinrich Albertz dagegen, ein Heer von Illegalen entstehen zu lassen, aber die Regierungsmeinung, potentielle Zuwanderer müßten – mit der sich aus dem engen Kreis der Aufzunehmenden ergebenden Notwendigkeit einer Rückführungsbestimmung – abgeschreckt werden, setzte sich durch. Aber auch in der Regierung und CDU hatte sich in den vergangenen Sitzungen herauskristallisiert, daß keine Bereitschaft, die Personen wirklich zurückzuführen, vorhanden war, daß selbst die CDU-Abgeordnete Else Brökelschen fragte: »Was wird aus dem Rest, der nicht aufgenommen wird?«[55] Der Vertreter des Vertriebenenministeriums räumte ein, daß noch eine Lösung für die bisher Eingeströmten, aber nicht Aufgenommenen, die er auf etwa 400 000 bezifferte, gefunden werde müsse. Die Regierungsposition hatte sich inhaltlich durchgesetzt.

---

52 Robert Tillmanns (CDU) in der 4. Sitzung am 1. 2. 1950 (ebd., S. 2.).

53 Vgl. die stenographischen Aufzeichnungen der 6. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 16. 2. 1950 (ebd.).

54 Vgl. den Bericht des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen über den Entwurf eines Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet v. 3. 3. 1950 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 3, 1. Wp., Drucksache Nr. 685).

55 Stenographische Aufzeichnungen der 6. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 16. 2. 1950, 5 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

Das Kabinett erklärte sich am 3. März 1950 mit der Ausschußfassung des Gesetzentwurfes einverstanden.[56]

Am 27. März 1950 fanden die zweite und dritte Lesung des Gesetzes im Bundestag statt.[57]

Frau Brökelschen (CDU) betonte jetzt ausdrücklich, daß nicht an eine tatsächliche Rückführung gedacht sei. Dieser Passus habe nur abschreckende Funktion. Aber war der Artikel unter dieser Voraussetzung noch sinnvoll? Bestand eine wirkliche Chance, daß ein deklaratorischer Gesetzesartikel, selbst wenn er verstärkt bekanntgemacht wurde, einen größeren Einfluß entfalten konnte als die tatsächliche Behandlung, die durch Kontakte mit Abgewanderten in der DDR auch bekannt werden würde?

Die SPD versuchte noch einmal engagiert, ihre Position durchzusetzen. Ihr Antrag wurde aber schließlich wie der des Zentrums, eine Verteilung der Zuwanderer nach ihrer Konfession im Gesetz zu verankern, abgelehnt. Das Gesetz wurde in der Ausschußfassung angenommen.

In Bundesrat und Vermittlungsausschuß

Schließlich mußte das Gesetz noch den Bundesrat passieren. Lukaschek sah hier neue Probleme, da Hessen und Nordrhein-Westfalen verfassungsrechtliche Bedenken dagegen hätten.[58] An eine Zustimmung der allein SPD-regierten Länder war ohnehin nicht zu denken.

In der 18. Sitzung des Bundesrates am 14. April 1950[59] gaben der Rechts- und der Flüchtlingsausschuß unterschiedliche Voten ab. Der Flüchtlingsausschuß stimmte dem Gesetz zu. Der Rechtssausschuß bejahte zwar die Kontroll- und Verteilungsfunktion des Gesetzes, machte aber die gleichen rechtlichen Bedenken geltend wie im Dezember gegenüber der Verordnung: Ihm schien die Freizügigkeit unrechtmäßigerweise durch das Gesetz beschnitten, da sie in ihrem Wesensgehalt und nur für einen Teil der Deutschen eingeschränkt sei (Artikel 19 Grundgesetz). Außerdem war er der Meinung, daß das Gesetz eine Benachteiligung aufgrund der Heimat und der Herkunft darstelle (Artikel 3 Grundgesetz). Schließlich schloß er sich den Bedenken gegen die Rückführung an, wie sie von der SPD vorgebracht worden waren. Er empfahl deshalb die Überweisung an den Vermittlungsausschuß.

Die Berichterstatter der beiden Ausschüsse, aus SPD-regierten Bundesländern, brachten erneut die Bedenken ihrer Partei gegen das Gesetz vor.

Lukaschek wies die rechtlichen Bedenken als unbegründet zurück und unterstrich die Notwendigkeit einer psychologischen Sperre, die ja schon Erfolg zeige[60], erklärte sich aber trotzdem sofort mit der Anrufung des Ver-

---

56 Vgl. Kabinettsprotokolle 1950, S. 239.

57 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 3, 1. Wp., 52. Sitzung am 27. 3. 1950, S. 1879–1890.

58 Vgl. das Protokoll der 58. Kabinettssitzung v. 13. 4. 1950 (Kabinettsprotokolle 1950, S. 321 f.). Lukaschek regte hier auch an, persönliche Kontakte – er erwähnte die von Jakob Kaiser zu Karl Arnold – zur Verabschiedung des Gesetzes zu nutzen.

59 Vgl. BR, sten. Ber., S. 301–307.

60 Von Regierungsseite führte man den Rückgang der Zuwandererzahlen auf die abschreckende Wirkung der Uelzener Richtlinien zurück.

mittlungsausschusses einverstanden. Die Regierung stimmte der Überweisung so schnell zu, da sie sich nach den vielen Debatten wohl im Klaren darüber war, daß auf dem Verhandlungswege ein Kompromiß nicht zu erzielen war. Andererseits konnte sie nach den bisherigen Abstimmungen davon ausgehen, daß sich die Position der SPD in voller Schärfe nicht würde durchsetzen können. Und zu geringfügigen Abstrichen war man offenbar mittlerweile auf Regierungsseite bereit, nachdem hier auch nicht mehr davon ausgegangen wurde, die nicht aufgenommenen Zuwanderer zurückzuführen. Gegenüber dem Flüchtlingsausschuß legte der Staatssekretär des Vertriebenenministeriums diese Haltung ganz explizit dar.[61]

Das Vertriebenenministerium betonte jetzt die Übereinstimmung des Gesetzes mit dem geltenden Recht nicht wie bisher damit, daß das Notaufnahmegesetz sich im Rahmen der im Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeiten zur Einschränkung der Freizügigkeit halte, sondern stellte auf Besatzungsrecht ab. Die Freizügigkeit sei durch die Zuzugsgesetze der Militärregierungen eingeschränkt. Deshalb bedeute das Notaufnahmegesetz keine Benachteiligung der nicht Aufgenommenen, sondern vielmehr eine Besserstellung der Aufgenommenen, da ihnen ohne Zuzugsgenehmigung der ständige Aufenthalt gewährt werde.[62] Erschien dem Ministerium jetzt doch der Bezug auf die Einschränkungsmöglichkeiten des Artikels 11 als eine zu unsichere Grundlage? Daß sie ausreichte, bewies schließlich der Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts 1953. Die Folge dieser Begründung war jedoch, daß das Gesetz nur temporären Charakter erhielt: Mit Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen des Besatzungsrechts war dem Notaufnahmegesetz nach dieser Interpretation die Grundlage entzogen, es konnte darüber hinaus keine Geltung haben. Möglicherweise sollte gerade das dem Vermittlungsausschuß die Entscheidung für das Gesetz erleichtern.

Der Vermittlungsausschuß von Bundesrat und Bundestag, der zur Behandlung des Notaufnahmegesetzes zum ersten Mal zusammentrat, war um einen Ausgleich der widerstreitenden Positionen bestrebt.[63] Als »mittlere Lösung« schlug er einmal vor, den in § 1 festgelegten Personenkreis so zu fassen, daß eine Erweiterung auf andere Gruppen ohne weiteres möglich sei. Es sollte nicht mehr positiv der Personenkreis genannt werden, der eine Aufenthaltsgenehmigung erhält, sondern heißen:

---

61 Staatssekretär Schreiber betonte vor dem Flüchtlingsausschuß des Bundesrates, daß die Rückführung zwar möglich sei, aber nur deklaratorischen Charakter habe, also auch fortfallen könne, wenn sich die Länder dagegen sträuben sollten. Das durchaus nötige Abschreckungsmoment sah er bereits dadurch gegeben, daß die Aufnahme auf einen engeren Kreis der Grenzgänger beschränkt sei (vgl. das Kurzprotokoll der 5. Sitzung des Flüchtlingsausschusses am 15.6.1950 [BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1950]).

62 Vgl. ein Schreiben des Bundesvertriebenenministers an den Vermittlungsausschuß v. 10.5.1950, zitiert in einem Vermerk von Dr. Pittasch, Bundesministerium für Vertriebene, v. 7.8.1957 (BA, B 150/2567).

63 Vgl. den mündlichen Bericht des Ausschusses nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) v. 22.6.1950 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 4, 1. Wp., Drucksache Nr. 1074) und seine Erläuterung im Bundestag (BT, sten. Ber., Bd. 4, 1. Wp., 72. Sitzung am 23.6.1950, S. 2602 f.).

»Diese Erlaubnis darf Personen *nicht verweigert* werden, die die wegen einer drohenden Gefahr für Leib und Leben, für die persönliche Freiheit oder aus sonstigen zwingenden Gründen die in Absatz 1 genannten Gebiete verlassen mußten.«[64]

Damit blieb die enge Definition des Personenkreises bestehen, aber eine Ausweitung war ohne Gesetzesänderung möglich. Schließlich beschloß der Vermittlungsausschuß die Streichung des § 3 Absatz 2, der die Rückführung zum Inhalt hatte und der so heftig umkämpft war.

»Die außerordentlich heikle Frage der Rückführung sollte nach Meinung des Vermittlungsausschusses in den Gesetzestext nicht aufgenommen, es sollte also keine bundesgesetzliche Regelung darüber getroffen werden«[65]

Rechtliche Bedenken gegenüber dem Gesetz machte der Ausschuß vor dem Bundestag nicht geltend. Die Vorschläge des Vermittlungsausschusses stellten weniger einen Kompromiß dar als die Abmilderung der Regierungsposition, denn das zentrale Anliegen der SPD, eine Regelung für *alle* Zuwanderer zu schaffen, blieb weiterhin unerfüllt. Dennoch wurden gerade die von der Opposition am heftigsten angegriffenen Bestimmungen modifiziert bzw. gestrichen, auch sie konnte das Gesetz in dieser Form akzeptieren. So wurde der Antrag des Vermittlungsausschusses fast einstimmig im Bundestag angenommen.[66]

Das Kabinett hatte die Vorschläge des Vermittlungsausschusses bereits am 20. Juni zur Kenntnis genommen[67], der Bundesrat stimmte dem Notaufnahmegesetz in der Ausschußfassung am 30. Juni zu.[68] Auch die Alliierte Hohe Kommission erhob keine Einwände gegen das Gesetz[69], das schließlich am 22. August 1950 verkündet wurde.[70]

Zwischenbilanz

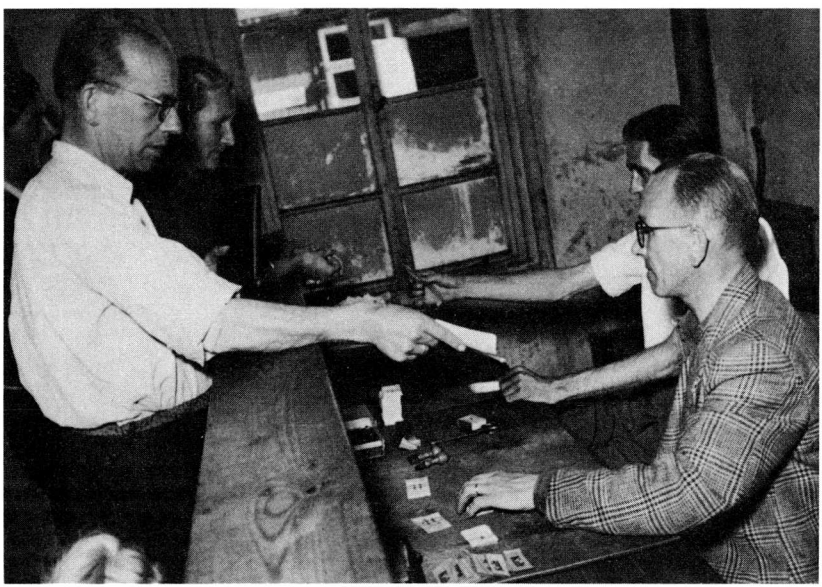
Schließlich hatte sich die Regierung mit ihrer Position, die die Kontrolle und Eindämmung des Zustroms in den Vordergrund stellte, gegenüber den pragmatischen und humanitären Überlegungen der Opposition aufgrund der Mehrheitsverhältnisse durchgesetzt. Die SPD hatte zwar ihr formales Ziel erreicht, die Schaffung eines Gesetzes, war aber inhaltlich mit ihrem Wunsch, eine großzügige Regelung für alle Zuwanderer herbeizuführen, weitgehend unterlegen.

Das Notaufnahmegesetz lehnte sich stark an die Uelzener Beschlüsse an. Trotzdem bedeutete es einen Fortschritt im Vergleich dazu. Die zahlenmäßig

---

64 Ebd. Hervorhebung des Autors.
65 Der Berichterstatter Kurt Georg Kiesinger vor dem Bundestag (ebd., S. 2062).
66 Vgl. ebd., S. 2602 f.
67 Vgl. das Protokoll der 75. Kabinettssitzung am 20.6. 1950 (Kabinettsprotokolle 1950, S. 477).
68 Vgl. BR, sten. Ber., 26. Sitzung v. 30.6. 1950, S. 462 f., in der Widerspruch angemeldet wurde.
69 Vgl. die Mitteilung des Kanzleramts, Auswärtiges Amt, an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes v. 16.8. 1950 (BA, B 136/808).
70 BGBl. Teil I v. 26.8. 1950, S. 367 f.

Notaufnahmelager Uelzen, Juli 1950.



Notaufnahmelager Uelzen, Juli 1950.

Notaufnahmelager Gießen, August 1950.

Notaufnahmelager Uelzen, Juli 1950.

feste Obergrenze der Aufzunehmenden, Hauptfaktor der Starrheit und Unpraktikabilität der Richtlinien, war gefallen. Die Frage jedoch, was mit den Abgelehnten geschehen sollte, blieb weiterhin unbeantwortet. Im Laufe der Verhandlungen hatte sich zwar auch die Haltung der Regierung in diesem Punkt gewandelt: Auch sie sah eine tatsächliche Rückführung schließlich nicht mehr als realistische Möglichkeit an. Nach dem Ende der regulären Verhandlungen konnte die zweifelhafte und umstrittene Rückführung daher doch noch gestrichen werden. Eine definitive Regelung, wie dieser Personenkreis zu behandeln sei, wurde aber nicht getroffen. Damit war ein Ziel, wohl vor allem der SPD-regierten Länder gescheitert, nämlich die Verantwortung für *alle* Zuwanderer dem Bund zu übertragen, gescheitert. Wie bisher mußten auch weiterhin die Länder und Gemeinden das Problem der Abgewiesenen allein meistern. Allerdings war das NAG nach Streichung der Rückführungsbestimmungen kein Aufnahmegesetz im eigentlichen Sinn mehr. Es wurde nur noch darüber befunden, wer besondere Leistungen erhalten konnte.

Für die Aufgenommenen wurde den Ländern die Verantwortung durch das Gesetz und die darin enthaltenen Kompetenzen des Bundes zu einem großen Teil abgenommen. In § 4 wurde die Regierung ermächtigt, per Rechtsverordnung die Errichtung der Lager, das Aufnahmeverfahren – die Zuwanderer hatten sich Ausschüssen zu stellen, die über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis entschieden – und die Verteilung zu regeln. Eine direkte Mitwirkung der Länder war im Gesetz nicht vorgesehen, sie waren nach § 5 nur verpflichtet, die zugewiesenen Flüchtlinge aufzunehmen. Im Gesetz findet sich kein Hinweis auf ein Mitspracherecht der Länder bei der Verteilung, es wurde durch eine Verordnung später institutionalisiert. Auch die Kosten bis zur Übernahme des Aufgenommenen durch das betreffende Bundesland sollte der Bund tragen (§ 7).[71] Mit der Übernahme der Verantwortung hatte der Bund die Länder auch weitgehend von der Mitsprache bei der Notaufnahme ausgeschlossen. Das erschien sinnvoll, mußte doch damit gerechnet werden, daß jedes Land bestrebt sein würde, die Belastung so gering wie möglich zu halten.[72] Ein Teil der Länder stand dieser Kompetenzeinbuße aber skeptisch gegenüber.[73]

Bei den Beratungen des Notaufnahmegesetzes fällt auf, daß politische Argumente ein größeres Gewicht zu besitzen scheinen als praktische. Das ist umso erstaunlicher, als die angespannte Versorgungslage dieser Zeit durch einen Zustrom noch verschärft werden mußte. Beide Seiten beriefen sich darauf, im gesamtdeutschen Sinne zu handeln. Nur wurde das gesamtdeutsche Interesse ganz unterschiedlich definiert. Während es die Regierung als Hauptaufgabe ansah, eine Entleerung der DDR zu verhindern[74] und sie des-

71 Der Bundesfinanzminister war also zur Aufgabe seiner diesbezüglichen Bedenken bewegt worden.

72 Vgl. das Kurzprotokoll der Arbeitssitzung im Bundesministerium für Vertriebene am 17.11. 1949 (BA, B 137/23).

73 Vgl. die Ausführungen von Franz Josef Strauß am 1.2. 1950 im Bundestag (BT, sten. Ber., 1. Wp., Bd. 2, 33. Sitzung, 1047–1052).

74 Die SPD-Vertreter wollten auch keine Entleerung der DDR, sahen aber anders als die

halb den Zustrom begrenzen wollte, trat die Opposition dafür ein, alle Zuwanderer aufzunehmen, um damit die Freizügigkeit herzustellen und die Einheit Deutschlands zu demonstrieren. Die Frage, welche der Strategien dem gesamtdeutschen Interesse mehr diente, konnte nicht entschieden werden. Eine Bewertung hing von der persönlichen Einstellung ab. Deshalb waren diese Argumentationen zur Entscheidungsfindung kaum tauglich.

Außerdem bargen sie die Gefahr, für andere Interessen instrumentalisiert zu werden. Sie führten auf ein Ziel zu, das in der Bundesrepublik ein allgemein anerkannter, anzustrebender Wert war: die deutsche Einheit. Insofern konnte diesen Argumentationen nicht widersprochen werden, sie bekamen eine Tabu-ähnliche Funktion. Andererseits war das Ziel aber offen genug, um, wie sich zeigte, verschiedenen Interpretationen Platz zu lassen. So war es einfach, eigene Interessen hinter gesamtdeutschen Begründungen zu verbergen.[75]

Die gesamtdeutschen Begründungen von Regierung und Opposition unterschieden sich aber nicht nur in ihren Schlußfolgerungen, sondern auch in der Konsequenz, wem sie Lasten zumuteten. Die SPD forderte, weitere Einschränkungen in der Bundesrepublik in Kauf zu nehmen. Demgegenüber verlangte die Regierungsposition von den Menschen in der DDR auszuhalten. Bezieht man auch bestimmte Äußerungen aus den Regierungsparteien mit ein (»Das Boot ist überfüllt . . .«[76]), so erhält diese Position den Beigeschmack, als sollte aus westlichem Interesse jede weitere Belastung abgewehrt werden. Natürlich darf die schwierige Lage dieser Jahre sowie das Bestreben der Regierung, die Verhältnisse zu konsolidieren – was auch im gesamtdeutschen Sinne positiv bewertet werden konnte –, nicht verkannt werden. Aber diese Bemühungen trafen sich hier eben auch mit bundesrepublikanischem Eigennutz.

Welche *Rechtsstellung* hatten nun die Zuwanderer nach dem Gesetz? Die Aufgenommenen genossen gewisse Vorteile, die gerade in der Mangelsituation der Frühphase der Bundesrepublik nicht unterschätzt werden dürfen. Sie wurden auf die Länder verteilt, die sie ihrerseits angemessen unterzubringen hatten. Dabei hatten die Flüchtlinge Anspruch auf bewirtschafteten Wohnraum. Außerdem konnten die Aufgenommenenn sich sogleich beim Arbeitsamt um eine Arbeitsvermittlung bemühen. Um nicht die Flüchtlinge wie die Vertriebenen in strukturschwache und ländliche Gebiete zu lenken, war im Gesetz bereits festgelegt, daß die Verteilung nach den »wirtschaftlichen Verhältnissen« der Länder vorgenommen werden sollte (§ 5). Waren die Zuwanderer wegen einer Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit aufgenommen worden, so standen ihnen beim Vorliegen der Voraus-

---

Regierung für eine solche Entwicklung noch keine Anzeichen (vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Bielig in der 4. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 1. 2. 1950 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

75 Damit soll nicht gesagt werden, gesamtdeutsche Argumentationen seien stets vorgeschoben gewesen.

76 Aussage des DP-Abgeordneten Farke (BT, sten. Ber., Bd. 3, 1. Wp., 52. Sitzung am 27. 3. 1950, S. 1888).

setzungen besondere Versorgungsleistungen wie Überbrückungshilfe, ein Vorgriff auf das 1951 verabschiedete Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse ehemaliger Angehöriger des öffentlichen Dienstes, zu. Die Gruppe der Aufgenommenen selbst war in ihren Ansprüchen also auch noch einmal geteilt.

Die Abgelehnten, die im Prinzip wieder in die Herkunftszone zurückkehren sollten, waren verpflichtet, sich beim Verbleib in der Bundesrepublik polizeilich zu melden. Strafvorschriften gab es für den Fall der Unterlassung jedoch nicht. Sie waren darauf angewiesen, sich unbewirtschafteten Wohnraum selbst zu beschaffen. Die Dienste des Arbeitsamtes konnten sie erst nach der ordnungsgemäßen Meldung in Anspruch nehmen, die Aufnahme einer Arbeit war aber auch ohne dies möglich. Bei Hilfsbedürftigkeit mußten die örtlichen Wohlfahrtsbehörden ihrer Fürsorgepflicht nachkommen.[77] Ihre Lage wurde durch das Gesetz nicht verändert, auch weiterhin blieben sie gerade in der ersten Zeit nach ihrer Ankunft auf Fürsorge angewiesen und belasteten so die Kassen der Kommunen, obwohl ab 1950 der Bund den Löwenanteil dieser Kosten übernahm.[78] Da sie auch nicht der Verteilung unterlagen, konzentrierten sich die Illegalen in bestimmten Regionen, nämlich in der Umgebung der Lager und dort, wo sie Arbeitsmöglichkeiten erwarteten. Hier stellten sie für die kommunale Verwaltung ein ungeheures Problem dar.[79]

Nach der Art des Zustandekommens konnte es nicht ausbleiben, daß sogleich *Kritik an dem Gesetz* laut wurde. Unzufrieden mit der beschlossenen Fassung war aber nicht nur die SPD. Auch innerhalb der Regierungspartei FDP meldeten sich gegensätzliche Positionen zu Wort. Während ihre Vertreter im Bundestag stets die restriktive Linie der Regierung verfochten, schlug Marie-Elisabeth Lüders auf dem Bundesparteitag der FDP in Düsseldorf am 29. April 1950 ganz andere Töne an. Sie hielt das Notaufnahmegesetz für einen Rechtsbruch, der impliziere, daß die Zuwanderer aus der SBZ gar keine Deutschen seien.

> »Für mich gibt es keine Möglichkeit, einen Deutschen – und das sind Deutsche –, der aus einem deutschen Gebiet oder aus einem Gebiet, aus dem man echte Deutsche vertreibt, auf deutsches Gebiet übertritt, aus deutschem Gebiet hinauszuverweisen oder ihm den Übertritt auf deutsches Gebiet zu verweigern.«[80]

---

77 Die Ausführungen sind gestützt auf die »Hinweise für Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und Berlin«, hrsg. vom Bundesministerium für Vertriebene, Stand 15.2.1951 (BA, B 150/878).

78 Dies wurde im ersten Überleitungsgesetz geregelt. Vgl. F.-W. KURZWELLY, 1962, S. 82 f.

79 Vgl. hierzu auch die Ausführungen des Abgeordneten Priebe aus dem Landkreis Uelzen vor dem Bundestag (BT, sten. Ber., Bd. 3, 1. Wp., 52. Sitzung am 27.3.1950, S. 1887 f.) und die Sondererhebung über illegale Grenzgänger des Landes Nordrhein-Westfalen im Regierungsbezirk Düsseldorf v. 21.6.1950 (BA, B 106/47352). Hier wurde eine Konzentration von nicht Aufgenommenen allgemein in den Städten und hier wiederum in denen des Ruhrgebiets und Düsseldorf selbst festgestellt. Von den Landkreisen verzeichnete nur der Rhein-Wupper-Kreis eine erhebliche Anzahl von illegalen Grenzgängern – in diesem Kreis lag das Landesdurchgangslager Wipperfürth.

80 Wortprotokoll des Bundesparteitages der FPD in Düsseldorf 1950, 29.4., abends (ADL, A 1–11).

Mit dieser politischen Interpretation stand Frau Lüders sicher der gesamtdeutschen Sichtweise, wie sie die SPD vertrat, näher als der der Bundesregierung. Der Beitrag wurde nicht diskutiert, innerhalb der FDP hat sich diese Position offensichtlich nicht durchgesetzt.

Daß nicht alle Zuwanderer mit dem Gesetz einverstanden sein würden, war zu erwarten. Mehrere Verbände forderten eine Regelung, wie sie die SPD vorgeschlagen hatte, da die getroffene nicht mit dem Prinzip der Freizügigkeit in Einklang stehe.[81] Vertreter des Königsteiner Kreises, einer Vereinigung, die vornehmlich aus Juristen aus der SBZ bestand, hielt besonders den Aufruf auszuharren für unverantwortlich und zynisch, da man später in der Bundesrepublik des Verdachts der Kollaboration ausgesetzt werde.[82] Auch eine juristische Dissertation sah rechtliche Mängel im Notaufnahmegesetz.[83]

b) Richtlinien zum Notaufnahmegesetz

Zum Personenkreis

Bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes setzte die Diskussion um die Richtlinien des Notaufnahmegesetzes ein. Zunächst stand hier die Frage im Mittelpunkt, welche Personenkreise konkret aufgenommen werden sollten. Schon im Bericht des Beauftragten des Bundesvertriebenenministeriums im Lager Gießen vom 26. November 1949 wurde bemerkt, daß eine einheitliche Regelung hier vonnöten sei.[84]

Nach den ersten Stellungnahmen schälten sich bereits zwei Prinzipien heraus. Einmal wurden starre Richtlinien als Grundlage für die Aufnahmeentscheidung abgelehnt. Die Beurteilungsmaßstäbe mußten flexibel sein und sich mit den Verhältnissen in der DDR wandeln, wollten sie Ungerechtigkeiten vermeiden und nicht lebensfremd werden. Außerdem wurde im allgemeinen eine automatische Aufnahme von Personengruppen abgelehnt: Der individuellen Prüfung der Flüchtlinge wurde der Vorzug gegeben.[85]

---

81 Vgl. das Telegramm der Vereinigung der Ostzonengeschädigten an die Bundesregierung v. 28. 3. 1950 (BA, B 136/822). Ihr wurde vom Kanzleramt geantwortet, daß, um Härten zu vermeiden, auch eine Ermessensaufnahme aus »zwingenden Gründen« vorgesehen sei (vgl. die Schreiben v. 31. 3. und 5. 5. 1950 an die Vereinigung der Ostzonengeschädigten, ebd.). Ob die Organisation der SPD nahestand, konnte nicht ermittelt werden. Vgl. auch das Schreiben der Gesellschaft für Bürgerrechte an den Bundesminister des Innern v. 6. 10. 1950 (BA, B 106/47352) und H. R. Külz, 1950.

82 Vgl. ebd, S. 21–32.

83 Grapengeter greift in seiner Dissertation von 1950 das Notaufnahmegesetz juristisch an (S. 74 ff.). Sein Hauptargument neben denen, die auch bei der Gesetzgebung schon diskutiert wurden, ist, daß das Gesetz gegen Artikel 79, Absatz 2 GG (Grundgesetzänderungen müssen mit zwei Dritteln der Bundestagsstimmen angenommen werden) verstoße. Dieser Artikel kommt aber im vorliegenden Fall nicht zum Tragen, da Artikel 11, das Recht auf Freizügigkeit, durch das Notaufnahmegesetz nicht geändert, sondern nur eingeschränkt wurde, was in seinem Absatz 2 sogar vorgesehen ist.

84 BA, B 150/4103.

85 Vgl. die Ausarbeitung, die die Berliner Stadtverordnete Marie-Elisabeth Lüders am 10. 1. 1950 dem Bundesrat vorlegte (Abschrift v. 14. 1. 1950 als Anlage zum Protokoll der 3.

Am 8. Mai 1950 legte das Gesamtdeutsche Ministerium schließlich ausführliche Richtlinien zur Anerkennung vor.[86] Hier wurden zunächst allgemein die Aufnahmevoraussetzungen genannt, die individuell geprüft werden sollten: antibolschewistisches oder religiöses Engagement, ein offenkundiger Gegensatz zum Regime der SBZ und das Betroffensein von Willkürmaßnahmen des Staates, besonders wenn dadurch eine Notlage entstanden war. Diese Grundsätze, die den Aufnahmeausschüssen einen großen Ermessensspielraum bei ihrer Entscheidung beließen, wurden ergänzt durch eine ganze Reihe von Einzelbestimmungen für gewisse Gruppen, in die die Ergebnisse der Unterredung zwei Tage zuvor[87] einflossen. Dadurch, daß die Grundzüge der Aufnahme allgemein gehalten waren, wurde die geforderte Flexibilität erreicht. Aber der Bedarf an Einheitlichkeit der Entscheidungen, dem für das Fällen eines Urteils die Notwendigkeit genauer Kenntnisse der Situation in der DDR gegenüberstand, ließ es dem Gesamtdeutschen Ministerium offenbar geraten erscheinen, viele Einzelfälle – annähernd zwanzig – gesondert aufzuführen und zu regeln. Das hatte allerdings zur Folge, daß es in den nächsten Jahren wiederholt zu Diskussionen um die Aufnahme einzelner Gruppen kam.[88] Bestimmte Personengruppen standen dabei im Mittelpunkt.

Einmal stieg die Furcht vor einer Unterwanderung aus der DDR.[89] Gerade Verdächtige, die im allgemeinen Zustrom in die Bundesrepublik geschleust wurden, fänden trotz allgemein hoher Arbeitslosigkeit sofort Beschäftigung.[90] Daneben stellte die Behandlung der ehemaligen Funktionäre aus der DDR ein Problem dar.[91] Die Regierung nahm schließlich die Hal-

---

Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 12.1.1950 [BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1950]) und das Protokoll einer Besprechung im Gesamtdeutschen Ministerium, an dem außer den betreffenden Ressorts auch Vertreter der Parteien und Flüchtlingsverbände teilnahmen, am 6.5.1950 (BA, B 136/822).

86 BA, B 137/23.

87 Vgl. Anm. 85. Hier war es um bestimmte Berufsgruppen gegangen: den Uranbergbau, Volkspolizisten, Lehrer, Juristen, Verwaltungsbeamte und Parteifunktionäre.

88 Bereits im Februar hatte sich der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen dafür ausgesprochen, auch schon länger in der Bundesrepublik befindliche Zuwanderer zu überprüfen, da es seit der Währungsreform eine Wirtschaftsflucht aus der sowjetischen Zone gebe (vgl. den Vermerk aus dem Gesamtdeutschen Ministerium über eine Besprechung mit dem Bundesminister für Vertriebene v. 13.2.1950 [BA, B 137/24]). Die Aufnahmen gemäß dem Uelzener Abkommen wurden jedoch anerkannt (vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an die anderen Bundesminister, die Bank Deutscher Länder und die Leiter der Notaufnahmelager v. 11.11.1950 [ADL, FPD Referat Ostbüro 2513]).

89 Vgl. das Schreiben des Deutschen Bundes, Vereinigung der Sowjetzonenflüchtlinge, Landesverband Rheinland-Pfalz, an den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen v. 14.9.1950 (BA, B 137/23) und die Niederschrift der 3. Sitzung des LDP-Bundesbeirates der FDP am 20.4.1952 (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618).

90 Vgl. die Sitzung des LDP-Bundesbeirats am 5.10.1952 in Frankfurt/Main. Ein Vertreter Bayerns wies auf mögliche Querverbindungen zwischen der Bundesrepublik und der SBZ hin (ebd.).

91 Zu der Frage herrschten verschiedene Auffassungen vor. Der Bundesjustizminister teilte mit, daß das Notaufnahmegesetz bei Vorliegen eines entsprechenden Zwanges keine Handhabe zur Zurückweisung von Funktionären biete (vgl. das Schreiben an den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen v. 2.5.1951 auf die Anfrage v. 10.10.1950 [BA, B 137/24]). Von seiten der FDP wurde mehrfach gefordert, diese Personen von der Aufnahme auszuschließen und gegebenenfalls das Notaufnahmegesetz zu ändern. (So in der ersten Sitzung des LDP-

tung ein, daß für diesen Personenkreis weder die Notaufnahme noch ein Asylrecht[92] in Frage käme.[93] Neben der politischen Bedrohung lauerte hier eine moralische Gefahr: Durch die Aufnahme von Nutznießern oder gar Protagonisten des ostdeutschen Regimes mußte bei den politischen Flüchtlingen und in der Öffentlichkeit allgemein die Integrität der Bundesrepublik als Zufluchtstätte für Freiheitskämpfer leiden.

Schließlich wurde eine Verstärkung der politischen Prüfung der Zuwanderer gefordert. Schon 1950 beschäftigte sich das Vertriebenenministerium mit entsprechenden Richtlinien für das Notaufnahmegesetz[94], 1951 wurde eine Vorprüfung B eingeführt.[95] Aber damit war das erhöhte Sicherheitsbedürfnis nicht befriedigt. Es blieben noch die Personen unkontrolliert, die nicht das Notaufnahmeverfahren durchliefen. Am 6. Oktober 1950 teilte der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen dem Deutschen Bund – Vereinigung von Sowjetzonenflüchtlingen – mit, daß auch im Zuzugsverfahren der Länder eine politische Prüfung eingeführt worden sei.[96] Lediglich diejenigen, die weder Notaufnahme noch eine Zuzugsgenehmigung beantragten, wurden nicht überprüft. Um auch diese Gruppe vollständig zu erfassen, wurde ein Meldezwang diskutiert, auf den später eingegangen wird.

Die Angst vor einer Unterwanderung aus dem kommunistischen Machtbereich war erheblich geworden und deshalb wurde eine umfassende Kontrolle angestrebt. Andererseits wurde trotz aller Sicherheitsbedenken eine Aufnahme geflüchteter Volkspolizisten diskutiert, weil darin eine gute Waffe im Kalten Krieg gesehen wurde. Ein Sog gerade in diesen Kreisen sollte die DDR destabilisieren und schwächen.[97]

Auch die jugendlichen Zuwanderer, die nach den Richtlinien des Gesamtdeutschen Ministeriums aufgenommen werden sollten, waren eine Gruppe, die die Politiker schon 1950 weiter beschäftigte. Sie wurden nämlich nicht nach einheitlichen Kriterien aufgenommen.[98] Die an der Diskussion beteilig-

---

Bundesbeirates des FDP-Parteivorstands am 30.11./1.12.1951 [ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2483] und in einer Rundfunkrede von Karl-Heinz Naase, dem Leiter des Ostbüros, am 10.2.1953 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2526])

92 Das Asylrecht könne wegen seiner Beschränkung auf Ausländer nicht zum Tragen kommen.

93 Vgl. einen Vermerk des Bundesvertriebenenministeriums, Referat II 2a, v. 8.1.1953 (BA, B 150/809). Vgl. auch ein Schreiben des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen an den Bundesvertriebenenminister v. 12.1.1953 (BA, B 137/2416).

94 Vgl. den Entwurf des Vertriebenenministeriums v. 21.7.1950, der die Ausweisung von Spionen und Saboteuren vorsah (BA, B 150/878).

95 Siehe unten S. 221 f.

96 BA, B 137/23.

97 Vgl. das Protokoll der 32. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 4.9.1951 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.). Vgl. auch das Schreiben des Berliner Vertreters des Bundesinnenministeriums an das Innenministerium v. 27.3.1952 (BA, B 106/47352). Hierin wurde auch auf das günstige Arbeitskräftepotential der Volkspolizisten und auf die finanzielle Möglichkeit der Hilfe für sie aufgrund ihrer geringen Anzahl verwiesen – er gab 3% Vopos unter den Flüchtlingen, das sind wohl alle das Notaufnahmeverfahren Anlaufenden, an. Daneben berichtete er, daß die Volkspolizisten bisher aufgrund ihrer Tätigkeit bei der Arbeitssuche massiv benachteiligt würden.

98 In Niedersachsen erhielten Zuwanderer bis 25 oder 28 Jahren eine Zuzugsgenehmigung, während in Hessen nur bis zum 21. Lebensjahr automatisch die Aufnahme nach der in Kraft befindlichen Notaufnahmeverordnung der Bundesregierung ausgesprochen wurde (vgl. das

ten Ministerien, Abgeordneten, Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsorganisationen waren sich einig, daß dieser Zustand geändert werden müsse. Außerdem wollten sie nun ein besonderes, vom normalen Verfahren getrenntes Aufnahmeverfahren für die Jugendlichen schaffen, um die sozialen Folgen des Lageraufenthalts und einer Ablehnung unter Kontrolle zu halten. Dafür seien eigene Notaufnahmelager einzurichten, was durch die Durchführungsverordnung zum Notaufnahmegesetz vom 11. Juni 1951 geschah.[99] Hier sollten die Jugendlichen aber nicht wie die Erwachsenen nur nach politischen, sondern auch nach allgemeinen, gemeint sind wohl vor allem soziale und gesundheitliche, Gesichtspunkten überprüft werden. Vertriebenen- und Gesamtdeutsches Ministerium stimmten darin überein, daß möglichst alle jugendlichen Zuwanderer aufgenommen werden müßten oder eine Zuzugsgenehmigung erhalten sollten, damit sie problemlos in Arbeit und Wohnung vermittelt werden könnten. Eine Rückführung sollte nur stattfinden, wenn der Erziehungsberechtigte in der SBZ dies beantrage, »denn jeder Jugendliche ist der Bundesrepublik erwünscht«.[100] Das günstige Potential, das diese Zuwanderer darstellten, und seine überdurchschnittliche politische und wirtschaftliche Bedeutung wurden also erkannt.

In der Verordnung zu § 4 des Notaufnahmegesetzes wurde schließlich festgelegt, daß Zuwanderer bis zum 24. Lebensjahr, in Ausnahmefällen auch bis zum 28. Lebensjahr, in besonderen Lagern unterzubringen seien.[101] Als Lager wurden in der Verordnung Gießen und Uelzen mit den Jugendnebenlagern Poggenhagen, Loccum und Kirchrode bestimmt (§ 1).

Nach Einsetzen der Kollektivierungen in der Landwirtschaft bemühten sich die Verbände der zugewanderten Bauern um eine automatische Anerkennung dieses Berufsstandes im Notaufnahmeverfahren, da sie wie ihre Standesgenossen aus den Ostgebieten vertrieben würden. Aber auch in diesen Fällen beließ es das Vertriebenenministerium bei gründlichen Einzelfallprüfungen.[102]

Der Ruf nach Anpassung der Richtlinien an die Gegebenheiten verstummte nicht. Für die Aktualisierung der Bestimmungen, welche Personenkreise aufzunehmen waren, fand schließlich im September 1951 eine Be-

---

Protokoll der 11. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses des Bundestags am 26. 9. 1950 [BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 1. Wp.]).

99 BGBl. Nr. 28 v. 12. 6. 1951, 381 f.

100 Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen in der Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 26. 9. 1950 (BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 1. Wp.). Vgl. außerdem das Protokoll der 8. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 18. 7. 1950 (ebd.) und die Besprechung von Vertretern der Bundesministerien für Gesamtdeutsche Fragen, für Vertriebene, des Innern und für Arbeit mit den Wohlfahrtsverbänden, den Ostbüros der Parteien und Vertretern der Notaufnahmelagern am 13. 6. 1950 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2493).

101 Vgl. BGBl. Nr. 28 v. 12. 6. 1951, S. 381. Der Bundesrat hatte die von der Regierung aufgrund von Ländervoten vorgeschlagene Altersgrenze von 21 bzw. 24 Jahren (vgl. den Verordnungsentwurf nebst Begründung v. 28. 9. 1950 [BA, B 136/811]) wieder heraufgesetzt (vgl. das Schreiben des Präsidenten des Bundesrates an den Kanzler v. 27. 4. 1951 [ebd.]).

102 Vgl. das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landwirte an den Bundesvertriebenenminister v. 7. 11. 1952 und die Antwort darauf v. 22. d.M. (BA, B 150/809).

sprechung der Regierung mit den Verbänden und Parteien statt.[103] Im allgemeinen Einvernehmen wurde keine grundsätzliche Änderung der Richtlinien vorgenommen. Die individuellen Fluchtgründe blieben entscheidend und der enge Aufnahmerahmen wurde bestätigt. Durch die Beteiligung der Verbände und Parteien an der Ausarbeitung der Grundsätze wollte die Regierung offenbar zukünftiger Kritik vorbeugen.

Zur Ausgestaltung des Verfahrens

Auch die Regelung des Aufnahmeverfahrens an sich war bei den Beratungen zur Verordnung nach § 4 umstritten. Unklar war die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bezüglich der Aufnahmeausschüsse. Schon im Herbst 1949 regte der Beauftragte des Vertriebenenministeriums im Lager Gießen an, die Länderkompetenzen in diesem Bereich im Interesse einer einheitlichen Regelung zu beschneiden.[104] Gegen eine solche Regelung gab es Widerstand im Bundesrat. Der Rechtsausschuß befürchtete eine »völlige Aushöhlung der Länderverwaltung«[105], einige Länder sahen dadurch ihre Interessen an einer möglichst niedrigen Aufnahmequote gefährdet.[106] Schließlich wurde ein Vorschlag der Bundesregierung angenommen, wonach die Aufsicht der Ausschüsse beim Bund verblieb, aber die Hälfte der Mitglieder vom Bundesrat vorgeschlagen wurde (§ 5 der Verordnung). Bei der Verteilung der Aufgenommenen (Abschnitt III) kamen auch die Länder zu ihrem Recht, denn es wurde festgelegt, daß die Bundesregierung zwar die Verteilung vornimmt, jedoch die Länder dabei gehört werden sollten und vor allem den Verteilungsschlüssel festzulegen hatten.

Eine Beteiligung der Parteien an den Ausschüssen war von den Ländern abgelehnt worden, obwohl sich besonders der Bund und die Vertreter der SPD dafür einsetzten.[107] Wahrscheinlich hatten sie auch dabei Angst, daß die Parteien bei ihnen Nahestehenden zu großzügig verfahren würden. Da die Ausschüsse sich jedoch aus politischen Menschen zusammensetzten, begannen die Parteien schon bald, darauf zu achten, daß sie in den Kommissionen angemessen vertreten waren.[108]

---

103 Lediglich eine politische Gefährdung rechtfertigte eine Aufnahme wegen einer Gefahr für Leib und Leben. Alle anderen Fluchtgründe – Einschränkung der Gewissensfreiheit, Arbeitsverpflichtungen und anderes mehr – führten nur zu einer Aufnahme aus zwingenden Gründen. Vgl. das Kurzprotokoll der Besprechung des Bundesvertriebenenministeriums, des Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen, der Leiter der Notaufnahmelager Gießen und Uelzen, der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landwirte, der Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der Sowjetzone, den drei Ostbüros und des Königsteiner Kreises am 25.9. 1951 (BA, B 137/24).

104 Vgl. den Bericht v. 27.11. 1949 (BA, B 150/4103).

105 Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundsrates v. 7.12. 1950 (Anlage 2 des Protokolls der 15. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen v. 7.12. 1950 [BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1950]).

106 Vgl. die Aussagen des Vertreters Württemberg-Hohenzollerns in der 8. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 29.6. 1950 (ebd.).

107 Vgl. ebd.

108 Eine SPD-Abordnung, die Gießen besuchte, berichtete am 13.9. 1951, daß die CDU hier versuche, ein Übergewicht zu erlangen, man selbst aber noch zufriedenstellend vertreten sei (AdsD, PV NB 2991).

Wenn auch nicht in den Kommissionen, so waren die Parteien doch seit den Braunschweiger Vereinbarungen von 1948 offiziell als Gutachter in das Aufnahmeverfahren einbezogen. Daran sollte auch weiterhin festgehalten werden, ergänzt durch die Heranziehung geeigneter Organisationen[109] (§ 11 der Verordnung). Allerdings betonten die Parteien, daß sie zwar bei Mitgliedern der Schwesterparteien auf jeden Fall als Gutachter zugezogen werden wollten[110], aber nicht an einer Ausweitung der Tätigkeit darüber hinaus interessiert seien.[111] Das lag sicher an dem großen Aufwand, den die Erstellung der Gutachten verursachte, dann aber wohl auch an der Sicherheitsgefährdung des Informandennetzes in der DDR, die mit dem Umfang der Tätigkeit zunahm. Für ihre Mitarbeit erhielten die Ostbüros eine pauschale Entschädigung vom Gesamtdeutschen Ministerium, die 1950 20000,– D-Mark betrug.[112]

Umstritten war daneben die Zuständigkeit für das Aufnahmeverfahren innerhalb der Regierung. Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen war für die Unterstützung des Kampfes gegen das kommunistische Regime in der DDR verantwortlich und betrachtete sich auch für die Flüchtlinge zuständig, weil die Flucht letzter Ausdruck des Widerstands sei.[113] Das Kabinett entsprach dem in seinem Verordnungsentwurf vom 28. September 1950[114], in dem das Aufnahmeverfahren dem Gesamtdeutschen und die Verteilung dem Vertriebenenministerium, das für die Eingliederung der Geschädigten allgemein zuständig war, zugeordnet wurde. Der Bundesrat lehnte diese Kompetenzteilung bei dem Notaufnahmeverfahren ab und beantragte, es um einer einheitlichen Regelung willen ganz dem Vertriebenenministerium zu unterstellen.[115] Hintergrund für den Antrag der Länder war

---

109 Das Bundesvertriebenenministerium begrüßte in einem Schreiben am 27.11.1951 an den Untersuchungsausschuß freiheitlicher Juristen, eine Organisation von Juristen, die Unrechtstaten in der DDR registrierte, deren Bereitschaft zur Gutachtertätigkeit, da sie gutes Material besitze (BA, B 150/4113), der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen in einem Brief an den Vertriebenenminister v. 21.2.1952 die des Amtes für Gesamtdeutsche Studentenfragen (BA, B 150/4114).

110 Vgl. den Vermerk des Parteivorstandes der SPD, Referat für Vertriebenenfragen, v. 10.8.1951 (AdsD, PV NB 2991).

111 Vgl. die Niederschrift der Besprechung von Vertretern der Bundesministerien für Vertriebene und Gesamtdeutsche Fragen mit Vertretern der Ostbüros der Parteien und der Flüchtlingsorganisationen am 6.5.1950 (BA, B 136/822).

112 Vgl. die Belege der Überweisungen v. 10.5.1950 (BA, B 137/386). Möglicherweise bewarb sich deshalb im Herbst 1950 die Deutsche Partei, die kein Pendant in der DDR hatte, ebenfalls um eine Gutachtertätigkeit (vgl. das Schreiben der Fraktion der DP an den Bundesvertriebenenminister v. 10.8.1950. Der Bitte wurde am 31.10.1950 entsprochen [BA, B 137/23]). Die Exil-LDP Lieutenants, die in Konkurrenz zur FDP stand, wollte mit ihrem Antrag zur Zulassung als Gutachter im Notaufnahmeverfahren sicher ihre Anerkennung durchsetzen (vgl. den Antrag Lieutenants v. 4.1.1952 [BA, B 150/6431]). Nach Einholen der FDP-Meinung nahm das Bundesvertriebenenministerium eine ablehnende Haltung ein (vgl. den Vermerk aus den Bundesvertriebenenministerium v. 28.2.1952 [ebd.]).

113 Vgl. den nicht abgesandten Brief des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen an den Bundesvertriebenenminister v. April 1951 (BA, B 137/24).

114 BA, B 136/811.

115 Vgl. das Schreiben des Präsidenten des Bundesrates an den Bundeskanzler v. 19.4.1951 (BA, B 136/811).

jedoch, daß sie der Meinung waren, das Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen sei bei der Behandlung der Zuwanderer zu großzügig.[116] Vertriebenenministerium und Kanzleramt akzeptierten diese Änderung, wenn auch das Kanzleramt das Votum des Bundesrates als Einmischung in die Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesregierung zurückwies.[117] Selbst der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen erhob keinen Widerspruch[118], die Probleme bei einer Teilung der Verantwortlichkeit in so engem Rahmen lagen wohl auf der Hand. So war schließlich der Bundesminister für Vertriebene allein für das gesamte Notaufnahmeverfahren zuständig.

Die Verordnung zu § 4 des Notaufnahmegesetzes bildete den Schlußstein der grundsätzlichen Regelung von Aufnahme und Verteilung der Zuwanderer aus der SBZ/DDR. In den folgenden Jahren wurde die Regelung prinzipiell nicht mehr geändert, wenn sie auch von Zeit zu Zeit Angriffen ausgesetzt war und aufgrund veränderter Situationen Korrekturen nötig wurden.

c) Die Einführung weiterer Prüfungen der Zuwanderer neben dem Aufnahmeverfahren

Durch die Alliierten

Dem Notaufnahmeverfahren waren mehrere zusätzliche Überprüfungen vorgeschaltet, die zum Teil der Sicherheit des Westens, zum Teil aber auch der Beschaffung aktueller und authentischer Informationen über die DDR dienten. So führten die Alliierten eigene Befragungen durch. Dabei handelte es sich um Befragungen ausgewählter Zuwanderer auf freiwilliger Basis. Die deutsche Seite übte stets Kritik an diesen Überprüfungen und versuchte, bei den Alliierten eine Einschränkung ihrer Tätigkeit zu erwirken. Der Zuwanderer erkannte die Freiwilligkeit der Befragungen nicht und sie stellten eine Gefährdung für ihn dar, wenn er in die DDR zurückkehren wollte. Aufgrund dessen wurden sie von den Zuwanderern im Aufnahmeverfahren als Aufnahmegrund angegeben. Die Bereitschaft zurückzukehren nahm durch die Prüfung also noch weiter ab. Deshalb bat das Kanzleramt, die Befragung in einer Weise durchzuführen, die keinen Zusammenhang mit dem Aufnahmeverfahren erkennen lassen möge.[119] Die alliierten Dienststel-

---

116 Vgl. das Protokoll der 32. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen v. 4. 9. 1951 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

117 Vgl. das Schreiben des Bundesministers für Vertriebene an das Kanzleramt v. 27. 4. 1951 und den Vermerk des Kanzleramtes v. 2. 5. 1951 (BA, B 136/811).

118 Ein entsprechendes Schreiben an den Vertriebenenminister v. April 1951 wurde nicht abgesandt (BA, B 137/24).

119 Vgl. das Schreiben des Kanzleramtes an das amerikanische Sekretariat bei der Alliierten Hohen Kommission v. 23. 12. 1950 (BA, B 150/4107). Die gleiche Argumentation findet sich in einem Schreiben des Leiters des Bundesaufnahmelagers in Gießen an den Bundesvertriebenenminister v. 17. 3. 1951 (ebd.). Hierin wird weiter ausgeführt, daß die Zuwanderer sich zu den Aussagen gezwungen fühlten sowie daß die Alliierten teilweise Ausweise beschlagnahmten. Im September 1952 schlug der Gesamtdeutsche Ausschuß des Bundestages vor, zumindest eine räumliche Trennung der alliierten Befragung vom Notaufnahmeverfahren vorzunehmen. (Vgl. das Schreiben des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen an Bundeskanzler Konrad Adenauer v. 11. 9. 1952 [BA, B 136/822]).

len waren aber zu keiner Zeit bereit, ihre eigenen Befragungen einzuschränken. Sie verwiesen darauf, daß

> »eine Befragung der Flüchtlinge im Interesse der Sicherheit der alliierten Streitkräfte in der Bundesrepublik wie auch auf Grund ihrer Verantwortung zum Schutze der Bundesrepublik gegen einen bewaffneten Angriff notwendig«

sei.[120] Allerdings gingen die Alliierten auf deutsche Wünsche ein. Amerikanische Stellen scheinen aber unkooperativer gewesen zu sein als britische. Bei Befragungen aller drei Aufnahmelager, Berlin-Marienfeld, Gießen und Uelzen, beklagten sich nur die in amerikanischem Verantwortungsbereich liegenden über eine starre Haltung der Alliierten.[121]

Durch deutsche Stellen

Zusätzliche Prüfungen der Zuwanderer von deutscher Seite wurden durch Erlaß des Bundesvertriebenenministers vom 8. November 1951 eingeführt.[122] Hierdurch wurde zwischen Annahme des Aufnahmeantrags und ärztlicher Untersuchung einerseits sowie dem eigentlichen Aufnahmeverfahren, der Vernehmung durch den Ausschuß, andererseits eine sogenannte Vorprüfung B geschaltet. Sie bestand aus zwei Teilen, einer Befragung durch den Verfassungsschutz und einer durch das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, das dadurch seine Erkenntnisse über die DDR für die Enttarnung von Agenten und unerwünschten Personen anwenden, aber auch auf aktuellem Stand halten wollte. Auf die vielen Klagen über die Verzögerung des Verfahrens durch die weitere Überprüfung reagierte der Vertriebenenminister, indem er eine schnellere Bearbeitung anmahnen ließ.[123] 1954 wurde die Vorprüfung B auch auf die jugendlichen Zuwanderer übertragen. Die Leiter der Notaufnahmelager waren darüber nicht erfreut, sahen aber die Notwendigkeit vor allem deshalb, weil sich unter diesen ein großer Teil ehemaliger Volkspolizisten befand.[124]

Damit ergaben sich für den einzelnen Zuwanderer im Extremfall vier aufeinanderfolgende Befragungen. Das führte zu den genannten Verzögerungen und dürfte für den Zuwanderer das Verfahren an sich auch recht un-

---

120 Antwort des amerikanischen Sekretariats bei der Alliierten Hohen Kommission v. 27.1. 1951 auf eine Anfrage des Bundeskanzleramtes v. 23.12. 1950 (BA, B 150/4107) und Antwort des Auswärtigen Amtes an den Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche Fragen v. 17.4. 1953, die den Wortlaut der Antwort der Alliierten Hohen Kommission wiedergibt (dort auch das Zitat), auf die Anfrage v. 11.9. 1952 (BA, B 136/822).

121 Vgl. die Antworten der drei Lagerleiter vom April 1952 (BA, B 150/4107).

122 BA, B 150/6414.

123 Vgl. das Schreiben des Vertriebenenministers an die Leiter der Bundesnotaufnahmelager v. 10.12. 1952 (ebd.).

124 Vgl. den Schriftwechsel ebd. Schon 1952 hatte sich der niedersächsische Vertriebenenminister gegen eine Einführung alliierter Prüfungen in den Jugendlagern ausgesprochen, da die Jugendlichen Zuwendung statt Kontrolle bräuchten (vgl. das Schreiben des niedersächsischen Ministers für Vertriebene an den Land Commissioner in Hannover [BA, B 150/6421]).

überschaubar gemacht haben. Die verschärfte Kontrolle war Ausdruck eines erhöhten Sicherheitsbedürfnisses, nachdem der Kalte Krieg durch den Ausbruch des Korea-Krieges eskaliert war. Gleiche Tendenzen wurden bereits bei der andauernden Diskussion, welche Personenkreise aufzunehmen seien, sichtbar.

d) Die erste Novelle des NAG vom 21. Juli 1951: Die Einbeziehung Berlins

Bald waren die ersten Korrekturen am Gesetz nötig. Am 5. September 1950 bat Berlin auf einer Tagung der Landesflüchtlingsverwaltungen zum ersten Mal darum, daß die Bundesländer gewisse Kontingente der Zuwanderer aus der Stadt übernehmen mögen.[125] West-Berlin mußte nach eigenen Angaben im ersten Halbjahr 1950 den Zustrom von 7500 Zuwanderern monatlich verkraften, wovon knapp die Hälfte als politische Flüchtlinge anerkannt wurden. Insgesamt hielten sich im Oktober 1950 ca. 60000 anerkannte politische Flüchtlinge im Westteil der Stadt auf.[126] Das Berliner Gesetz über die Anerkennung politischer Flüchtlinge vom 30. September 1950 verschärfte die Anerkennungsbedingungen: Es entspach weitgehend dem Notaufnahmegesetz, sah aber keine Aufnahme aus zwingenden Gründen, sondern nur wegen einer Gefahr für Leib, Leben und die persönliche Freiheit vor.[127] Außerdem durften Nicht-Aufgenommene keine Arbeit aufnehmen.

Daß durch eine solche drastische Maßnahme nicht die absolute Zahl der zu betreuenden Zuwanderer verringert werden konnte, wurde auch im Vertriebenenministerium gesehen – obwohl doch in den Beratungen des Notaufnahmegesetzes gerade wegen der angeblich abschreckenden Wirkung der Personenkreis eng gefaßt worden war! In Bonn wurde also die Notwendigkeit der Hilfe für Berlin – auch aus politischen Gründen[128] – erkannt, wenn damit auch eine zusätzliche Belastung der Bundesrepublik verbunden war. Deshalb wurden Vorschläge zur Entlastung unterbreitet.[129] An eine Einbeziehung Berlins in das Notaufnahmeverfahren war nicht gedacht.

---

125 Vgl. das Protokoll der Tagung (BA, B 136/811).

126 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an die Landesflüchtlingsverwaltungen v. 26.10.1950 (BA, B 136/809). Trotz der schwierigen Lage stellte Berlin Kompetenzfragen über praktische Lösungen in Teilbereichen. Als eine Flüchtlingsorganisation im Sommer 1951, unterstützt vom Gesamtdeutschen Ministerium, die Übernahme von Arbeitern für die Landwirtschaft aus Berlin durch Nordrhein-Westfalen in die Wege leitete, protestierte der nicht eingeschaltete Senator für Arbeit und lehnte den Vorstoß ab (vgl. den Vorgang in BA, B 137/198).

127 Gesetz über die Anerkennung politischer Flüchtlinge v. 30.9.1950 (Verordnungsblatt für Berlin, Hrsg.: Magistrat Berlin-Schöneberg, Abteilung Rechtswesen, Teil I, Nr. 64 v. 10.10.1950, S. 461 f.).

128 Der Bevollmächtigte der Bundesrepublik Deutschland in Berlin, Vockel, sprach sich für eine Entlastung Berlins und eine finanzielle Hilfe aus, da neben der schlechten Lagersituation der Osten die soziale Spannung in der Stadt ausnutze, die dadurch leicht zu einer politischen Gefahr werden könne (vgl. sein Schreiben an Konrad Adenauer v. 18.11.1950 [BA, B 136/1418]). Der Osten nutzte die schwierige Lage aus. Dem Bezirksverband der FDP in Charlottenburg wurde am 16.6.1950 gemeldet, daß durch östliche Spitzel selbst die Namen und Adressen der Aufgenommenen aus den Lagern in die DDR weitergeleitet würden (ADL, FDP Referat Ostbüro 2475).

129 Die von Berlin vorgeschlagene Übernahme von 1500 Flüchtlingen pro Monat wurde als ein

Die Länder waren aber, obwohl auch sie die Belastung Berlins erkannten, nicht zu einer freiwilligen Übereinkunft bereit. Sie scheuten die innenpolitischen Turbulenzen, wenn sie selbst eine weitere Belastung befürworten würden, und schoben deshalb der Bundesregierung die Verantwortung zu.[130] Daraufhin riet das Vertriebenenministerium Berlin, eine Gesetzesinitiative zu ergreifen.[131] Am 8. März 1951 legten schließlich Abgeordnete der CDU unter Führung von Robert Tillmanns dem Bundestag die Bitte vor, bei der Bundesregierung eine gesetzliche Regelung des Flüchtlingsausgleichs zu beantragen.[132] Im Gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages betonte Tillmanns, daß an eine Angleichung an das Notaufnahmeverfahren gedacht sei.[133] Im Laufe der Ausschußberatungen kam man überein, gleich eine Ausdehnung des Notaufnahmegesetzes vorzunehmen.[134] Im Bundestag wurde ein dementsprechender interfraktioneller Antrag von CDU/CSU, SPD und FDP eingebracht.[135]

Bei der Beratung am 14. Juni 1951 fand er die einhellige Unterstützung der Parteien. Alle Redner stimmten darin überein, daß Berlin geholfen sowie eine einheitliche Behandlung der Zuwanderer hergestellt werden müsse, und der Antrag wurde nur gegen die Stimmen der KPD angenommen.[136]

Auch die Länder verschlossen sich nun dem Anliegen Berlins nicht mehr, nur Württemberg-Hohenzollern enthielt sich im Bundesrat der Stimme.[137] Somit waren die Voraussetzungen für die Geltung des NAG in Berlin geschaffen. Im August lief das Notaufnahmeverfahren in Berlin an.[138]

Minimum bezeichnet. Ein Ausschuß aus Länder- und Bundesvertretern sollte zum Ausflug vorgeschlagene Personen überprüfen und nach dem Uelzener Schlüssel verteilen. Schließlich sollten sie aufgrund einer Zuzugsgenehmigung in die Länder aufgenommen werden (vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an die Landesflüchtlingsverwaltungen v. 26.10. 1950 [BA, B 150/809]).

130 Vgl. den Vermerk des Bundeskanzleramtes v. 1.2. 1951 (BA, B 136/809).

131 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministeriums an den Magistrat von Groß-Berlin v. 23.12. 1950 (BA, B 136/819).

132 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 9, 1. Wp., Drucksache Nr. 2048.

133 Vgl. das Protokoll der 26. Sitzung am 26.4. 1951 (BtA, Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

134 Vgl. ebd, Protokoll der 28. Sitzung am 31.5. 1951.

135 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 11, 1. Wp., Drucksache Nr. 2292 v. 31.5. 1951.

136 Vgl. BT, ebd., Bd. 8, 1. Wp., 152. Sitzung v. 14.6. 1951, S. 6068–6072. Der Sprecher der FDP, Reif, trat allerdings dafür ein, die strengeren Maßstäbe Berlins auch im Bundesgebiet einzuführen statt das Notaufnahmegesetz in Berlin.
Die Belastung Berlins durch die Abgewiesenen blieb allerdings unverändert. Das Bundeskanzleramt hatte bereits bei seiner Zustimmung zu einer Übernahme von Flüchtlingen aus Berlin betont, daß die Aussonderung in Berlin stattfinden müsse (vgl. das Schreiben Globkes an den Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland in Berlin v. 23.12. 1950 [BA, B 136/1418]).

137 Vgl. BR, sten. Ber., 61. Sitzung am 27.6. 1951, S. 435. Veröffentlicht wurde das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet v. 21.7. 1951 im BGBl. Teil I, Nr. 34 v. 23.7. 1951, S. 470.

138 Vgl. die Aussage des Berliner Vertreters im Bundesrat (BR, sten. Ber., 65. Sitzung am 26./27.7. 1951, S. 572 f.).

e) Die Neuregelung der Verteilung

Nach der Novelle mußten nun auch die Berlin anlaufenden Zuwanderer auf die Länder verteilt werden. Es wurde damit gerechnet, daß dadurch 50% mehr Zuwanderer zu versorgen seien.[139] Welche Regelung bestand überhaupt für die Verteilung seit den Uelzener Richtlinien?

Der Flüchtlingsausschuß des Bundesrates hatte am 27. November 1949 beschlossen, die starre Aufnahmequote von 2480 Zuwanderern im Monat für den Dezember zu verdoppeln. Mit der Bereitschaft der Länder der französischen Zone, Vertreter in die Lager zu entsenden, wurde außerdem das Ende ihrer Abriegelungspolitik eingeleitet.[140] Am 17. November hatten die Länder den Bundesvertriebenenminister allerdings bereits ermächtigt, so zu verfahren, als ob die geplante Verordnung, die keine feste Obergrenze mehr vorsah, in Kraft sei.[141]

Obwohl schon vorher Widerstände bei der Einweisung von Flüchtlingen auftraten[142], konnte erst nach Verabschiedung der Verordnung zu § 4 des Notaufnahmegesetzes und der ersten Gesetzesänderung über einen neuen Verteilungsmodus beraten werden. Der Flüchtlingsausschuß des Bundesrates stellte im Juni 1951 fest, daß der Uelzener Schlüssel nicht mehr akzeptiert werde, wollte aber eine gründliche Klärung des Problems und schlug vor, ein Gutachten einzuholen und deshalb bis zum Jahresende die Verteilung nach altem Modus fortzuführen.[143] Eine einvernehmliche Lösung der Verteilung versprach, Konfliktfelder zu beseitigen und eine reibunglose Aufnahme zu gewährleisten. Der Bundesrat und der Bundesvertriebenenminister schlossen sich deshalb diesem Votum an.[144]

Mit der Einbeziehung Berlins in das Notaufnahmegesetz im Juli 1951 entstand erneut Handlungbedarf: Diese Zuwanderer mußten sofort verteilt werden und konnten nicht auf den neuen Schlüssel warten. Der Bundesrat einigte sich darauf, daß Berlin 20% der dort Aufgenommenen übernehmen müsse, der Rest sollte nach dem geltenden Verteilungsschema in die Länder weitergeleitet werden.[145]

---

139 Vgl. die Aussage des SPD-Abgeordneten Bielig in der 28. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 31.5.1951 (vgl. das Protokoll der Sitzung [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

140 Vgl. das Kurzprotokoll der 1. Sitzung des Flüchtlingsausschusses des Bundesrates v. 27.10.1949 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1949).

141 Vgl. das Protokoll der 23. Kabinettssitzung am 18.11.1949 (Kabinettsprotokolle 1949, S. 206). Die Werte der Richtlinien wurden nun in Verhältnisse umgerechnet.

142 Niedersachsen machte zeitweise eine Aufnahme von einer Zustimmung des Landes bzw. der Gemeinde abhängig, wogegen der Bundesvertriebenenminister protestierte (vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an seinen niedersächsischen Amtskollegen v. 8.2.1951 [BA, B 137/24]). Der Kreis Detmold verweigerte 1951 die weitere Aufnahme von Zuwanderern (vgl. das Schreiben des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten an den Bundeskanzler v. 11.5.1951 [BA, B 150/878]). Auch die Besatzungsstädte wandten sich mit der Bitte an Bonn, Einweisungen in sie einzustellen (vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministeriums an die Bundesminister, die Länder und den Deutschen Städtetag v. 6.2.1951 [BA, B 136/819]).

143 Vgl. das Kurzprotokoll der 14. Sitzung des Arbeitsstabes des Flüchtlingsausschusses am 13.6.1951 und das der 23. Sitzung des Flüchtlingsausschusses am 14.6.1951 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951).

144 Vgl. BR, sten. Ber., 62. Sitzung am 6.7.1951, S. 486 ff.

Am 1. Oktober 1951 unterbreitete das Institut für Raumforschung ein Gutachten über die Verteilung von Zuwanderern aus der sowjetischen Besatzungszone.[146] Deutlich wird eine langfristige Orientierung der Verteilung an wirtschaftlichen Gegebenheiten. Anders als bei der Aufnahme der Vertriebenen wurde nicht in erster Linie nach der Unterbringungsmöglichkeit gefragt, sondern nach arbeitsmäßigen Eingliederungsvoraussetzungen. Das Gutachten erstellte dementsprechend einen Verteilungsschlüssel, der sich an der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Länder unter Berücksichtigung der freien Wanderung orientierte. Berlin wurde dabei nicht beachtet, aber ein Aufnahmeanteil von 20–30% der dort Aufgenommenen für zumutbar gehalten. Allerdings sei es besser, einen Anteil an der allgemeinen Flucht festzusetzen, da sich Schwerpunkte der Flucht herausbilden könnten – ein überaus weitsichtiger Vorschlag.

Tabelle 10: Im Jahr 1951/52 diskutierte Aufnahmequoten der Bundesländer

	Uelzener Schlüssel[a]	Vorschlag des Instituts für Raumforschung[b]	im Bundesrat angenommen[c]
Baden	8,5%	4%	4,0%
Bayern	11,8%	–, überlastet	3,0%
Bremen	0,9%	3%	1,2%
Hamburg	2,0%	7%	2,6%
Hessen	9,4%	–, Aufnahmefähigkeit erschöpft	5,0%
Niedersachsen	11,8%	–, überlastet	–
Nordrh.-Westf.	23,5%	69%	64,2%
Rheinld.-Pfalz	16,6%	–, Aufnahmefähigkeit erschöpft	3,0%
Schleswig-Holst.	–	–, überlastet	–
Württ.-Baden	7,0%	14%	14,0%
Württ.-Hohenz.	8,5%	3%	3,0%

[a] Br, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 505/1951 v. 15.6.1951
[b] Ebd., Drucksache Nr. 753/1951 v. 1.10.1951
[c] Ebd., 81. Sitzung v. 28.3.1952, S. 145 f.

Im Flüchtlingsausschuß des Bundesrates wurde die Freistellung – abgesehen von Familienzusammenführungen – von den fünf im Gutachten genannten Ländern akzeptiert.[147] Da aber die Aufnahmeländer wegen der erheblichen

145 Berlin hatte einen Anteil von 10% vorgeschlagen. Alle versuchten also, die eigene Quote möglichst klein zu halten (vgl. das Kurzprotokoll der 16. Sitzung des Arbeitsstabes des Flüchtlingsausschusses am 12.7.1951 [BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951]). Der Bundesrat akzeptierte die Entscheidung (vgl. BR, sten. Ber., 65. Sitzung am 26./27.7.1951, S. 572 f).

146 Vgl. ebd., Anlagen, Drucksache Nr. 753/1951.

147 Die mit Vertriebenen meistbelasteten Länder machten auf den Widersinn aufmerksam, daß ihnen Vertriebene abgezogen und Zuwanderer zugewiesen würden (vgl. BR, Sten. Ber., 62. Sitzung am 6.7.1951, S. 486 ff.).

Unterbringungsprobleme gegen das Gutachten Stellung nahmen, wurden die Quoten als diskutierbar für das Plenum offengelassen. Der Vertreter Nordrhein-Westfalens, das über zwei Drittel der Aufgenommenen unterbringen sollte, gab außerdem zu Protokoll, daß sich sein Land nur bei großzügiger Bundeshilfe bei der Finanzierung des Wohnungsbaus imstande sähe, die enorme Aufnahmeverpflichtung zu erfüllen.[148] Ein entsprechender Antrag[149] wurde vom Bundesrat angenommen und der alte Schlüssel nochmals bis Ende März 1952 verlängert.[150] Eine prinzipielle Aufnahmebereitschaft der Länder war nun vorhanden und eine Beschäftigung der Zuwanderer möglich. Als Schwachpunkt rückte jetzt das Problem, die Aufgenommenen auch in der Nähe der Arbeitsstätten unterzubringen, in den Vordergrund.

Im März 1952 einigten sich die Länder im Flüchtlingsausschuß auf einen neuen Verteilungsschlüssel, nachdem sich Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz zur Aufnahme eines kleinen Anteils von Zuwanderern zugunsten von Nordrhein-Westfalen und den Hansestädten bereit erklärt hatten. Der nordrhein-westfälische Ruf nach Wohnungsbaumitteln wurde mit der Bemerkung, die Verteilung dürfe nicht mit anderen Problemen verquickt werden, erledigt.[151] Diesmal konnte sich Nordrhein-Westfalen auch mit einem Antrag im Plenum[152] nicht durchsetzen, den Beschluß erneut hinauszuzögern.[153] Es ist erstaunlich, daß die Länder hier nicht stärker ihren eigenen Vorteil – Wohnungsbaumittel wären schließlich allen Aufnahmeländern zugeflossen – verfochten. Das sollte sich in Zukunft ändern.

Das neue Prinzip der Verteilung war offenbar allgemein so akzeptiert, daß eine grundlegende Änderung auch von den stark belasteten Ländern nicht gefordert wurde. In bestimmten Bereichen hatte Nordrhein-Westfalen zu diesem Zeitpunkt wohl auch bereits einen Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften.[154] Die Länder, allen voran Nordrhein-Westfalen, wollten und konnten aber die Belastung durch die Flüchtlinge finanziell nicht allein tragen und forderten die Unterstützung des Bundes. Der war aber bislang noch nicht bereit, darauf einzugehen.

---

148 Vgl. das Kurzprotokoll der 29. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 22.11.1951 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951).

149 Vgl. BR, Sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 753/3/1951 v. 7.12.1951.

150 Vgl. ebd., 74. Sitzung am 7.12.1951, S. 834 f.

151 Vgl. das Kurzprotokoll der 34. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 20.3.1952 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1952).

152 Vgl. BR, Sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 130/1/1952 v. 27.3.1952.

153 Vgl. ebd., 81. Sitzung am 28.3.1952, S. 145 f. Die Quoten sind Tabelle 10 zu entnehmen.

154 Vgl. die Bemühungen um eine Arbeitsvermittlung von Zuwanderern aus Berlin nach Nordrhein-Westfalen durch die Vereinigung Politischer Ostzonenflüchtlinge im Sommer 1951 (BA, B 137/198).

Tabelle 11: Aufnahmeverpflichtung der Länder an im Notaufnahmeverfahren Aufgenommenen in v. H. der Gesamtverteilung

	bis[a] 31.12.51	bis 31.3.52	bis 31.12.52	bis[b] 30.4.57	bis 31.12.57	bis 31.3.60	bis 31.3.61
Baden-Württ.	24,0	31,4	21,0	26,2	18,5	15,5	16,9
Bayern	11,8	–	3,0	3,7	6,5	12,9	13,4
Bremen	0,9	1,2	1,2	1,1	1,2	1,3	1,6
Hamburg	2,0	2,6	2,6	2,8	3,1	3,9	3,3
Hessen	9,4	12,3	5,0	7,1	7,2	8,0	8,6
Niedersachsen	11,8	–	–	3,7	6,5	7,6	8,2
Nordrhein-Westf.	23,5	30,8	64,2	43,5	36,5	32,7	32,2
Rheinland-Pfalz	16,6	21,7	3,0	6,8	7,3	8,1	5,2
Schleswig-Holst.	–	–	–	1,1	2,2	1,5	1,8
Berlin (West)	–	–	(20,0)[c]	4,0	8,0	5,1	6,5
Saarland	–	–	–	–	3,0	3,0	2,5

Aus: Granicky in: LEMBER/EDDING, Band 3, 485 sowie Br, sten. Ber., Anlagen, Drucksachen Nr. 505/1951 vom 15.6.1951, Nr. 130/1952 vom 21.3.1952, Nr. 424 vom 16.12.1957, Nr. 211/1/1957 vom 31.5.1957, Nr. 86/1/1959 vom 13.3.1959 und Nr. 51/1960 vom 12.2.1960.

[a] Umrechnung der festen Zuteilungsziffern der Uelzener Vereinbarung in Verhältnisquoten.
[b] Ab 1953 sind in den Schlüssel auch Fälle der Familienzusammenführung und die aus den Grenzdurchgangslagern zu verteilenden Vertriebenen einbezogen.
[c] Nach der Ausdehnung des Notaufnahmegesetzes auf Berlin hatte der Westteil der Stadt zunächst 20% der im Berliner Notaufnahmeverfahren Aufgenommenen zu übernehmen. Die verbleibenden 80% wurden nach dem geltenden Schlüssel auf die Bundesländer verteilt.

f) Bilanz der Notaufnahme 1951/52: Das Illegalenproblem schiebt sich in den Vordergrund

Auch nach der Klärung der wichtigsten Fragen dauerte die Diskussion um die Notaufnahme fort. Es wurde gefordert, das Gesetz enger zu fassen. Einmal könne so die politische Bedeutung des Gesetzes herausgestellt werden[155], andererseits stand die Überlegung im Mittelpunkt, daß Betreuungsmaßnahmen direkt an die Aufnahme geknüpft werden müßten.[156] Die SPD legte schließlich dem Bundestag einen Antrag vor, nach dem die Bundesregierung über »Durchführung und Auswirkung des Gesetzes« berichten sollte.[157] Der Bundestag nahm den Antrag an[158] und der Vertriebenenminister legte nach Einholung der Stellungnahmen der Leiter der Notaufnahmelager am 27. Dezember 1951 seinen Bericht vor.[159] Der Bundestag beauftragte den Ge-

155 Vgl. die Entschließung des ersten Parteitags der Exil-CDU am 14.10.1951 in Bonn (ACDP, III–013–704).
156 Vgl. den Antragsentwurf des LDP-Bundesbeirates v. Mai 1952 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2513). Mittlerweile hatte sich der Gesetzgeber nämlich bei der Regelung beamtenrechtlicher Fragen für eine engere Definition des Personenkreises entschieden. Vgl. Abschnitt IV,1.
157 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 14, 1. Wp., Drucksache Nr. 2831 v. 15.11.1951.
158 Vgl. ebd., Bd. 9, 180. Sitzung v. 12.12.1951, S. 7473 ff.
159 Vgl. ebd., Anlagen, Bd. 15, Drucksache Nr. 2959.

samtdeutschen Ausschuß, ebenfalls einen Bericht über das Notaufnahmeverfahren zu erstellen, worin Verbesserungsvorschläge gemacht werden sollten und der zur Information der Öffentlichkeit dienen sollte.[160]

Lukaschek wertete das Notaufnahmegesetz als Erfolg: es sei gründlich, dadurch leider auch langwierig[161], und habe zum Rückgang der Zuwanderung beigetragen.[162] Der Erfolg war nach Lukascheks Meinung aber auch daran sichtbar, daß die Aufnahmequote gestiegen sei, also die nicht politischen Zuwanderer abgeschreckt würden. Allerdings hatte er selbst kurz zuvor beklagt, daß nur 2,5% der Flüchtlinge wegen einer Gefahr für Leib, Leben oder die persönliche Freiheit aufgenommen würden und eine Änderung der Durchführung des Gesetzes angekündigt, da diese Quote zu niedrig liege.[163] An dieser Äußerung läßt sich erkennen, wie aussagelos die Aufnahmequoten im Bezug auf die Fluchtgründe sind. Sie spiegeln eher den politischen Willen der Verantwortlichen. Offenbar wollte die Regierung bei der Überprüfung nicht zu strenge Maßstäbe anlegen, um das politische Moment bei der Zuwanderung in einem erheblichen Maße zu erhalten. Dadurch wiederum sollte die Aufnahmebereitschaft der Länder und der Öffentlichkeit und damit die Unterbringung gewährleistet werden. Manche Länder forderten demgegenüber, aus ihren Interesse heraus, strengere Maßstäbe. Ihnen war die bestehende Praxis zu liberal.[164]

Die Wirksamkeit des Notaufnahmegesetzes blieb umstritten. In einer Verhandlung mit den Landesflüchtlingsverwaltungen im Januar 1951[165] gab sich das Bundesvertriebenenministerium durchaus nicht so selbstbewußt wie der Minister in seinem Bericht, der damit wohl in Teilen eher politischer Propaganda zuzurechnen ist. Hier wurde eingeräumt, daß nicht zu ermitteln sei, ob der Rückgang der Zuwanderung auf die Lage in der SBZ oder das Gesetz zurückzuführen sei. Im entsprechenden Ausschuß des Bundesrates[166] ging man wie in einzelnen Organisationen[167] davon aus, daß das Gesetz in

---

160 Der Ausschuß setzte dazu seinerseits einen eigenen Unterausschuß Notaufnahme ein (vgl. die Ausführungen der Abgeordneten Lisa Korspeter im Protokoll der ersten Sitzung des Unterausschusses am 19.2.1952 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

161 Er empfahl zur Verkürzung die Vergrößerung des Aufnahmepersonals. Diese Meinung teilten auch die Mitglieder der Aufnahmeausschüsse (vgl. die Stellungnahme von Dr. Peter aus dem Notaufnahmelager Gießen v. 27.3.1952 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2567]) und der Unterausschuß des Bundestages (vgl. den Entwurf der Empfehlung v. 29.9.1952 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

162 Aus heutiger Sicht läßt sich feststellen, daß es sich beim Jahr 1951 nur um eine ruhige Zwischenphase gehandelt hat, in der die Menschen offenbar weniger Grund zum Abwandern sahen als davor und danach.

163 Vgl. die Niederschrift der 39. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 6.12.1951 (ebd.).

164 Vgl. die Ausführungen des Vertreters Badens in der 21. Sitzung des Arbeitsstabes des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 8.11.1951 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951).

165 Vgl. den Verhandlungsbericht über die Besprechung der Bundesressorts und der Landesflüchtlingsverwaltungen am 11.1.1951 in Bonn (BA, B 136/818).

166 Vgl. das Kurzprotokoll der 15. Sitzung des Arbeitsstabes des Ausschusses für Flüchtlingsfragen am 28.6.1951 und die Stellungnahme des Ausschusses v. 22.11.1951 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951).

167 Vgl. das Schreiben des Deutschen Caritasverbandes an den Unterausschuß Notaufnahme des

dieser Hinsicht kein Erfolg gewesen sei. Aber sogar die SPD billigte dem Verfahren zu, eine Sogwirkung auf die Menschen der DDR durch die Bundesrepublik verhindert zu haben.[168]

Als Hauptproblem bestanden jedoch die Fragen fort, wie der Zustrom von Zuwanderern gedrosselt werden könnte und wie die Personen, die sich ohne Aufenthaltserlaubnis in der Bundesrepublik aufhielten, erfaßt und behandelt werden sollten. Lukaschek gab in seinem Bericht zu, daß dieses Problem noch nicht gelöst sei. Besonders die SPD hatte wiederholt auf diese Personengruppe hingewiesen.[169]

Der Unterausschuß Notaufnahme des Bundestages plädierte für eine Beschleunigung des Notaufnahmeverfahrens, um den abgelehnten Zuwanderern die Möglichkeit einer gefahrlosen Rückkehr offenzuhalten.[170] Rigide Maßnahmen wie eine Grenzsperrung oder die Rückführung waren zwar noch im Gespräch[171], aber es war wohl doch offensichtlich, daß sie praktisch und politisch nicht durchsetzbar waren. Deshalb nahm das Hauptgewicht in der Diskussion die Frage ein, wie mit den Abgewiesenen und denjenigen, die kein Notaufnahmeverfahren passiert hatten, umgegangen werden sollte. Um einen Überblick über die Gruppe zu behalten und um einer Sicherheitsgefahr durch nicht kontrollierte Zuwanderung vorzubeugen, wurde überlegt, wie eine vollständige Erfassung erreicht werden könnte. Die Länder schlugen im Januar 1951 zum ersten Mal eine befristete Meldepflicht dafür vor, hier aber noch eher unter dem Aspekt, daß, wer schon zu lange in der Bundesrepublik sei, nicht mehr rückgeführt werden könne.[172] Berlin kündigte aber im Zusammenhang mit der Ausdehnung des Notaufnahmeverfahrens auf die Stadt einen – dann wohl doch nicht durchgeführten – Vorstoß für einen Meldezwang für alle Zuwanderer an.[173] Im Sommer 1951 griffen die Innen-

---

Deutschen Bundestages v. 22. 3. 1952, worin festgestellt wird, daß auch nach Einführung des Notaufnahmegesetzes die Abgelehnten nicht wieder in ihre Heimat zurückkehrten (BA, B 150/6427).

168 Vgl. die Niederschrift der 10. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 7. 10. 1952 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.). Ansonsten war man in der SPD wohl eher von der Nutzlosigkeit des Gesetzes überzeugt (vgl. das Schreiben Heinrich Albertz' an Herbert Wehner v. 22. 11. 1952 [AdsD, Sammlung Albertz Minister]).

169 So zum Beispiel in der 17. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 25. 1. 1951, bei der ihr von Seiten des Bundesvertriebenenministeriums mitgeteilt wurde, daß das Problem gar nicht mehr so schwerwiegend sei, allerdings wegen der begrenzten Belastbarkeit der Bundesrepublik momentan keine andere Lösung möglich sei (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

170 Vgl. die 2. Sitzung des Unterausschusses am 11. 3. 1952 (ebd.).

171 Außer Baden und Niedersachsen sprachen sich alle Länder für die Rückführung aus. Vgl. den Verhandlungsbericht über die Besprechung der Bundesressorts und der Landesflüchtlingsverwaltungen am 11. 1. 1951 in Bonn (BA, B 136/818). Vgl. außerdem den Vorschlag des Arbeitsstabes des Ausschusses für Flüchtlingsfragen v. 7. 12. 1951 zur Grenzsicherung (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951), der v. Ausschuß in seiner 32. Sitzung am 15. 2. 1952 angenommen wurde (ebd., 1952).

172 Vgl. den Verhandlungsbericht über die Besprechung der Bundesressorts und der Länderflüchtlingsverwaltungen am 11. 1. 1951 in Bonn (BA, B 136/818).

173 Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Bielig in der 28. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 31. 5. 1951 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

minister der Länder den Gedanken auf und forderten, daß alle Zuwanderer durch ein Lager laufen müßten. Selbst von Zwangseinweisungen und einer Strafvorschrift wurde hier gesprochen.[174] Damit war klar, daß es sich in ihrem Verständnis dabei um ein neues Mitttel handelte, das von der Flucht abhalten oder zur Rückkehr motivieren sollte.

In einer Ressortsbesprechung einigte sich die Regierung jedoch, keine dementsprechenden Schritte einzuleiten.[175] Hier nahm die Bundesregierung doch eher eine Position des laissez-faire ein, vermutlich scheute sie aber vor allem die Verantwortung für die Gesamtheit der Zuwanderer, zumal die Länder schon deutlich gemacht hatten, daß eine Übernahme von Illegalen für sie nicht in Frage komme.[176]

Nun stand aber nicht nur die Aufnahme bzw. Registrierung der Illegalen zur Diskussion, sondern auch, welche Versorgung und Rechte sie in der Bundesrepublik erhalten sollten. Durch das erste Überleitungsgesetz gingen 85% der Fürsorgekosten für alle »Zugewanderten aus der sowjetischen Besatzungszone und der Stadt Berlin« als Kriegsfolgehilfe ab dem 1. April 1950 auf den Bund über.[177] Damit war die finanzielle Seite der Fürsorge dieser Personen unumstritten. Die Verbände der Flüchtlinge traten für eine wirksame Hilfe auch für diese Zuwanderer ein, indem sie auf ihre trostlose Lage hinwiesen und die Unzufriedenheit innerhalb der Gruppe als Gefahrenherd für die soziale und politische Ordnung der Bundesrepublik darstellten.[178] Die zunächst bestehende Benachteiligung der Illegalen, die durchaus in dem Konzept der Abschreckung vor einer Zuwanderung aus anderen Gründen als einer Zwangslage lag, wurde schon in den Jahren bis 1953 aufgelockert – wenn auch gegen Widerstände.

1950 bestimmte der Bundesinnenminister, daß in die Personalausweise dieser Personen der Sperrvermerk »ohne Aufenthaltserlaubnis« eingetragen werden mußte.[179] Im Juli 1951 ordnete er dann an, daß an alle Zuwanderer

---

174 Vgl. den Bericht des Bundesvertriebenenministers für den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen v. 4.6.1951 über die Besprechung des Arbeitskreises der Innenminister (BA, B 137/24).

175 Vgl. das Protokoll der Besprechung des Bundesvertriebenenministeriums mit dem Arbeits- und Finanzministerium sowie mit dem Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen am 12.6.1951 (ebd.).

176 Vgl. den Verhandlungsbericht über die Besprechung der Bundesressorts und der Länderflüchtlingsverwaltungen am 11.1.1951 in Bonn (BA, B 136/818). In der SPD regten sich mit Albertz auch Kräfte, die eine Meldeverpflichtung in das Notaufnahmegesetz aufnehmen wollten, hier sollte aber dadurch ein ganz neues Gesetz entstehen. Aus dem Notaufnahmesollte ein reines Melde- oder Registrierverfahren werden, die von Anfang an bekämpfte Unterscheidung der Zuwanderer gleichzeitig wegfallen und eine Gleichstellung aller Unbescholtenen eingeführt werden. Vgl. das Schreiben Heinrich Albertz' an Herbert Wehner v. 22.11.1952 (AdsD, Sammlung Albertz, Minister). Mit diesem Vorschlag war Albertz wegweisend, am 25.1.1958 brachte die Fraktion der SPD einen entsprechenden Antrag im Bundestag ein (vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 56, 3. Wp., Drucksache Nr. 156).

177 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 44 v. 4.9.1951, S. 779–784, Zitat § 7. Als Kriegsfolgehilfen galten die Fürsorgekosten und die Kosten für die lagermäßige Unterbringung der Zuwanderer (§ 11).

178 Vgl. die Denkschrift der Unabhängigen Flüchtlings-Union, Berlin, v. 21.3.1952 (BA, B 150/4110).

179 Vgl. das Rundschreiben des Bundesinnenminsters an die Länder v. 12.11.1950 (zitiert in einem Schreiben des Innenministeriums an die Länder v. 11.3.1954 [BA, B 150/829]).

Pässe ausgegeben werden sollten – ohne eine Eintragung.[180] Der Vertriebenenminister protestierte sofort energisch gegen diese Gleichstellung aller Zuwanderer, die jede Bemühung um Kontrolle und Eindämmung ungerechtfertigter Zuwanderung konterkariere, und verlangte, daß zumindest der Sperrvermerk eingetragen werde.[181] Das Innenministerium hielt aber an seiner Weisung fest und wollte es auf ein Verwaltungsgerichtsurteil ankommen lassen.[182]

Ebenso umstritten war die Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenfürsorge an die Zuwanderer. Das Bundesarbeitsministerium hatte die Gewährung der Hilfen in einem Erlaß vom 15. Juni 1951 vom befugten Wohnsitz abhängig gemacht. Das hieß aber auch, daß Illegale anspruchsberechtigt waren, sobald sie sich ordnungsgemäß polizeilich gemeldet hatten. Einige Stimmen meinten, daß bei einer derartigen Gewährung von Hilfen das Notaufnahmegesetz überflüssig sei.[183] Ein Teil der Länder weigerte sich ohnehin trotz der Weisung des Arbeitsministeriums, die Hilfen an Illegale auszubezahlen. Als Lösung wurde im Bundestagsausschuß ein Vorschlag der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom Oktober 1952 angenommen, bei diesem Kreis auf die Arbeitslosenunterstützung zu verzichten, dafür aber die -fürsorge allgemein zu gewähren.[184]

Am intensivsten wurde in jener Zeit jedoch der Gedanke diskutiert, ob man zumindest einen wie auch immer definierten Teil der ohne Notaufnahme und Zuzugsgenehmigung in der Bundesrepublik befindlichen Zuwanderer im nachhinein aufnehmen sollte. Bereits im Juli 1950, also vor Verabschiedung des Notaufnahmegesetzes, sprach sich der Bundesvertriebenenminister für eine »stillschweigende« Legalisierung des Aufenthalts »seßhaft Gewordener« aus.[185] In den ersten Jahren traf eine solche Forderung auf die Ablehnung vor allem der Länder, die fehlende Unterbringungsmöglichkeiten beklagten und sowieso wegen der Hoffnung auf eine geringere Belastung einen härteren Umgang mit Nicht-Aufgenommenen befürworteten.[186] Hauptsächlich wurde auf die Gefahr hingewiesen, durch Legalisierungen einen Sog auszuüben, der die abschreckende Wirkung des Notaufnahme-

---

180 Vgl. den Erlaß des Bundesinnenministers an die Länder v. 9.7.1951 (BA, B 150/830).

181 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an den Innenminister v. 26.7.1951 (ebd.).

182 Vgl. die Antwort des Bundesinnenministeriums an den Bundesvertriebenenminister v. 1.8.1951 (ebd.).

183 Vgl. die Ausführungen des CDU-Abgeordneten Theodor Blank in der 39. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 6.12.1951 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

184 Der Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche Fragen hatte unterdessen erreicht, daß in allen Bundes- und Landeslagern Taschengeld an die Insassen ausbezahlt wurde, wovon auch Nicht-Aufgenommene profitierten (vgl. das Protokoll der 10. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 7.10.1952 [ebd.]).

185 Er bezog sich dabei hauptsächlich auf Zuwanderer, die vor Verabschiedung des NAG in die Bundesrepublik gekommen waren (vgl. die Niederschrift der 8. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 18.7.1950 [ebd.]).

186 Vgl. den Verhandlungsbericht über die Besprechung der Bundesressorts und der Länderflüchtlingsverwaltungen am 11.1.1951 in Bonn (BA, B 136/818).

gesetzes zunichte mache, da jeder Zuwanderer früher oder später mit seiner Aufnahme rechne. Dieses Argument wog schwer; daher beinhalteten viele Forderungen zur besseren Versorgung oder Legalisierung der Illegalen – so der zeitgenössische Terminus für die nachträgliche Aufnahme – den Wunsch, die Maßnahmen diskret und ohne großes Aufsehen durchzuführen.[187]

Auch der Unterausschuß Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen nahm in seinem Bericht ausführlich zum Problem der Illegalen Stellung.

> »Übereinstimmung bestand im Unterausschuß darüber, daß der derzeitige Zustand hinsichtlich der Abgewiesenen und der Illegalen einer Lösung bedarf. Zunächst ist es staatspolitisch höchst bedenklich, jährlich Tausenden von Flüchtlingen die Aufnahme zu verweigern, ohne in der Lage zu sein, diesen Entscheid durchführen zu können ...
>
> Es ist wenig konsequent, den Abgewiesenen zwar das Wohnrecht, nicht aber das Recht auf Arbeit und Unterstützung zu versagen.
>
> Der Staat gibt den Abgewiesenen die Rechte, die zur Fristung der Existenz nötig sind, verweigert ihnen aber die Möglichkeit, sich als vollständige Bürger in den Staat einzugliedern.
>
> Über diese schwerwiegenden Schattenseiten des Notaufnahmeverfahrens bestand Einstimmigkeit bei den Mitgliedern des Unterausschusses, es bestand auch Einstimmigkeit darüber, daß die Verantwortung für sie nur mit der Notwendigkeit der Verhinderung des Sogs ertragen werden kann.«[188]

In dieser Erklärung treten deutlich die Hauptfaktoren der Diskussion hervor – Kritik an der Unvollständigkeit des Notaufnahmegesetzes, Undurchführbarkeit der Rückführung, halbherzige Gewährung von Rechten und die Notwendigkeit, einen Sog zu vermeiden. Der Unterausschuß empfahl schließlich, um die groben Nachteile pragmatisch zu entschärfen, diejenigen Zuwanderer, die schon längere Zeit in der Bundesrepublik waren und Arbeit und Wohnung besaßen zu legalisieren sowie die Aufnahme auszuweiten und unter sonstigen Gründen die restlichen Zuwanderer aufzunehmen, ohne ihnen Vergünstigungen zu gewähren. Gesamtdeutscher Ausschuß und der Vertreter des Gesamtdeutschen Ministeriums schlossen sich prinzipiell dem Votum des Unterausschusses an, indem sie für eine großzügige Regelung, die eine mögliche Sogwirkung nicht aus den Augen verliere, eintraten.[189]

Die ungeklärte Lage der Illegalen, auf die die Vertreter der SPD bei der Diskussion des NAG eindringlich hingewiesen hatten, entwickelte sich zum größten Problem des Gesetzes. Eine wie auch immer ausgestaltete liberalere Aufnahmeregelung war wohl zu erwarten, da man sich auch im Bundesvertriebenenministerium schon seit Verabschiedung des Notaufnahmegesetzes bewußt war, daß es in menschlicher Hinsicht keine befriedigende Regelung

---

187 Vgl. die Ausführungen des Gesamtdeutschen Ministeriums in der 65. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses am 18. 9. 1952 (Niederschrift in BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

188 BA, B 106/47352.

189 Vgl. das Protokoll der 65. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 18. 9. 1952 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

darstellte.[190] Es war von Anfang an nur ein Kompromiß zwischen humanitärer Aufnahmeverpflichtung und dem Versuch, den Zustrom einzudämmen. Humanitäre Überlegungen, gerade auch im Umgang mit denjenigen, die das Gesetz ignorierte, schoben sich aber immer mehr in den Vordergrund, wozu vermutlich auch die allgemeine Besserung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik beitrug.

Trotzdem waren hier noch das Bundesvertriebenenministerium und die Länder die Kräfte, die aus ganz verschiedenen Motiven heraus gegen eine Aufweichung des Notaufnahmegesetzes eintraten. Die Länder fürchteten die zusätzlichen Verpflichtungen, die auf sie zukommen konnten. Das Vertriebenenministerium bangte um die vermeintlich abschreckende Wirkung des Notaufnahmegesetzes, wenn die Unterschiede zwischen den Aufgenommenen und Abgewiesenen verwischt würden, und orientierte seine Haltung an der durch die Länder vorgegebenen Durchsetzungsfähigkeit einer großzügigeren Behandlung der Nicht-Aufgenommenen.

Aber neue Ereignisse an der innerdeutschen Grenze ließen auch das Problem der Illegalen und der Aufnahme allgemein ab Mitte 1952 in einem anderen Licht erscheinen.

2. Der Höhepunkt der Zuwanderung 1952/53: Katalysator für die Änderung der Aufnahmepolitik

a) Anstieg der Zuwanderung 1952: Die Unterbringung und die Illegalen als Hauptprobleme

Im Sommer 1952 änderte sich die innerdeutsche Situation gravierend. Im Mai riegelte die DDR die Grenze zur Bundesrepublik ab und legte eine 5 Kilometer breite Sperrzone davor an. Der Zuwanderungsstrom konzentrierte sich daher von nun an auf das einzige offengebliebene Schlupfloch Berlin. Bis September 1952 hatte sich der monatliche Zustrom hier auf etwa 20 000 Antragsteller im Notaufnahmeverfahren gegenüber der ersten Jahreshälfte verdreifacht.[1] Die Situation in der Stadt verschärfte sich ungemein. Die Probleme vergrößerten sich noch, da der Zustrom von Zuwanderern ab diesem Zeitpunkt kontinuierlich zunahm – nicht zuletzt ausgelöst durch die Repressionsmaßnahme der DDR-Regierung. Außerdem hatte Nordrhein-Westfalen, das Land, das 64% der Zuwanderer aufnehmen mußte, Probleme bei der Übernahme seines großen Flüchtlingskontingents, so daß sich im Juli 1952 noch 1 300 Aufgenommene zusätzlich in Berlin befanden, die von dem Land hätten abgenommen werden müssen.[2]

---

190 Vgl. die Aussagen des Vertreters des Bundesvertriebenenministeriums auf der Tagung der Landesflüchtlingsverwaltungen am 5. 9. 1950 (BA, B 136/811).

1 Vgl. den Vermerk des Bundesvertriebenenministeriums v. 25. 1. 1953 (BA, B 136/814).

2 Vgl. das Fernschreiben Ernst Reuters an den Bundeskanzler v. 26. 7. 1952 (BA, B 136/813).

Am 26. Juli wandte sich der Regierende Bürgermeister von Berlin, Ernst Reuter, mit einer Bitte um umfassende Hilfe an die Bonner Regierung.[3] Er forderte zur Entlastung der Stadt den ständigen Abflug von vorgeprüften Zuwanderern in die nun weniger frequentierten Lager Uelzen und Gießen sowie die beschleunigte Bereitstellung von Mitteln für die Fertigstellung eines zentralen Flüchtlingslagers in Berlin, dessen Fehlen zu einer Verzögerung des gesamten Verfahrens führe, und für den Bau von Unterkünften.

Erste Hilfen für Berlin

Die Bundesregierung sah schon vor dem Hilferuf Reuters selbst die Notwendigkeit, Berlin zu entlasten. Der Bundesfinanzminister hatte bereits vorgeschlagen, einen Teil der Zuwanderer in die Lager Uelzen und Gießen auszufliegen – wenn auch aus Kostengründen.[4] Diesem Vorschlag stand der Vertriebenenminister wegen des sich daraus zwangsläufig ergebenden Ausflugs Illegaler aus Berlin, was eine Aushöhlung des Notaufnahmegesetzes bedeutet hätte, ablehnend gegenüber. Schon wenige Tage vorher hatte er in einem anderen Zusammenhang betont, daß man technisch in der Lage sei, einen erhöhten Zustrom zu bewältigen. Eine vorgeschlagene Änderung des Notaufnahmegesetzes zur leichteren Aufnahme von Zuwanderern wegen des erhöhten Drucks in der DDR wurde von ihm ebenfalls abgelehnt, da durch entsprechende Weisungen eine großzügigere Aufnahme innerhalb des bestehenden Rahmens erreicht werden könne. Seiner Ansicht nach bestand das Hauptproblem in der Finanzierung des Wohnungsbaus für die Zuwanderer, auf den hauptsächlich Nordrhein-Westfalen drängte.[5]

Zehn Tage später einigte sich das Kabinett deshalb auf Initiative Lukascheks darauf, aus Kriegsfolgehilfemitteln 30 Millionen D-Mark für Unterkünfte für die Sperrzonenflüchtlinge in den Aufnahmeländern bereitzustellen.[6] Dadurch sollte der reibungslose Abzug der Zuwanderer aus Berlin gewährleistet werden. In den Richtlinien zur Verwendung dieses Betrages[7] war niedergelegt, unter welchen Gesichtspunkten die Länder die Mittel für Baumaßnahmen zu verwenden hatten. Hierauf wird eingegangen, weil diese Richtlinien die Grundlage für den Wohnungbau für Zuwanderer in den nächsten Jahren darstellten.

Die Bundesregierung bestimmte, daß pro Kopf höchstens 1750,– D-Mark eingesetzt werden dürften. Nach den Bestimmungen des Überleitungsgesetzes hatten die Länder davon 15% selbst zu tragen. Bei den Grundsätzen für die Errichtung der Unterkünfte wurde versucht, einerseits der Bestimmung

---

3 Ebd.

4 Vgl. die Aktennotiz über eine Besprechung im Bundesvertriebenenministerium am 17.6. 1952 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2513).

5 Vgl. die dem Kanzleramt vorgelegte Stellungnahme des Bundesvertriebenenministers v. 14.6. 1952 zu dem Vorschlag des CDU-Bundestagsabgeordneten Gerd Bucerius v. 28.5. 1952, das Notaufnahmegesetz zu lockern (beides BA, B 136/817).

6 Vgl. das Protokoll der 230. Kabinettssitzung am 27.6. 1952 (Kabinettsprotokolle 1952, S. 413 f.).

7 Vgl. die Richtlinien des Bundesministers des Innern an die Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen v. 4.7. 1952 (BA, B 150/6378).

des Überleitungsgesetzes, wonach der Bund nur die Kosten der lagermäßigen Unterbringung zu tragen hatte, gerecht zu werden, andererseits aber vom sozial und ökonomisch abzulehnenden Lagerbau fortzukommen. Es sollten provisorische Unterkünfte errichtet werden, die in einem zweiten, dann von den Ländern zu tragenden Bauabschnitt zu normalen Wohnungen umgebaut werden konnten. In der ersten Baustufe waren die Wohnungen mit der doppelten Personenzahl zu belegen als später dafür vorgesehen war.

Mit der Bereitstellung von 30 Mio. D-Mark war die Bundesregierung zwar noch nicht der von Nordrhein-Westfalen im Bundesrat erhobenen Forderung, mit der Zuweisung von Zuwanderern auch Wohnungsbaumittel zu überweisen[8], nachgekommen, aber der Bund gestand die Überforderung der Länder ein und beteiligte sich indirekt an den Kosten für den Wohnungsbau.

Am 1. Juli beschloß das Kabinett, zu einer öffentlichen Hilfeleistung für Berlin aufzurufen.[9] Auch die weiter unten behandelten Maßnahmen, ein Wohnungsbaugesetz und eine Verordnung zur Unterbringung der Zuwanderer, wurden vor Eingang des Hilferufs aus Berlin auf den Weg gebracht.

Am 29. Juli 1952 befaßte sich das Kabinett schließlich mit dem Schreiben Reuters.[10] Noch in der gleichen Sitzung wurden auf Antrag der Bundesminister für Vertriebene und Gesamtdeutsche Fragen gegen den Widerstand des Finanzministers 25 Millionen D-Mark für ein großes Flüchtlingslager in Berlin bewilligt.

Bereits in der nächsten Kabinettssitzung[11] bedankte sich der Regierende Bürgermeister für die schnelle Hilfe. Hier wurde nun auch eine Wohnraumhilfe für Berlin prinzipiell bewilligt, die aber im Kabinett noch umstritten blieb.[12] Am 26. September lehnte der Bundesfinanzminister eine Bereitstellung von Mitteln endgültig ab.[13] Er weigerte sich, der negativen Beschreibung der Lage in Berlin, die durchaus nicht nur von Vertretern Berlins stammte[14], zu folgen. Er war der Auffassung, die Wohnungsnot sei aufgrund

---

8 Vgl. den Antrag Nordrhein-Westfalens v. 27. 3. 1952 (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksachen Nr. 130/1/1952).

9 Vgl. das Protokoll der 231. Kabinettssitzung am 1. 7. 1952 (Kabinettsprotokolle 1952, S. 426).

10 Vgl. das Protokoll der 238. Kabinettssitzung am 29. 7. 1952 (ebd., S. 485 f.).

11 Vgl. das Protokoll der 239. Kabinettssitzung am 1. 8. 1952 (ebd., S. 494 f.).

12 Vgl. das Schreiben Kaisers an das Bundeskanzleramt v. 1. 8. 1952, Abschrift v. 27. 8. 1952 (BA, B 150/6378), das Schreiben Lemmers an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Otto Lenz, v. 1. 8. 1952, wiedergegeben in einem Schreiben des Kanzleramtes an die Bundesminister für Finanzen, Wirtschaft, Vertriebene und Gesamtdeutsche Fragen v. 8. 8. 1952 (BA, B 136/813), die Ausführungen des Bundesvertriebenenministers in einem Schreiben an das Bundeskanzleramt v. 18. 8. 1952 (ebd.), das Protokoll der 241. und 243. Kabinettssitzung am 22. bzw. 29. 8. 1952 (Kabinettsprotokolle 1952, S. 523 f. und S. 538), das Schreiben des Berliner Senators für Sozialwesen an den Bundesinnenminister v. 23. 9. 1952, in dem die katastrophale Unterbringungssituation in der Stadt beschrieben wird (BA, B 106/47352) und das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an das Kanzleramt v. 16. 9. 1952 (BA, B 150/6378).

13 Vgl. das Protokoll der 250. Kabinettssitzung am 26. 9. 1952 (Kabinettsprotokolle 1952, S. 606 f.).

14 Vgl. den Bericht des Beauftragten des Bundesinnenministers in Berlin über die Sitzung des

der Bevölkerungsabnahme in der Stadt nicht so gravierend[15] und verwies auf die Leistungsfähigkeit der Berliner Wirtschaft[16] sowie auf die nach Berlin bereits überwiesenen Beträge für den Wohnungsbau.[17]

Einbeziehung der Zuwanderer in den Wohnungsbau

Auf anderem Weg wurden aber zusätzliche Leistungen für Berlin im Wohnungsbau erreicht, wenn auch nicht kurzfristig. Am 19. Juli 1952 legte der Bundesfinanzminister dem Kabinett einen Gesetzentwurf zum Wohnungsbau für Umsiedler in den Aufnahmeländern in einem Umfang von 200 Mio. D-Mark vor, dem aus aktuellem Anlaß ein Passus über den Wohnungsbau für Sowjetzonenflüchtlinge in Berlin für 25 Mio. D-Mark angefügt worden war.[18] In einem zweiten Entwurf wurden die beiden Verwendungszwecke auch formal durch die Aufteilung in zwei verschiedene Abschnitte deutlich getrennt.[19] In den Begründungen zu den Entwürfen hieß es in bezug auf die Mittel für Berlin jeweils, daß dadurch der aktuellen Notsituation in der Stadt Rechnung getragen werden solle. Umstritten war in der Regierung, woher die Mittel für den Wohnungsbau genommen werden sollten.[20] Am 12. September akzeptierte das Kabinett den Entwurf des Finanzministers, der die Finanzierung über den Härtefonds des Lastenausgleichs vorsah. Allerdings hielt man die Möglichkeit offen, bei einer Verbesserung der Haushaltslage eine andere Finanzierungsart vorzunehmen.[21]

Der Gesetzentwurf passierte den Bundesrat ohne gravierende Änderungen. Allerdings hatte Nordrhein-Westfalen den Antrag gestellt, Wohnungs-

---

Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen in Berlin am 27. 9. 1952 an das Bundesinnenministerium v. 29. 9. 1952 (BA, B 106/47352).

15 Vgl. das Protokoll der 243. Kabinettssitzung am 29. 8. 1952 (Kabinettsprotokolle 1952, S. 538).

16 Vgl. das Protokoll der 241. Kabinettssitzung am 22. 8. 1952 (ebd., S. 523 f.).

17 Vgl. das Protokoll der 250. Kabinettssitzung am 26. 9. 1952 (ebd., S. 606 f.).

18 Dem Bundeskanzleramt am 19. 7. 1952 übersandt (BA, B 136/9495).

19 Vgl. das Schreiben des Bundesfinanzministers an das Bundeskanzleramt v. 19. 8. 1952 (ebd.).

20 Der Finanzminister sah eine Abwicklung über den Ausgleichsfonds des Lastenausgleichs vor, was diesen für die Zeit der Rückzahlung, die ab 1956 geplant war, zusätzlich belastet hätte. Im Kanzleramt wurde daneben eine Finanzierung aus allgemeinen Wohnungsbaumitteln oder außerordentlichen Haushaltsmitteln erwogen, der Finanzminister setzte sich aber durch (vgl. die Vermerke des Kanzleramtes v. 1. und 12. 9. 1952 [ebd.] sowie das Protokoll der 243. Kabinettssitzung am 29. 8. 1952 [Kabinettsprotokolle 1952, S. 538]). § 7 Abs. 2 bestimmte für die Wohnungsbaumittel für die Sowjetzonenflüchtlinge in Berlin weiter, daß sie auf den Härtefonds des Lastenausgleichsgesetzes, durch den Sowjetzonenflüchtlinge bestimmte Beihilfen erhalten konnten, angerechnet wurden. Eine Anrechnung auf den allgemeinen Ausgleichsfonds war nicht möglich, da die Sowjetzonenflüchtlinge nicht zu den Geschädigten im Sinne des Lastenausgleichsgesetzes gehörten. Bei der fixen Dotierung des Härtefonds bedeutete dies, daß die Möglichkeiten der Gewährung von Hilfen durch die Belastung des Fonds mit der Wohnraumhilfe eingeschränkt wurden (siehe zum Lastenausgleich S. 262–279). Der Bundesvertriebenenminister war deshalb mit dem Entwurf nicht ganz zufrieden und forderte – vergeblich – eine Höherdotierung des Härtefonds (vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an das Bundeskanzleramt v. 28. 8. 1952 [BA, B 136/9495]).

21 Vgl. das Protokoll der 246. Kabinettssitzung am 12. 9. 1952 (Kabinettsprotokolle 1952, S. 563).

baumittel nicht nur für Berlin, sondern auch für die Hauptaufnahmeländer zur Verfügung zu stellen, war damit aber schon im Finanzausschuß gescheitert.[22] Erneut hatte das Land hier wie bei der Diskussion um die Aufnahmequoten versucht, eine Finanzhilfe für den Flüchtlingswohnungsbau durchzusetzen.

In der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag griff der SPD-Abgeordnete Jacobi den Gedanken aber auf. Er bezeichnete die Notunterbringung der Flüchtlinge im Bundesgebiet als unzureichend und versprach, daß die SPD in den Ausschüssen für eine entsprechende Ausweitung des Gesetzes eintreten werde.[23]

Nach dieser Debatte ruhte die Arbeit an dem Gesetz jedoch für fünf Monate. Zwischenzeitlich waren durch den weiteren Anstieg des Zustroms Sofortmaßnahmen nötig, auf die weiter unten eingegangen wird. Dazu gehörte auch die Bereitstellung von 180 Mio. D-Mark für den Wohnungsbau durch die Bundesregierung. Die Forderung Nordrhein-Westfalens und Jacobis wurde neben dem Gesetz erfüllt und dadurch hier obsolet.

Die Ausschüsse des Bundestages lockerten so nur die Rückzahlungsbedingungen der ausgegebenen Mittel für den Ausgleichsfonds[24], beließen es aber ansonsten bei dem vorliegenden Entwurf. Im Bundestag kam es zu keiner Aussprache über die die Zuwanderer betreffenden Bestimmungen[25], am 30. Juli 1953 wurde das »Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus für Umsiedler in den Aufnahmeländern und des Wohnungsbaus für Sowjetzonenflüchtlinge in Berlin« verkündet.[26]

Die Verordnung zur vorläufigen Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. August 1952

Die Förderung des Wohnungsbaus konnte aber nur relativ langfristig eine entlastende Wirkung für die mit Flüchtlingen überschwemmte Stadt Berlin bedeuten. Um auch eine schnelle Entschärfung der Situation herbeizuführen, wurden parallel zu den Gesetzesvorbereitungen Maßnahmen zur sofortigen Unterbringung der Zuwanderer erarbeitet.

Mitte Juli beschwerte sich der Berliner Senator für das Sozialwesen bei Nordrhein-Westfalen darüber, daß es die zugeteilten Zuwanderer nicht mehr abnehme und sandte eine Abschrift an das Vertriebenenministerium.[27] Hier bemühte man sich um eine pragmatische Lösung, nämlich um die vorläufige Unterbringung der Personen in freistehenden Gebäuden anderer Länder. Diese lehnten jedoch auch eine nur befristete Aufnahme der Zuwanderer ab,

---

22 Vgl. das Protokoll der 39. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 1.10. 1952 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1952) und die Beratung des Bundesrates am 10.10. 1952 (BR, sten. Ber., 93. Sitzung, S. 470 ff.).

23 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 14, 1. Wp., 245. Sitzung am 21.1. 1953, S. 11689–11700.

24 Die Frist für die Rückzahlung wurde um drei Jahre bis 1961 verlängert und eine Berücksichtigung der Kreditkosten aus dem Gesetz gestrichen.

25 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 17, 1. Wp., 277. Sitzung am 26.6. 1953, S. 13825 ff.

26 BGBl. Teil I, Nr. 42 v. 3.8. 1953, S. 712 f.

27 Vgl. das Fernschreiben des Senators für Sozialwesen der Stadt Berlin an den nordrhein-westfälischen Sozialminister v. 15.7. 1952 (BA, B 150/5686).

weil sie befürchteten, sie schließlich doch ganz behalten zu müssen.[28] Daraufhin entschloß sich der Vertriebenenminister, die nötigen Maßnahmen in Form einer Verordnung durchzusetzen. Das Kabinett und eine interministerielle Besprechung verabschiedeten die Verordnung innerhalb von vier Tagen.[29] Sie sah vor, daß die von der Bundesregierung bestimmten Länder auch Flüchtlinge vorläufig unterzubringen hätten, die ihnen nicht zugeteilt waren, wenn hier im Gegensatz zu den Aufnahmeländern Unterbringungsmöglichkeiten vorhanden waren. Die Kosten hierfür sollte gemäß dem Überleitungsgesetz der Bund tragen.[30]

Auch den Bundesrat passierte die Verordnung im Eilverfahren und unter Mißachtung der Geschäftsordnung lediglich in einer Debatte des Plenums.[31] Das legt die Vermutung nahe, daß die Länder nur wieder nicht – besonders vor der Bevölkerung – selbst die Verantwortung für die Maßnahmen übernehmen wollten. Allein Bayern, das bereits schriftlich gegen die Verordnung protestiert hatte[32], opponierte gegen den Entwurf. Es schlug eine Befristung der Verordnung vor und war nur zur Zustimmung bereit, wenn Einweisungen nicht in die Länder vorgenommen würden, die laut Schlüssel von einer Aufnahme befreit seien. Lukaschek betonte in seiner Rede, daß die Notsituation es erforderlich mache, alle verfügbaren Unterbringungsmöglichkeiten auszuschöpfen, der zweite Vorschlag Bayerns sei also nicht annehmbar. Die Einweisungen sollten rein nach praktischen Gesichtspunkten erfolgen. Er hob aber ganz deutlich hervor, daß es sich tatsächlich nur um vorübergehende Maßnahmen handle, später, wenn insbesondere Wohnungsbaumaßnahmen griffen, hätten die regulären Aufnahmeländer die Zuwanderer abzuziehen. Einer Befristung der Verordnung bis zum 31. Oktober 1952 stimmte er wie dem Einschluß Berlins zu. In dieser Form wurde die »Verordnung über die vorläufige Unterbringung von Flüchtlingen aus der sowjetisch besetzten Zone und dem sowjetisch besetzten Sektor von Berlin« noch am gleichen Tag, fünf Tage nach ihrer Erarbeitung, mit Mehrheit verabschiedet.[33] In der herrschenden Ausnahmesituation hatte das Vertriebenenministerium schnell und entschlossen eine praktische Hilfe für Berlin und die dort Zuflucht Suchenden gegen hemmende Kräfte durchgesetzt. Dies war aber wohl nur möglich, da die Unhaltbarkeit der Berliner Zustände für alle Beteiligten offensichtlich war.

---

28 Vgl. die Begründung zum Verordnungsentwurf des Bundesvertriebenenministeriums v. 25.7. 1952. Ebd.

29 Vgl. das Protokoll der 237. Kabinettssitzung am 25.7. 1952 (Kabinettsprotokolle 1952, S. 480 f.), den Bericht des Bundesvertriebenenministers an das Kanzleramt über die interministerielle Besprechung mit dem Innen-, Justiz- und Finanzminister sowie dem Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen am 26.7. 1952 und den Vermerk des Bundesvertriebenenministeriums über ein Telefonat mit Hans Globke aus dem Kanzleramt v. 28.7. 1952, in dem es um die rasche formelle Verabschiedung der Verordnung ging (beides: BA, B 150/5686).

30 Vgl. den Entwurf (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 328/1952 v. 28.7. 1952).

31 Vgl. BR, sten. Ber., 90. Sitzung am 30.7. 1952, S. 338 ff.

32 Vgl. das Fernschreiben des bayerischen Ministerpräsidenten an den Bundesfinanzminister v. 24.7. 1952 (BA, B 150/5686).

33 Veröffentlicht am 12.8. 1952 im BGBl. Teil I, Nr. 32 v. 14.8. 1952, S. 413.

Als die Verordnung zwei Monate später auslief, hatte sich die Lage nicht entspannt, im Gegenteil: Der Zustrom hatte sich sogar noch erhöht. Deshalb forderte der Vertriebenenminister ihre Verlängerung. Er verwies dabei außerdem darauf, daß Nordrhein-Westfalen seiner Aufnahmeverpflichtung nicht nachkommen könne und Baden-Württemberg auch ab Mitte Oktober keine Aufnahmemöglichkeit mehr habe, da seine Lager voll belegt seien. Er sprach auch die Zuweisung von Wohnungsbaumitteln an, stellte aber fest, daß sie kein Mittel zur Beseitigung der akuten Unterbringungsprobleme seien. Der Minister schlug eine Verlängerung bis Ende März 1953 vor, bis zu diesem Zeitpunkt müsse eine endgültige Regelung getroffen werden.[34] Die Verlängerung wurde von Kabinett[35] und Bundesrat[36] ohne Widerspruch akzeptiert.

Neuregelung der Verteilung

Die Probleme vor allem Berlins waren enorm. Der Senat schilderte die zahlenmäßige Dimension im November 1952: Er stellte fest, daß mittlerweile 90% der Zuwanderer durch Berlin liefen. Das waren monatlich ca. 15 000 Personen. Dabei handle es sich nicht um eine einmalige Zunahme des Zustroms, der kontinuierliche Anstieg seit den Sperrmaßnahmen und der Strukturwandel des Stroms ließen auf eine konstant hohe Zahl schließen.

Diese Ausführungen waren aber nicht eine Information für den Bundesrat, an den sie adressiert waren, sondern sie waren dem Antrag vorausgestellt, die Berliner Aufnahmequote von 20 auf 5% der hier die Notaufnahme Erhaltenden zu senken. In Berlin wurden 70% der Antragsteller aufgenommen, davon mußte die Stadt 20% selbst unterbringen. Ebenso verblieben in Berlin die Abgewiesenen, das ergab für Berlin insgesamt eine Quote von etwa 45% der Berliner und 40% aller Antragsteller im Notaufnahmeverfahren. Dazu kamen noch diejenigen, die nicht das Notaufnahmeverfahren anliefen.[37] Bei diesen Dimensionen war der Antrag Berlins, das wegen seiner isolierten Lage noch mit erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, wohl berechtigt. Daß die Chancen zur Durchsetzung des Antrags gut waren, ließ sich aus der in den vergangenen Monaten gezeigten Hilfbereitschaft von Bund und Ländern schließen. Außerdem hatten die von dem jeweils zuständigen Bundesrats- und Bundestagsausschuß eingesetzten Unterausschüsse Notaufnahme in einer gemeinsamen Sitzung am 7. Oktober 1952 bereits dem Präsidenten des Bundesrates die Senkung der Berliner Aufnahmequote in dieser Größenordnung empfohlen.[38]

---

34 Vgl. die Begründung des Bundesvertriebenenministers zur Verlängerung der Verordnung (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 418/1952 v. 18.10.1952).

35 Vgl. die Mitteilung des Bundskanzleramtes an den Bundesvertriebenenminister v. 17.10.1952 (BA, B 150/5686).

36 Vgl. BR, sten. Ber., 94. Sitzung am 24.10.1952, S. 514.

37 Vgl. den Bericht des Senats (ebd., Anlagen, Drucksache Nr. 445/1952 v. 4.11.1952). Die Zahlenangaben decken sich nicht vollständig mit denen des Bundesvertriebenenministeriums v. 25.1.1953 (BA, B 136/814), aber nicht nur in Richtung auf eine dramatischere Darstellung der Situationen, teilweise liegen die von Berlin angegebenen Werte auch unter denen Bonns.

38 Das Schreiben ist in einer Mitteilung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen v. 23.10.1952 an die Vertretungen der Länder wiedergegeben (BA, B 150/4094).

Der Bundesrat wurde jedoch erst auf den Antrag Berlins hin aktiv. Im Flüchtlingsausschuß wurde Berlin vom Bundesvertriebenenministerium sekundiert. Nordrhein-Westfalen setzte dem aber Widerstand entgegen. Zunächst verwies sein Vertreter auf die im allgemeinen abnehmende Tendenz der Bevölkerungsentwicklung in Berlin, da seien die guten Kräfte aus der SBZ doch ein Ersatz. Berlin setzte dem jedoch einen Hinweis auf die wirtschaftliche Lage der Stadt entgegen. Im Laufe der Diskussion schälte sich heraus, daß Nordrhein-Westfalen hauptsächlich an einer Vertagung der Entscheidung bis zur bald anliegenden Beratung des Verteilungsschlüssels gelegen war. Um dieses Ziel zu erreichen, bot es sogar die stillschweigende Übernahme eines größeren Kontingents bis zur Feststellung eines neuen Schlüssels an. Es handelte sich hier wohl um ein taktisches Vorgehen der nordrhein-westfälischen Regierung. Desto dramatischer die Situation in Berlin zumindest offiziell fortdauerte, desto dringender Hilfe nötig war, um so besser waren die Chancen, eine von Nordrhein-Westfalen geforderte Hilfe des Bundes beim Wohnungsbau für die Zuwanderer bei der Beratung des Schlüssels durchzusetzen.

Berlin und Vertriebenenministerium erreichten jedoch eine Entscheidung in dieser Sitzung, allerdings wurde die Berliner Quote nur um die Hälfte auf 10% der dort die Notaufnahme erhaltenden Zuwanderer gesenkt.[39] Der Bundesrat stimmte dieser Änderung zu.[40]

Wie gefordert trat der Bundesrat alsbald in die Beratung eines neuen Verteilungsschlüssels ein. Der zur Ausarbeitung bestimmte Unterausschuß Notaufnahme einigte sich nicht nur auf neue Verteilungsquoten, sondern auch auf eine Vereinheitlichung der Verteilung.[41] Sonderquoten für Berlin, Jugendliche, Aussiedler und die Familienzusammenführung wurden gestrichen und wie die Verteilung der legalisierten Zuwanderer unter dem allgemeinen Verteilungsschlüssel zusammengefaßt. Das bedeutete eine wesentliche Vereinfachung der Zuweisung von Betroffenen in die Länder. Die allgemeine Quote Berlins wurde auf 4% festgelegt, die von Nordrhein-Westfalen um ca. 20% auf 43,5% gesenkt. Damit wurde der besonderen Belastung dieser Länder Rechnung getragen. Alle übrigen Länder akzeptierten einen höheren Aufnahmeanteil. Auch die bisher befreiten Länder hatten nun bestimmte Kontingente aufzunehmen, hofften jedoch, diese durch die bislang nicht auf die Quoten anrechenfähige Familienzusammenführung erfüllen zu können. Der neue Schlüssel sollte für das ganze Jahr 1953 Gültigkeit besitzen. In seiner 98. Sitzung nahm der Bundesrat diese Vorschläge an.[42] Wieder verwies Nordrhein-Westfalen auf das Fehlen von Wohnungsbaumitteln für die Zuwanderer, versuchte aber nicht mehr, deswegen die Entscheidung zu blockieren. Mittlerweile war das Land diesbezüglich mit der Bundesregierung direkt in Kontakt getreten und hatte dort Unterstützung gefunden.

---

39 Vgl. das Protokoll der 41. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 13.11.1952 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1952).

40 Vgl. BR, sten. Ber., 96. Sitzung am 21.11.1952, S. 562.

41 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 27.11.1952 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1952) und seine Stellungnahme v. 8.12.1952 (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 482/1952).

42 Vgl. BR, sten. Ber., 98. Sitzung am 18./19.12.1952, S. 626 f.

Die ersten Wohnungsbaumittel für die Aufnahmeländer

Schon am 7. Oktober hatten Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat die Forderung nach Wohnungsbaumitteln »nachdrücklich unterstützt«.[43] In der folgenden Sitzung des Bundestagsunterausschusses[44] lehnte der Bundesfinanzminister zusätzliche Leistungen für Berlin mit dem Hinweis auf die bereits überwiesenen bzw. bereitgestellten 125 Mio. D-Mark ab. Zu dem vom Vertriebenenministerium festgestellten Bedarf für die Länder äußerte er sich nicht. Ministerialrat Zdralek vom Bundesvertriebenenministerium rechnete mit einem Betrag von 60 Mio. D-Mark in diesem Haushaltsjahr, von dem die Reste der zur Unterbringung der Sperrzonenflüchtlinge bereitgestellten Mittel abgezogen werden könnten.[45] Vertriebenenministerium und Unterausschuß wollten nun klären, ob die Regierung zur Bewilligung dieser Mittel bereit sei. Den schon in dieser Sitzung von Vertretern des Innenministeriums angeführten Bedenken gegen eine Bewilligung von derartigen Mitteln, auch Berlin werde möglicherweise bald abgeriegelt, wurde von den übrigen Teilnehmern lebhaft widersprochen: von solchen Szenarien könne man keine Planung abhängig machen. Das Bundesvertriebenenministerium kündigte auch an, sich beim Amt Blank für die Bereitstellung noch ungenutzter Kasernen zur vorläufigen Unterbringung der Zuwanderer einzusetzen.

Auf eine Frage des FDP-Abgeordneten Henn hin äußerte sich die Bundesregierung am 23. Oktober 1952 im Bundestag zur Frage der Wohnungsbaumittel.[46] Bundesinnenminister Robert Lehr kündigte jetzt an, daß die Restbestände der Mittel für die Sperrzonenflüchtlinge von den Ländern unter den gleichen Maßgaben für andere Sowjetzonenflüchtlinge abgerufen werden könnten.[47] Den Rückgriff auf die oben erläuterten Richtlinien vom 4. Juli begründete Lehr damit, daß vom Lagerbau fortgekommen werden müsse.[48] Die Regierung wollte also die Fehler, die bei der Unterbringung

---

43 Vgl. die Empfehlungen der gemeinsamen Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen und des Unterausschusses Notaufnahme des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 7.10.1952, wiedergegeben in einem Schreiben des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen an die Ländervertretungen v. 23.10.1952 (BA, B 150/4094) und das Protokoll der 10. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 7.10.1952 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.), dem auch das Zitat entnommen ist.

44 Vgl. ebd, 11. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme am 21.10.1952.

45 Für die Unterbringung der Flüchtlinge, die die neuen Sperrzonen verlassen mußten und deshalb geflohen waren, waren 30 Mio. D-Mark bereitgestellt worden. Davon waren nur 18 Mio. D-Mark durch die Länder abgerufen worden.

46 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 13, 1. Wp., 235. Sitzung am 23.10.1952, Bd. 13, S. 10789.

47 Für Nordrhein-Westfalen waren schon vorher, am 6.10., 6 Mio. D-Mark dieser Mittel zu den gleichen Konditionen zur Verfügung gestellt worden.

48 In den vorangegangenen Unterausschußsitzungen war bereits von Vertretern des Vertriebenenministeriums bemerkt worden, daß man zwar nicht umhin könne, eine lagermäßige Unterbringung der Zuwanderer vorzunehmen, jedoch sollte sie in der Nähe von Arbeitsplätzen und so vorgenommen werden, daß später aus den Notunterkünften Wohnungen entstehen könnten (vgl. die Sitzungen des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 7. und am 21.10.1952 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

der Vertriebenen gemacht worden waren, nicht wiederholen und auch hier den sozial und ökonomisch kaum vertretbaren Lagerbau vermeiden.

Bald teilte der Innenminister den Ländern von einer Besprechung – offenbar nur eines Teils – der Bundesminister am 29. Oktober 1952 mit, daß dieses Vorgehen gebilligt worden sei und beim Finanzminister sogar noch weitere Mittel beantragt werden sollten.[49]

Aber schon fünf Wochen später wandte sich Nordrhein-Westfalen erneut an die Bundesregierung.[50] Der Sozialminister beschrieb die Lage seines Landes als weiterhin prekär. Bisher seien erst für die Hälfte der Aufgenommenen Wohnungsbaumittel zur Verfügung gestellt worden. Die Lager seien voll belegt und ein Rückgang des Zustroms nicht feststellbar. Deshalb forderte er einmal Wohnungsbaumittel für die Aufgenommenen, dann aber auch im voraus Mittel für die zu erwartenden Zuwanderer, um für sie rechtzeitg zumindest Wohnlager bereitstellen zu können. Der Innenminister hielt die Forderungen für überzogen, sah jedoch ihre prinzipielle Berechtigung und wollte ihnen durch eine vorausschauende Gesamtplanung entgegentreten.[51] Im Vertriebenenministerium wurde der Vorschlag hocherfreut unterstützt.[52] Eine vorausschauende Planung wurde hier als die einzige Möglichkeit angesehen, eine Entschärfung der Unterbringungsprobleme herbeizuführen – die schon längst hätte eingeleitet werden müssen. In dieser Beziehung war man sichtlich erzürnt über den Finanzminister, der durch das Herunterspielen der Situation bisher jede Planung verhindert und die jetzige schwierige Situation heraufbeschworen hatte. Aber der Einsicht, vorausschauend handeln zu müssen, konnte sich auch der Finanzminister nun nicht mehr verschließen. Am 19. Januar 1953 schlug der Innenminister nach einer Bedarfsanalyse vor, den Ländern 90 Mio. D-Mark zum Bau gemäß den Richtlinien vom 4. Juli 1952 zur Verfügung zu stellen.[53] Der Finanzminister stimmte dem zu.[54]

Diese Art der Hilfe entsprach zwar keiner engen Auslegung der Pflichten des Bundes aus dem Überleitungsgesetz und bedeutete eine erhebliche finanzielle Belastung, war aber wohl eine zwingende Notwendigkeit, um die in diesen Monaten zuströmenden Massen von Menschen erträglich unterbringen zu können und ihnen einen langen, bei den Vertriebenen teilweise jahrelangen, Lageraufenthalt zu ersparen.

---

49 Vgl. die Schreiben des Bundesinnenministers an die Ministerpräsidenten der Länder v. 5.11. 1952 (BA, B 136/814).

50 Vgl. das Schreiben des nordrhein-westfälischen Sozialministers an den Bundesinnenminister v. 4.12. 1952 (ebd.).

51 Vgl. die Schreiben des Innenministers an die Bundesminister der Finanzen, für Vertriebene und für Gesamtdeutsche Fragen v. 10.1. 1953 (ebd.).

52 Vgl. die Mitteilung an den Innenminister v. 16.1. 1953 (ebd.).

53 Vgl. die vom Innenminister übersandten Vorschläge zu einer Ressortbesprechung mit den Bundesministern für Finanzen, Vertriebene und Gesamtdeutsche Fragen v. 19.1. 1953 an dieselben (ebd.).

54 Siehe unten, Abschnitt b.

Das Illegalenproblem

Alle bisher beschriebenen Überlegungen und Hilfsmaßnahmen bezogen sich ausschließlich auf die Zuwanderer, die das Notaufnahmeverfahren erfolgreich durchlaufen hatten. Mit dem allgemeinen Anstieg des Zustroms erhöhte sich jedoch auch die Zahl derjenigen, denen die Notaufnahme versagt wurde. Auch ihre Behandlung mußte zumindest überprüft werden, zumal sie für Berlin ein großes Problem darstellten. Denn sie wurden nicht von den Bundesländern aus der Stadt abgezogen wie die Aufgenommenen, kehrten meist aber auch nicht wieder in die DDR zurück. So ist es nicht verwunderlich, daß gerade aus Berlin neue Anstöße zum Umgang mit diesem Personenkreis kamen.

Der Vorsitzende der Berliner CDU, Ernst Lemmer, schlug dem Kanzleramt Anfang August 1952 vor, den nicht anerkannten Zuwanderern, die sich gut geführt hätten, die Ausreise in die Bundesrepublik zu gestatten.[55] Damit war wieder die Frage gestellt, ob der Aufenthalt bestimmter Kreise der sogenannten Illegalen legalisiert werden sollte. Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen unterstützte den Vorschlag aus Berlin und konkretisierte ihn, indem er anregte, vorrangig in der Bundesrepublik gesuchte Arbeitskräfte aus Berlin auszufliegen.[56] Diese Lösung schien ihm und anderen Teilnehmern der Diskussion wohl am ehesten durchsetzbar, weil dadurch die Hilfe für Berlin mit einem Nutzen für die Bundesrepublik gekoppelt wurde. Kaiser war sich aber bewußt, daß an einen Ausflug Illegaler solange nicht zu denken war, solange selbst die Aufgenommenen nicht untergebracht werden konnten. Der Vertriebenenminister lehnte eine Legalisierung aus prinzipiellen Gründen ab, weil er dadurch einen zusätzlichen Sog auf die DDR wirksam werden sah, was das Notaufnahmegesetz aushöhle.[57]

Die Notwendigkeit, eine Sogwirkung zu vermeiden, war auch der zentrale Gedanke bei der Diskussion dieses Problems im Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche Fragen und seinem Unterausschuß. Das Vertriebenenministerium lehnte eine generelle Legalisierung ab und war nur bereit, diejenigen nachträglich aufzunehmen, die vor Inkrafttreten des Notaufnahmegesetzes zugewandert waren. Wesentlich war hier jedoch der Vorschlag aus den Reihen der SPD, das Problem der Illegalen durch die Änderung der Notaufnahmepraxis zu lösen. Der Abgeordnete Mommer behauptete, die gegenwärtige Lage habe die Unzulänglichkeit des Gesetzes bewiesen, man müsse jetzt von den praktischen Bedürfnissen ausgehen. So wurde vorgeschlagen, auch die restlichen Zuwanderer bis auf Kriminelle, Funktionäre der SED und ähnliche durch Einführung einer weiteren Kategorie aufzu-

55 Vgl. ein vom Kanzleramt weitergeleitetes Schreiben von Ernst Lemmer an Otto Lenz v. 1. 8. 1952 an die Bundesminister der Finanzen, der Wirtschaft, für Vertriebene und für Gesamtdeutsche Fragen v. 8. 8. 1952 (BA, B 136/813).

56 Vgl. die Stellungnahme des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen zu den Vorschlägen Lemmers, am 1. 8. 1952 an das Kanzleramt gesandt, hier Abschrift für den Vertriebenenminister v. 27. 8. 1952 (ebd.). Kaiser fühlte sich durch den Vorstoß Lemmers allerdings offenbar übergangen.

57 Vgl. die Stellungnahme des Bundesministers für Vertriebene zu den Vorschlägen Lemmers, am 18. 8. 1952 an das Kanzleramt gesandt (ebd.).

nehmen. Dieser Gedanke schloß sich direkt an die Vorstellungen an, die Albertz bei der Beratung des Gesetzes vorgetragen hatte. Trotzdem sollte jede Sogwirkung vermieden werden. Die Mehrheit war jedoch der Auffassung, daß gerade eine solche Änderung der Notaufnahme zu einem verstärkten Zustrom, besonders nach Berlin, führen müsse und lehnte deshalb den Vorstoß der SPD ab.[58] Außerdem betonte der Vertreter des Vertriebenenministeriums, daß das Notaufnahmegesetz an sich auch schon flexibel sei und daß die Aufnahmemaßstäbe wegen des großen Andrangs in Berlin bereits gelockert worden seien, also bei den Aufnahmen großzügiger verfahren werde.[59]

Schließlich empfahl der Bundestagsausschuß, nur die Zuwanderer zu legalisieren, die vor August 1950 in die Bundesrepublik gekommen waren, aber Arbeitskräfte und Hilfsbedürftige unter den Illegalen an freie Stellen und Plätze in der Bundesrepublik zu vermitteln sowie die Aufnahmequote weiter zu erhöhen. Selbst die Länder konnten sich dem Bedürfnis, Berlin auch von den nicht Aufgenommen zu entlasten, nicht entziehen. Auf Vorschlag des Unterausschusses Notaufnahme beschloß der Bundesrat bei der Festsetzung des neuen Verteilungsschlüssels im Dezember 1952, auch Legalisierte aufzunehmen und zu verteilen, wenn die Legalisierung innerhalb eines Jahres nach der Flucht vorgenommen worden sei.[60] Durch die Frist waren davon hauptsächlich Facharbeiter betroffen, die von Berlin aus schnell in eine Arbeitsstelle vermittelt werden konnten und danach nachträglich aufgenommen wurden. Die Übernahme dieser Zuwanderer hatte also durchaus positive Effekte für die Länder.

Zwischenbilanz

Seit dem Sommer 1952 hatte sich die Situation bezüglich der Zuwanderer aus der DDR durch die Sperrmaßnahmen an der Zonengrenze entscheidend geändert. Die Hauptlast hatte nun Berlin zu tragen. Sie war so groß, daß teilweise die Meinung vorherrschte, ohne internationale Hilfe sei die Lage nicht zu meistern.[61] Unter Hinweis auf die Mängel des Verfahrens sah die

---

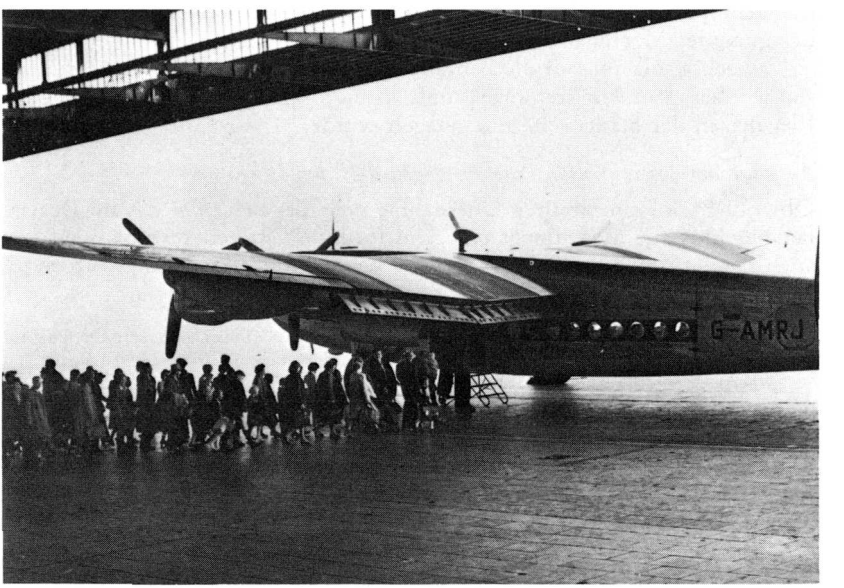
58 Vgl. hier vor allem das Protokoll der 10. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 7.10.1952 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

59 Diese Angabe ist jedoch kritisch zu bewerten. Dr. Zdralek gab an, daß nunmehr 70% der Antragsteller in Berlin aufgenommen würden, was der Ländervertreter Dr. Granicky aus Nordrhein-Westfalen bereits als zu hoch empfand. Vergleicht man diese Angabe jedoch mit den im Bericht des Bundesvertriebenenministers dem Bundestag vorgelegten Werten von 1951 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 15, 1. Wp., Drucksache Nr. 2959 v. 27.12.1951), wo für den November 1951 bereits 61,2% der Antragsteller bei steigender Tendenz als aufgenommen angegeben wurden, so stellt eine Aufnahmequote von 70% wohl keine besondere Auflockerung der Aufnahmebestimmungen dar.

60 Vgl. das Kurzprotokoll der Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 27.11.1952 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1952). Die Vorschläge wurden in der 98. Sitzung des Bundesrates am 18./19.12.1952 angenommen (BR, sten. Ber., S. 626 f.).

61 Vgl. den Bericht des Berliner Senators Otto Bach an den Parteivorstand der SPD v. 25.10.1952 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1952).

Berlin, Herbst 1952



Flughafen Berlin-Tempelhof 1953

Opposition hier nun die Möglichkeit, das von ihr stets als ungenügend empfundene Notaufnahmeverfahren abzuändern. Aber auch jetzt konnte sich die Regierung mit dem Festhalten an den bisherigen Prinzipien behaupten. War sie insgesamt hier das beharrende Element, so schloß das doch nicht aus, daß pragmatische und rasche Hilfsaktionen in Gang gebracht und dafür neue Wege gesucht wurden. Dabei stand eine Entlastung Berlins ganz im Mittelpunkt. Rasch wurde jedoch deutlich, daß wirksame Aktionen großflächig und langfristig, im Hinblick auf eine gesellschaftliche Eingliederung der Zuwanderer durchgeführt werden mußten, sollte nicht ein Engpaß durch die Schaffung eines neuen bekämpft werden, gerade bei der Unterbringung. Innerhalb der Regierung war bei diesen Prozessen besonders das Finanzministerium der hemmende Faktor. Sein Ziel war es, die Ausgaben so weit wie möglich zu begrenzen. Dadurch wurde wirksame Hilfe oft verzögert. Schließlich mußte es aber, wie die sonst auch eher abwehrenden Länder, die Entlastung Berlins unterstützen – die Notlage war zu offensichtlich. Dabei hatte die Fluchtwelle ihren Höhepunkt noch gar nicht erreicht.

b) Der Kulminationspunkt im Frühjahr 1953:
Praktische Lösung der drängenden Probleme

In der ersten Hälfte des Jahres 1953 erreichte die Zuwanderung aus der DDR eine nicht bekannte Größe. Insgesamt verließen in dieser Zeit über 200 000 Menschen ihre Heimat. Allein im März 1953 beantragten 58 605 Personen die Notaufnahme – diese Werte wurden erst 1989/90 wieder erreicht.[62] Die eben behandelten Probleme hielten also nicht nur an, sondern verstärkten sich noch. Das betraf zunächst die Situation in West-Berlin, das das Schlupfloch für die meisten Abwanderer blieb, aber auch die Unterbringung der Menschen im Bundesgebiet.

Zunächst soll nun auf die Bemühungen zur Entlastung Berlins eingegangen werden, ganz konkret angeknüpft an die Frage, wie die Behandlung der Illegalen in der Stadt weiterhin geregelt wurde.

Aufgabe der prinzipiellen Position gegenüber den Illegalen

Obwohl Berlin eine weitere Übernahme von Illegalen über das im Dezember beschlossene Maß hinaus dringend forderte[63], waren sowohl Bund[64] als auch Länder[65] nicht ohne weiteres dazu bereit. In der Regierung wurden die

---

62 Vgl. H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, 1981, S. 189 und Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung, Die Eingliederung der Aussiedler und Übersiedler in Bayern 1990, München, März 1991, S. 7, 11.

63 Vgl. das Schreiben des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Ernst Reuter, an den Bundeskanzler v. 5.1.1953 (BA, B 136/814).

64 Vgl. das Protokoll der 268. Kabinettssitzung v. 9.1.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 98 ff.).

65 Der Bundesrat betonte, daß Berlin nicht im Stich gelassen werde. Die Länder sahen in einer Verteilung aber einen Widerspruch zum Notaufnahmegesetz und wollten deshalb vor einer Entscheidung den Sachverhalt ebenfalls genau prüfen. Vgl. das Kurzprotokoll der 44. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 14.1.1953 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1953) und den Sitzungsbericht des Bundesrates v. 23.1.1953 (BR, sten. Ber., 99. Sitzung, S. 30 f.).

Angaben Berlins als übertrieben bezweifelt.[66] Außerdem war es in den zurückliegenden Wochen nicht gelungen, für einen Ausflug in Frage kommende Arbeitskräfte zu erfassen. Deshalb wurde keine Maßnahme beschlossen, sondern ein neuer Bericht über die Lage der Illegalen angefordert.

Am 19. Januar 1953 brachte die SPD den Antrag im Bundestag ein, befristet 80% der Berlin anlaufenden Zuwanderer nach Gießen bzw. Uelzen auszufliegen.[67] Damit sollte ganz allgemein eine Entlastung, zumindest aber eine Entscheidung herbeigeführt werden. Dieser Antrag scheiterte im Gesamtdeutschen Ausschuß an dem Problem der Abgewiesenen.[68] Bundesregierung und Koalitionsparteien fürchteten, daß durch den Ausflug so vieler Zuwanderer ein Sog entstehen könnte. Außerdem besäßen die Aufgenommenen Priorität bei der Versorgung und ob die Länder bereit seien, alle diese Zuwanderer aufzunehmen, sei zweifelhaft. Der Ausschuß folgte der Meinung des Kabinetts, daß auch ohne solch allgemein gefaßte Bestimmungen eine Entlastung Berlins erreicht werden könne.[69] Diese Argumentationen gingen jedoch ganz eindeutig auf Kosten Berlins. Schließlich waren bis 1952 die meisten Zuwanderer direkt in das Bundesgebiet gelangt, seine Abschirmung vor Agenten war also ganz neu. Und ob von den miserablen Bedingungen in Berlin eine abschreckende Wirkung auf potentielle Zuwanderer ausging, ist zweifelhaft.

Im Vorfeld einer Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten zur Entschärfung der Lage in Berlin mußte nun auch die Regierung eine Position in dieser Frage erarbeiten. Der Bundesvertriebenenminister stellte in seinem Bericht fest, daß die genaue Zahl der in Berlin befindlichen Illegalen nicht zu ermitteln sei, schätzte sie aber auf ca. 10 000.[70] Innerhalb der Regierung waren Ablehnung und Befürwortung des Ausflugs Illegaler vertreten. Der Vertriebenenminister stimmte nur einem begrenzten Zuzug zu, der Bevollmächtigte der Bundesrepublik in Berlin, Heinrich Vockel, hatte ähnliche Vorstellungen.[71] Ganz neue Töne schlug der Bundesinnenmini-

---

66 Das Verhältnis Adenauers zu dem Berliner Bürgermeister befand sich aufgrund Reuters anhaltender Kritik an der Außenpolitik des Kanzlers sowieso schon an einem Tiefpunkt (vgl. Kabinettsprotokolle 1953, S. 98, Anm. 43).

67 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 4001 v. 19.1.1953.

68 Vgl. das Protokoll der 76. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 29.1.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.) und den mündlichen Bericht des Gesamtdeutschen Ausschusses (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 4045 v. 29.1.1953).

69 Hierbei waren auch Sicherheitsbedenken gegen einen Ausflug ungeprüfter Zuwanderer maßgeblich (vgl. das Protokoll der 269. Kabinettssitzung am 16.1.1953 [Kabinettsprotokolle 1953, S. 114 f.]).

70 Vgl. den Bericht des Bundesministers für Vertriebene v. 25.1.1953 (BA, B 136/814).

71 Lukaschek selbst hielt ihren Ausflug nur im Notfall für gerechtfertigt, da sich die Unterbringung der Aufgenommenen bereits schwierig gestalte. Ob er die Situation in Berlin schon für einen solchen hielt, geht aus dem Schreiben nicht hervor. Als gangbaren Weg schlug er eine Arbeitsvermittlung der Illegalen mit anschließender Erteilung der Landeszuzugsgenehmigung vor (vgl. die Vorschläge des Vertriebenenministers v. 3.2.1953 für die Chefbesprechung [BA, B 136/814]). Auch Vockel war der Meinung, daß man sich erst in zweiter Linie um die nicht Aufgenommenen kümmern sollte. 10–20 Tsd. könnten aber, am besten nach einem vereinfachten Aufnahmeverfahren, ausgeflogen werden (vgl. das Schreiben Vockels an den Bundeskanzler v. 24.1.1953 [ebd.]).

ster an. Seine Vorschläge, die Illegalen weitgehend den Aufgenommenen gleichzustellen, um eine schnellere Eingliederung zu erreichen, waren zwar weitblickend, standen aber im Gegensatz zu den bisherigen Aufnahmeprinzipien und stießen deshalb auf den Widerstand des Vertriebenenministers.[72]

Die Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Februar 1953 äußerte sich nicht zu den Illegalen.[73] Da die Länder aber eine Aufnahme dieses Personenkreises mittlerweile auch erwogen[74], stand nun seiner Einbeziehung in die allgemeinen Entlastungsmaßnahmen für Berlin nach einem vereinfachten Legalisierungsverfahren, das notwendig war, um die Notaufnahme nicht obsolet zu machen, nichts mehr im Wege.

Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. Februar 1953 als Einleitung einer koordinierten und umfassenden Aufnahmepolitik

Erste Entlastungsmaßnahmen für Berlin waren schon 1952 eingeführt worden. Das Vertriebenenministerium versuchte, auf pragmatische und unauffällige Weise, was auch von den Ländern nicht beanstandet wurde, die Probleme in Berlin zu entschärfen. Bei den Aufnahmen wurde ab Herbst 1952 großzügiger Verfahren und der Ausflug von Zuwanderern schon Mitte 1952 verstärkt.[75]

Die allgemeinen Überlegungen zur Hilfeleistung für Berlin 1953 nahmen ihren Ausgang wie die speziellen zur Überwindung des Illegalenproblems von einem Hilferuf Berlins an Konrad Adenauer vom 5. Januar 1953.[76] Hierbei stand nun das Unterbringungsproblem ganz im Vordergrund. In seinem Brief forderte Berlins Bürgermeister Reuter eine Konferenz mit den Ministerpräsidenten der Länder, da der Abzug von Aufgenommenen ins Stocken geraten sei. Es müßten alle Vorkehrungen getroffen werden, damit ein geregelter Ausflug der Zuwanderer ermöglicht werde.

---

72 Vgl. die Niederschrift über die Ressortbesprechung am 30. 1. 1953 (BA, B 106/24812). Ebenso betrieb der Bundesinnenminister die Einbeziehung der Illegalen in das unten zu behandelnde Flüchtlingsnotleistungsgesetz (vgl. das Protokoll der 275. Kabinettssitzung am 13. 2. 1953 [Kabinettsprotokolle 1953, S. 165–168]).

73 Vgl. das Protokoll der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten am 6. 2. 1953 vom Tag darauf (BA, B 106/28313).

74 Bereits am 30. 1. 1953 forderte die Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen, die Illegalen aus Berlin auszufliegen (vgl. die Entschließung der Landesflüchtlingsverwaltungen [ebd. und BA, B 150/6375]). Der nordrhein-westfälische Sozialminister äußerte sich gegenüber dem Bundesvertriebenenministerium dahingehend, daß es gleichgültig sei, ob die Illegalen über die grüne Grenze oder Berlin einströmten. Bei einer Zuwanderung über Berlin bestehe sogar der Vorteil, daß die Wanderung sichtbar werde und nicht im Dunklen bleibe (vgl. die Aktennotiz des Leiters der Zentralstelle zur Unterbringung der Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone, Peter Paul Nahm, v. 27. 3. 1953 über ein Gespräch mit dem nordrhein-westfälischen Sozialminister [BA, B 150/5691]).

75 Im August und September 1952 wurden insgesamt 16 000 Personen aus Berlin ausgeflogen (vgl. die Ausführungen des Bundesvertriebenenministers in der Begründung zu dem Entwurf einer Verordnung zur vorläufigen Unterbringung von Flüchtlingen aus der sowjetischen Besatzungszone [BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 418/1952 v. 18. 10. 1952]).

76 Vgl. das Schreiben des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Ernst Reuter, an den Bundeskanzler (BA, B 136/814).

Die Regierung teilte nicht die Meinung, daß eine Ministerpräsidentenkonferenz nötig sei, da die Länder über die Notwendigkeit der Hilfe informiert seien.[77] Der Rückstau sei auf die wetterbedingte Einschränkung von Ausflügen zurückzuführen.[78] Veranlaßt erst durch den Antrag der SPD, 80% der Zuwanderer sogleich aus Berlin auszufliegen und im Bundesgebiet zu überprüfen[79], begann die Bundesregierung, eine Verbesserung der Hilfsleistungen für Berlin zu diskutieren, um die Annahme des Antrags zu verhindern. Bereits am 16. Januar legte der Vertriebenenminister dem Kabinett einen Katalog von Sofortmaßnahmen vor.[80] Dieser wurde durch einen ausführlichen Bericht ergänzt. Darin wurde festgestellt, daß momentan 10 000 Aufgenommene auf ihren Ausflug warteten. Um die Situation bei dem anhaltend hohen Zustrom zu entschärfen, sei eine Abkürzung des Notaufnahmeverfahrens durch eine Vergrößerung des Personals und eventuell eine Änderung des Verfahrens selbst sowie die Verstärkung des Ausflugs nötig. Diese Maßnahmen müßten durch die Beschaffung und Bereitstellung von Unterkünften ergänzt werden.[81] Das Kabinett billigte diese eher vage gehaltenen Programmpunkte. Eine vom Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen vorgeschlagene Presseerklärung diesbezüglich, die auch einen Appell an die Bevölkerung der DDR enthalten sollte, nur bei Gefahr zu fliehen[82], wurde vom Finanzminister abgelehnt, da sie als eine finanzielle Festlegung der Bundesregierung verstanden werden könne. Beim Geld hörte also auch in diesem Fall die Hilfsbereitschaft auf. Der Vertriebenenminister wandte sich nun mehrfach an die Länder und bat um eine verstärkte Übernahme aus Berlin und eine Beschleunigung des Wohnungsbaus.[83]

Der Bundesrat befaßte sich ebenfalls mit der Lage Berlins. Sein Flüchtlingsausschuß betonte die grundsätzliche Bereitschaft zur Hilfe, nannte als Voraussetzung dafür aber, daß den Ländern ausreichend Mittel für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt würden.[84] Berlin monierte bei dieser Ge-

---

77 Vgl. das Protokoll der 268. Kabinettssitzung am 9.1.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 98 ff.).

78 Der Vertreter der Bundesregierung in Berlin hoffte, bald den Ausflug erhöhen zu können. Für die Zuwanderer standen jetzt Kasernen zur vorläufigen Unterbringung zur Verfügung. Bereits im Oktober hatte der Vertriebenenminister angekündigt, sich diesbezüglich beim Amt Blank einzusetzen. (Siehe oben, S. 141). Daneben vertrat Jakob Kaiser die Ansicht, daß die DDR mit Hilfe der Fluchtbewegung gezielt versuche, West-Berlin zu ersticken.

79 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 4001 (neu) v. 19.1.1953.

80 Vgl. das Protokoll der 269. Kabinettssitzung am 16.1.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 114 f.).

81 Bericht v. 25.1.1953 (BA, B 136/814).

82 Die vorgeschlagene Presseerklärung ist als Anlage 4 der Kabinettssitzung ohne Datum erhalten (ebd.).

83 Vgl. die Schreiben des Bundesvertriebenenministers an die Landesflüchtlingsverwaltungen v. 23.1. (ebd.) und 28.1.1953 (BA, B 150/6378). Wiederholte Vorstöße des Bundesarbeitsministers, das Problem durch eine Forcierung der Auswanderung nach Kanada zu lösen, wurden mit dem Hinweis auf die vermutlich negative Aufnahme solcher Pläne in der Öffentlichkeit abgelehnt (vgl. die Protokolle der 268., 272. und 273. Kabinettssitzungen am 16. und 23.1. sowie am 3.2.1953 [Kabinettsprotokolle 1953, S. 100, 145 und 151]).

84 Vgl. das Kurzprotokoll der 44. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 14.1.1953 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1953). Die Länder selbst standen ähnlichen Forderungen der Kommunen gegenüber (vgl. das Schreiben des Deutschen Städtetages an die Ministerpräsidenten der Länder v. 27.1.1953 [BA, B 150/6378]).

legenheit, daß es an einer langfristigen Planung der Unterbringung fehle. Dem wurde jedoch durch die parallel erfolgende Entscheidung zu einer Gesamtplanung, die vom Innen- und Vertriebenenminister ausging, Rechnung getragen.[85] Außerdem gab der Ausschuß eine Erklärung im Sinne des SPD-Antrags ab. Das Plenum schloß sich dem Votum des Ausschusses an.[86]

Nachdem sich nun verschiedene Gremien, allen voran Bundestag und Bundesrat, mit dem Thema beschäftigten, war der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen der Meinung, daß die Bundesregierung wieder aktiv werden müsse. Da in dieser Frage die Zusammenarbeit mit den Ländern unumgänglich sei, griff er den Vorschlag von Reuter auf und regte eine Konferenz des Kanzlers mit den Ministerpräsidenten an, dem vom Kabinett sogleich zugestimmt wurde.[87] Es wollte offenbar den Eindruck vermeiden, ein solch wichtiges Problem zu vernachlässigen.

Im Vorfeld der Konferenz wurde eine Klärung der Wohnungsbaufinanzierung im Kabinett erzielt. Am 28. Januar einigten sich die Bundesminister der Finanzen, des Innern und für Wohnungsbau auf die am 19. Januar[88] vorgeschlagene Summe von 90 Mio. D-Mark aus den Mitteln des sozialen Wohnungsbaus, die wie Kriegsfolgehilfemittel 85% der Baukosten decken sollten.[89] Damit war eine wesentliche Hürde auf dem Weg zu einer Übereinkunft mit den Ländern gefallen.

Der Bundestag lehnte zwischenzeitlich den SPD-Antrag auf Ausflug von 80% der Zuwanderer aus Berlin auf Betreiben von Regierung und Koalitionsparteien ab. Lediglich ein verstärkter Ausflug wurde gefordert. In bezug auf die Unterbringungsprobleme wurde bereits auf die finanzielle Hilfe des Bundes hingewiesen.[90]

Am 6. Februar kamen schließlich Bundesminister und Ministerpräsidenten beim Kanzler zusammen.[91] Im Mittelpunkt stand, wie Berlin entlastet und der Flüchtlingsstrom bewältigt werden könne.[92] Eine Verlegung des Notaufnahmeverfahrens aus Berlin heraus für einen Teil der Zuwanderer wurde vom Vertriebenenminister wieder deutlich abgelehnt. Reuter betonte, für ihn sei diese Frage zweitrangig, es käme darauf an, daß Berlin entlastet werde. Dazu erklärten sich die Länder prinzipiell bereit. Nachdem der Fi-

---

85 Siehe oben, S. 142.

86 Vgl. BR, sten. Ber., 99. Sitzung am 23.1.1953, S. 30 f.

87 Vgl. das Protokoll der 271. Kabinettssitzung am 23.1.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 134 f.).

88 Siehe S. 142.

89 Die Ergebnisse der Besprechung sind als Anlage 4 einem Vermerk für die Chefbesprechung am 6.2. vom gleichen Datum beigefügt (BA, B 136/814). Das Kanzleramt favorisierte wohl eine Finanzierung aus den zur Verfügung stehenden Kriegsfolgehilfemitteln selbst (vgl. einen Vermerk v. 26.1.1953 [ebd.]).

90 Vgl. das Kurzprotokoll der 76. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 29.1.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

91 Vgl. das Protokoll der Besprechung der Regierung mit den Ministerpräsidenten am 6.2.1953 (BA, B 106/28313).

92 Schon am 30.1. war im Kabinett ein Hilfsangebot der Vereinten Nationen erörtert worden. Bei der Situationsbeschreibung erwähnte Vockel auch die Möglichkeiten einer Hilfe durch das Ausland (vgl. das Protokoll der 272. Kabinettssitzung am 30.1.1953 [Kabinettsprotokolle 1953, S. 145]).

nanzminister ausgeführt hatte, in Anbetracht des wachsenden Zustroms sei er bereit, die Wohnungsbaumittel von 90 auf 180 Mio. D-Mark zu verdoppeln, einigte man sich auf den Abflug von 30 000 Zuwanderern monatlich aus Berlin. Ein großzügiges Wohnungsbauprogramm sollte mit den Mitteln des Finanzministers eingeleitet werden. Um eine behelfsmäßige Unterbringung bis zur Fertigstellung der Wohnungen durchführen zu können, sollte der Bau geeigneter Unterkünfte intensiviert und ein Bundesgesetz geschaffen werden, das die Inanspruchnahme von öffentlichen und privaten Räumen ermögliche. Alle erforderlichen Maßnahmen sollten von einer neu zu schaffenden Zentralstelle im Bundesvertriebenenministerium koordiniert werden. Zur Ergänzung dieser Hilfsmaßnahmen forderte der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen wiederum, Appelle an die Bevölkerung der DDR zu richten, so lang als möglich in der Heimat auszuharren, deren Wirksamkeit allerdings bezweifelt wurde.[93]

Das Ergebnis der Besprechung erfüllte genau die Forderungen, die die Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen in einer Entschließung am 30. Januar aufgestellt hatte.[94] Da sie aber auch nicht den Vorstellungen der Regierung entgegenliefen, zeigt sich hier, daß die Erfordernisse der Situation allseits ähnlich eingeschätzt wurden, auch mußten alle Seiten Opfer bringen.

Schließlich war eine Einigung über eine koordinierte und umfassende Aufnahmepolitik gelungen.

Die Verlängerung der Verordnung zur vorläufigen Unterbringung

Zur behelfsmäßigen Unterbringung betrieb der Vertriebenenminister zunächst die erneute Verlängerung der Verordnung zur vorläufigen Unterbringung der Zuwanderer. Schon in den Berichten zur Lage der Flüchtlinge wurde von ihm ausgeführt, daß zwar nur Nordrhein-Westfalen davon Gebrauch gemacht habe, das Land aber bereits 12 000 Zuwanderer in anderen Ländern untergebracht habe und ohne die Verordnung nicht in der Lage sei, seine Aufnahmeverpflichtung zu erfüllen.[95] Da sich auch die Landesflüchtlingsverwaltungen für eine Weitergeltung ausgesprochen hatten[96], passierte eine erneute Verlängerung bis zum Ende des Jahres 1953 das Kabinett[97] und den Bundesrat[98] problemlos.

---

93 Insbesondere Reuter beurteilte den Erfolg solcher Maßnahmen sehr skeptisch.

94 Vgl. die Entschließung der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen v. 30. 1. 1953 (BA, B 106/28313 und B 150/6375).

95 Vgl. den Bericht des Bundesvertriebenenministers über die Entwicklung des Notaufnahmeverfahrens v. 25. 1. 1953 (BA, B 136/814).

96 Vgl. die Entschließung der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen v. 30. 1. 1953 (BA, B 106/28313 und B 150/6375).

97 Vgl. das Protokoll der 278. Kabinettssitzung am 27. 2. 1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 189).

98 Vgl. BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 94/1953 v. 7. 3. 1953.

Das Flüchtlings-Notleistungsgesetz vom 9. März 1953

Doch die Verlängerung der Verordnung erschien nicht ausreichend. Schon die Landesflüchtlingsverwaltungen gaben den Anstoß, darüber hinaus zu gehen:

> »Außerdem muß eine bundesgesetzliche Handhabe zur beschleunigten Inanspruchnahme von Räumen, die sich zur Massenunterbringung eignen, unverzüglich geschaffen werden.«[99]

Der Vorschlag wurde vom Vertriebenenminister bei der Vorbereitung der Besprechung mit den Ministerpräsidenten aufgegriffen und eine Anwendung des Reichsleistungsgesetzes oder der Erlaß eines eigenen Flüchtlingsnotgesetzes erwogen.[100] Das Kanzleramt schloß sich dieser Auffassung an.[101] So konnte bei der Besprechung am 6. Februar einstimmig beschlossen werden, ein Gesetz auf den Weg zu bringen,

> »das den Ländern das Recht gibt, öffentliche und private Räume und Gebäude für die Belegung mit Flüchtlingen in Anspruch zu nehmen. In dem Gesetz soll ein Weisungsrecht des Bundes gegenüber den Ländern und der Länder gegenüber den Gemeinden vorgesehen werden.«[102]

Gerade in den hier angedeuteten Weisungsbefugnissen spiegeln sich die Schwierigkeiten, Unterbringungsmaßnahmen auf der jeweils nächsten Kompetenzebene durchzusetzen.[103] In der bald folgenden interministeriellen Besprechung[104] wurde offen geäußert, daß die Länder eine Handhabe zum Durchgreifen in die Gemeinden wünschten, es aber scheuten, diese selbst zu schaffen. Diesen den Unmut der Gemeinden und mancher Bevölkerungskreise heraufbeschwörenden Schritt überließen sie deshalb dem Bund.

Die Besprechung legte auch die Grundlinien für die gesetzliche Regelung fest. Sie sollte sich am gerade im Innenministerium vorbereiteten Bundesleistungsgesetz orientieren, weshalb auch dieses Ministerium beauftragt wurde, einen Entwurf auszuarbeiten. Er wurde bereits am folgenden Tag vorgelegt. Bei der Erörterung des Gesetzentwurfs in einer weiteren Besprechung[105]

---

99 Entschließung der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen v. 30. 1. 1953 (BA, B 106/28313 und B 150/6375).

100 Vgl. die Erläuterungen zum Tagesordnungsvorschlag des Bundesvertriebenenministers, am 3. 2. 1953 dem Kanzleramt übersandt (BA, B 150/6375).

101 Vgl. den Vermerk des Kanzleramts für die Chefbesprechung am 6. 2. 1953 vom gleichen Datum (BA, B 136/814).

102 Niederschrift der Besprechung der Regierung mit den Ministerpräsidenten am 6. 2. 1953 v. 7. d.M. (BA, B 106/28313).

103 Insbesondere Nordrhein-Westfalen hatte diese Probleme beim Wohnungsbau. Hier konnten die zur Verfügung stehenden Mittel nicht abgerufen werden, da die Gemeinden kein Bauland freigaben (vgl. die Ausführungen von Oberregierungsrat Zdralek bei der interministeriellen Besprechung am 10. 2. 1953 [BA, B 136/814]).

104 Vgl. ebd. An der Besprechung nahmen Vertreter der Bundesministerien für Vertriebene, des Innern, der Finanzen, der Justiz, für Wohnungsbau, für Gesamtdeutsche Fragen und für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie des Kanzleramtes und der Dienststelle Blank teil.

105 Vgl. das Ergebnisprotokoll der interministeriellen Besprechung am 12. 2. 1953, an der keine Vertreter des Wohnungsbauministeriums und des Kanzleramtes mehr teilnahmen (ebd.).

stellten die Ministerien ganz klar heraus, daß eine Enteignung der entsprechenden Räume nicht zugelassen werde.[106]

Die strittigen Punkte wurden jedoch erst im Kabinett entschieden.[107] So war der Innenminister der Meinung, daß zu einer umfassenden Erleichterung der Lage auch die Einbeziehung der Illegalen in das Gesetz zweckmäßig sei. Demgegenüber sah man im Vertriebenenministerium dadurch wieder das Notaufnahmegesetz ausgehöhlt und einen Sog auf die Bevölkerung der DDR entstehen. Das Kabinett räumte jedoch vor allem der Hilfe für Berlin Priorität ein und schloß sich der Auffassung des Innenministers an. Diese Gewichtung wurde im Fall der zuständigen Behörden nicht durchgehalten: Auf Antrag des Finanzministers wurde die Zusammenfassung von Leistungsanforderung und Festsetzung der Entschädigung dafür in einer Behörde aus Gründen der Kostenminimierung aufgehoben.[108] Der Besorgnis von Blank, die Belegung von Kasernen könne die Erfüllung von EVG-Verpflichtungen verhindern, erwiderte der Innenminister, daß man sich der diesbezüglich begrenzten Möglichkeiten durchaus bewußt sei. Schließlich wurde der Bundesrat gebeten, das so beschlossene Gesetz möglichst schnell zu verabschieden.

In der Tat behandelte der Bundesrat den Entwurf nicht nach der Geschäftsordnung. Vor der Behandlung in den Ausschüssen leitete er ihn bereits an den Bundestag weiter, um seine Änderungsvorschläge in dessen Beratungen mit einfließen zu lassen. Lediglich einen Antrag auf Einbeziehung Berlins fügte er schon jetzt bei.[109]

In den Ausschußbehandlungen waren vor allem drei Komplexe umstritten.[110] Einmal stellte Berlin aus praktischen Gründen den Antrag, den Stichtag der Zuwanderung ins Bundesgebiet oder nach West-Berlin, der ins Gesetz aufgenommen worden war, damit nur die Zuwanderer der letzten Monate in den Genuß des Gesetzes kommen sollten, vom 1. Januar 1952 auf den 1. Juli 1951 zu verlegen. Einige Teilnehmer an der Diskussion, vor allem die Vertreter der Länder, hielten an dem Stichtag fest, um den Bezug zur aktuellen Lage deutlich herauszustreichen. Schließlich setzte sich der Antrag Berlins aber durch, nachdem der Staatssekretär des Gesamtdeutschen Ministeriums erklärt hatte, daß es doch gleichgültig sei, wer ausgeflogen werde. Erstaun-

---

106 Hessen hatte eine Enteignung vorgeschlagen, was aber aus Gründen der Rechtssicherheit abgelehnt wurde (vgl. einen Vermerk des Innenministeriums v. 12.2.1953 [BA, B 106/28313]).

107 Vgl. das Protokoll der 275. Kabinettssitzung am 13.2.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 165–168).

108 Was die Höhe der möglichen Strafe bei einer Leistungsentziehung anging, einigten sich Innen- und Justizminister auf einen Mittelwert.

109 Vgl. BR, sten. Ber., 101. Sitzung am 20.2.1953, S. 111 f.

110 Die Protokolle der Beratungen aller Bundesrats- und Bundestagsausschüsse finden sich im BtA, I–390. Ausgenommen davon ist lediglich die ergiebigste Niederschrift, das Protokoll der 80. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 27.2.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.), bei der aufgrund der ausnahmsweise parallel verlaufenden Ausschußbehandlung im Bundesrat auch Vertreter der Länder anwesend waren, um die Vorschläge des Bundesrates zu unterbreiten. Somit waren alle Positionen in der Sitzung vertreten.

licherweise hatte man im Gesamtdeutschen Ministerium, das doch sonst so häufig mit der Angst vor einer Sogwirkung der Bundesrepublik von einer Gewährung von Rechten an jüngst Geflohene abriet, keine Bedenken gegen einen Stichtag, durch den sogar noch Ankommende bevorzugt wurden. Zweitens versuchten die Länder, ihre Rechte in dem Gesetz auszubauen, aber nur ein Teil ihrer Änderungsanträge wurde vom Bundestag übernommen. Schließlich setzten sich verschiedene Gruppen für ihre Befreiung von der Leistungspflicht ein. Entsprechende Anträge wurden von außen an den Gesetzgeber herangetragen[111], aber nicht berücksichtigt, um nicht eine Lawine derartiger Anträge von allen Seiten auszulösen.[112]

Im Bundestag wurde das Gesetz ohne große Aussprache problemlos angenommen. Nur die KPD polemisierte gegen die Zuwanderer, die allesamt nur Opfer einer westlichen »Hetzpropaganda« seien und forderte statt des Gesetzes deren Einstellung.[113] Gleichzeitig wurde als Ergänzung eine Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP und FU angenommen, die einerseits die Hilfsbereitschaft den Menschen aus der DDR gegenüber herausstellte, aber auch die »tiefe Verbundenheit« mit den in der DDR Ausharrenden ausdrückte, die »eine hohe nationale Aufgabe« erfüllten.[114] Mit dieser Würdigung der Dagebliebenen sollte zum weiteren Aushalten motiviert werden. Darüber hinaus wollten die Unterzeichner die Verbrechen in der DDR der Weltöffentlichkeit zum Bewußtsein bringen. Mit der Interpretation der Fluchtbewegung als »ein Stück des kalten Krieges« wurde gleichzeitig an die moralische Verpflichtung »aller freien Völker Europas und der Welt« zur Unterstützung der Zuwanderer appelliert. So wurde versucht, den nationalen Rahmen des Problems und damit der Hilfeleistung zu sprengen.

Der Bundesrat stimmte dem Gesetz zu, obwohl nicht alle seiner Änderungsvorschläge berücksichtigt worden waren, und machte sich auch die Entschließung des Bundestags zu eigen.[115]

Das Gesetz regelte die Inanspruchnahme von Räumen und Gebäuden für die Unterbringung von Zuwanderern aus der DDR. In seinem ersten Teil waren der Umfang der Leistungspflicht, die Pflichten von Leistungsempfän-

---

111 So forderte der Deutsche Städtetag am 24. 2. 1953, Jugendherbergen, wenn nicht auszunehmen, so doch ihrem Charakter entsprechend zu verwenden (BA, B 150/5691). Der Hotel- und Gaststättenverband forderte die generelle Herausnahme aus der Leistungspflicht (vgl. das Schreiben des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes an alle Fraktionen des Bundestages v. 3. 3. 1953 [BA, B 106/28314]). Die Fuldaer Bischofskonferenz setzte sich für die Herausnahme der Kirchen, Schulen und Krankenhäuser ein (vgl. das Schreiben von Prälat Böhler im Auftrag der Bischofskonferenz an Ministerialrat Forschbach v. 25. 2. 1953 [BA, B 106/28313]), aber das war bereits in § 5, Absatz 2 des Regierungsentwurfs geschehen (vgl. den Regierungsentwurf [BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 4095 v. 23. 2. 1953]).

112 Allerdings sah der Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, daß die Anliegen der Jugendherbergen und des Gastgewerbes nicht ganz unberechtigt waren und sprach sich im Plenum für ihre vorsichtige Berücksichtigung aus (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 15, 1. Wp., 252. Sitzung am 4. 3. 1953, S. 12086–12091).

113 Ebd.

114 BT, sten. Ber., Anlagen, 1. Wp., Umdruck Nr. 780 v. 4. 3. 1953. BtA, I–390.

115 Vgl. BR, sten. Ber., 102. Sitzung am 6. 3. 1953, S. 118 f.

gern und -pflichtigen und die Entschädigung festgelegt und im zweiten das Verfahren der Inanspruchnahme bestimmt. Die Regelung sollte der Entlastung Berlins dienen und war daher eng begrenzt auf die vorläufige Unterbringung von »Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone oder dem sowjetisch besetzten Sektor von Berlin« (§ 1). Sie sah Enteignungen nur für verbrauchbare Güter, gedacht war vor allem an Heizmaterial, vor. Der Regelfall war die Anforderung zum Gebrauch. Außerdem hatte das Gesetz subsidiären Charakter: Es sollte lediglich dann zu den genannten Zwangsmaßnahmen gegriffen werden, wenn der Bedarf an Wohnraum auf andere Weise nicht gedeckt werden konnte (§ 2). Die Länder hatten das Gesetz durchzuführen, aber durch die Mitwirkung des Bundes wurde eine einheitliche Ausführung gewährleistet.[116]

Um sich abzeichnenden Befürchtungen in der Bevölkerung entgegenzutreten, erläuterten Vertreter des Innen- und des Vertriebenenministeriums im Rundfunk Ziel und Grundlinien des neuen Gesetzes. Dabei hoben sie besonders darauf ab, daß Enteignungen nicht vorgesehen seien und daß jede Leistungsanforderung entschädigt werde. Auch die Problemfälle wurden angesprochen.[117] Wie nötig eine solche Aufklärung war, zeigt ein Brief, der am 13. Februar 1953 im Kanzleramt eingegangen war. In ihm kommt nicht nur die Angst der Hausbesitzer vor einer Einquartierung zum Ausdruck[118], es werden auch drastische Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, eine solche Belegung zu vermeiden. »Landschaftlich schön gelegene ... geschlossene« Barackensiedlungen seien für die »Durchsicht« der Zuwanderer und deren Akklimatisierung »beste Stätten«.[119] Die Eingabe zeigt erneut, daß es mit der vielbeschworenen Hilfsbereitschaft im Westen oft nicht weit her war, wenn eigene Besitzstände in Gefahr gerieten.

Insgesamt war die Erarbeitung und Verabschiedung des Flüchtlings-Notleistungsgesetzes jedoch ein Beweis für den Willen aller Beteiligten, rasch eine Entschärfung der Situation herbeizuführen. Nur vier Wochen verstrichen zwischen dem Beschluß der Ministerpräsidenten, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen, und seiner Verabschiedung.

---

116 Vgl. das Gesetz über Leistungen zur Unterbringung von Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone oder dem sowjetisch besetzten Sektor von Berlin (Flüchtlings-Notleistungsgesetz) v. 9. 3. 1953 (BGBl. Teil I, Nr. 9 v. 9. 3. 1953, S. 45–50) sowie die Ausführungen in den Sprechzetteln, die Ministerialrat Forschbach vom Innenministerium für die Plenarsitzungen von Bundesrat am 20. und Bundestag am 26. 2. 1953 vorbereitet hatte (BA, B 106/28313).

117 Vgl. das Protokoll eines Gesprächs mit Ministerrialrat Forschbach vom Innenministerium und Ministerialdirektor Nahm vom Vertriebenenministerium im NWDR am 5. 3. 1953 (BA, B 106/28314).

118 Wohnräume durften nach § 7, Absatz 3 des Flüchtlings-Notleistungsgesetzes nicht angefordert werden.

119 Schreiben von Barbara Koch an den Bundeskanzler v. 10. 2. 1952 (BA, B 106/28314). Der Barackenbau wurde mittlerweile aber von der Regierung aus ökonomischen, politischen und sozialen Gründen abgelehnt. Vgl. die Mitteilung der Bundesminister der Finanzen, für Wohnungsbau, des Innern und für Vertriebene an die zuständigen Länderminister bezüglich der Unterbringung von Flüchtlingen aus der Sowjetzone im Bundesgebiet zur Entlastung Berlins v. 12. 2. 1953 (BA, B 136/814). Der Flüchtlingsbegriff wurde hier erneut auf die gesamte Gruppe der Zuwanderer bezogen.

Das Gesetz wurde bis Ende 1955 nur von drei Ländern in insgesamt siebzehn Fällen angewandt.[120] Daraus läßt sich entnehmen, daß bei ihm gar nicht die tatsächliche Anwendung im Vordergrund stand, sondern die Länder lediglich ein Druckmittel gegenüber den Städten und Gemeinden in der Hinterhand haben wollten, das ihnen die Belegung von Räumlichkeiten mit Zuwanderern erleichterte. Das schien ihnen unerläßlich, um ihren Aufnahmeverpflichtungen nachkommen zu können.

Die Zentralstelle zur Aufnahme und Unterbringung von Sowjetzonenflüchtlingen

Die von der Ministerpräsidentenkonferenz vorgeschlagene Zentralstelle zur Unterbringung von Zuwanderern aus der sowjetischen Besatzungszone wurde am 10. Februar vom Kabinett eingerichtet und dem Bundesvertriebenenminister unterstellt. Ihr Leiter wurde der hessische Ministerialdirektor Peter Paul Nahm, der in der zweiten Wahlperiode Staatssekretär im Bundesvertriebenenministerium wurde.[121] Aufgabe der Stelle war es, geeignete Objekte für die vorläufige Unterbringung der Zuwanderer ausfindig und bezugsfertig zu machen. Daneben mußte sie aber auch den Ausflug der Zuwanderer aus Berlin organisieren.[122] Zunächst war die mangelnde Aufnahmebereitschaft der Länder ein Hindernis. Vor allem Nordrhein-Westfalen, das die Absprachen der Ministerpräsidentenkonferenz nicht umsetzte, sträubte sich mit dem Hinweis auf eigene Schwierigkeiten und die ablehnende Haltung der Bevölkerung gegen eine verstärkte Aufnahme.[123] Nahm machte Vorschläge, wie diese durchaus ernst genommenen Hindernisse ausgeräumt werden könnten. Gerade eine weitere Belastung der Bevölkerung schien auch ihm nur durchsetzbar, wenn die öffentliche Hand hier selbst zumindest symbolisch ein Beispiel gebe.[124] Das Recht, über Bundeseigentum zu verfügen, wurde der Zentralstelle jedoch vom Kabinett nicht zugestanden.[125]

Nachdem die Voraussetzungen für ihre Aufnahme geschaffen waren, bestand die Aufgabe Nahms darin, möglichst viele Zuwanderer aus Berlin ausfliegen zu lassen. In Verhandlungen mit den Fluggesellschaften, in die das

---

120 Baden-Württemberg hatte das Gesetz zehnmal, Hessen sechsmal und Rheinland-Pfalz einmal angewandt (vgl. die Antworten der Länder auf die Frage der Regierung nach der Notwendigkeit einer Verlängerung des Flüchtlings-Notleistungsgesetzes v. Herbst 1955 [BA, B 150/5687]).

121 Vgl. das Protokoll der 274. Kabinettssitzung am 10.2.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 154 f.).

122 Vgl. zur Tätigkeit der Zentralstelle vor allem die Bestände BA, B 136/814 und 815.

123 Vgl. das Schreiben des Leiters der Zentralstelle für die Unterbringung der Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone, Peter Paul Nahm, an das Kanzleramt v. 21.2.1953 (BA, B 136/814).

124 Nahm hoffte, mit Hilfe des Regierenden Bürgermeisters von Berlin und der Städte so viel Druck auf Nordrhein-Westfalen ausüben zu können, daß es den Widerstand aufgeben werde (vgl. ebd.). Als »mitreißende Leistung« des Bundes schlug er vor, den Neubau für das Vertriebenenministerium zunächst für die Unterbringung von Zuwanderern zu nutzen (vgl. das Schreiben Nahms an Adenauer v. 25.2.1953 [ebd.]).

125 Vgl. die Kabinettsvorlage des Vertriebenenministers v. 3.3.1953 und sein Vermerk zu der Kabinettssitzung am 6. d.M. v. 7. d.M. (BA, B 106/28314).

Kanzleramt und die Alliierte Hohe Kommission eingeschaltet wurden und schließlich den Einsatz von Militärmaschinen vereinbarten[126], mußte eine hohe Ausflugquote vor allem gegen wirtschaftliche Interessen durchgesetzt werden. Nahm erreichte, daß die Quote Mitte Februar auf 1 000 Ausgeflogene täglich erhöht wurde[127] und einen Monat später für fünf Wochen auf 1400 Ausflüge pro Tag festgelegt wurde.[128] Insgesamt liefen in den Monaten Januar bis April 1953 147 000 Personen die Notaufnahmelager an, 145 000 durchliefen das Verfahren, 130 000 wurden zum Abflug bereitgestellt und 108 000 ausgeflogen.[129] Als Mitte März der Höhepunkt der Zuwanderung überschritten war, wurden die Entlastungsbemühungen als überaus erfolgreich bewertet.[130] Selbst eine zusätzliche Überprüfung der Illegalen erschien bei der zügigen Abfertigung in den verstärkten Aufnahmeausschüssen möglich.[131] Deshalb blieb es bis zum deutlichen Rückgang der Zuwanderung im Sommer des Jahres bei einem Ausflug auf hohem Niveau.

Mittlerweile machte sich in der Regierung aber Unmut über das Verhalten Berlins breit. Zunächst gab das Innenministerium den Eindruck weiter, daß die Berliner Verwaltung die Arbeit von Bundesstellen behindere.[132] Beobachtungen des Leiters der Zentralstelle bestätigten schließlich, daß Berlin teilweise gegen den Bund handelte: Die Zahlen der von Berlin angegebenen sich in der Stadt aufhaltenden Zuwanderer waren zu hoch gegriffen und es war nicht berücksichtigt worden, daß ein Teil der Zuwanderer Berlin gar nicht verlassen wollte[133], so daß Berlin ab Ende März 1953 die Ausflugquoten nicht mehr erfüllen konnte. Demgegenüber waren in den Jugendlagern von den Bundesbehörden 3 500 Personen angetroffen worden – drei Mal so viele, wie Berlin angegeben hatte. Auch die Vorwürfe Berlins in bezug auf die Dauer des Notaufnahmeverfahrens waren nicht mehr berechtigt. Aus alldem wurde geschlossen, daß Berlin wohl nicht mit einer so raschen Entlastung gerechnet hatte und die SPD-Regierung in Berlin das Flüchtlingsproblem im Wahljahr ausnutzen wollte.[134] Ganz von der Hand zu weisen

---

126 Vgl. das Protokoll der 280. Kabinettssitzung am 6. 3. 1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 207).

127 Vgl. die Mitteilung Nahms an den Berliner Senator für Sozialwesen v. 18. 2. 1953 (BA, B 136/814).

128 Vgl. das Schreiben Nahms an den Civil Aviation Board v. 10. 3. 1953 (ebd.). Zum Vergleich: Ende 1952 wurden etwa 10 000 Zuwanderer monatlich aus Berlin ausgeflogen (siehe oben Teil a.).

129 Vgl. den Bericht Nahms in der 85. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses des Bundestages am 7. 5. 1953 (BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 1. Wp.).

130 Ebd.

131 Vgl. die Mitteilung des Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin an den Kanzler v. 11. 3. 1953 (BA, B 136/815). Ab April konnte sogar der Rückstau, der sich durch die nicht erfüllten Aufnahmeverpflichtungen gebildet hatte, abgebaut werden. Deshalb wurde für die Zukunft wieder eine Verringerung der Ausflugszahlen in Aussicht genommen. Bericht Nahms an den Kanzler v. 23. 3. 1953 (ebd.).

132 Vgl. das Schreiben des Bundesinnenministers an den Bundeskanzler v. 3. 3. 1953 (BA, B 136/814).

133 In einem Schreiben an das Kanzleramt v. 26. 2. 1953 stellte Nahm fest, daß 1 200 der Aufgenommenen gar nicht mehr auffindbar seien, die schlechte Unterbringungssituation wohl eine abschreckende Wirkung besitze (ebd.).

134 Vgl. die Anlage zum Schreiben des Leiters der Zentralstelle an Adenauer v. 23. 3. 1953 (BA, B 136/815).

sind diese Vermutungen bei dem widersprüchlichen Verhalten Berlins in dieser Lage nicht.

Die Finanzierung des Wohnungsbaus

Nach der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Februar 1953 stand bei der Wohnungsbaufinanzierung zunächst eine Einigung über die Verteilung der vom Finanzminister zugesagten 180 Mio. D-Mark an. Der Vorschlag des Finanzministers, die Hälfte der Mittel nach dem Verteilungsschlüssel, die andere an Bundesländer zu verteilen, die Probleme bei der Unterbringung hatten[135], fand die Zustimmung des Kabinetts.[136] Die Landesflüchtlingsverwaltungen forderten darüber hinaus, daß auch ein Wohnungstausch ermöglicht werde: Es dürfe keine Verpflichtung bestehen, die neuerstellten Wohnungen mit Zuwanderern zu belegen. Es müsse genügen, wenn sie im den Mitteln entsprechenden Umfang in Wohnungen, dabei konnte es sich auch um Altbauten handeln, eingewiesen würden.[137] Damit sollte wohl das Gefühl der Benachteiligung durch die Zuweisung von Neubauwohnungen an die Zuletztgekommenen bei den Einheimischen vermieden werden. Der Vorschlag wurde in die Richtlinien übernommen. Die Länder, vor allem wohl diejenigen, die ein großes Zuwandererkontingent aufzunehmen hatten, waren mit der vorgeschlagenen Mittelverteilung nicht einverstanden und wiederholten die alte Forderung Nordrhein-Westfalens, jeden Zuwanderer mit Mitteln auszustatten. So wurde schließlich der ganze Betrag nach dem Verteilungsschlüssel zur Verfügung gestellt, war dadurch aber auf eine ganz bestimmte Anzahl von Zuwanderern zu beziehen.[138]

Schon ab März 1953 beklagte sich Nordrhein-Westfalen erneut über Aufnahmeschwierigkeiten und forderte mehr Mittel. Der Finanzminister lehnte das im Gegensatz zu seinen Kollegen deutlich ab.[139] Die Forderungen verstummten jedoch nicht.[140] Ab Mai bekam das Land massive Unterstützung aus der Regierung. Im Vertriebenenministerium wurde gesehen, daß die bisher bewilligten Mittel nur für die bis etwa Mai kommenden Zuwanderer ausreichten. Die Aufnahmebereitschaft der Länder drohte drastisch zu sinken, falls nicht rechtzeitig Mittel bereitgestellt wurden.[141] Andere Ressorts

---

135 Vgl. das Kurzprotokoll über die interministerielle Besprechung am 10.2.1953 (BA, B 136/814).

136 Vgl. das Protokoll der 275. Kabinettssitzung am 13.2.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 165).

137 Vgl. den Bericht über die Tagung der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen am 19.2.1953 (BA, B 150/5691).

138 Vgl. die Ausführungen des Leiters der Zentralstelle im Bundesvertriebenenministerium, Nahm, an Ministerialdirigent Kehren vom nordrhein-westfälischen Sozialministerium v. 23.2.1953 und den Erlaß der Bundesminister der Finanzen, für Wohnungsbau, des Innern und für Vertriebene an die Länder v. 24.2.1953 (BA, B 150/5708).

139 Vgl. den Vermerk über eine Besprechung der Bundesminister für Vertriebene und des Innern mit dem Sozialminister von Nordrhein-Westfalen am 12.3.1953 und den über die Stellungnahme des Finanzministers vom folgenden Tag (BA, B 106/9848).

140 Vgl. das Schreiben des nordrhein-westfälischen Sozialministers an den Bundesvertriebenenminister v. 11.4.1953 (BA, B 150/5708).

141 Vgl. den Bericht Nahms in der 85. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses des Bundestages am 7.5.1953 (BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 1. Wp.).

schlossen sich an. Auf einer interministeriellen Besprechung war man sich deshalb einig, daß neue Mittel vorausschauend zur Verfügung gestellt werden müßten. Der Finanzminister wollte aber keine Zusage geben, nach der weiterhin für jeden Flüchtling ein fester Betrag bereitzustellen sein würde.[142] Trotz der Absprache dauerte es deshalb noch fast zwei Monate, bis tatsächlich Mittel zur Verfügung gestellt wurden, obwohl die Länder zusammen mit dem Wohnungsbau- und Vertriebenenministerium immer stärker drängten und forderten. Unterdessen verlangten die Alliierten einige Kasernen zur eigenen Nutzung.[143] Die Unterbringungskapazität einzelner Länder war so geschrumpft, daß wieder auf den Barackenbau zurückgegriffen werden mußte.[144]

Anfang Juli 1953 ergriff der Vertriebenenminister deshalb erneut die Initiative. Er schilderte dem Kabinett die Lage sowie den Stand der Verhandlungen und forderte eine endgültige Regelung der Wohnungsbaufinanzierung.[145] Daraufhin kam es zu einer Ministerbesprechung unter Vorsitz des Vizekanzlers.[146] Hier wurde das Prinzip der pro-Kopf-Finanzierung vom Finanzministerium nicht mehr in Frage gestellt, aber unter Protest des Innen-, Wohnungsbau- und Vertriebenenministers durchgesetzt, Mittel nur noch für etwa die Hälfte der Zuwanderer zu gewähren, da das dem tatsächlichen Bedarf entspreche.[147] Eine Bereitstellung der benötigten 100 Mio. D-Mark war aber immer noch nicht möglich, da nicht geklärt werden konnte, ob der Betrag über eine Anleihe zu finanzieren (Wohnungsbauministerium) oder dem normalen Wohnungsbauetat zu entnehmen sei (Finanzministerium), was zu einer Einschränkung anderer Wohnungsbauvorhaben des Bundes führen würde.

Das Kanzleramt hatte zunächst die abwartende Haltung des Finanzministers geteilt.[148] Nach den Ereignissen um den 17. Juni 1953 aber änderte es unter Berufung auf die politische Bedeutung der Frage seine Position.[149] Als eine Ministerbesprechung gescheitert war, wies daher Adenauer persönlich den Finanzminister an, aus politischen Gründen von einer rein haushaltsmäßigen Betrachtung des Sachverhalts abzusehen und einer Anleihe zuzustimmen.[150] So konnten schließlich am 6. August 1953 weitere 100 Mio.

---

142 Vgl. den Bericht über die interministerielle Besprechung am 15.5.1953 (BA, B 150/5708).

143 Vgl. das Schreiben des Bundesinnenministers an die Landesregierungen von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen v. 2.6.1953 (BA, B 106/9848).

144 Vgl. die Niederschrift der Besprechung des Vertriebenenministeriums mit den Landesflüchtlingsverwaltungen am 15./16.7.1953 (BA, B 150/846). Die lagermäßige Unterbringung in Baracken war nach dem Überleitungsgesetz unzweifelhaft zu 85% vom Bund zu tragen.

145 Vgl. die Kabinettsvorlage v. 6.7.1953 (BA, B 136/815). Am gleichen Tag forderte der Leiter der Zentralstelle den Finanzminister selbst ultimativ auf, zu einer Besprechung über das Thema einzuladen (BA, B 150/5708).

146 Vgl. das Protokoll der Ministerbesprechung am 10.7.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 390–396).

147 Abgezogen wurden Anteile für diejenigen, die nach der Aufnahme nicht mehr in Erscheinung traten, die in schon erstellte Unterkünfte eingewiesen werden konnten und die sich selbst eine Wohnung beschafften. Gegen diese Berechnung wurden vom Vertriebenen- und Wohnungsbauminister erhebliche Bedenken erhoben.

148 Vgl. das Schreiben Adenauers an Finanzminister Schäffer v. 15.6.1953 (BA, B 136/815).

149 Vgl. den Vermerk des Kanzleramtes v. 1.7.1953 (ebd.).

150 Vgl. den Vermerk des Kanzleramtes v. 10.7.1953 und den Brief Adenauers an Schäffer v. 14.7.1953 (ebd.).

D-Mark zum Wohnungsbau für die bis zum 30. Juni gekommenen Zuwanderer für die Länder bereitgestellt werden.[151] Vorausschauend war das nun allerdings nicht mehr.

Vereinfachung der Notaufnahme

Um die Zuwanderer schneller durch Berlin zu schleusen, hatte die SPD mit einem Antrag im Bundestag die Initiative ergriffen.[152] Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Ernst Reuter, hatte bei der Ministerpräsidentenkonferenz ebenfalls eine Lockerung des Notaufnahmeverfahrens und die Verlagerung der Überprüfung aus Berlin vorgeschlagen. Dem widersprach der Vertriebenenminister mit dem Hinweis auf die sich daraus ergebende Sogwirkung.[153] Eine Vereinfachung und damit Beschleunigung des Notaufnahmeverfahrens wurde allerdings auch von der Regierung für möglich gehalten.[154] Diese Möglichkeit ergab sich durch die unmittelbar bevorstehende Verabschiedung des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG), das im vierten Teil der Arbeit behandelt wird und die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die mit bestimmten Rechten verbunden war, zum Inhalt hatte.

Vom Untersuchungsausschuß freiheitlicher Juristen, einer Organisation, die sich in erster Linie mit Rechtsverletzungen in der DDR beschäftigte, war bereits vorgeschlagen worden, die Aufnahme als Präjudiz für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft gelten zu lassen.[155] Dies war aber schon aus Gründen der Zuständigkeit nicht möglich, da das Notaufnahmeverfahren vom Bund durchgeführt wurde, die Anerkennung aber in die Kompetenz der Länder fiel. Zwar sollte eine Aufnahme wegen einer Lebens- oder Freiheitsgefährdung möglichst zu einer Anerkennung und eine Aufnahmeverweigerung zu einer Ablehnung führen, die letzte Entscheidung lag aber bei den Flüchtlingsbehörden der Länder. Allerdings bestand nun die Möglichkeit, das Notaufnahmegesetz zu vereinfachen: Da die Zuerkennung von besonderen Rechten vom Vertriebenengesetz abhängig wurde, wurde es unerheblich, aus welchen Gründen ein Zuwanderer die Aufnahme erhalten hatte. Eine Unterscheidung der Aufnahmegründe nach einer Gefährdung oder zwingenden Gründen, wie sie § 1, Absatz 2 des Notaufnahmegesetzes vorsah, konnte fortfallen. Eben dafür sprach sich das Vertriebenenministerium im Hinblick auf die Lage in Berlin aus. Vor allem die Durchführungsverordnung zum Notaufnahmegesetz vom 11. Juni 1951 sollte geändert werden, da sie in § 13, Absatz 2 die Möglichkeit zu einem Beschwerdeverfahren auch

151 Abgerufen werden konnten die Mittel von den Ländern aber erst ab dem 1.4. 1954 (vgl. den Erlaß der Bundesminister für Wohnungsbau, des Innern, der Finanzen und für Vertriebene an die Länder v. 6.8. 1953 [BA, B 150/5708]).

152 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 4001 v. 19.1. 1953.

153 Vgl. die Niederschrift der Besprechung der Regierung mit den Ministerpräsidenten am 6.2. 1953 (BA, B 106/28313).

154 Vgl. ebd. die Ausführungen des Bevollmächtigten der Bundesrepublik in Berlin und Abschnitt IV, 2 des vom Bundesvertriebenenminister vorgelegten Berichts über die Entwicklung des Notaufnahmeverfahrens v. 25.1. 1953 (BA, B 136/814).

155 Vgl. ein Schreiben des Untersuchungsausschusses freiheitlicher Juristen an das Bundesvertriebenenministerium v. 9.12. 1952 (BA, B 150/809).

zum Zweck einer Umstufung des Aufnahmegrundes bot, was zu einem großen Verwaltungsaufwand führte.[156]

In einer Ressortbesprechung[157] einigten sich Vertriebenen-, Innen- und Gesamtdeutsches Ministerium auf die entsprechenden Änderungen. Das Notaufnahmegesetz und in dessen Folge die Verordnung sollte an die engeren Anerkennungsbestimmungen des BVFG, die keine Unterscheidung wie die des Notaufnahmegesetzes vorsahen, angepaßt werden.[158] Eine völlige Abschaffung der Notaufnahme lehnte das Vertriebenenministerium mit dem Hinweis auf die Verteilungsfunktion ab.[159]

Die Änderung des Notaufnahmegesetzes wurde innerhalb des Bundesvertriebenengesetzes vorgenommen und mit der Koordination der beiden Gesetze begründet.[160]

Für die Änderung der Verordnung legte der Vertriebenenminister dem Kabinett einen Entwurf vor[161], der die Erleichterung des Aufnahmeverfahrens hervorhob und sogleich gebilligt wurde.[162] Der Flüchtlingsausschuß des Bundestages fügte den Passus ein, daß in den Aufnahmebescheiden ausdrücklich erwähnt werden solle, daß die Aufnahme nicht eine Entscheidung über die Flüchtlingseigenschaft bedeute.[163] Im Vertriebenenministerium wurde diese Ergänzung als zweckmäßig empfunden, verhinderte sie doch das Entstehen von Mißverständnissen.[164] Die Änderung der Verordnung wurde schließlich mit dem Bundesvertriebenengesetz veröffentlicht.[165]

Damit war auch das Notaufnahmegesetz durch den Druck des Massenzustroms dieses Jahres verändert worden. Das war freilich nur unter den speziellen rechtlichen Voraussetzungen bei der Verabschiedung des BVFG so

---

156 Vgl. hierzu die Niederschrift einer Besprechung des Vertriebenenministeriums mit Vertretern der Flüchtlingsorganisationen und der Ostbüros der politischen Parteien am 5.1.1953 (ebd.). Die Aufnahmebegründungen der Aufnahmeausschüsse sollten aber weiterhin ausgestellt werden und den Flüchtlingsbehörden als Gutachten dienen.

157 Vgl. die Niederschrift der Ressortbesprechung am 30.1.1953 (BA, B 106/24812).

158 Das war auch nötig, wenn die Aufnahme »ein gewisses Präjudiz« für die Anerkennung sein sollte. Es war aber vorgesehen, die Verengung der Aufnahmebestimmung nicht praktisch für die Aufnahme wirksam werden zu lassen. Durch die Formulierung des § 1, Absatz 2 des Notaufnahmegesetzes, das lediglich bestimmten Personen einen Rechtsanspruch auf die Aufnahme einräumte, bestand die Möglichkeit, durch Erlaß auch anderen Gruppen die Aufnahme zu gewähren. Diese Möglichkeit sollte ausgeschöpft werden. Damit war die präjudizierende Wirkung der Notaufnahme aber wohl ebenso in Frage gestellt wie mit der ursprünglichen Fassung des Gesetzes.

159 Vgl. einen Vermerk von Ministerialrat Bode vom Bundesvertriebenenministerium v. 2.3.1953 über eine Tagung des Königsteiner Kreises am 28.2.1953 (BA, B 150/809).

160 Vgl. den schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene v. 11.2.1953 zur dritten Lesung des Bundesvertriebenengesetzes, 18 und 49 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 4080), sowie BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, § 101, S. 220.

161 Vgl. die Kabinettsvorlage mit Begründung v. 2.3.1953 (BA, B 136/812).

162 Vgl. das Protokoll der 280. Kabinettssitzung am 6.3.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 205).

163 Vgl. das Protokoll der 48. Sitzung des Bundesratsausschuß für Flüchtlingsfragen am 20.3.1953 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1953). Der Vorschlag wurde in der 104. Sitzung des Bundesrates am 27.3.1953 angenommen (BR, sten. Ber., S. 156).

164 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an das Kanzleramt v. 1.4.1953 (BA, B 136/812).

165 BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, S. 226.

problemlos möglich: Die Bedeutung der Notaufnahme als Voraussetzung für die Gewährung bestimmter Rechte war noch nie groß, aber durch das neue Gesetz rückte ihre Kontroll- und Verteilungsfunktion noch mehr in den Vordergrund, was auch in den Äußerungen des Vertriebenenministeriums zum Ausdruck kam.[166] Außerdem hielt sich die Änderung in einem Rahmen, der keine Auswirkungen auf die Aufnahmepraxis, an denen auch die Regierung kein Interesse hatte, bedeuten mußte.

Hilfe des Auslands

In der Ausnahmesituation dieser Monate wurde allseits der Wunsch nach internationaler Hilfe geäußert, dem die Regierung durch entsprechende Verhandlungen nachkam. Begründet wurde die Forderung damit, daß die Fluchtbewegung ein Ausdruck des Kalten Krieges sei und deshalb nicht allein eine Sache der Deutschen. Zum Teil wurde aber deutlich erkannt, daß eine Voraussetzung für ausländische Hilfe intensive deutsche Bemühungen seien.[167]

Der deutsche Ruf blieb nicht ungehört. Schon im Januar 1953 sagte die UNO den Bau einer Wohnsiedlung zu[168], im Februar das amerikanische Büro bei der Alliierten Hohen Kommission $ 300 000 für den Bau von sozialen Einrichtungen in Lagern.[169] Im März gab das Gesamtdeutsche Ministerium an, daß insgesamt 15 Mio. D-Mark an finanzieller ausländischer Unterstützung und daneben erhebliche Sachspenden, besonders 500 Waggons Kleidung aus den Niederlanden, eingegangen seien.[170] In Verhandlungen mit amerikanischen Vertretern in der Alliierten Hohen Kommission wurden Konrad Adenauer im Herbst 1953 erneut $ 15 Mio. zum Wohnungsbau für die Zuwanderer zur Verfügung gestellt.[171]

Zwischenbilanz

In der ersten Jahreshälfte 1953 hatte der Zustrom einen solchen Umfang angenommen, daß er nur noch mit Notmaßnahmen bewältigt werden konnte. Alle Energien mußten sich auf die Durchschleusung der Menschen durch

---

166 Vgl. einen Vermerk von Ministerialrat Bode vom Bundesvertriebenenministerium v. 2.3. 1953 über eine Tagung des Königsteiner Kreises am 28.2. 1953 (BA, B 150/809).

167 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 15, 1. Wp., 252. Sitzung am 4.3. 1953, S. 12086–12092, hier besonders die Ausführungen Franz Blüchers und Herbert Wehners.

168 Vgl. einen Vermerk aus dem Bundesvertriebenenministeriums v. 30.1. 1953 (BA, B 150/6378).

169 Vgl. ein Schreiben des Auswärtigen Amtes an die Bundesminister v. 14.2. 1953 und die Niederschrift einer Besprechung derselben mit Vertretern der US-Regierung am 6.3. 1953 (BA, B 106/47352).

170 Vgl. die Angaben Anton Furchs vom Gesamtdeutschen Ministerium auf einer Sondertagung zum Flüchtlingsproblem am 24.3. 1953 im Anschluß an den 3. Parteitag der Exil-CDU am 22./23.3. 1953 in Bonn, in: Das ganze Deutschland in ein geeintes Europa, Broschüre mit den Reden des Parteitags, S. 79 (ACDP, III–013–704).

171 Vgl. den Vorgang in BA, B 136/9445 und den Artikel »Freigabe von Geldmitteln zum Bau von Flüchtlingswohnungen« im BULLETIN des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 165 v. 1.9. 1953, S. 1384.

Berlin und ihre Unterbringung im Bundesgebiet konzentrieren. Alle Maßnahmen wurden von den Flüchtlingszahlen überholt.[172] Für Überlegungen, ob die zu ergreifenden Maßnahmen mit den Prinzipien der westdeutschen Politik übereinstimmten, blieb neben dem Bemühen um praktische Hilfe deutlich weniger Raum als in den vorhergehenden Monaten. Der Vertriebenenminister konnte zwar durchsetzen, daß die Überprüfung der Zuwanderer nicht ausgesetzt wurde, das Problem der Illegalen ist jedoch auf pragmatische Weise gelöst worden. Nun konnten sie nach einer gewissen Zeit und wenn keine Verdachtsmomente gegen sie vorlagen, in Berlin pro forma legalisiert und damit ausgeflogen werden. Außerdem waren sie auf Betreiben des Innenministers in das Flüchtlings-Notleistungsgesetz einbezogen worden. Damit waren sie in den wesentlichen Punkten den Aufgenommenen gleichgestellt – ein Zustand, den gerade der Vertriebenenminister stets zu vermeiden bemüht gewesen war. Um dadurch nicht den Zustrom noch weiter zu erhöhen, versuchte die Regierung, diese Maßnahmen ohne großes Aufsehen umzusetzen. Das Notaufnahmegesetz wurde den Bedürfnissen entsprechend umgestaltet, aber in seinem Wesen nicht geändert. Hier konnten sich auch in dieser Phase die Vorstellungen der SPD nicht durchsetzen. Allerdings hielt sich die Opposition diesbezüglich hier auch ganz zurück – wohl nicht zuletzt, weil die Aufnahmepraxis im Rahmen des Gesetzes großzügig gehandhabt wurde. Etwa 90% der in Berlin Aufnahmesuchenden wurden aufgenommen.[173] Die großzügige Handhabung der Aufnahme hatte praktische Gründe, da nur die Aufgenommenen problemlos aus Berlin ausgeflogen werden konnten. Daneben sollte durch die Demonstration der Flexibilität des Gesetzes sicher auch seinen Gegnern der Wind aus den Segeln genommen und dadurch sein Bestand gesichert werden. Letztlich mußte aber die willkürliche Variation der Aufnahmequoten zum Bedeutungsverlust des Gesetzes beitragen, da es eben dadurch als Grundlage zur Anknüpfung anderer Leistungen zu unsicher wurde, die nur einer qualifizierten Gruppe der Zuwanderer gewährt werden sollten. Denn bei allen praktischen Vorteilen mußte ein Wechsel der Aufnahmegrundsätze je nach Situation den politischen Gehalt des Gesetzes in Frage stellen.

Besondere Probleme bereitete außerdem die Unterbringung der Zuwanderer. Zur sofortigen Unterbringung wurden schnell greifende Maßnahmen in die Wege geleitet, aber auch eine längerfristige Planung gegen den beharrlichen Widerstand des Finanzministers durchgesetzt. Endlich waren größere Beträge für den Wohnungsbau bereitgestellt worden und damit wenigstens für eine gewisse Zeit der Zwist zwischen dem Bund und den Ländern beigelegt. In diesem Fall griff Adenauer auch einmal persönlich für die Flüchtlinge in die Entscheidung ein, aber das auch erst, nachdem die Aufnahme der Flüchtlinge nach dem Aufstand im Juni 1953 und der Spannungen innerhalb des Kabinetts und zwischen Bund und Ländern wenige Monate vor der Bundestagswahl zu einem Politikum zu werden drohte.

---

172 Vgl. Aufnahme und Unterbringung, 1953, Einleitung von Günter Granicky, S. 7.

173 Vgl. den Bericht Nahms in der 85. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses des Bundestags am 7.5.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

In verschiedenen Bereichen diente die extreme Situation in Berlin also als Katalysator, die aus praktischer Notwendigkeit heraus die bisherigen Vorgehensweisen aufbrach und zu einer weniger von grundsätzlichen Erwägungen geleiteten Politik führte. Dabei war innerhalb der Regierung der Vertriebenenminister der hemmende Faktor, wenn es um die Grundsätze der Behandlung ging, der Finanzminister, wenn finanzielle Leistungen diskutiert wurden.

Die außergewöhnlich starke Abwanderung drängt die Frage auf, welche Rolle die DDR selbst dabei spielte. Daß durch Maßnahmen der DDR-Regierung der Strom provoziert wurde, bedarf keiner Erklärung mehr. In Bonn war man aber darüber hinaus durch den Verlauf der Ereignisse einhellig der Meinung, daß dies bewußt geschehe und als politisches Mittel eingesetzt werde, um die Bundesrepublik und vor allem West-Berlin in Schwierigkeiten zu bringen.[174] Schließlich sei es für die DDR ein leichtes, auch den Übergang nach West-Berlin zu unterbinden.[175] In der Tat ist es erstaunlich, daß die DDR keine Maßnahmen zur Korrektur ihrer Politik oder zur Unterbindung der Fluchtbewegung in ihrer Hochphase ergriff. Konnte die Führung noch annehmen, daß die Abwanderung von Regimegegnern in dieser Größenordnung positiv für die DDR war? Erst als Unruhen in der DDR selbst entstanden, begann die Führung einzulenken und auf eine Abmilderung ihrer Politik umzuschwenken.

c) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 7. Mai 1953

Im Frühjahr 1953 wurde durch die Änderung des Notaufnahmegesetzes das Verfahren geändert. Zur gleichen Zeit mußten durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber auch die Grundsätze der Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung modifizert werden.

Schon bei der Beratung des Notaufnahmegesetzes hatte der Bundesrat Bedenken bezüglich der Verfassungskonformität des Gesetzes geäußert. Er sah Artikel 11 GG, die Freizügigkeit, über das in Artikel 19 GG erlaubte Maß berührt. Sie sei in ihrem Wesensgehalt eingeschränkt, da sie den Ostdeutschen generell »glatt versagt« werde. Außerdem sei das Prinzip der allgemeinen Einschränkung eines Grundrechts verletzt, da eben nur die Ostdeutschen davon betroffen seien. Zusätzlich verstoße das Gesetz gegen Artikel 3 GG, da die Ostdeutschen ihrer Heimat wegen benachteiligt würden.[176] Der Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat änderte den Gesetzentwurf zwar ab, schloß sich aber den Bedenken des Bundesrates nicht

174 Vgl. die Ausführungen Herbert Wehners in der Sitzung des SPD-Parteivorstands am 18. 2. 1953 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1953), das Protokoll der 279. Kabinettssitzung am 3. 3. 1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 201 f.) und die Ausführungen des Leiters der Zentralstelle zur Unterbringung der Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone, Peter Paul Nahm, an den Vorsitzenden der Bundestagsfraktion der CDU/CSU, Heinrich von Brentano, v. 2. 6. 1953 (BA, B 136/815).

175 Vgl. Deutschland Union Dienst, Pressedienst der CDU, v. 14. 4. 1953 (ebd.).

176 Vgl. BR, sten. Ber., 18. Sitzung am 14. 4. 1950, S. 301–306. Zitat des schleswig-holsteinischen Flüchtlingsministers Dr. Katz, S. 302.

an.[177] Trotzdem waren sie nicht ausgeräumt. Das Landesverwaltungsgericht Lüneburg beantragte schließlich am 28. September 1951 aus Anlaß einer Klage gegen die Entscheidung eines Beschwerdeausschusses in Uelzen beim Bundesverfassungsgericht eine Prüfung des Notaufnahmegesetzes auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Das Landesverwaltungsgericht machte dabei die gleichen Bedenken geltend, die schon der Bundesrat geäußert hatte.[178] Diese Position fand durchaus Unterstützung in juristischen Kreisen.[179] Hier wurde über die verfassungsrechtlichen Fragen hinaus bemängelt, daß bei der Abfassung des Notaufnahmegesetzes eher politische Gesichtspunkte als die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit leitend gewesen seien.

Die Bundesregierung ging auf zwei Ebenen gegen den Antrag vor.[180] Einmal beanstandete sie ihn formal, da die Vorlage nicht auf dem entsprechenden Rechtsweg an das Bundesverfassungsgericht gelangt sei. Das Bundesverfassungsgericht wies diese Argumentation zurück.[181] Aber auch inhaltlich war sie der Überzeugung, daß das Gesetz verfassungsmäßig sei.

Das Gericht stellte die Verfassungskonformität fest. In seiner Begründung wies es aber darauf hin, daß eine generelle Versagung der Freizügigkeit durch das Grundgesetz nicht gedeckt sei. Der Parlamentarische Rat habe bewußt allen Deutschen die Freizügigkeit zugestanden, wodurch sich die Bundesrepublik als gesamtdeutsche Staatsgewalt legitimiere. Eine generelle Abweisung sei deshalb nicht möglich, auch eine Belastung könne nicht als Grund dafür dienen. Nur dem Einzelnen könne die Freizügigkeit entzogen werden. Diese Grundsätze sah das Gericht durch das Notaufnahmegesetz erfüllt: Die generelle Versagung der Freizügigkeit für die Dauer des Aufnahmeverfahrens sei aus praktischen Gründen nötig. Im Verfahren werde dann im Einzelfall geprüft, ob dem Betreffenden das Recht entzogen werden könne. Dabei würden durch die offene Formulierung des Gesetzes und den Verweis auf die entsprechende Stelle im Grundgesetz die in Artikel 11, Absatz 2 GG genannten Fälle, in welchen das Recht auf Freizügigkeit nur beschränkt werden dürfe, berücksichtigt. Daß kein Verstoß gegen die Artikel 3 und 19 GG vorlag, begründete das Gericht nur kurz.

Dieser Spruch bedeutete, daß sich die Regierung nur zum Teil mit ihrer Meinung durchgesetzt hatte. Formal war das Notaufnahmegesetz zwar bestätigt worden, aber die bisherige Auslegung mit der daraus folgenden Praxis wurde nun unhaltbar. Bislang wurde geprüft, wem eine Aufenthaltserlaubnis zustand. Dazu waren eigens Richtlinien und Typenkataloge ausgearbeitet

---

177 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 4, 1. Wp., 72. Sitzung am 23.6. 1950, S. 2602 f.

178 Vgl. die an das Bundesverfassungsgericht gesandte Stellungnahme des Bundesvertriebenenministeriums v. 19.1. 1953 (BA, B 106/24812) und den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts nebst Begründung v. 7.5. 1953 (BtA, I–60).

179 Vgl. H. Schröder, Die Beschränkung der Freizügigkeit für die Deutschen aus der Ostzone, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 66/1951, Nr. 1 v. 1.1. 1951, S. 10–13 und E. Ballweg, Das Notaufnahmegesetz. Ein unanwendbares und unwirksames Gesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, 5/13.7. 1952, S. 201. Ballweg weist auch auf die sich vollziehende Angleichung der Rechtsstellung von Aufgenommenen und Illegalen hin.

180 Vgl. die an das Bundesverfassungsgericht gesandte Stellungnahme des Bundesvertriebenenministeriums v. 19.1. 1953 (BA, B 106/24812).

181 Vgl. den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts nebst Begründung v. 7.5. 1953 (BtA, I–60).

worden. Nur die Formulierung des § 1, Absatz 2 legte nah, daß untersucht werde, wem diese Genehmigung zu versagen sei. Ganz deutlich wird der Auslegungsunterschied, wenn man den Bezug zu Artikel 11, Absatz 2 GG betrachtet, der die Einschränkungsmöglichkeiten der Freizügigkeit aufzählt: Die Regierung ging davon aus, daß jeder Zuwanderer eine Belastung für die Bundesrepublik darstelle, also nur diejenigen, die einen Rechtsanspruch hätten, nach einer Einzelprüfung aufgenommen werden könnten. Den anderen müsse aufgrund eben der Belastung das Recht auf Freizügigkeit beschnitten werden. Das Gericht stellte aber fest, daß eine generelle Belastung in Kauf zu nehmen sei und bezog sich bei dem Rückgriff auf Artikel 11, Absatz 2 GG auf den Passus, daß durch das Fehlen einer ausreichenden Lebensgrundlage des Zuwanderers eine besondere Belastung entstehe. Dieser Sachverhalt war individuell zu prüfen. Das hieß, daß allen Zuwanderern die Freizügigkeit nicht eingeschränkt werden durfte, die eine ausreichende Lebensgrundlage in der Bundesrepublik besaßen. Das ging weit über den Rahmen derjenigen hinaus, denen bisher die Aufnahme im Ermessen, aus sonstigen zwingenden Gründen gewährt wurde.[182]

Entsprechend dem Urteil mußten die Richtlinien zur Aufnahme umgestaltet werden. Am 31. August 1953 übersandte der Vertriebenenminister den Leitern der Notaufnahmeverfahren die neuen Richtlinien, die die vom 1. Juni 1953[183] ergänzten und zusammen mit den Landesflüchtlingsverwaltungen und anderen Ressorts erarbeitet worden waren.[184] Sie bestimmten, daß die Aufnahmeausschüsse nach der Ablehnung der Aufnahme aufgrund der Bestimmungen des Notaufnahmegesetzes untersuchen sollten, ob dem Betreffenden die Freizügigkeit aufgrund einer ausreichenden Lebensgrundlage zu gewähren sei. Dieser Fall liege vor, wenn der Allgemeinheit aus ihrem Zuzug keine besonderen Lasten entstünden. Dafür sei erforderlich, daß der Antragsteller ein gesichertes Einkommen habe und eine Wohnung nachweisen könne.[185] Aus dem Vorhandensein dieser Tatbestände wurde aber durchaus folgerichtig geschlossen, daß den Betreffenden keine besondere Betreuung zuteil werden brauche. So wurden sie von der Verteilung auf die Länder und der Wohnraumzuteilung ausgenommen. Sie konnten aber im Gegensatz zu den Illegalen, das sind diejenigen, die sich nicht dem Aufnahmeverfahren unterzogen oder dabei abgelehnt wurden, Ansprüche auf Leistungen nach verschiedenen Betreuungsgesetzen erheben.[186]

---

182 Sie wurde hauptsächlich beim Vorliegen eines Gewissenszwangs und Arbeitsverpflichtungen erteilt.

183 Sie erläuterten die Änderungen des Verfahrens, die durch das BVFG vorgenommen wurden (BA, B 106/24805).

184 BA, B 106/47352.

185 Zur Definition der ausreichenden Lebensgrundlage vgl. das Merkblatt für Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone, Hrsg.: Bundesminister für Vertriebene, Stand 1.10.1953 (BA, B 150/4142).

186 Das betraf die Zuteilung von Wohnraum, Leistungen nach dem Heimkehrergesetz, nach dem Gesetz über die Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen und nach dem Bundesversorgungsgesetz (vgl. hierzu die Übersicht über die Rechtsstellung der Zuwanderer aus der Sowjetzone vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte v. 9.3.1954 [BA, B 150/1458]).

Als Konsequenz des Verfassungsgerichtsurteils verkleinerte sich der Kreis derjenigen, die im Notaufnahmeverfahren abgelehnt wurden. Das Verfahren verlor einen Teil seiner Schärfe. Allerdings war die Änderung so beschaffen, daß sie keine zusätzliche Belastung für die Bundesrepublik bedeutete. Durch die Forderung, daß der Lebensunterhalt gesichert sein mußte, was im Normalfall den Nachweis einer Arbeitsstelle bedeutete, kam die Regelung sogar westdeutschen Interessen entgegen, da benötigte Arbeitskräfte so problemlos eine Aufenthaltsgenehmigung erhielten. Insofern spiegelte die Änderung der Aufnahmeregelung die veränderte Situation der Bundesrepublik, deren aufstrebende Wirtschaft einen erhöhten Bedarf an Arbeitskräften hatte.

3. Die zweite Wahlperiode: Der Streit um Mittel für den Wohnungsbau dominiert die Aufnahmepolitik

Bei der Wahl am 6. September 1953 errang die CDU/CSU einen Sieg und konnte weiter eine Koalitionsregierung anführen. Im Gesamtdeutschen Ministerium traten keine Veränderungen ein, während es seit der Lukaschek-Krise klar war, daß Hans Lukaschek nicht länger Vertriebenenminister bleiben würde. 1952 war er heftigen Angriffen aus den eigenen Reihen ausgesetzt gewesen, vor allem vom Vertriebenenfunktionär Linus Kather, der dabei seine eigene Ernennung im Sinn hatte. Lukaschek hatte das Vertrauen vieler Vertriebener verloren, da sie das Lastenausgleichgesetz als ungenügend empfanden.[1] Aber Adenauer, der selbst auch an Lukaschek zweifelte, umging hier, wie schon 1949, die Einsetzung Kathers als Minister.[2] Auch 1953 kam dieser unberechenbare Mann nicht zum Zug: Das Vertriebenenministerium wurde an den Koalitionspartner GB/BHE vergeben. Natürlich beanspruchte die Vertriebenenpartei bei einer Regierungsbeteiligung das Vertriebenenressort[3], für das sie Theodor Oberländer nominierte. Er hatte sich seit den zwanziger Jahren wissenschaftlich und in praktischer Tätigkeit mit der Landwirtschaft in Osteuropa beschäftigt. Von 1934 bis 1937 war er Professor für Landwirtschaftspolitik in Danzig, gleichzeitig leitete er in Königsberg das Institut für osteuropäische Fragen. Er entfaltete eine umfangreiche Tätigkeit unter dem Nationalsozialismus. Im Krieg wurde er als Ostexperte in

---

Eine von Hessen und Nordrhein-Westfalen geforderte Einschränkung der Ermessensaufnahmen aufgrund »sonstiger zwingender Gründe« wurde von der Regierung gleichzeitig abgelehnt, da Härten vermieden werden müßten (vgl. hierzu das Schreiben des Vertriebenenministers an die Bundesminister des Innern, der Justiz und der Finanzen v. 17.7. 1953 [BA, B 106/47352]).

1 Vgl. die Protokolle der CDU-Bundesvorstandssitzungen v. 5.9. und 16.12. 1952 (CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1950–1953, S. 144, 263–266), E. Eichelbaum, 1980, S. 12 f. und die Materialien zu dem Streit im Bestand Linus Kather (ACDP, I–377–4/6, 4/7 und 4/8). Nahm betont außerdem, daß Lukaschek wie sein Staatssekretär gesundheitliche Probleme hatte (P. P. Nahm, Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, 1973, S. 91).

2 Vgl. U. Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis, 1984, S. 132, 258–262.

3 Daneben stellte der GB/BHE mit Waldemar Kraft als Bundesminister für besondere Angelegenheiten nur ein weiteres Regierungsmitglied.

der deutschen Wehrmacht eingesetzt, weshalb er Ende der fünfziger Jahre ins Kreuzfeuer der Kritik geriet und schließlich seinen Ministerposten zur Verfügung stellte. Offenbar war er aber immer mehr in einen Gegensatz zum nationalsozialistischen Regime geraten und mußte schließlich Strafmaßnahmen erdulden. Nach amerikanischer Gefangenschaft war er in der Landwirtschaft tätig. Es verschlug ihn nach Bayern, wo er sich zunächst der FDP, dann dem BHE anschloß, dessen Landesvorsitzender er schließlich wurde. 1951 wurde er unter Ehard Staatssekretär für das Flüchtlingswesen, betrat also kein Neuland bei seiner Ernennung zum Vertriebenenminister.[4] Mit Oberländer hatte man sich für einen Minister entschieden, der nicht leitend in den Geschädigtenverbänden tätig war. Ihm zur Seite gestellt wurde der bisherige Leiter der Zentralstelle, Peter Paul Nahm, als Staatssekretär, der das Vertrauen des Bundes vertriebener Deutscher (BvD) besaß und der deshalb seit der Lukaschek-Krise de facto schon das Amt an Schreibers statt ausfüllte.[5]

Auch auf der inhaltlichen Ebene traten Veränderungen ein. Die Kompetenzen des Bundesvertriebenenministeriums wurden ausgeweitet: Es bekam ein Mitspracherecht in Fragen des Lastenausgleichs und die Zuständigkeit für die Ausgebombten und Evakuierten und hieß fortan Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte.[6]

a) 1954: Ermöglicht eine Straffung der Notaufnahme die Finanzierung des Wohnungsbaus?

Schon bald war der Bereich um Aufnahme und Unterbringung der Zuwanderer wieder umstritten. Die Länder forderten die Klärung der Wohnungsbaufinanzierung, da die überwiesenen Mittel nicht der Anzahl der aufgenommenen Zuwanderer entsprachen. Um ihrer Forderung Nachdruck zu verleihen, hatten sie die Verordnung zur vorläufigen Unterbringung, die mit dem Jahr 1953 auslief, am 18. Dezember 1953 nur bis zum 31. Januar 1954 verlängert.[7] Der Bundesvertriebenenminister, der zusätzlich eine Entlastung Berlins von Illegalen erwog[8], erkannte die Berechtigung der Forderung an[9], während der Finanzminister zwar auch zu einer Zahlung bereit war, aber gleichzeitig deutlich machte, daß er den Automatismus von Aufnahme und Mittelüberweisung ablehnte, den die Länder anstrebten.[10] Das

4 Vgl. H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1957–1963, 1983, S. 205 f., ders., Adenauer 1952–1967, 1991, S. 116 f. und Munzinger-Archiv, internationales biographisches Archiv.

5 Vgl. U. Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis, 1984, S. 262.

6 Vgl. P. P. Nahm, Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, 1973, S. 91 und L. Wieland, 1968, S. 25.

7 Vgl. BR, sten. Ber., 117. Sitzung am 18.12.1953, S. 478 f. und ein Schreiben des Staatssekretärs des Bundesvertriebenenministeriums an das Kanzleramt v. 8.1.1954 (BA, B 136/815).

8 Vgl. ein Schreiben der Berliner Vertretung des Vertriebenenministeriums an das Ministerium in Bonn v. 11.12.1953 (BA, B 150/6375).

9 Vgl. das Schreiben des Staatssekretärs des Bundesvertriebenenministeriums an das Kanzleramt v. 8.1.1954 (BA, B 136/815).

10 Vgl. die Unterlagen des Kanzleramtes für die Besprechung mit den Ministerpräsidenten der Länder am 29.1.1954 v. 27. d. M. (ebd.).

Kanzleramt schloß sich der Auffassung des Finanzressorts an, sah aber die Verbindung der Finanzierung mit der Aufnahmeregelung. Verschiedene Länder hatten im Dezember nämlich schon wegen mangelnder Aufnahmefähigkeit eine Unterbindung der Zuwanderung angeregt.[11] Eine Diskussion der Wohnungsbaufinanzierung drohte, auf heikle deutschlandpolitische Fragen abzugleiten. Gerade das wollte das Kanzleramt im Vorfeld der Berliner Konferenz der alliierten Außenminister verhindern.[12]

Am 29. Januar 1954 fand eine von Nordrhein-Westfalen angeregte[13] Konferenz von Ländervertretern mit Mitgliedern der Bundesregierung statt. Hier trafen sich nun die Forderung der Länder und die Haltung des Finanzministeriums in dem Wunsch, das Notaufnahmeverfahren zu straffen, so daß weniger Zuwanderer aufgenommen würden. Wieder wurde als Ziel angegeben, die DDR nicht von Deutschen zu entblößen, aber zu offensichtlich war das Bestreben, die Belastung zu vermindern. Für den verbleibenden Anteil an Aufgenommenen wollte der Finanzminister »eine Garantie des Bundes in Aussicht nehmen, um den Ländern die Weiterplanung zu ermöglichen«.[14]

Innerhalb der Bundesregierung war umstritten, wie die Zielvorgaben der Besprechung umgesetzt werden könnten.[15] Deshalb verstrich der vereinbarte Termin, ohne daß eine Entscheidung getroffen wurde. Die Länder ließen daraufhin den Verteilungsschlüssel und die Verordnung zur vorläufigen Unterbringung ohne Verlängerung auslaufen. Nordrhein-Westfalen drohte gar damit, keine Zuwanderer mehr aufzunehmen.[16]

Schließlich legte die Bundesregierung den Ländern das Konzept vor, die Ermessensaufnahmen um 50% zu reduzieren, das Gesetz selbst und die Aufnahmen wegen eines Rechtsanspruchs aber nicht anzugreifen.[17] Damit hatte sich der Finanzminister im Kabinett durchgesetzt, denn vor allem der Vertriebenenminister sah in einer solchen Regelung wie die Mehrzahl der Länder lediglich eine erneute Verschärfung des Illegalen-Problems. Die Befürworter dieser Lösung meinten aber wie 1950, daß dadurch die abschreckende Wirkung des Verfahrens wieder zu- und die Zuwanderung an sich abnehmen

---

11 Vgl. das Ergebnisprotokoll der Besprechung von Bundesministern mit Vertretern von Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen v. 11.12.1953 (BA, B 150/5708).

12 Vgl. die Unterlagen des Kanzleramtes für die Besprechung mit den Ministerpräsidenten der Länder am 29.1.1954 v. 29. d. M. (BA, B 136/815).

13 Vgl. das Schreiben des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold an den Bundeskanzler v. 5.1.1954 (BA, B 106/24806).

14 Niederschrift der Besprechung der Ministerpräsidenten mit Vertretern der Regierung am 29.1.1954 (BA, B 136/815).

15 Vgl. die Vermerke über die Besprechungen von Vertretern des Auswärtigen Amtes, der Bundesministerien des Innern, der Justiz, der Finanzen, für Vertriebene, für Wirtschaft, für Arbeit, für Wohnungsbau, für Gesamtdeutsche Fragen und des Bundesamtes für Verfassungsschutz am 11. (BA, B 136/815) und 15./16.3.1954 (BA, B 136/816).

16 Vgl. die Schreiben des nordrhein-westfälischen Ministers für Arbeit, Soziales und Wiederaufbau an den Bundesvertriebenenminister v. 23.2. (BA, B 136/815) und v. 9.3.1954 (BA, B 106/24806) sowie den Vermerk des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen über die geschlossene Sitzung des Ausschusses für Flüchtlingsfragen am 11.3.1954 (ebd.).

17 Vgl. die Niederschrift über die Konferenz von Mitgliedern der Regierung mit den Ministerpräsidenten am 18.3.1954 (BA, B 136/816).

werde. Wieder erklärte sich Finanzminister Schäffer prinzipiell zur Zahlung der Wohnungsbaumittel für den kleineren Kreis der Aufgenommenen bereit, er wisse nur noch nicht, woher er die Mittel nehmen solle.

Eine nun eingesetzte Sachverständigenkommission aus Ländervertretern arbeitete einen neuen Vorschlag zur Straffung des Verfahrens aus. Danach sollten alle Zuwanderer aus Ermessen aufgenommen und verteilt werden, jedoch nur noch denjenigen, die wegen einer Gefahr für Leib, Leben oder die persönliche Freiheit die Aufnahme erhalten hatten, die besonderen Rechte zugestanden werden, die bisher alle Aufgenommenen in Anspruch nehmen konnten.[18] Im Grunde handelte es sich bei diesem Vorschlag aber nur um einen Etikettentausch: Zwar wären danach alle Zuwanderer verteilt worden, aber die Anzahl derjenigen, die auf sich selbst gestellt und von der Fürsorge abhängig gewesen wären, hätte sich drastisch erhöht – nur wären es keine Illegalen mehr gewesen. Ob daher auf diese Weise letztlich eine finanzielle Entlastung erreicht werden konnte, erscheint zweifelhaft. Allerdings versprach man sich von einer solchen Behandlung eben eine abschreckende Wirkung auf die Zuwanderung selbst.[19]

Mittlerweile meldeten sich immer mehr Gegner einer Straffung zu Wort.[20] Der Kanzler persönlich befürwortete jedoch eine strengere Handhabung der Notaufnahme, um Wohnungsbaumittel einsparen zu können.[21] Das Vertriebenenministerium favorisierte in dieser Situation den Vorschlag des Sachverständigenausschusses.[22]

Im April 1954 hatte das Vertriebenenministerium auf Wunsch des Kanzlers probeweise das Aufnahmeverfahren enger gefaßt durchführen lassen. Die Erfahrungen hatten gezeigt, daß sich tatsächlich nur die Illegalen-Quote erhöhte. Eine fluchthemmende Wirkung sah das Vertriebenenministerium nicht.[23] In einer Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fra-

---

18 Vgl. die von den Sachverständigen der Länder am 25./26. 3. 1954 im Bundesvertriebenenministerium ausgearbeiteten Beratungsunterlagen (ebd.). Im Vertriebenenministerium selbst waren vor dieser Besprechung ähnliche Gedanken erarbeitet worden (vgl. Vermerke und Anregungen für die Besprechung am 25. 3. 1954 v. 24. d. M. [BA, B 106/24806]).

19 Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, der sich durch den Ausschluß von den Verhandlungen übergangen fühlte, betonte dagegen, daß gerade eine Verteilung aller Zuwanderer einen Sog ausüben werde (vgl. das Schreiben an den Vertriebenenminister v. 10. 4. 1954 [BA, B 139/816]).

20 Berlin und Niedersachsen fürchteten, wieder unter der Last von Illegalen zu ersticken (vgl. den Vermerk des Vertriebenenministeriums zur Straffung des Notaufnahmeverfahrens v. 29. 4. 1954 [BA, B 106/24807]). Der Deutsche Städtetag teilte dem Bund mit, daß bei einer derartigen Änderung auch Wohnungsbaumittel für die nicht Aufgenommenen bereitzustellen seien, da sonst die Gemeinden die gesamte finanzielle Last zu tragen hätten (vgl. das Schreiben des Deutschen Städtetages an den Bundesvertriebenenminister v. 7. 4. 1954 [BA, B 136/816]). Für die SPD forderte die Abgeordnete Lisa Korspeter in der Bundestagsdebatte über den Haushalt des Vertriebenenministeriums sogar die großzügigere Behandlung der Notaufnahme: Eine Beurteilung sei sehr schwer, und die »Opfer des Regimes [haben] Anspruch auf unsere Hilfe«. Gleichzeitig trat sie für größere Anstrengungen im Wohnungsbau ein (BT, sten. Ber., Bd. 19, 2. Wp., 25. Sitzung am 9. 4. 1954, S. 1003–1018).

21 Die Illegalen sollten nur Verpflegung und eine Bahnfahrkarte an den gewünschten Zielort erhalten (vgl. den Vermerk aus dem Vertriebenenministerium über eine Besprechung mit dem Bundeskanzler v. 26. 4. 1954 [BA, B 136/816]).

22 Vgl. den Vermerk aus dem Vertriebenenministerium v. 29. 4. 1954 (BA, B 106/24807).

23 Vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Vertriebenenministeriums bei der 9. Sitzung

gen herrschte deshalb Einmütigkeit, daß – mit oder ohne Straffung – auch die Illegalen angemessen betreut werden müßten. Für die Straffung des Notaufnahmeverfahrens sprachen sich vor diesem Hintergrund nur noch das Finanzministerium und der Bundesrat aus.[24]

Offen blieb weiterhin die Vergabe von Wohnungsbaumitteln. Der Finanzminister bestand darauf, daß für die Zuwanderer, die nicht lagermäßig unterzubringen seien, keine Mittel überwiesen werden sollten und forderte gleichzeitig eine Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommens- und Körperschaftssteuer. Diese Bedingungen akzeptierten die Länder nicht, auch sie wollten ihre Belastung minimieren. Die Kritik an der Politik des Finanzministers kam mittlerweile aber auch aus den eigenen Reihen. Die CDU-Abgeordnete Agnes Maxsein bemängelte, daß er »das Problem lediglich als eine Finanzfrage ansehe«.[25]

Eine Konferenz der Regierung mit den Ministerpräsidenten sollte die strittigen Fragen endgültig klären. Eine interministerielle Konferenz[26] und die Besprechung mit Ländervertretern[27] kamen im Gegensatz zu den ursprünglichen Zielen überein, die Notaufnahme zu lockern und zumindest wieder nach den Richtlinien von 1953 durchzuführen, um die Zahl der Abgelehnten klein zu halten. Alle Zuwanderer sollten lagermäßig untergebracht werden, aber nur die mit Rechtsanspruch aufgenommenen eine besondere Betreuung, insbesondere Wohnraum, erhalten. Die Errichtung neuer Lager sei allerdings zu vermeiden. Deshalb sollten im Bedarfsfall Wohnungsbaumittel auch für nach Ermessen Aufgenommene gewährt werden. Nordrhein-Westfalen ging diese dem Votum des Sachverständigenausschusses weitgehend entsprechende Übereinkunft als einzigem Unterredungsteilnehmer nicht weit genug.[28] Entsprechend den Beschlüssen lockerte der Vertriebenenminister am 21. Juni 1954 die Aufnahmebestimmungen wieder.[29] Der Bundesrat einigte sich aber immer noch nicht auf einen neuen Verteilungsschlüssel, da die Finanzierung des Wohnungsbaus weiter unsicher blieb.[30]

Der Finanzminister fühlte sich nämlich nicht an seine Zustimmung zu den Beschlüssen gebunden und versuchte weiterhin, einen engeren Rahmen für die Gewährung von Wohnungsbaumitteln durchzusetzen und möglichst keine Zahlungsverpflichtung einzugehen.[31] Im Vertriebenenministerium war

---

des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 4. 5. 1954 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen, 2. Wp.).

24 Ebd.

25 Ebd., S. 17.

26 Vgl. den Vermerk aus dem Bundeskanzleramt über die interministerielle Besprechung im Bundesvertriebenenministerium am 6. 5. 1954 vom gleichen Datum (BA, B 136/816).

27 Vgl. die Niederschrift über die gemeinsame Besprechung der Bundes- und Länderressorts über die weitere Handhabung des Notaufnahmeverfahrens am 14. 5. 1954 vom gleichen Datum (ebd.).

28 Es forderte Wohnungsbaumittel für alle zugewiesenen Flüchtlinge.

29 Am 19. 6. 1954 wies der Bundesvertriebenenminister die Leiter der Notaufnahmelager an, wieder entsprechend den Richtlinien v. 31. 8. 1953 zu verfahren (BA, B 150/829).

30 Vgl. die Niederschrift der 60. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 25. 6. 1954 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1954).

31 Vgl. das Schreiben des Bundesfinanzministers an das Bundeskanzleramt v. 24. 5. 1954 (BA, B 136/816). Darin forderte er auch weiterhin eine Straffung des Notaufnahmeverfahrens.

man sehr verärgert darüber, da dieses Verhalten den endlich erreichten Konsens mit den Ländern gefährdete.[32] Man lehnte hier jetzt jede Verantwortung für die weitere reibungslose Aufnahme von Zuwanderern durch die Länder ab.[33] Erst ein Kabinettsbeschluß am 25. Mai 1954 verpflichtete das Finanzministerium auf die beschlossene Wohnungsbaufinanzierung für die Zukunft[34], die Regelung der Restzahlung für die bis zum Frühjahr 1954 aufgenommenen Zuwanderer zog sich noch hin.[35]

b) 1955: Keine Änderung des Notaufnahmegesetzes aus Gründen der Wohnungsbaufinanzierung

Im Jahre 1955 ergriff das Vertriebenenministerium die Initiative zur Umgestaltung des Notaufnahmegesetzes. Beabsichtigt war lediglich, das Verfahren zu verkürzen und zu verbilligen. Dazu sollte die Aufnahme durch Ausschüsse fortfallen und durch eine Ein-Mann-Entscheidung ersetzt sowie das Beschwerderecht eingeschränkt werden.[36] Später wurde auch geplant, eine Meldepflicht in das Gesetz einzubauen, damit endlich alle Zuwanderer erfaßt werden könnten.[37] Die Meldepflicht wurde bei einer interministeriellen Konferenz allgemein abgelehnt und wieder gestrichen[38], an den übrigen Änderungen hielt das Vertriebenenministerium jedoch trotz vieler Gegenstimmen[39] fest[40] und übersandte den Entwurf schließlich der Arbeitsge-

---

32 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an den Bundeskanzler v. 25.6.1954 (ebd.).

33 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministeriums an den Finanzminister v. 16.7.1954 (ebd.) und den Vermerk des Staatssekretärs des Vertriebenenministeriums, Nahm, über die Verhandlung mit dem Finanzministerium am 22.7.1954 (BA, B 136/816).

34 Vgl. den Vermerk aus dem Bundesvertriebenenministerium über die 33. Kabinettssitzung am 25.5.1954 (BA, B 106/24807).

35 Vgl. den Vorgang in den Beständen BA, B 106/24807 und BA, B 136/9432. Am 22.7.1954 erklärte sich das Finanzministerium endlich bereit, wenigstens 50 Mio. D-Mark sofort auf die Länder zu verteilen (BA, B 106/24807). Am 16. September waren schließlich die vereinbarten 70 Mio. D-Mark verteilt (vgl. den Vermerk aus dem Bundeskanzleramt v. 2.10.1954 [BA, B 136/9432]).

36 Vgl. den Vorentwurf einer Notaufnahmegesetz-Änderung nebst Begründung v. 14.3.1955 (BA, B 106/24807).

37 Vgl. den vom Bundesvertriebenenminister an die Minister des Innern, der Justiz, der Finanzen, für Gesamtdeutsche Fragen und das Kanzleramt versandten Entwurf des Notaufnahmegesetzes nebst Begründung v. 3.6.1955 (ebd.).

38 Vgl. die Niederschrift der Besprechung der Bundesminister für Vertriebene, des Innern, der Justiz, der Finanzen, für Gesamtdeutsche Fragen und eines Vertreters des Kanzleramtes am 21.6.1955 (ebd.). Am 21.2.1956 verständigten sich die Ressorts darauf, daß eine vollständige Erfassung der Zuwanderer über ein neu zu schaffendes Meldeformular zu bewerkstelligen sei (vgl. die Niederschrift über die interministerielle Besprechung v. 21.2.1956 [BA, B 150/6421]).

39 Die Leiter der Notaufnahmeverfahren betonten, daß die Verfahren ohne Ausschüsse zu willkürlich würden (vgl. den Vermerk über eine Besprechung des Vertriebenenministeriums mit den Leitern der Aufnahmeverfahren v. 25.3.1955 [ebd.]). Die Unions-Bundestagsabgeordneten Anton Miller und Georg Schneider schlossen sich in einem Brief v. 7.7.1955 dieser Kritik an und meinten zusätzlich, daß die Demonstration der Demokratie durch die Ausschüsse nicht fortfallen dürfe, da sie die Flüchtlinge stark beeindrucke und die Demokratie dadurch ihr Vertrauen gewinne (ebd.).

40 Vgl. die Übersendung des Änderungsentwurfes an das Kanzleramt v. 30.8.1955 (BA, B 150/2503).

meinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen zur Beurteilung.[41] Das Ziel der Einsparung stand hier ganz im Vordergrund.

Die Landesflüchtlingsverwaltungen forderten aber nun gleich eine umfassende Änderung des Notaufnahmegesetzes, das nur noch eine Verteilungsfunktion behalten sollte. Gerechtfertigt sei die Abschaffung der politischen Prüfung durch die mangelnde Vollständigkeit der Kontrolle und die hohen Kosten des Verfahrens.[42] Dahinter stand aber vor allem, daß sich die Unterbringungssituation nicht wesentlich entspannt hatte: Zwar war das Flüchtlingsnotleistungsgesetz, das am 31. März 1955 auslief, am 6. Mai 1955 vom Bundestag für weitere zwei Jahre verlängert worden, obwohl es bisher kaum angewandt worden war.[43] Die Länder behielten also ihr Druckmittel gegenüber den Gemeinden, aber die Probleme nahmen nicht ab. Durch die Schaffung der Bundeswehr mußten bislang mit Zuwanderern belegte Kasernen geräumt werden[44], die Finanzierung des Wohnungsbaus war immer noch nicht geklärt[45] und ab 1956 stieg der Zustrom von Aussiedlern deutlich an.[46] Außerdem hatte sich durch die im Gegensatz zu 1953 wieder strengere Handhabung der Notaufnahme erneut ein Stau von Illegalen in Berlin gebildet, weshalb von dort der Ruf nach dem Fortfall des Gesetzes in seiner momentanen Form besonders laut war.[47]

Im Vertriebenenministerium sah man, daß für die Länder der Erhalt von Wohnungsbaumitteln in großem Umfang wesentlich war. Um jede unerwünschte Ausdehnung auszuschließen, ging das Haus ganz davon ab, das Notaufnahmegesetz zu ändern: eine Vereinfachung des Verfahrens könne auch durch Verordnungen erreicht werden.[48] Das Kabinett unterstützte die-

---

41 Am 27. 8. 1955 (BA, B 106/24807).

42 Vgl. den Vermerk über die Besprechung des Bundesvertriebenenministeriums mit einem Vertreter der Landesflüchtlingsverwaltungen v. 13. 9. 1955 und die Niederschrift der Sitzung des Ausschusses Notaufnahme der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen am 29./30. 9. 1955 (ebd.).

43 Vgl. den Vorgang in BA, B 150/5687, BT, sten. Ber., Bd. 24, 2. Wp., 81. Sitzung am 6. 5. 1955, S. 4480 f. und BGBl. Teil I, Nr. 16 v. 11. 6. 1955, S. 265.

44 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an den Innenminister v. 7. 12. 1954 (BA, B 150/5687) und das des nordrhein-westfälischen Ministers für Wiederaufbau an den Bundesminister für Wohnungsbau v. 15. 11. 1955 (BA, B 150/3960).

45 Die Diskussion zwischen den Ländern und dem Bundesfinanzminister um den noch fälligen Restbetrag für die Zuwanderer bis zum 31. 3. 1954 zog sich bis zum Oktober 1955 hin (BA, B 136/9432).

46 Vgl. G. Müller/H. Simon, Aufnahme und Unterbringung, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 412 und die Tabelle im Tätigkeitsbericht der Bundesregierung (Deutschland im Wiederaufbau, 1959, S. 495).

47 Vgl. den in Berlin ausgearbeiteten Gesetzentwurf zur Änderung der Notaufnahme. Er ist einem Schreiben des Berliner Vertreters des Bundesvertriebenenministeriums an das Ministerium in Bonn v. 20. 9. 1955 beigelegt (BA, B 106/24807).

48 Das Vertriebenenministerium erreichte eine Übereinkunft mit Berlin, das Gesetz nicht zu ändern (vgl. den Vermerk des Bundeskanzleramtes v. 23. 9. 1955 [BA, B 136/9433]. Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesvertriebenenministeriums zum Berliner Änderungsvorschlag v. 10. 10. 1955 [ebd.]). Das Ministerium scheute sich auch nicht, durch die Ankündigung, im Falle einer Aufhebung des Notaufnahmegesetzes die Auszahlung von Wohnungsbaumitteln ganz zu streichen, Druck auf die Entscheidung auszuüben (vgl. den Vermerk über die Besprechung des Bundesvertriebenenministers mit den Geschädigtenverbänden in Hamburg am 19. 9. 1955 [BA, B 106/24814]).

se Haltung.[49] Im Bundestag hielt sich die Regierung daraufhin bedeckt.[50] Im Bundesrat entbrannte allerdings trotzdem eine Diskussion um das Verfahren. Allerdings konnte sich in seinem Flüchtlingsausschuß die Abschaffung der Notaufnahme in ihrer bisherigen Form nicht durchsetzen: manche Länder teilten die Auffassung der Regierung, daß das Verfahren doch eine abschreckende Wirkung besitze und deshalb nicht ganz aufgegeben werden dürfe.[51] Ein zusätzlich eingerichteter Unterausschuß schlug deshalb schließlich vor, die Ermessensaufnahmen weit auszulegen, wodurch das Problem der Illegalen reduziert werde. Voraussetzung dafür sei aber, daß der Bund für alle Aufgenommenen Wohnungsbaumittel zur Verfügung stelle.[52]

Das Vertriebenenministerium kritisierte diesen Vorschlag, obwohl er weitgehend mit eigenen Vorstellungen vom Vorjahr übereinstimmte[53]: einmal werde die Ausweitung der Ermessensaufnahmen dem politischen Charakter des Gesetzes nicht gerecht. Es müsse bei einer scharfen Trennung zwischen Aufgenommenen und Abgelehnten bleiben, die auch abschreckend wirke. Daneben komme die Bereitstellung von Wohnungsbaumitteln für die aufgrund Artikel 11 GG Aufgenommenen nicht in Frage, da das der ausreichenden Lebensgrundlage widerspreche.[54] Der Bundesarbeitsminister hatte die optimistische Annahme, daß das Wohnungsproblem gar nicht so gravierend werden könne, da die Arbeitskräfte suchenden Unternehmen auch Unterkünfte bereitstellten[55], allgemein wurde aber durchaus ein Engpaß im Wohnungsbereich zugegeben, besonders in der Umgebung von Arbeitsstätten.[56]

In der Frage von Arbeits- und Unterbringungsmöglichkeiten hatte die Auseinandersetzung dieser Jahre wohl ihren Kern: Die Länder suchten bereits Arbeitskräfte, aber die Wohnungssituation stand im Mißverhältnis dazu. Deshalb waren sie bereit, viele Zuwanderer aufnehmen, gleichzeitig aber kämpften sie um Mittel für den Wohnungsbau zugunsten dieser Menschen.

Obwohl auch weiterhin aus dem Bundestag[57], dem Bundesrat[58] und vom Bundesbeirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen[59] Einwände gegen das

---

49 Vgl. die auszugsweise Abschrift aus dem Kurzprotokoll über die 103. Kabinettssitzung am 26.10.1955 (BA, B 136/9433).

50 Vgl. die Beantwortung der kleinen Anfrage der CDU-Abgeordneten Agnes Maxsein. Oberländer führte aus, daß geprüft werde, ob eine Vereinfachung und Beschleunigung der Notaufnahme durch eine Gesetzesänderung herbeigeführt werden müsse (BT, sten. Ber., Bd. 26, 2. Wp., 106. Sitzung am 19.10.1955, S. 5818).

51 Vgl. das Gedächtnisprotokoll des Bundesvertriebenenministeriums v. 28.10.1955 über die vertrauliche Sitzung des Bundesratssausschusses für Flüchtlingsfragen am 27.10.1955 (BA, B 106/24808).

52 Vgl. die Arbeitsergebnisse des Unterausschusses »Notaufnahmeverfahren« des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen v. 8., 9. und 17.11.1955 (ebd.).

53 Vgl. Anm. 18.

54 Vgl. die Stellungnahme des Vertriebenenministeriums zu den Vorschlägen des Bundesrates v. 25.11.1955 (BA, B 106/24808).

55 Vgl. das Gedächtnisprotokoll des Bundesvertriebenenministeriums v. 28.10.1955 über die vertrauliche Sitzung des Bundesratssausschusses für Flüchtlingsfragen am 27.10.1955 (ebd.).

56 Vgl. die Ausführungen von Bundesvertriebenenminister Oberländer im WDR am 15.1.1956 (ADL, FDP Referat Ostbüro, 2493).

57 Am 5.12.1955 stellten die Bundestagsausschüsse für Jugendfragen und für Berliner und

Notaufnahmeverfahren in seiner bestehenden Fassung vorgebracht wurden, blieb das Vertriebenenministerium bei seiner Ablehnung einer Änderung. Offiziell wurde sie mit der Aufrechterhaltung der wanderungshemmenden Wirkung des Aufnahmeverfahrens begründet[60], leitend war aber wohl das Abblocken der Länderforderungen nach einer großzügigeren Wohnungsbauförderung.[61]

c) Die Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung bis 1957

1954 war es nach zähem Ringen zu einer Regelung der Wohnungsbaufinanzierung gekommen.[62] Wurden hier noch die wegen einer ausreichenden Lebensgrundlage Aufgenommenen weitgehend von Dotierungen ausgeschlossen[63], so wurde 1955 vereinbart, daß die Länder Mittel für jeden Aufgenommenen erhalten sollten. Der Druck auf dem Wohnungsmarkt war durch die aufgrund einer ausreichenden Lebensgrundlage Aufgenommnenen offenbar zu groß. Außerdem wurden im Zuge der Aufstellung der Bundeswehr die Kasernen benötigt, die bislang zur notdürftigen Unterbringung der Zuwanderer herangezogen worden waren.[64] Auch der Bundesfinanzminister

---

Gesamtdeutsche Fragen fest, daß das Verfahren für Jugendliche nicht mehr zeitgemäß sei: sie müßten entweder alle überprüft werden oder eine Arbeitsvermittlung stattfinden (BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 2. Wp.). Der CSU-Abgeordnete Anton Miller forderte am 10.2. 1956 im Bundestag die Beschleunigung des Notaufnahmeverfahrens. Er regte auch, wie es nach 1953 häufig geschah, eine Koordinierung von Bundesnotaufnahme- und Ausweisverfahren der Länder nach dem Bundesvertriebenengesetz an, um ein Verfahren einzusparen (BT, sten. Ber., Bd. 28, 2. Wp., 129. Sitzung, S. 6715). Eine Kopplung konnte aber wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten nie verwirklicht werden.

58 Der Flüchtlingsausschuß bestätigte im März 1956 die Empfehlung des Unterausschusses. Treibend für diesen Entschluß war vor allem die Belastung Berlins durch Abgelehnte, aber auch die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und der Bedarf an Wohnungsbaumitteln (vgl. die Niederschrift der 76. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 15.3.1956 [BA, B 106/24808]).

59 Mitglieder des durch das Bundesvertriebenengesetz beim Vertriebenenministerium eingerichteten Beirates bemängelten, daß die Entscheidungen im Verfahren zu sehr nach fiskalischen Interessen getroffen würden: Es würden deshalb so viele Zuwanderer aufgrund einer ausreichenden Lebensgrundlage aufgenommen, weil für sie keine Wohnungsbaumittel gezahlt werden müßten (vgl. die Besprechung im Vertriebenenministerium am 22.2.1956 [BA, B 150/2750]).

60 Vgl. die Besprechung des Bundesvertriebenenministers mit Vertretern der Flüchtlingsorganisationen am 20.2.1956 (BA, B 106/24808).

61 Auch die Lage der Abgelehnten in Berlin rechtfertige keine Änderung, da der Senat die Lage dramatisiere und Hilfsmaßnahmen eingeleitet seien. In der Bundesrepublik spielte das Problem der Illegalen nach Einschätzung des Vertriebenenministeriums wegen der Aufnahmequote von über 90% keine Rolle mehr (vgl. die Übersicht des Vertriebenenministeriums über den bisherigen Verlauf der Beratungen v. 8.5.1956 und die Anlage zu einem Schreiben des Bundesvertriebenenministeriums v. 26.6.1956: »Gegenwärtige Auswirkung des Notaufnahmeverfahrens im Verhältnis zu der Aufgabenstellung des Gesetzes und der seither eingetretenen Entwicklung« [ebd.]).

62 Siehe S. 168–172.

63 Für sie sollten nur Mittel zur Verfügung gestellt werden, wenn die Anzahl der Lagerinsassen derart zunahm, daß der Bau neuer Lager, der umgangen werden sollte, nötig geworden wäre.

64 Ab 1955 bemühte sich das Verteidigungsministerium darum, die Kasernen von den Ländern zurückzuerhalten, die ihnen 1953 zur Verfügung gestellt worden waren. Dazu wurden gemeinsam Räumungspläne erstellt, die einzuhalten den Ländern bei dem anhaltenden Zu-

akzeptierte diese Vereinbarung.[65] Während des ganzen Jahres 1956 hielt eine erneute Diskussion um den Wohnungsbau für die Zuwanderer an. Die Länder forderten wegen der gestiegenen Baukosten eine bessere Dotierung[66], während der Finanzminister weiterhin eine sehr restriktive Position einnahm. So kam der Wohnungsbau ins Stocken, der Lageraufenthalt der Zuwanderer verlängerte sich. Sogar aus den Reihen der Union wurde die Politik der Regierung als ungenügend kritisiert.[67] Der Bundesvertriebenenminister gestand vor dem Bundesrat durchaus Versäumnisse ein.[68] Allerdings hatten die Gemeinden wohl auch Probleme bei der Finanzierung der Baufolgekosten.

Am 20. Juli 1956 einigten sich Vertreter der Bundesministerien, des Bundesrats und der Länder beim Bundeskanzler auf eine pränumerando-Bereitstellung der Mittel.[69] Bisher waren sie stets im Nachhinein entsprechend der Anzahl der Aufgenommenen bewilligt worden. Durch die Änderung sollte erreicht werden, daß die langen Verzögerungen beim Wohnungsbau abgebaut wurden. Nur so erschien es möglich, die Aufenthaltsdauer der Zuwanderer in den Lagern erheblich zu verkürzen, so daß sie tatsächlich nur noch den Charakter einer Durchgangsstation hatten. Allerdings erklärte sich der Finanzminister noch länger nicht mit dieser Lösung einverstanden. Im September 1956 wurden zusätzlich die Mittel pro verteiltem Zuwanderer von 1 500,– auf 2 000,– D-Mark angehoben, was aber den Baukostenanstieg immer noch nicht ganz auffing.[70] Der Bund kam den Ländern aber durch die Übereinkünfte doch entgegen.

Daneben war im Zweiten Wohnungsbaugesetz vom 27. Juni 1956, § 18[71], der Wohnungsbau für aufgenommene Zuwanderer in den Haushalt überwiesen worden. Außerdem definierte das Gesetz, für welchen Personenkreis Mittel gewährt werden sollten.

Nach den Vorgaben der sogenannten Kanzlerlösung vom Juli 1956 und des Gesetzes konnten endlich Ende 1956 Mittel für die Verplanung durch die Länder bereitgestellt werden, nachdem der Widerstand des Bundesfinanzministers gebrochen war.[72] Die Länder waren aber noch nicht zufriedengestellt.[73]

---

strom und trotz zusätzlicher finanzieller und personeller Unterstützung aus dem Verteidigungsministerium schwerfiel. Noch 1957 waren erst wenige ursprünglich mit Zuwanderern belegte Kasernen in die Verfügungsgewalt des Verteidigungsministers übergegangen (vgl. den Vorgang in BA, B 136/9433).

65 Vgl. die Ausführungen über die Vereinbarung im Gedächtnisprotokoll aus dem Bundesvertriebenenministerium, Referat I 5, über die vertrauliche Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 1.12. 1955 v. 3. d.M. (BA, B 106/24808).

66 Der Vertriebenenminister sah deutlich, daß durch die feste Bundesquote an den Baukosten die Preissteigerungen ganz auf die Länder abgewälzt wurden (vgl. den Brief an den Kanzler v. 30.3. 1955 [BA, B 150/2869]).

67 Vgl. die Ausführungen Anton Millers im Bundestag (BT, sten. Ber., Bd. 28, 2. Wp., 128./129. Sitzung am 9.2. 1956, S. 6714 f.).

68 Vgl. das Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Bundesratsausschüsse für Wohnungswesen und Wiederaufbau, für Flüchtlingsfragen und für Gesamtdeutsche Fragen am 14.6. 1956 (BA, B 106/47352).

69 Vgl. den Vermerk über die Besprechung (BA, B 150/2869).

70 Vgl. zum Problem des Wohnungsbaus 1956 den gesamten Vorgang ebd. und BA, B 150/2870.

71 BGBl. Teil I, Nr. 30 v. 28.6. 1956, S. 528 f.

72 Vgl. ein Schreiben des Bundesvertriebenenministers an den Minister für Wohnungsbau v.

Die Probleme verschärften sich erneut 1957, verstärkt durch den Zustrom von Aussiedlern.[74] Wieder stockte der Bau aufgrund der gestiegenen Kosten. Dadurch nahm die Dauer des Lageraufenthaltes zu, die Lager waren überfüllt.[75] Das Unterbringungsproblem stand deshalb bei der Aufnahme der Zuwanderer ganz im Vordergrund. Die arbeitsmäßige Eingliederung war zu diesem Zeitpunkt wohl kein Problem mehr. Wieder mußte auf das alte Notinstrumentarium zurückgegriffen werden. Am 11. April 1957 wurde vom Bundestag die zweite Verlängerung des Flüchtlings-Notleistungsgesetzes verabschiedet, das aus Gründen der Menschlichkeit und der europäischen Solidarität auch auf ausländische Flüchtlinge ausgedehnt wurde.[76] Am 7. Juni 1957 beschloß der Bundesrat zum ersten Mal seit dem Ende Januar 1954 abgelaufenen wieder einen neuen Verteilungsschlüssel für die Zuwanderer aus der DDR.[77] Die Diskussion ging von den Ländern mit einer hohen Aufnahmequote aus, die wohl zur eigenen Entlastung betonten, daß die Verteilung nun nach Unterbringungskapazitäten erfolgen müsse. Eine arbeitsmäßige Eingliederung sei mittlerweile überall möglich.[78] Tatsächlich wurden die hohen Quoten Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs gekürzt und auf die anderen Länder umgelegt.[79]

23.11. 1956 (BA, B 150/2870), den Vermerk des Bundesvertriebenenministers v. 26.11. 1956 (BA, B 150/2869) und ein Schreiben des Finanzministers an den Haushaltsausschuß des Bundestages v. 5.12. 1956 (BA, B 150/2870).

73 Vgl. den Vermerk des Bundesvertriebenenministeriums über eine Besprechung der Wohnungsbau- und Flüchtlingsminister der Länder am 23.11. 1956 (BA, B 150/2870). Hier bestand Konsens, daß die Mittel nicht ausreichend seien und daß der Unmut der Einheimischen über den Flüchtlingswohnungsbau wachse, da kaum noch Altbauwohnungen zum Tausch vorhanden seien.

74 Vgl. den Vermerk von Staatssekretär Nahm v. 15.2. 1957 (BA, B 106/24809).

75 Vgl. das Schreiben des Bundeswohnungsbauministers an das Kanzleramt v. 15.7. 1957 (BA, B 134/1631).

76 Die Ausdehnung zielte ganz konkret auf die nach dem Aufstand 1956 aus Ungarn Geflohenen ab. Damit wurde das Gesetz in den Rahmen des Kalten Krieges eingefügt (vgl. den Sprechzettel für den Bundesvertriebenenminister für die 176. Bundestagssitzung am 5.12. 1956 [BA, B 106/6223], BT, sten. Ber., Bd. 36, 2. Wp., 204. Sitzung am 11.4. 1957, S. 11604 f. und BGBl. Teil I, Nr. 20 v. 21.5. 1957, S. 498).
1960 wurde das Flüchtlings-Notleistungsgesetz zum dritten Mal verlängert. Die Länder wollten sich, obwohl das Gesetz nur von Rheinland-Pfalz angewandt worden war, alle Möglichkeiten für ein unerwartetes Anschwellen des Zustroms aus der DDR und von Aussiedlern offenhalten (vgl. die interne Korrespondenz des Bundesvertriebenenministeriums v. 7.11. 1959 [BA, B 106/29671, und 10. d. M., BA, B 106/6223]). Der Innenminister war zwar gegen eine Verlängerung, da das Gesetz nicht genutzt wurde (vgl. die Mitteilung des Referates I des Vertriebenenministeriums an die Referate II und III [ebd.]), das Kabinett beschloß sie gleichwohl. Bundestag und Bundesrat stimmten ihr im März 1960 zu (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 45, 3. Wp., 105. Sitzung am 9.3. 1960, S. 5737 und BR, sten. Ber., 216. Sitzung am 18.3. 1960, S. 346. BGBl. Teil I, Nr. 17 v. 31.3. 1960, S. 193).

77 Vgl. BR, sten. Ber., 178. Sitzung am 7.6. 1957, S. 689.

78 Die Verteilung erfolgte bis hier nach dem alten, wenn auch abgelaufenen Schlüssel. Nordrhein-Westfalen betonte, daß aufgrund der miserablen Wohnungssituation benötigte Arbeitskräfte wieder aus dem Land abwanderten (vgl. das Schreiben des nordrhein-westfälischen Ministers für Bundesangelegenheiten an den Präsidenten des Bundesrates v. 20.5. 1957 [BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 211/1957] und den Vermerk über eine Sitzung des Unterausschusses Verteilungsschlüssel des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen v. 13.5. 1957 [BA, B 150/2870]).

79 Vgl. die Verteilungsempfehlung der Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen v. 31.5.

Tabelle 12: Der Wohnungsbau für die Zuwanderer aus der DDR

	1. Für Zuwanderer aus der DDR bereitgestellte Bundesmittel für den Wohnungsbau (in Mio.)[a]	2. Anzahl der Erstzuweisungen von öffentlich geförderten Wohnungen an Zuwanderer[b]	3. Anteil von Zuwanderern an Einweisungen in öffentlich geförderten Wohnraum in v. H.[c]	4. Anteil der Zuwanderer an der Bevölkerung der Bundesrepublik ohne Berlin in v. H.[d]
1952	–	3 350	1,4	3,9
1953	280,0	8 981	2,9	4,4
1954	132,0	13 821	4,4	4,8
1955	81,4	11 488	4,0	5,2
1956	470,8	14 466	5,1	5,5
1957	503,5	17 432	6,2	5,9
1958	1 805,1	20 100	8,0	6,1
1959	121,3	31 859	11,5	6,3
1960	839,1	32 046	13,2	6,5

[a] Nach Angaben aus: Deutsche Politik 1961 (Tätigkeitsbericht der Bundesregierung), Sonderdruck Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Bonn 1962, S. 10.

[b] Aus: ebd., S. 9 und Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1959, Bonn 1960, S. 494.

[c] Aus: Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Die Betreuung der Vertriebenen, der Flüchtlinge, der Kriegssachgeschädigten, der Evakuierten, der Kriegs- und Zivilgefangenen, der Heimkehrer, der nichtdeutschen Flüchtlinge, Bonn 1966, S. 40.

[d] Berechnungen nach der Fortschreibung der Wanderungsstatistik von 1950 im Statistischen Jahrbuch 1962, S. 34, 51.

Um die Probleme bei der Finanzierung des Wohnungsbaus zu entschärfen, schlug Bundeswohnungsbauminister Viktor Emanuel Preusker dem Bundeskanzler auf eine Anregung des Bundesrates hin eine Änderung der Bundesbeteiligung vor. Danach sollten statt eines festen Betrags je Flüchtling in Zukunft 50% der durchschnittlichen Gesamtherstellungskosten vom Bund getragen werden.[80] Wie nicht anders zu erwarten, stellte sich der Finanzminister mit dem Hinweis auf das Überleitungsgesetz gegen diese flexible Regelung[81], das Kabinett beschloß jedoch am 29. Juli 1957 ein Vorgehen

1957 (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 211/1/1957) und das Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundesrates an den Bundeskanzler über den Beschluß v. 7.6. 1957 (ebd., Nr. 211/1957).

80 Somit wären künftig Kostensteigerungen nicht weiter ganz auf die Länder abgewälzt worden. Außerdem wäre ein tatsächlicher Betrag statt eines fiktiven der Finanzierung zugrunde gelegt worden (vgl. das Schreiben des Bundesministers für Wohnungsbau an das Kanzleramt v. 15.7. 1957 [BA, B 134/1631]). Die Neuregelung der Finanzierung sollte auch helfen, den in den Lagern befindlichen Stau von Zuwanderern abzubauen (vgl. die Aussagen von Bundeswohnungsbauminister Paul Lücke in der Bundestagsdebatte am 13.2. 1958 [BT, sten. Ber., Bd. 39, 3. Wp., 13. Sitzung, S. 568–576]).

81 Vgl. den Vermerk des Wohnungsbauministeriums über eine Besprechung mit dem Bundesfinanzminister am 13.7. 1957 (BA, B 134/1631).

nach diesem Vorschlag für das Haushaltsjahr 1957.[82] Bald einigte man sich auf die Gültigkeit einer derartigen Finanzierung auch für die folgenden Jahre.[83] Finanzminister Schäffer gab sich noch nicht geschlagen und versuchte durch eine eigenwillige Interpretation der Mitteilung des Kanzlers an die Landesregierungen, die Regelung zu hintertreiben[84], wurde aber von Adenauer auf die Richtlinien festgelegt.[85] Wieder hatte sich Adenauer persönlich im Umfeld einer Bundestagswahl für die Unterordnung fiskalischer Überlegungen gegenüber den Interessen der Zuwanderer und der Länder eingesetzt.

Die neue Regelung bedeutete eine erhebliche Änderung der Wohnungsbaufinanzierung. Der Bund ging durch die Festlegung, die Hälfte der Baukosten zu tragen, wesentlich höhere Verpflichtungen ein, als sie bisher bestanden hatten.[86] Das vergrößerte Engagement des Bundes in diesem Bereich und zu diesem Zeitpunkt ist jedoch keine Einzelerscheinung, denn es fügte sich in die in der zweiten Wahlperiode verstärkten Bemühungen um einen sozialen Ausgleich ein. Die Sparpolitik Fritz Schäffers stand im Gegensatz zu derartigen Tendenzen. Nicht zuletzt deshalb führte er in der dritten Regierung Adenauer das Finanzressort nicht weiter.[87]

d) Änderung der Notaufnahme als Folge von Verwaltungsgerichtsurteilen

Eine Änderung der Aufnahmepraxis wurde schließlich durch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts erzwungen. Es hatte in mehreren Verfahren 1956 die bisherigen Grundsätze in Frage gestellt. Bei der Aufnahme sei prinzipiell von der Freizügigkeit nach Artikel 11 GG auszugehen. Mußte bislang das Vorhandensein einer ausreichenden Lebensgrundlage belegt werden, so habe nun die Aufnahmebehörde ihr Fehlen nachzuweisen. Arbeit und Wohnraum seien nicht Voraussetzung der ausreichenden Lebensgrundlage. Nur eine ständige Abhängigkeit von öffentlicher Hilfe stelle eine außerordentliche Belastung dar. Der Prüfung, ob die Freizügigkeit vorliege, wurde Priorität vor der Prüfung politischer Gründe eingeräumt, indem festgehalten wurde, die Aufnahmeregelung des Gesetzes beziehe sich nur auf die Personen, denen die Freizügigkeit nicht gewährt werde.[88]

Das Bundesvertriebenenministerium erkannte die großen Konsequenzen, die sich aus einer derartigen Aufnahmepraxis ergeben mußten: Nahezu allen Antragstellern hätte die Freizügigkeit gewährt werden müssen.[89] Die Betrof-

---

82 Vgl. das Schreiben des Bundeskanzlers an die Landesregierungen v. 6. 8. 1957 (ebd.).

83 Vgl. den Vermerk aus dem Wohnungsbauministerium über eine Besprechung am 16. 8. 1957 vom folgenden Tag (ebd.).

84 Er wollte nur solange danach vorgehen, bis die in den Haushalt eingestellten Mittel verbraucht seien (vgl. das Schreiben des Vertriebenenministers an den Bundeskanzler v. 24. 9. 1957 [ebd.]).

85 Vgl. das Schreiben des Bundeskanzlers an den Bundesfinanzminister v. 3. 10. 1957 (ebd.).

86 Siehe Tabelle 12.

87 Vgl. CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1953–1957, S. XVIIIf., A. M. Birke, 1989, S. 374, H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, 1981, S. 324–327 und ders., Ära Adenauer 1957–1963, 1983, S. 24 f.

88 Damit war die Arbeitsfähigkeit allein praktisch schon ein Aufnahmegrund.

89 Bisher wurde sie ca. 20% der Antragsteller gewährt.

fenen wären nicht verteilt worden und hätten keine Vergünstigungen, insbesondere Wohnungsbaumittel, erhalten. Die bisher zur Lenkung und Versorgung erarbeiteten Regelungen wären hinfällig geworden, ein Großteil der Zuwanderer wieder auf die Fürsorge angewiesen gewesen.[90] Um diesen Rückfall zu verhindern, beschloß die Bundesregierung, die Leitsätze zwar bei den Aufnahmen zu berücksichtigen, ihnen aber nicht vollständig zu folgen. Der Vorrang der politischen Prüfung wurde gestrichen – aber nicht der der Freizügigkeitsprüfung verankert. Die bloße Arbeitsfähigkeit sollte auch weiterhin nicht die Erteilung der Freizügigkeit nach sich ziehen, wenn sie auch großzügiger gehandhabt werden sollte.[91]

Im April des folgenden Jahres legte das Bundesverwaltungsgericht jedoch erneut seine Auffassung dar.[92] Obwohl im Vertriebenenministerium nun offenbar mit einer weiteren Änderung gerechnet und Vorschläge dazu ausgearbeitet wurden[93], versuchte man, eine Ausweitung der Aufnahmerichtlinien zu verhindern, weil sonst »praktisch also nur noch das ›Sozialgepäck‹, die Kriminellen, Zonenpendler«[94] ausgeschlossen werden konnten. Diesmal setzten sich die Länder aber für eine Umsetzung der vom Bundesverwaltungsgericht erstellten Leitsätze ein. Wie bereits erwähnt, wurde der Zustrom von ihnen wegen des Bedarfs an Arbeitskräften längst nicht mehr negativ bewertet. So forderten sie, daß auch die aufgrund einer ausreichenden Lebensgrundlage Aufgenommenen verteilt und mit Wohnungsbaumitteln ausgestattet würden.[95] Die Regierung war bereit, die Aufnahme wegen einer ausreichenden Lebensgrundlage im Sinne des Bundesverwaltungsgerichtes zu gestalten, nur die Finanzierung des Wohnungsbaues blieb einmal mehr offen.[96] Die Notaufnahmestellen wurden angewiesen, das Vorhandensein einer ausreichenden Lebensgrundlage nach den Leitsätzen des Bundesverwaltungsgerichts zu überprüfen. Die so Aufgenommenen wurden in die Verteilung einbezogen, ihre Akten jedoch gekennzeichnet.[97]

---

90 Vgl. das Schreiben des Bundesministers für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte an verschiedene Bundesminister v. 21.9.1956 (BA, B 150/2869).

91 Vgl. den Vermerk über die Ressortbesprechung der Bundesminister des Innern, der Justiz, der Finanzen, der Wirtschaft, für Arbeit, Wohnungsbau, Gesamtdeutsche Fragen, Angelegenheiten des Bundesrates und Vertriebene am 5.10.1956 v. 16. d. M. (ebd), und die an die Leiter der Notaufnahmelager versandten Richtlinien v. 22.10.1956 (BA, B 106/24809).

92 Wiedergegeben in einem Schreiben des Bundesvertriebenenministers an den Bundesinnenminister v. 13.11.1957 (BA, B 134/1631).

93 Vgl. Die »Folgerungen aus dem Urteil des V. Senats des Bundesverwaltungsgerichts v. 3.4.1957 zu Art. 11 GG (Sache Rieger)«, eine Ausarbeitung des Bundesvertriebenenministeriums, Referat I 5a v. 15.4.1957 (BA, B 106/24809).

94 Ebd. Eine so liberale Aufnahmepraxis erzeuge einen Sog, der wiederum größere Unterbringungsprobleme nach sich ziehe.

95 Vgl. die Niederschrift über die Tagung der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen, Ausschuß Notaufnahme am 18./19.6.1957 in Bonn (BA, B 150/5693). An der Tagung nahmen auch Vertreter des Bundesvertriebenenministeriums teil.

96 Vgl. die Niederschrift über eine interministerielle Besprechung am 30.9.1957 (BA, B 136/9434).

97 Vgl. den Erlaß des Bundesministers für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte an die Leiter des Notaufnahmeverfahrens in Berlin, Gießen und Uelzen v. 2.10.1957 (ebd.).

Die Länder erwarteten nun, daß ihnen für die zusätzlich zugeteilten Zuwanderer Wohnungsbaumittel zur Verfügung gestellt würden. Das Vertriebenenministerium sah die Berechtigung dieses Wunsches, da unter den nun sogenannten L(ebensgrundlage)-Fällen Personen waren, die auch früher die Aufnahme aus politischen Gründen erhalten hätten.[98] Der Finanzminister ging auf diese Begründung ein und erklärte sich zur Zahlung von Wohnungsbaumitteln bereit, wenn gewisse pauschale Abzüge von der Gesamtzahl der L-Fälle gemacht würden.[99] Die Regelung der Wohnungsbaufinanzierung zog sich zwar wieder über Monate bis zum Februar 1958 hin, aber diesmal offenbar ohne das bislang übliche Hin und Her zwischen den Ländern und dem Finanzminister. Das hatte seine Gründe sicher in der Neubesetzung des Finanzressorts seit dem Herbst 1957, aber wohl auch in einer Konsolidierung der deutschen Wirtschaftslage und damit der Bundesfinanzen.

Durch die vom Bundesverwaltungsgericht vorgezeichnete Linie verlor das Notaufnahmeverfahren noch mehr von seiner filternden – und damit auch der vermeintlich abschreckenden – Wirkung. Eine Ablehnung war praktisch kaum mehr möglich, was sich auch in den Aufnahmequoten widerspiegelte: im Dezember 1957 wurden nur 0,6% der Aufnahmeanträge abgelehnt.[100] Um neben der selektiven Bedeutung des Notaufnahmeverfahrens nicht auch die integrativen Bestandteile – Verteilung und Wohnungsbauförderung – aufgeben zu müssen, erklärte sich das Vertriebenenministerium unter Hintansetzung der bislang hoch bewerteten prinzipiellen Bedenken mit der Einbeziehung dieses nicht zur Zielgruppe des Notaufnahmegesetzes zählenden Personenkreises in die Verteilungsregelung im weiteren Sinn einverstanden, wie es die Länder forderten. Diese hatten ihr praktischen Überlegungen entspringendes Streben durchgesetzt, den Kreis der zu verteilenden und mit Wohnungsbaumitteln versehenden Zuwanderer zu erweitern. Die Integration hatte nun offenbar einen höheren Stellenwert als die Abschreckung.

e) Soll die Notaufnahme durch ein Registrierverfahren ersetzt werden?

Obwohl der Bedeutungsverlust der Notaufnahme unübersehbar war, ließ sich die Regierung auf keine Anpassung des Gesetzes an seine tatsächliche Auslegung ein. Schon seit 1954 wurde eine Abschaffung des Aufnahmeverfahrens an sich gefordert, die Zuwanderer sollten nur noch registriert und verteilt werden. Die Initiativen kamen zunächst aus Berlin, das sich durch

98 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an den Bundesinnenminister v. 13.11. 1957 (BA, B 134/1631). Die nach den bisherigen Kriterien Aufgenommenen sollten alle in den Genuß der Vorrechte kommen, während die Rechtsstellung der wegen einer ausreichenden Lebensgrundlage Aufgenommenen noch nicht geklärt war. Hätte zunächst die Prüfung der Lebensgrundlage stattgefunden, wäre die politische Prüfung auch für viele politisch Verfolgte fortgefallen, da ihnen bereits aufgrund ihrer Arbeitsfähigkeit die Freizügigkeit gewährt worden wäre.

99 Vgl. das Schreiben des Bundesfinanzministers an den Bundesvertriebenenminister v. 20.2. 1958 (BA, B 134/1631).

100 Von 1954 bis 1956 lag die Ablehnungsquote zwischen 10 und 20 v. H. Vgl. die Zusammenstellung »Die Aufnahme und Rechtsstellung der Zuwanderer aus der SBZ in der Bundesrepublik« des Bundesvertriebenenministeriums v. Januar 1958 (BA, B 136/9434).

ein derartiges Verfahren die Lösung des immer wiederkehrenden Illegalen-Staus versprach.[101] Das Illegalen-Problem verlor allmählich durch die Liberalisierung des Aufnahmeverfahrens an Bedeutung[102], gleichzeitig aber auch das Verfahren an sich. Erinnert sei hier an die Aufnahmequote von über 90% seit 1957. Daher verstummte der Ruf nach einer Änderung des Notaufnahmegesetzes nicht, der schließlich am 4. Dezember 1956 in einem Antrag der SPD-Fraktion im Bundestag gipfelte[103]: Statt der Notaufnahme sollte die schon länger diskutierte Meldepflicht für Zuwanderer eingeführt werden. Hilfsbedürftige Zuwanderer sollten verteilt und untergebracht werden. Außerdem sollte das Zweite Wohnungsbaugesetz dem Wortlaut des Notaufnahmegesetzes gemäß mitgeändert werden. Damit wäre das Aufnahmeverfahren hinfällig geworden. Es wäre zu einem reinen Registrier- und Verteilungsverfahren geworden, dessen Durchlaufen gleichwohl die Gewährung von Wohnungsbaumitteln nach sich gezogen hätte. Für die Integration aller Zuwanderer wäre ein solches Vorgehen sicher vorteilhaft gewesen, die Regierung ging jedoch vornehmlich von anderen Überlegungen aus.

Auf Regierungsseite und bei den Notaufnahmestellen sah man in dem Vorstoß eine unerwünschte Entpolitisierung des Verfahrens, wodurch ein Sog auf die Bevölkerung der DDR ausgeübt werde. Außerdem sprachen Kostengründe gegen den Vorschlag: die Steigerung der Zuwanderung an sich und die Kopplung der Aufnahme mit der Gewährung von Wohnungsbaumitteln ließen erhebliche Mehrkosten erwarten.[104] Ein Gegenentwurf enthielt deshalb zwar eine Meldeverpflichtung, hielt aber an der Freizügigkeitsbeschränkung fest und wollte vor allem die Höhe der Zuweisung von Wohnungsbaumitteln vom Aufnahmegrund abhängig machen, so daß politische Flüchtlinge weiterhin bevorzugt würden.[105] Die anderen Ressorts schlossen sich der Auffassung des Vertriebenenministeriums an, wenn auch der Innenminister zunächst den SPD-Antrag wegen seiner Vereinfachung positiv beurteilte.[106]

Außer der SPD setzte sich nur noch der Deutsche Städtetag für den sozialdemokratischen Entwurf ein, weil er sich finanzielle Vorteile durch die Vergabe von Mitteln an alle Zuwanderer versprach.[107] Selbst die SPD-

---

101 Vgl. den Bericht des Berliner Vertreters des Bundesvertriebenenministeriums über ein Gespräch mit Berliner Politikern für die Zentrale in Bonn v. 16.12.1954 (BA, B 150/6375) und v. 20.5.1955 (BA, B 106/24807).

102 Vgl. die Zusammenstellung »Die Aufnahme und Rechtsstellung der Zuwanderer aus der SBZ in der Bundesrepublik« des Bundesvertriebenenministeriums v. Januar 1958 (BA, B 136/9434).

103 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 46, 2. Wp., Drucksache Nr. 2959.

104 Vgl. den Vermerk über die Vorbesprechung des SPD-Antrags im Bundesvertriebenenministerium am 8.1.1957 (BA, B 150/2567).

105 Vgl. die Diskussionsgrundlage zu einem Gegenentwurf des Bundesvertriebenenministeriums v. 9.1.1957 (ebd.).

106 Vgl. die Niederschrift über eine Ressortbesprechung der Bundesminister des Innern, der Finanzen, der Wirtschaft, für Arbeit, Wohnungsbau, Gesamtdeutsche Fragen, Verteidigung und Vertriebene am 10.1.1957 (BA, B 106/24809).

107 Vgl. das Schreiben des Deutschen Städtetages an die Bundestagsausschüsse für Heimatvertriebene und Gesamtdeutsche Fragen v. 21.2.1957 (BA, B 106/24809).

Landesregierungen standen nicht alle hinter dem Entwurf. Interessanterweise bekannten sie dies nicht in einer Besprechung des Bundesvertriebenenministeriums mit den Ländern, sondern erst vertraulich nach der Sitzung.[108] Die Organisationen der Zuwanderer sprachen sich dagegen aus, die politische Prüfung aufzuheben.[109] Vielfach herrschte die Meinung vor, daß eine teilweise Änderung des Verfahrens, vor allem seine Vereinfachung und Verbilligung sowie die Einführung einer Meldepflicht, zwar nützlich sein könne, die Ablehnung bestimmter Personen aber weiter möglich bleiben müsse.[110]

Auch im Vertriebenenministerium selbst gab es Stimmen, die meinten, das Gesetz habe seinen Zweck, die Reduzierung der Fluchtbewegung, nicht erfüllt. Deshalb könne das Prüfverfahren durchaus fortfallen, wenn die Verteilungsfunktion, die aus sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründen nötig sei, erhalten bliebe. »Im Ergebnis würde sich damit gegenüber dem derzeitigen Zustand nicht viel ändern.«[111] Die maßgeblichen Ministerien hielten aus den genannten politischen Gründen weiter am Notaufnahmeverfahren fest. Sie überlegten aber auch, wie seine Kopplung mit der Gewährung von Wohnungsbaumitteln gelöst werden könnte, um die ständigen Querelen mit den Ländern zu beenden.[112] Aber die Bereiche waren zu verwoben und die Interessen der Länder gegenläufig, als daß der Versuch hätte glücken können.

4. Die dritte Wahlperiode: Beibehaltung des Notaufnahmegesetzes in einem veränderten Umfeld

Die Bundestagswahl vom 15. September 1957 brachte für die Union die absolute Mehrheit im Bundestag. Trotzdem bildete Adenauer eine Koalition unter Einbeziehung der DP. Die Besetzung und Kompetenzen des Bundesvertriebenenministeriums blieben unverändert. An der Spitze stand weiterhin Theodor Oberländer, der 1955 den BHE verlassen hatte, als die Partei die Außenpolitik Adenauers nicht weiter unterstützen wollte. Im März 1956 trat Oberländer der CDU bei.

---

108 Vgl. die Niederschrift der Besprechung der Bundesminister für Wohnungsbau und Vertriebene mit den Landesflüchtlingsministern am 21. 2. 1957 (ebd.). In der Sitzung standen sich hauptsächlich wieder die Meinungen in bezug auf eine abschreckende Wirkung des Notaufnahmeverfahrens gegenüber.

109 Vgl. die Vermerke aus dem Vertriebenenministerium v. 17. 1. 1957 über eine Besprechung mit den Ostbüros der Parteien am 11. d. M. (BA, B 150/6431) und v. 20. 12. 1957 über eine Unterredung mit dem Vorsitzenden der Vereinigten Landsmannschaften, von Keudell, am 17. d. M. (BA, B 150/3794).

110 Vgl. hierzu beispielsweise die Ausführungen des Leiters des Notaufnahmeverfahrens in Gießen gegenüber einem Vertreter des Bundesvertriebenenministeriums v. 7. 1. 1958 (BA, B 106/24810).

111 Ausführungen von Dr. Pittasch aus dem Vertriebenenministerium: »Notaufnahme oder Registrierung von Zuwanderern aus der sowjetischen Besatzungszone« v. 7. 8. 1957 (BA, B 150/2567). Man war hier der Meinung, daß die finanziellen Auswirkungen einer Verteilung aller unerheblich seien, da bereits über 95% aufgenommen würden.

112 Vgl. den Vermerk über eine Besprechung von Vertretern des Vertriebenen- und des Gesamtdeutschen Ministeriums am 4. 9. 1957 (ebd.).

Im September 1959 wurden von der Zeitschrift »Tat« des Vereins der Verfolgten des Nationalsozialismus Vorwürfe gegen den Bundesvertriebenenminister Oberländer erhoben, er habe an der Ermordung von Polen und Juden in Lemberg 1941 teilgenommen. Oberländer wurde zwar strafrechtlich rehabilitiert und die Zeitschrift zu einer Zahlung von Schmerzensgeld verurteilt, die Anschuldigungen zogen jedoch weite Kreise und wurden vor allem von ostdeutscher Seite aufgegriffen. Oberländer wurde in Abwesenheit in einem demonstrativen Verfahren zu lebenslänglicher Haft verurteilt. In der Bundesrepublik forderten viele Stimmen seinen Rücktritt, auch aus der CDU. Selbst der Bundesvorstand seiner Partei empfand ihn schließlich als Belastung.[1] Am 3. Mai 1960 erklärte Theodor Oberländer seinen Rücktritt, am 27. Oktober übernahm der Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates, Hans-Joachim von Merkatz (CDU), zusätzlich das Vertriebenenressort.[2]

a) Das Notaufnahmeverfahren

Mit dem Ende der zweiten Wahlperiode war auch der Antrag der SPD zur Änderung des Notaufnahmegesetzes hinfällig geworden. Gleichwohl wurde in den ersten Monaten der dritten Wahlperiode die Position der Regierung zu einer Änderung des Notaufnahmegesetzes erarbeitet, da mit einem erneuten Antrag der SPD gerechnet wurde. Tatsächlich legte die SPD am 25. Januar 1958 einen gleichlautenden Antrag zur Änderung des Notaufnahmegesetzes vor.[3] Die Abgeordnete Lisa Korspeter begründete ihn mit der Anpassung des Gesetzestextes an die bereits geläufige Praxis und einem Bedürfnis nach vollständiger Erfassung der Zuwanderer.[4]

Die Regierung ging davon aus, daß das Gesetz in seiner augenblicklichen Auslegung allen rechtlichen Erfordernissen entspreche, de facto bestehe bereits die Freizügigkeit. Sie auch de jure einzuführen, sei deshalb nicht nötig, sogar eher schädlich, da in diesem Falle eine durch das Prüfverfahren möglicherweise vorhandene von der Flucht abschreckende Wirkung vernichtet, die Entleerung der DDR also beschleunigt werde. Außerdem sei es günstig, die formale Barriere aufrechtzuerhalten, da so die Zuwanderung gestoppt werden könne, wenn die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik eine Aufnahme im bisherigen Umfang nicht mehr erlaube. Trotzdem wurde auch hier eine Registrierung der Zuwanderer und ihre Verteilung aus Sicherheitsgründen und zur Lenkung des Zustroms nach Arbeits- und Unterbringungsmöglichkeiten als nötig erachtet. Die Regierungsentwürfe enthielten daher eine Meldepflicht, die Neuregelung der Verteilung und eine Vereinfachung des

---

1 Vgl. das Protokoll der 1. Bundesvorstandssitzung 1960 am 29. 1. 1960, S. 113 (ACDP, CDU-Bundesvorstandssitzungen 1960).

2 Vgl. zu den Vorfällen: H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1957–1963, 1983, S. 205 f., 263, ders., Adenauer 1952–1967, 1991, S. 117, 199, 529 f. und Munzinger-Archiv, internationales biographisches Archiv.

3 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 56, 3. Wp., Drucksache Nr. 156.

4 Vgl. die schriftliche Begründung der Drucksache Nr. 156 durch Frau Korspeter (ebd., Bd. 39, 3. Wp., 13. Sitzung am 26. 2. 1958, Anlage 3, S. 620 ff.).

Flüchtlingslager Berlin-Lichterfelde, November 1958

Bundespräsident Heuss und der Regierende Bürgermeister von Berlin, Brandt, im Gespräch mit Zuwanderern

Verfahrens, wie sie vor einigen Jahren schon angestrebt worden war.[5] Die Regierung hatte also durchaus Änderungswünsche, hielt es aber aufgrund der im Raum stehenden Forderungen für geraten, das Gesetz nicht zu ändern, da sie fürchtete, daß bei einer Diskussion das Prüfverfahren zur Disposition stehen könnte. Sie hielt trotz der gegenteiligen Erfahrung immer noch an der Vorstellung fest, die politische Überprüfung halte von einer Flucht ab und daß im Bedarfsfall der Zustrom unterbunden werden könne.

Mit der Klärung des Standpunktes der Regierung war die Diskussion um das Notaufnahmeverfahren in dieser Wahlperiode praktisch beendet. Die Opposition kritisierte zwar noch mehrfach das Notaufnahmegesetz[6], zu einer Behandlung ihres Antrags im Bundestag kam es jedoch nicht mehr – wohl nicht zuletzt aufgrund der Mehrheitsverhältnisse. So erledigte er sich wie der vorhergehende mit dem Ende der Wahlperiode.

Im Laufe des Herbstes 1958 stiegen die Aufnahmen aufgrund einer besonderen Zwangslage um 100% an. Die Gründe dafür lagen in der Verschärfung der Zwangsmaßnahmen des DDR-Regimes.[7] Die Länder protestierten gegen diese Entwicklung, da eine solche Aufnahme nach den Richtlinien vom 25. Juni 1953 die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach dem Bundesvertriebenengesetz präjudizierte, die wiederum besondere Vergünstigungen, d. h. Kosten für die Länder, nach sich zog. Das Bundesvertriebenenministerium, das befürchtete, die Länder könnten nun von den Richtlinien abrücken[8], bestätigte sie aber noch einmal ausdrücklich.[9] Eine Schlechterstellung der Zuwanderer aus finanziellen Gründen wollte man nun offenbar generell vermeiden.

Ab 1959 nahm die Abwanderung aus der DDR wieder zu. Diese Entwicklung hielt bis zum Mauerbau an. Wegen des damit verbundenen Mehraufwandes im Notaufnahmeverfahren wurde im Bundesvertriebenenministerium wieder die Vereinfachung des Verfahrens diskutiert. Der Staatssekretär lehnte jedoch weiterhin eine Gesetzesänderung ab. Änderungen des Verfahrens sollten nur unspektakulär im Rahmen des Gesetzes erfolgen.[10] Das

---

5 Vgl. den Vorgang in BA, B 106/6223: Einen Gesetzentwurf nebst Begründung v. 25. 10. 1957, eine Stellungnahme dazu v. 8. 11. 1957, den Referentenentwurf des Gesetzes nebst Begründung v. 28. 1. 1958, die Niederschrift über die Ressortbesprechung am 7. 2. 1958, die Stellungnahme zum Antrag der SPD mit einem Vorschlag für eine Änderung des Notaufnahmegesetzes v. 19. 2. 1958 und die Niederschrift über die Ressortbesprechung am 9. 4. 1958.

6 Vgl. die Ausführungen des Lübecker Flüchtlingsdezernenten und späteren wissenschaftlichen Referenten für Geschädigtenfragen der SPD-Fraktion, Walter Haack, auf der Jahrestagung der VLS am 21.–23. 4. 1961 in Berlin (BA, B 150/4113).

7 Eine später angenommene Anweisung des Bundeskanzlers, die Aufnahme großzügiger zu handhaben (vgl. die Ausarbeitung von Walter Haack v. 8. 2. 1960, die von der Landsmannschaft Berlin-Brandenburg am 22. 3. 1960 dem Notaufnahmelager Berlin-Marienfeld übersandt wurde [BA, B 106/24811]), lag wohl nicht vor (vgl. den Vermerk des Referats IV des Bundesvertriebenenministeriums für den Staatssekretär v. 30. 10. 1958 [BA, B 150/2450]).

8 Vgl. ebd. und den Vermerk des Bundesvertriebenenministeriums v. 12. 11. 1958 (ebd.).

9 Vgl. die Mitteilung des Bundesvertriebenenministers an den baden-württembergischen Minister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte v. 9. 6. 1959 (ebd.).

10 Vgl. den Vermerk des Referates I für den Bundesvertriebenenminister v. 21. 7. 1961 (BA, B 106/24811).

Vertriebenenministerium wollte das Verfahren an sich nicht aufs Spiel setzen. Bei einer Diskussion des Notaufnahmegesetzes mußte erneut mit Forderungen im Sinne des ja noch nicht erledigten SPD-Antrags gerechnet werden. Eine Eindämmung der Zuwanderung wurde aber in dieser Situation auch von Regierungsseite nicht erörtert. Trotz fortbestehender Unterbringungsprobleme wurde die Zuwanderung nun wohl allgemein positiv bewertet. Das zeigte sich auch in anderern Bereichen.

b) Die Verteilung erhält andere Vorzeichen

Im Juni 1957 hatten die Länder zum ersten Mal wieder einen Verteilungsschlüssel beschlossen, nach dem die Zuwanderer nicht mehr nur nach vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten, sondern auch nach Unterbringungsmöglichkeiten verteilt wurden.[11] Hier zeichnete sich eine Verlagerung der Prioritäten ab. Bisher stand die integrationsorientierte Vermittlung in Arbeit an erster Stelle. Da sie immer problemloser wurde, rückte das Unterbringungsproblem in den Zenit der Aufmerksamkeit. Ende 1957 erarbeiteten die Länder einen Verteilungsschlüssel für 1958. Bei der Feststellung dieses jetzt sogenannten Friedland-Schlüssels regten die Länder an, der Bund möge in Zukunft die Verteilungsquoten festlegen. Dagegen wandte sich aber das Vertriebenenministerium, da dies ein weiteres Wachsen der Bundesverantwortung bedeutet hätte und die Bindungswirkung einer von der Bundesregierung festgesetzten Quote für die Länder geringer wäre als die einer zwischen den Ländern direkt ausgehandelten.[12] Bayern, dessen Quote als einzige erheblich angehoben wurde, protestierte gegen die Änderung – wie es Anfang der fünfziger Jahre üblich war.[13] Schon in den folgenden Monaten zeigte sich aber, daß die Haltung Bayerns nicht mehr die Interessen der Länder wiedergab und daß der Bund doch in die Verteilung eingreifen mußte.

Von 1958 an kämpften die Länder nämlich förmlich um die Zuweisung von Zuwanderern. Schon im Februar beschwerte sich Bayern, daß seine Aufnahmequote noch nie erfüllt worden sei. Außerdem fühlte es sich benachteiligt, da es erst als letztes Land Zuwanderer in den Lagern auswählen dürfe, wenn die besten Arbeitskräfte bereits verteilt seien.[14] Begehrt waren nur Arbeitskräfte; die Übernahme des sogenannten »Sozialgepäcks« sowie der Aussiedler versuchten die Länder weiter so gering wie möglich zu halten.[15]

---

11 Siehe S. 175–179.

12 Vgl. die Begründung eines Referentenentwurfs des Bundesvertriebenenministeriums zur Änderung des Notaufnahmegesetzes v. 28. 1. 1958, 21 f. (BA, B 106/6223) und die Niederschrift einer Ressortbesprechung am 9. 4. 1958 (BA, B 150/5323).

13 Vgl. das Protokoll der 91. Sitzung des Bundesratsauschusses für Flüchtlingsfragen am 12. 12. 1957 (BA, B 134/1631) und BR, sten. Ber., 187. Sitzung am 24. 1. 1958, S. 8.

14 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministeriums an den bayerischen Staatsminister für Arbeit und soziale Fürsorge v. 26. 2. 1958 (BA, B 150/6280). Am 18. 2. 1959 protestierte Baden-Württemberg dagegen, daß seine Aufnahmequote für Jugendliche gekürzt werden sollte. Schreiben des baden-württembergischen Ministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte an den Bundesvertriebenenminister (ebd.).

15 Vgl. das Schreiben des Leiters des Notaufnahmeverfahrens in Gießen an den Bundesvertriebenenminister v. 12. 3. 1958 (ebd.).

Das Bundesvertriebenenministerium sah sich durch die anhaltendenden Querelen der Länder untereinander schließlich doch veranlaßt, die Verteilung in die Hand zu nehmen. Im Frühjahr 1958 waren von der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen in Zusammenarbeit mit dem Vertriebenenministerium Richtlinien erarbeitet worden, nach denen fortan die Zuwanderer und Aussiedler verteilt werden sollten. Gerade die Verteilung von Problemgruppen wurde hierin geregelt. Nach diesen Leitsätzen und dem Verteilungsschlüssel bestimmte das Bundesvertriebenenministerium nun monatlich die Anzahl der Personen, die die einzelnen Länder aufzunehmen hatten.[16]

Die Verlängerung des Verteilungsschlüssels verlief in den folgenden Jahren stets problemlos, die Verhältnisse wurden nicht mehr geändert.[17] Die reibungslose Aufnahme der Zuwanderer hatte ihre Ursache hauptsächlich in dem großen Interesse, daß die Länder nun an einer Erhöhung ihres Arbeitskräftepotentials hatten. Voraussetzung dafür war aber auch, daß die Finanzierung des Wohnungsbaus für die Zuwanderer zur Zufriedenheit der Länder gelöst war.

c) Die Finanzierung des Wohnungsbaus

Die Neuregelung der Wohnungsbaufinanzierung im Sommer 1957 kam den Wünschen und Bedürfnissen der Länder entgegen. Statt der bis dahin üblichen 8 000,– D-Mark pro Wohnung führte die prozentuale Beteiligung des Bundes zu einem Zuschuß von 12 000,– D-Mark für jede Wohnung. Die Regierung stellte 1958 fast 2 Mrd. D-Mark für den Wohnungbau bereit, das war mehr als in allen vorangegangenen Jahren zusammen.[18] Trotzdem stellte die SPD-Fraktion am 25. Februar 1958 im Bundestag den Antrag, durch Sondermaßnahmen für den Wohnungsbau zugunsten von Zuwanderern und Aussiedlern die Engpässe in der Unterbringung zu überwinden.[19] Insbesondere wurde darin angeregt, die Mittel frühzeitig bereitzustellen und daß der Bund statt 50% der Herstellungskosten zwei Drittel tragen solle. Die Mehrheit des zuständigen Bundestagsausschuß, vermutlich die Vertreter der Regierungsparteien, hielt die augenblicklichen Leistungen jedoch für ausreichend. Die Länder müßten auch selbst angemessen an den Kosten beteiligt werden, da sie erhebliche Vorteile durch die Zuwanderer genössen: ihre Wirtschaftskraft und damit ihr Steueraufkommen steige an.[20] In der Diskus-

16 Vgl. den Erlaß des Bundesvertriebenenministeriums, an die Leiter des Notaufnahmeverfahrens in Berlin, Gießen und Uelzen sowie die Beauftragten der Bundesregierung in den Grenzdurchgangslagern Friedland und Piding/Schalding am 13.5. 1958 verschickt, nebst seinen Anlagen (ebd.).

17 Vgl. BA, B 136/9434.

18 Vgl. den schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht v. 4.6. 1958 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 57, 3. Wp., Drucksache zu Nr. 398). Die Wohnungen waren mit vier Personen zu belegen (siehe auch Tabelle 7).

19 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 56, 3. Wp., Drucksache Nr. 231. Zuvor hatten die Fraktionen von CDU/CSU und DP bereits die Regierung gefragt, wie sie eine Räumung von Lagern und Notunterkünften erreichen wolle (ebd., Anlagen, Bd. 55, 3. Wp., Drucksachen Nr. 72 v. 10.12. 1957).

20 Vgl. den schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Wohnungswesen, Bau- und

sion des Antrags im Bundestag herrschte allgemeine Übereinstimmung, daß der Wohnungsbau für die Zuwanderer forciert werden müsse. Nur war die Regierung der Meinung, daß der eingeschlagene Weg zum Erfolg führen werde, während die Opposition und die Länder eine spürbare Entspannung der Lage nur durch zusätzliche Maßnahmen erwarteten. So wurde die Debatte zum parteipolitischen Schlagabtausch der gegensätzlichen Auffassungen, was von Flüchtlingsvertretern kritisiert wurde.[21]

Wenige Monate später zeigten sich die Vertreter aller Parteien zufrieden mit dem Ergebnis des Wohnungsbaus im Jahr 1958. In Beantwortung der Großen Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und der DP[22] teilte der Bundeswohnungsbauminister mit, daß die Zahl der bewilligten und der fertiggestellten Wohnungen im Verhältnis der Mittelerhöhung gestiegen sei. Selbst die SPD, die die Neuregelung der Wohnungsbaufinanzierung 1957 als Wahltaktik abgetan hatte[23], konzedierte nun den Erfolg der sogenannten Kanzlerlösung.[24] Bis zum Ende 1959 nahm die Lagerbelegung so weit ab, daß über die Schließung einiger Lager diskutiert werden konnte.[25]

Auch im folgenden Jahr wurden für den Wohnungsbau für die Zuwanderer Beträge zur Verfügung gestellt, die weit über dem Niveau der Vorjahre lagen.[26] Das Jahr 1957 leitete somit eine anhaltende Änderung der Wohnungsbaupolitik für Zuwanderer ein. Mehrere Faktoren sind die Ursachen dafür: Ein Umdenken in der Regierung, die nun mehr Gewicht auf einen sozialen Ausgleich legte[27], die Konsolidierung der westdeutschen Wirtschaft, die Raum für erhöhte Sozialleistungen schuf, und der Bedarf der Bundeswehr an Kasernen, die den Ländern wegen Verzögerungen des deutschen Verteidigungsbeitrages zur Unterbringung der Zuwanderer zur Verfügung gestellt worden waren. In der Regierung blieben Leistungsverbesserungen aber weiterhin umstritten. So verweigerten die Bundesminister für Wohnungsbau und der Finanzen die Bitte des Vertriebenenministers, den Ländern Wohnungsbaumittel für Zuwanderer bereits ab dem 21. Lebensjahr und nicht erst ab dem 24. zur Verfügung zu stellen.[28]

Als in der Situation, in der der Zustrom wieder anschwoll, der Bundeswohnungsbauminister den Wohnungsbau einschränkte, da die Zuwanderung abnehme, und die Bundesregierung aufgrund dessen eine negative Presse hatte, forderte der Bundeskanzler entschieden eine Überprüfung der Politik.[29]

Bodenrecht v. 4.6. 1958 (ebd., Anlagen, Bd. 57, 3. Wp., Drucksache Nr. 398 und zu 398 vom 13.5. bzw. 4.6. 1958.).

21 Vgl. ebd., Bd. 39, 3. Wp., 13. Sitzung am 26.2. 1958, S. 566–617.

22 Ebd., Anlagen, 3. Wp., Drucksache Nr. 555 v. 9.10. 1958.

23 Vgl. die Ausführungen des SPD-Abgeordneten Brecht, ebd., Bd. 39, 3. Wp., 13. Sitzung am 26.2. 1958, S. 577.

24 Vgl. ebd., Bd. 42, 3. Wp., 48. Sitzung am 6.11. 1958, S. 2692–2711.

25 Es wurde beschlossen, eine Notkapazität zu erhalten (vgl. die Niederschrift einer Ressortbesprechung mit Vertretern der Länder am 30.10. 1959 [BA, B 150/6281]).

26 Vgl. Deutschland im Wiederaufbau 1959, 1960, S. 495.

27 Vgl. A. M. Birke, 1989, S. 374.

28 Vgl. die Niederschrift einer Ressortbesprechung am 9.4. 1958 (BA, B 150/5323). Das Vertriebenenministerium wollte so wohl den in der Drucksache Nr. 156 von der SPD zur Änderung des Notaufnahmegesetzes gestellten Forderungen entgegenkommen.

29 Vgl. das Protokoll der 2. Sitzung des engeren Parteivorstandes der CDU am 23.8. 1960, 84 (ACDP, CDU-Bundesvorstandssitzungen 1960).

Adenauer war im Gegensatz zu früheren Jahren offenbar nicht mehr bereit, Unmut wegen der elementaren Versorgung von Neubürgern in Kauf zu nehmen.

5. Resümee

Das Notaufnahmegesetz wurde mit der aus der Zeit der Militärregierung übernommenen Zielsetzung erlassen, den Zustrom zu steuern und möglichst von einer unbegründeten Abwanderung aus der DDR abzuschrecken. Das generelle Bedürfnis einer derartigen Regelung wurde eher mit dem wohlverstandenen Interesse der DDR, also gesamtdeutsch begründet als mit Schwierigkeiten in Westdeutschland. Dabei sollte die Bundesrepublik durchaus Zufluchtstätte für politisch Verfolgte sein.

Das Gesetz konnte von Anfang an seine Aufgabe nicht wirklich erfüllen. Das lag vor allem daran, daß die abschreckende Wirkung des Notaufnahmegesetzes nicht groß gewesen ist, die Sozialdemokraten leugneten sie ganz. Schuld daran war, daß die Abgelehnten keine Strafmaßnahmen zu erwarten hatten. Sie konnten ebenfalls in der Bundesrepublik verbleiben, lediglich ihre Versorgung war schlechter als die der Aufgenommenen.[1] Das führte bald zu neuen Problemen, besonders bei der Unterbringung.

Während der Fluchtwelle 1952/53 zeigte sich, daß es illusorisch war, mittels des Gesetzes den Zustrom regeln zu wollen. Gerade in dieser Situation mußten seine Bestimmungen sogar gelockert werden, damit alle Zuwanderer verteilt und untergebracht werden konnten. Das war nötig, um insbesondere in Berlin einen Notstand zu vermeiden. Die Notsituation führte dazu, daß auf Regierungsseite, insbesondere im Vertriebenenministerium, die starre prinzipielle Haltung im Bezug auf die Aufnahme und gerade die Illegalen aufgeweicht wurde und fortan flexibler, auch nach praktischen Gesichtspunkten vorgegangen wurde.

Im weiteren Verlauf wurde das Gesetz besonders durch die Rechtsprechung aufgeweicht. Der Anteil der Aufnahmen stieg weiter an, bis er bei über 95% lag. Um die Anziehungskraft der Bundesrepublik nicht zu groß werden zu lassen, beschränkte man 1954 die Begünstigungen auf einen Teil der Aufgenommenen: auf die, die zumindest zwingende Günde für ihre Flucht angeben konnten. Gerade im Wohnungsbau wurde aber wegen der sich einstellenden Probleme im Jahr darauf wieder davon abgegangen, die wegen einer ausreichenden Lebensgrundlage Aufgenommenen unberücksichtigt zu lassen. Da aber die Vorteile durch eine Notaufnahme wegen des wirtschaftlichen Aufstiegs der Bundesrepublik und der damit einhergehenden Entspannung der allseitigen Mangelsituation immer mehr an Glanz verloren, verwischte sich der Unterschied zwischen den aus politischen Gründen Aufgenommenen, den wegen einer ausreichenden Lebensgrundlage

1 Wichtig war vor allem, daß die Aufgenommenen Anrecht auf bewirtschafteten Wohnraum hatten.

Aufgenommenen und den Abgelehnten. Die politische Prüfung verlor durch den hohen Aufnahmeanteil und das Fehlen einer spürbaren Bevorzugung durch die Aufnahme immer mehr an Gewicht, die Verteilungsfunktion der Notaufnahme schob sich ganz in den Vordergrund. Schließlich hatte sich faktisch durchgesetzt, was Heinrich Albertz bereits bei der Diskussion des Gesetzes anmerkte: Ein Mittelweg zwischen der Aufnahme aller und der Abschottung der Grenze war auf Dauer praktisch nicht gangbar.

Trotz dieser Entwicklung stemmte sich die Regierung konsequent dagegen, den Wortlaut des Notaufnahmegesetzes an seine wirkliche Ausführung anzupassen. Entsprechende Forderungen kamen von der SPD, die von Anfang an mit der Tendenz des Gesetzes unzufrieden war und ab 1956 ein reines Registrier- und Verteilungsverfahren durchzusetzen versuchte, dann aber auch von den Ländern, die zwar zunächst in den Zuwanderern vor allem eine Belastung gesehen hatten. Besonders wertvolle Arbeitskräfte wie Jugendliche oder Facharbeiter wurden aber schon Ende der vierziger, Anfang der fünfziger Jahre gerne übernommen und dafür sogar Sonderregelungen geschaffen. Ab Mitte der fünfziger Jahre jedoch erkannten sie in ihnen die dringend benötigten Arbeitskräfte und wollten eine großzügige Aufnahmepraxis.[2] Der Sinneswandel der Länder ging so weit, daß sie 1958 offen um die arbeitsfähigen Zuwanderer konkurrierten. Die Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsprozeß scheint allgemein wenig Probleme bereitet zu haben, wenn sich auch Anfang 1953 Bundesarbeitsminister Storch dazu veranlaßt sah, zur Schaffung von Arbeitsplätzen für die vielen Zuströmenden aufzurufen.[3] Sie stand nie im Mittelpunkt bei Diskussionen um die Aufnahme wie das Problem der Unterbringung, obwohl Anfang der fünfziger Jahre diesem Aspekt Priorität eingeräumt wurde.[4]

Die Regierung und das Vertriebenenministerium hätten gern das Verfahren der Notaufnahme vereinfacht. Aber aus Furcht, die Diskussion darüber könnte sich auf die politische Prüfung allgemein ausdehnen und zu ihrer Abschaffung führen, nahm man von jeder Veränderung Abstand. Es gelang dem Vertriebenenministerium nach 1953 trotz zweier Anträge im Bundestag, jede größere Diskussion des Notaufnahmegesetzes zu unterbinden.[5]

Warum hielt die Regierung so unbeirrbar an der Prüfung der Zuwanderer fest, obwohl sie sich längst entgegen öffentlichen Äußerungen ihre Wirkungslosigkeit eingestand? Zwei Gründe werden dafür maßgebend gewesen sein. Einmal war eine vollständige Erfassung der Zuwanderer und damit ihre Sicherheitsüberprüfung nicht möglich. Da war es schon von Vorteil, zumindest den größten Teil im Notaufnahmeverfahren daraufhin untersuchen zu können, ob er eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik darstellte. Andererseits handelte es sich bei dem politischen Verfahren sozusagen um

---

2 Den Ländern war nicht nur am Zuzug, sondern an der Aufnahme der Zuwanderer gelegen, da sie für Aufgenommene Wohnungsbaumittel des Bundes erhielten.

3 Vgl. den Aufruf über den NWDR am 18. 2. 1953, abgedruckt in: BULLETIN des Presseund Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 33 v. 19. 2. 1953, S. 282 f.

4 Die Verteilung nach Arbeitsmöglichkeit wurde auch von den Hauptaufnahmeländern nicht in Frage gestellt (siehe S. 124–127).

5 Zu Hilfe kam ihm dabei natürlich der Bedeutungsverlust des Gesetzes.

Öffentlichkeitsarbeit: Es war bekannt, daß nicht alle Zuwanderer aus einer zwingenden Notlage heraus flohen. Das hatte zwei Konsequenzen: Einmal rechtfertigte erst die Ablehnung eines Teils, einen anderen besonders zu betreuen und der Bevölkerung deshalb Lasten zuzumuten. Dann konnte die Zuwanderung nur glaubwürdig als politisch dargestellt und als Zeichen der Überlegenheit in der Situation des Kalten Krieges interpretiert werden, wenn ein gewisser Teil davon abgezogen wurde.[6] Diese politische Dimension der Aufnahme läßt sich schon für die Anfangsjahre feststellen. Sie wurde nie als objektiver Wert angesehen. Schon Hans Lukaschek benutzte sie als politische Variabel.[7] So blieb das Notaufnahmegesetz bis 1961 unverändert.

Exkurs: Die West-Ost-Wanderung

Daß die politische Bedeutung bei der Betrachtung der Wanderung und damit auch der Aufnahme einen hohen Stellenwert einnahm, wird durch die Behandlung der gegenläufigen Wanderung, also von der Bundesrepublik in die DDR, bestätigt. Eine Bevölkerungsbewegung in diese Richtung hat stets stattgefunden, wenn auch in wesentlich geringerem Umfang als umgekehrt[8] und war durchaus bekannt.[9] Von einer Massenbewegung kann hier sicher nicht gesprochen werden. Genau das aber tat die DDR seit Ende 1954. Sie ging propagandistisch in die Offensive und warb unverhohlen um Westdeutsche.[10]

Die Regierung sah sich sogleich unter Rechtfertigungsdruck, der der faktischen Bedeutung wohl nicht angemessen war. Er steigerte sich noch, nachdem die ostdeutschen Meldungen von der westdeutschen Presse in Artikeln mit Titeln wie »Bonn kämpft nicht mehr um Deutschland«[11] aufgenommen worden waren. Dies weist auf die politische Dimension hin: Eine große

---

6 Auch die Tatsache, daß ein Teil der Zuwanderer aus wirtschaftlichen Gründen die DDR verließ, war bekannt.
Der Vorsitzende des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge, Ernst Eichelbaum, ging auf dem Parteitag der Exil-CDU in Fulda am 22.6.1959 sogar so weit zu behaupten, die Notaufnahme hebe die Fluchtbewegung erst ins Bewußtsein der Öffentlichkeit (ACDP, I–201–002).

7 Vgl. die Äußerungen des Bundesvertriebenenministers in der 39. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses am 6.12.1951, in der er die Quote von 2,5 % aufgenommener politischer Flüchtlinge als zu klein bezeichnete und ihre Erhöhung ankündigte. Protokoll der Sitzung in BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.

8 Siehe Tabelle 3, S. 44. Nach einer Befragung von 1960 lag die tatsächliche Abwanderung um ca. 50% über der in der Wanderungsstatistik erfaßten (vgl. den Sprechzettel von Staatssekretär Nahm für die Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses des Bundestages am 12.5.1960 v. 10. d.M. [BA, B 150/6427]).

9 Vgl. die Niederschrift der 9. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 4.5.1954 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 2. Wp.).

10 Den Beginn der Aktionen datierte Oberländer in einem Interview des RIAS, abgedruckt im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 12 v. 19.1.1955, S. 93 f. Die DDR ging soweit, die Vergünstigungen für Zuwanderer aus der Bundesrepublik aufzuzählen (vgl. den Artikel »Welche materielle Hilfe erhalten Personen, die ihren Wohnsitz in die DDR verlegen?«, in: Arbeit und Sozialfürsorge, 14/1959, S. 316 f., abgedruckt in: C. Klessmann, Zwei Staaten, 1988, S. 557 f.).

11 Neue Ruhr Zeitung, Nr. 13. v. 15.1.1955.

Abwanderung in den Osten stellte prinzipiell die Überlegenheit des Westens in Frage, und durch Artikel wie der zitierte wurde darüber hinaus die gesamtdeutsche Integrität der Bundesrepublik angegriffen.

Die Bundesregierung reagierte in doppelter Weise. Einmal versuchte sie, besonders in der Öffentlichkeit, dem Tatbestand seine Brisanz zu nehmen und stellte die Natürlichkeit des Vorgangs heraus.[12] Daneben analysierte sie das Phänomen, um es genauer kennenzulernen, insbesondere die Abwanderungsgründe. Als Hauptursachen für eine Abwanderung wurden persönliche und keine politischen Motive festgestellt. Bei den ursprünglich Westdeutschen gab es daneben auch eine Flucht vor staatlichen Maßnahmen der Bundesrepublik.[13] Besondere Aufmerksamkeit wurde den Zuwanderern aus der DDR gewidmet, die etwa 50% der West-Ost-Wanderer ausmachten.[14] Dabei ergab sich, daß die Mehrzahl von ihnen aus Mangel an sozialen Kontakten oder wegen Eingliederungsschwierigkeiten wieder in ihre ursprüngliche Heimat zurückkehrte. Ihr Problem war also die Entwurzelung.[15]

Als dem Ruf der Bundesrepublik besonders abträglich wurde die Rückwanderung von Jugendlichen bewertet.[16] Sie wurde als Versagen der Politik angesehen und sogleich zur Gegensteuerung ihre Betreuung verbessert, was aber wohl nicht den erwünschten Erfolg zeigte.[17]

---

12 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an Herbert Wehner, den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen, v. 13.1.1955 (BA, B 150/5692) und ein Interview Oberländers im RIAS, abgedruckt im BULLETIN des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 12 v. 19.1.1955, S. 93 f. In ihnen wird die Natürlichkeit des Vorgangs hervorgehoben, dessen Umfang dem der Familienzusammenführung der Ost-West-Wanderung entspreche. Dies zeige, daß die innerdeutsche Grenze von der Bevölkerung nicht beachtet werde. Daneben seien die Zahlen des Ostens manipuliert und zu hoch gegriffen.

13 Daß die Abwanderung Jugendlicher stattfinde, um sich der Wehrpflicht zu entziehen – so die Behauptung der DDR –, wurde auf westlicher Seite verneint (vgl. das Protokoll des Bundesvertriebenenministeriums v. 26.9.1956 über die Tagung in dem Ministerium am 7. d.M. zur Frage der Rückwanderung jugendlicher Flüchtlinge [ADL, FDP Referat Ostbüro 2493]).

14 Siehe die Tabelle 1, S. 38.

15 Vgl. die Ausführungen Oberländers gegenüber Herbert Wehner am 13.1.1955 (Schreiben in BA, B 150/5692) und von Vertretern des Vertriebenenministeriums bei einer Besprechung des Problems (vgl. das Protokoll des Bundesvertriebenenministeriums v. 26.9.1956 über die Tagung in dem Ministerium am 7. d.M. zur Frage der Rückwanderung jugendlicher Flüchtlinge [ADL, FDP Referat Ostbüro 2493]). Die Erklärungen wurden durch eine Befragung von rückkehrenden West-Ost-Wanderern 1960 bestätigt. Dabei stellte sich heraus, daß 10% der Befragten schon mindestens einmal das Notaufnahmeverfahren durchlaufen hatten (vgl. den Sprechzettel für Staatssekretär Nahm für die Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses am 12.5.1960 v. 10. d.M. [BA, B 150/6427]). Auch Storbeck bestätigt diesen Befund. Vgl. D. STORBECK, 1963, S. 157 f.

16 Wirtschaftliche Gründe werden in den Unterlagen nicht angeführt.

17 Bereits im Juli 1955 forderte Oberländer aus diesem Grund mehr Mittel zur Betreuung jugendlicher Zuwanderer (vgl. den Bericht des Bundesvertriebenenministers über den Stand des Zweijahresplanes zur Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge v. 25.7.1955, Punkt H. [BA, B 150/2749]). Im September 1956 wurde festgestellt, daß die verbesserte Betreuung wohl auch deshalb nicht den gewünschten Erfolg gehabt habe, da die DDR ihre Propaganda verstärkt habe. Gefordert wurde eine noch intensivere Betreuung (vgl. das Protokoll des Bundesvertriebenenministeriums v. 26.9.1956 über die Tagung in dem Ministerium am 7. d.M. zur Frage der Rückwanderung jugendlicher Flüchtlinge [ADL, FDP Referat Ostbüro 2493]).

Dennoch war man 1960 nach einer Befragung der erneut in die Bundesrepublik gekommenen Abwanderer in die DDR beruhigt: Der Umfang der West-Ost-Wanderung hielt sich im Rahmen dessen, was als Familienzusammenführung interpretiert werden konnte, und die Mehrzahl der Befragten hatte sich weniger als ein halbes Jahr in der DDR aufgehalten.[18] Außerdem gaben viele der Befragten, die ursprünglich aus eher konkreten Gründen in der DDR verbleiben wollten, beim Verlassen eine »grundsätzliche Ablehnung der gesamten Lebensverhältnisse in der SBZ« an.[19] Dieses Ergebnis war die greifbarste Bestätigung der Überlegenheit, die man sich in der Bundesrepublik wünschen konnte.

Die Ausführungen zeigen, daß die Wanderung in die DDR nur unter politischem Blickwinkel gesehen und daher negativ bewertet wurde. Komplementär zur Sogdebatte hätte man hier durchaus positive Stimmen erwarten können, da so die freiheitlichen Kräfte der DDR aufgefrischt wurden. Solche Aussagen sind aber nicht ermittelbar.

Bei der Unterbringungsproblematik lassen sich zwei Einschnitte feststellen. Bis 1952 wurde nur das Nötigste unternommen, die Aufgenommenen lagermäßig untergebracht und die Abgelehnten sich selbst überlassen. Gerade letzteres schuf große Probleme und führte während der Fluchtwelle von 1952/53 dazu, daß das Notaufnahmegesetz weit ausgelegt wurde, damit viele Zuwanderer untergebracht werden konnten. Aber auch für die Aufgenommenen setzte sich in der Hochphase der Zuwanderung eine neue Regelung durch. Die Regierung gab jetzt dem Drängen der Länder nach und unterstützte fortan nicht mehr nur die lagermäßige Unterbringung, sondern beteiligte sich auch am Wohnungsbau.[20] Außerdem bedurfte es zu diesem Zeitpunkt noch der Einführung von Notmaßnahmen zur Unterbringung der Zuwanderermassen. In den folgenden Jahren kam es immer wieder zu erheblichen Differenzen zwischen den Ländern und insbesondere dem Finanzminister über die Höhe der Bundesbeteiligung am Wohnungsbau. Damit wurde jede Weiterentwicklung nicht nur der Unterbringungspolitik, sondern auch der Aufnahmeregelungen blockiert. Die Aufenthaltsdauer in den Lagern stieg sogar an. 1957 wurde die Finanzierung des Wohnungsbaus neu geregelt. Unter Einsatz auch des Kanzlers verständigte man sich auf eine anteilmäßige Beteiligung des Bundes an den Kosten für den Wohnungsbau. Die Regierung war nun zu einer wesentlichen Steigerung ihres Engagements auf diesem Gebiet bereit, die vom Bund gewährten jährlichen Mittel stiegen um 100%.[21] Der Finanzierung entsprach eine Zunahme des Wohnungsbaus im gleichen Ausmaß.[22]

---

18 1960 dürften rund 25% der Anzahl der West-Ost-Wanderer in die Bundesrepublik zurückgekehrt sein. Die Quote dieser mindestens zum zweiten Mal Wandernden im Notaufnahmeverfahren hatte sich seit dem Beginn ihrer Erfassung 1954 kontinuierlich erhöht (siehe Tabelle 1, S. 38 und die Tabelle 3, S. 44.).

19 Zitat und Ergebnisse der Befragung im Sprechzettel für den Staatssekretär im Bundesvertriebenenministerium für die Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses des Bundestages am 12. 5. 1960 v. 10. d.M. BA, B 150/6427.

20 Die Länder hatten die Regierung unter Druck gesetzt, indem sie androhten, keine Zuwanderer mehr aufzunehmen, falls der Bund den Wohnungsbau nicht mitfinanzieren sollte.

21 Vgl. Müller/Simon in: E. LEMBERG/F. EDDING, 1959, Bd. 1, S. 413.

Vor dem Hintergrund verbesserter finanzieller Möglichkeiten konnten sich Konzepte, die auf eine Eingliederung hinausliefen, immer mehr durchsetzen. Das zunehmende Eingehen auf die Forderungen der Länder stützte aber auch die Bestrebungen der Regierung, das Notaufnahmegesetz prinzipiell zu erhalten. Interessant bei der Betrachtung der Unterbringungspolitik ist, daß die beiden wichtigen Entscheidungen der Regierung zur Neuorientierung 1953 und 1957 jeweils wenige Monate vor Bundestagswahlen und unter Mitwirkung von Konrad Adenauer getroffen wurden.

Die Entwicklung der Unterbringungspolitik zeigt deutlich und exemplarisch den Übergang von einer Nothilfe zu stärker eingliederungsorientierten Maßnahmen. Welche Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer aus der DDR bis 1961 getroffen wurden, soll im nun folgenden Abschnitt untersucht werden.

---

22 1957 wurden 66 384 Wohnungen an Zugewanderte vergeben, 1960 118 633 (vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe 4, Bd. 26: Vertriebene und Flüchtlinge: Bevölkerungs-, kultur- und wirtschaftsstatistische Ergebnisse 1954–1966, Stuttgart/Mainz 1967, S. 64).

Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer

Die Zuwandererpolitik sollte sich nicht darin erschöpfen, die einströmenden Menschen nur aufzunehmen und ihnen ein Dach über dem Kopf zur Verfügung zu stellen. Diesen Notmaßnahmen folgte der Versuch einer Angleichung der Lebensverhältnisse der Neubürger an das herrschende Niveau, um möglichst schnell das soziale Gefälle zwischen den Gruppen abzubauen und dauernde Spannungen zwischen ihnen zu vermeiden. Ziel dieser Bemühungen war eine soziale Befriedung der Gesellschaft durch die Integration der Migranten.[1] In welchem Umfang und durch welche Maßnahmen eine solche Politik auch im Bezug auf die Deutschen aus der DDR betrieben wurde, ist Gegenstand des nun folgenden Abschnitts. Hier soll also keine Bilanz der Integration gezogen werden[2], das Schwergewicht liegt auf der Betrachtung der Eingliederungsbemühungen, die vom Bund ausgingen. Dabei liegt ihr der zeitgenössische Begriff der Integration zugrunde, der sie als ordnungspolitischen Eingriff im oben skizzierten Sinne verstand. Gerade neuerdings erfährt der Begriff eine zunehmende Differenzierung und wandelt damit auch seine Bedeutung.[3]

Als zentral erweist sich hierbei die Frage, in welcher Form die Integrationsbemühungen vorgenommen wurden: ob als Fürsorge oder aufgrund eines wie auch immer begründeten Anspruchs. Deshalb kann im speziellen Fall der hier untersuchten Gruppe die Betrachtung nicht allein auf das, was gewährt wurde, beschränkt bleiben. Interessanter ist noch, wie den Zuwanderern Leistungen eingeräumt wurden. Als Vergleichsmaßstab bietet sich hier die Gruppe der Vertriebenen an, deren Anspruch auf Entschädigung der ihnen durch den Verlust der Existenz entstandenen Nachteile früh allgemein akzeptiert war.[4] Der Wohnungsbau für Zuwanderer ist sicher auch ein Element der Eingliederungsversuche. Da er aber bereits zeitgenössisch sehr eng mit der Aufnahme von Zuwanderern verflochten worden ist, ist er in dieser Arbeit diesem Themenkreis zugeordnet (drittes Kapitel).

---

1 Vgl. H. G. Hockerts, Integration der Gesellschaft, 1988.
2 Vgl. hierzu: P. Lüttinger, Integration der Vertriebenen, 1989.
3 Zum Begriff der Integration und dem jeweiligen zeitabhängigem Verständnis vgl. Ackermann, in: K. J. Bade, Neue Heimat, 1990, S. 14–36.
4 Vgl. R. Schillinger.

1. Das Gesetz zu Artikel 131 des Grundgesetzes vom 11. Mai 1951

Schon bald wurde eine Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen – das sind Angehörige des öffentlichen Dienstes, die nach Flucht oder Vertreibung nicht wieder dort Verwendung gefunden hatten oder keine Altersbezüge mehr erhielten – geschaffen. Im Bundestag wurde das Thema durch eine Interpellation der Bayernpartei und des Zentrums angesprochen.[5] Der Hauptstreitpunkt war, ob die vertriebenen Beamten den einheimischen in ihren Bezügen gleichgestellt werden sollten. Vertriebenenvertreter forderten dies natürlich[6], während der Finanzminister keine Deckung dafür sah.[7] Gesetz wurde schließlich eine Kompromißfassung, die die verdrängten Beamten im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf wesentlich besserstellte.[8] Hier interessiert aber in erster Linie, wie die Zuwanderer aus der Sowjetzone in der Regelung berücksichtigt wurden.

Obwohl gerade dieses Gesetz das Kabinett sehr stark beschäftigte, stand die Einbeziehung der Zuwanderer dort nie zur Diskussion. Die diesbezüglichen Entscheidungen wurden in Ressortbesprechungen getroffen. Hier war ihre prinzipielle Einbeziehung nicht umstritten. Beraten wurde darüber, welcher Kreis der Zuwanderer den vertriebenen Beamten gleichgestellt werden sollte.[9]

Wichtig hierfür war die Festlegung eines Stichtages, der speziell für Zuwanderer eingeführt wurde.[10] Nur wer bis zu einem bestimmten Zeitpunkt in das Gebiet der Bundesrepublik gekommen war, erhielt einen Anspruch auf die Vergünstigungen des Gesetzes. So sollte vermieden werden, daß aufgrund der Leistungen dieses Gesetzes Menschen aus der DDR abwanderten. Das federführende Innenministerium schlug das Datum des Inkrafttretens des Grundgesetzes vor und konnte es auch durchsetzen.[11]

---

5 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 3, 1. Wp., Drucksachen Nr. 726 v. 18. 3. 1950.

6 Bis hin zur Forderung, dafür auch die Einkommen der eingesessenen Beamten zu kürzen.

7 BT, sten. Ber., Bd. 3, 1. Wp., 56. Sitzung v. 31. 3. 1950, S. 2096–2108.

8 Vgl. zur Entstehung des Gesetzes allgemein U. WENGST, Beamtentum, 1988, S. 152–222.

9 Vgl. die Niederschrift einer Besprechung von Vertretern des Kanzleramtes, der Bundesministerien der Finanzen, für Verkehr, für das Post- und Fernmeldewesen, für Vertriebene und der Hauptverwaltung der Bundesbahn im Innenministerium am 14. 4. 1950 und die einer Besprechung dort am 3. 5. 1950, bei der außer den Ministerien die Länder und Gemeinden vertreten waren (BA, B 106/7559).

10 Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung v. 1. 8. 1950 (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 578/1950).

11 Vgl. § 4, Absatz 1 des Gesetzentwurfes (ebd.). Vertreter des Finanz- und des Postministeriums (Post und Bahn mußten selbst die Leistungen für in ihr Gebiet fallende Beamte aufbringen) hatten aus finanziellen Gründen auf einer Vorverlegung des Stichtages bestanden. Vom Finanzressort wurde das Datum der Währungsreform ins Gespräch gebracht, da danach die Menschen wegen »der besser gefüllten Schaufenster aus der Ostzone herübergekommen sind« (Niederschrift einer Besprechung von Vertretern des Kanzleramtes, der Bundesministerien der Finanzen, für Verkehr, für das Post- und Fernmeldewesen, für Vertriebene und der Hauptverwaltung der Bundesbahn im Innenministerium am 14. 4. 1950 [BA, B 106/7559]).

Es wurde nicht verkannt, daß die politische Abwanderung anhielt. Deshalb sollte § 4, Absatz 2 regeln, wer von den nach dem Stichtag zuströmenden Zuwanderern die Vergünstigungen des Gesetzes erhalten sollte. Es wurde betont, daß hierbei eine Abstimmung mit dem Notaufnahmegesetz stattfinden sollte. Sie war eigentlich schon dadurch gegeben, daß das Gesetz allgemein den *befugten* Aufenthalt in der Bundesrepublik forderte.[12] Die durch die zwingenden Gründe erweiterte Fassung des Notaufnahmegesetzes ging der Regierung für die nach dem Stichtag zuwandernden Beamten jedoch zu weit. Die entsprechende Bestimmung wurde wesentlich enger gefaßt: Gleichgestellt wurden nur

> »Personen, die zur Abwendung einer ihnen unverschuldet drohenden Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit in das Bundesgebiet geflüchtet sind und nach dem 23. Mai 1949 hier ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt befugt genommen haben.«[13]

Auch energische Proteste aus dem Vertriebenenministerium dagegen konnten ein Abweichen vom Notaufnahmegesetz nicht verhindern.[14]

Zuletzt »herrschte Übereinstimmung darüber, § 4 Ziffer 2 b in eine Kannbestimmung umzuwandeln«.[15] Die Ressorts bemängelten nämlich am Notaufnahmegesetz, daß es Funktionäre der DDR nicht in genügendem Maß ausschließe. Das müsse aber bei der vorgesehenen Versorgung der Fall sein. Deshalb sollten nach dem Stichtag aufgenommene Beamte nicht automatisch in den Genuß der Leistungen kommen, sondern zuvor nochmals überprüft werden.

Die Trennung von der Notaufnahme wurde für nach dem Stichtag aufgenommene Beamte so weit geführt, daß sie zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Anerkennung nach dem Gesetz zu Artikel 131 GG mehr war. Die Bewerber mußten sich einer erneuten Prüfung unterziehen. Die engen Anerkennungsbestimmungen bedeuteten eine Benachteiligung der nach dem Stichtag Aufgenommenen gegenüber den Vertriebenen, die auch bei späterer Ankunft in den Genuß der Leistungen kamen. Der am 1. August 1950 an den Bundesrat übersandte Gesetzentwurf legte aber trotzdem eine Gleichstellung nahe. In der Begründung dazu hieß es nämlich,

> »... das gleiche Schicksal [wie die Bewohner der abgetrennten Gebiete] hat viele öffentliche Bedienstete in der sowjetischen Besatzungszone betroffen«.[16]

---

12 Zuwanderer aus der DDR hatten einen befugten Aufenthalt, wenn sie im Besitz der Notaufnahme oder einer Zuzugsgenehmigung waren.

13 Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 1. 8. 1950 (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache 578/1950).

14 Der Vertreter des Vertriebenenressorts bemerkte in der Besprechung am 14. 4. 1950, die aus zwingenden Gründen, aus Gründen der Menschlichkeit aufgenommenen Zuwanderer »würden also nichts erhalten und könnten ›aus Gründen der Menschlichkeit‹ verhungern« (BA, B 106/7559).

15 Ebd.

16 BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 578/1950.

Der Bundesrat nahm bei seiner Beratung des Gesetzentwurfs bezüglich der Zuwanderer aus der DDR eine Änderung an. Der Regierungsentwurf war so gefaßt, daß nur berechtigt war, wer von der Dienststelle formell entlassen worden war. Der Sonderausschuß des Bundesrates war der Ansicht, daß auch derjenige, der sich einer Entlassung und Schlimmerem durch eine Flucht entzog, unter das Gesetz fallen sollte und schlug eine entsprechende Änderung von § 1, Absatz 1 b vor, der der Bundesrat zustimmte.[17]

Der federführende Bundestagsausschuß für beamtenrechtliche Fragen stellte am 16. März 1951 seine Beratungsergebnisse vor.[18] Er hatte sich zu einer noch offeneren Formulierung des § 1, Absatz 1 b entschieden. Statt »nicht im Dienst belassen worden sind« (Regierungsentwurf) und »nicht im Dienst sind« (Bundesratsentwurf) sollte es heißen: »gezwungen waren, ihren Dienst aufzugeben«. Damit hatte der Ausschuß das Anliegen des Bundesrats noch klarer zum Ausdruck gebracht und das eigenständige Verlassen geradezu als den Regelfall herausgestellt.

Hauptdiskussionspunkt im Ausschuß[19] war allerdings die Frage, ob man es bei der Kann-Bestimmung für die aufgenommenen Zuwanderer in § 4, Absatz 2 belassen sollte. Vertreter der Zuwanderer[20], aber auch der SPD und des Gesamtdeutschen Ministeriums forderten eine automatische Einbeziehung aller im Notaufnahmeverfahren aufgenommener Zuwanderer, also einen Rechtsanspruch statt einer Ermessensentscheidung der zuständigen Behörden.[21] Das federführende Innenministerium hielt dem mit den Abgeordneten der CDU entgegen, daß im Notaufnahmeverfahren ursprünglich linientreue Funktionäre nicht ausgeschlossen würden. Solche Personen seien aber nicht versorgungswürdig. Eine Einigung über diesen Punkt wurde nicht erzielt. Die Meinung des Innenministeriums setzte sich schließlich in der Abstimmung durch.[22] Trotz weiterer Angriffe der SPD wurden bei der abschließenden Behandlung in Bundestag[23] und Bundesrat[24] keine Änderungen mehr vorgenommen und die betreffenden Paragraphen in der Ausschußfassung veröffentlicht.[25]

---

17 Vgl. BR, sten. Ber., 34. Sitzung am 8.9.1950, S. 575–579.

18 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 10, 1. Wp., Drucksache Nr. 2075.

19 Vgl. Wortprotokoll der 47. Sitzung des Bundestagsausschusses für beamtenrechtliche Fragen am 29.9.1950 (BtA, I–156).

20 Eingabe der Vereinigung Politischer Ostflüchtlinge aus Berlin v. 5.2.1951 (BA, B 106/7559).

21 Die Zuwanderer seien ausreichend geprüft und die Gruppe der Betroffenen recht klein – der Vertreter des Gesamtdeutschen Ministeriums nannte eine Zahl von 2000–5000. Aus den gleichen Gründen beanstandete der Bundesvertriebenenminister mit den Leitern der Aufnahmelager die im Gesetzentwurf vorgesehene Verschärfung der Berechtigungskriterien im Gegensatz zum Notaufnahmegesetz durch die Einfügung der *unmittelbaren* Gefährdung. Bei der strengen Prüfung und der rechtlichen Problematik dieses Tatbestands sei die Streichung zu verantworten und zu empfehlen (vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministeriums an den Ausschuß für Beamtenrecht v. 12.3.1951 [BtA, I–156]).

22 Vgl. das Protokoll der 76. Sitzung des Bundestagsausschusses für beamtenrechtliche Fragen am 19.12.1950 (ebd).

23 BT, sten. Ber., Bd. 7, 132. Sitzung am 10.4.1951, S. 5089–5110.

24 BR, sten. Ber., 55. Sitzung am 27.4.1951, S. 280.

25 Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetztes fallenden Personen v. 11.5.1951 (BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 13.5.1951, S. 307–320).

Das Gesetz war gleichwohl für die Zuwanderer ein Novum: zum ersten Mal wurde ihr Schicksal mit dem der Vertriebenen gleichgestellt. Der daraus folgende Schritt, die rechtliche Gleichstellung, wurde allerdings noch zögerlich und nur für die vor dem Stichtag aufgenommenen Zuwanderer gemacht. Prinzipiell wurde bereits durch den Regierungsentwurf versorgungsrechtlich eine Gleichstellung herbeigeführt. De facto war sie aber auch nur für den kleinen Teil der vor dem Stichtag Zugewanderten verwirklicht. Für die später Gekommenen war der Personenkreis so eingeschränkt, daß erst nach den Erweiterungen durch Bundesrat und Bundestag davon gesprochen werden kann, wenn auch immer noch das Moment der behördlichen Ermessensentscheidung eine Benachteiligung der Zuwanderer darstellte. Das Innenministerium sträubte sich wohl nicht zuletzt aus finanziellen Gründen gegen die Aufgabe der Kann-Regelung. So blieb es auch in Zukunft möglich, bei einer zu großen Belastung durch einen starken Zustrom die Vergünstigungen nach strengeren Kriterien zu gewähren.

Die Diskussion um den gleichzustellenden Personenkreis zeigt daneben, wie umstritten das Notaufnahmegesetz bereits so kurz nach seiner Verabschiedung war. Es wurde als nicht ausreichende Grundlage für andere Regelungen angesehen. Die Abgrenzung des Personenkreises durch das Gesetz erschien der Regierung mit Ausnahme des Vertriebenen- und Gesamtdeutschen Ministeriums als nicht praktikabel. Damit steht auch die Erarbeitung des Gesetzes zu Artikel 131 in der langen Reihe der Diskussionen um die politische und versorgungsrechtliche Abgrenzung innerhalb der Gruppe der Zuwanderer. Mit der Entscheidung für eine vom Notaufnahmegesetz abweichenden Regelung war ein Schritt weg von einer einheitlichen Gesetzgebung für die Zuwanderer gemacht – eine Entwicklung, die vor allem für die Betroffenen die Materie immer unübersichtlicher werden ließ.

Der Königsteiner Kreis, eine Organisation von geflüchteten Juristen und Verwaltungsfachleuten, die eine Position wie das Gesamtdeutsche Ministerium vertrat, monierte, daß das Gesetz durch die Einführung eines Stichtages für die Zuwanderer die Aushalteappelle der Bundesregierung konterkariere. Wer ausgeharrt habe und nun flüchte, sei benachteiligt.[26] Sicher konnte bei oberflächlicher Betrachtung dieser Eindruck entstehen. Die Regierung löste aber doch die Zusage ein, bei begründeter Flucht Hilfestellung zu leisten. Insofern stellte das Gesetz sogar die konsequente Fortführung der verbalen Politik dar, die Heimat erst zu verlassen, wenn konkreter Druck spürbar werde. Gegen eine Änderung des Stichtages oder eine Härteregelung sprach sich deshalb auch der Bundesvertriebenenminister aus. Er befürchtete, dadurch einen ungewollten Sog auf die Bevölkerung in der DDR auszuüben.[27]

---

26 So der Königsteiner Kreis an den Beamtenrechtsausschuß des Deutschen Bundestages am 22.8.1950 (BtA, I–156).

27 Vgl. Protokoll der 73. Sitzung des Bundestagsausschusses für beamtenrechtliche Fragen am 5.12.1950 (ebd.).

Novellierungen

In den folgenden Jahren wurde der Stichtag nur geringfügig verlegt, 1953 auf den 31. März 1951[28] und 1957 auf den 31. Dezember 1952.[29] Legt man die Annahme zugrunde, daß das Verhältnis der Beamten im Flüchtlingsstrom konstant blieb, bedeutete die Verschiebung des Stichtags um drei Jahre, daß statt ca. 25% etwa die Hälfte der Beamten aus der DDR schließlich automatisch Berücksichtigung fanden. Bedeutsam in prinzipieller Hinsicht war, daß bei der ersten Novelle die Forderung nach dem befugten Aufenthalt in § 4, Absatz 1 als Voraussetzung zur Inanspruchnahme der Leistungen nach dem Gesetz fallengelassen wurde.[30] Jeder ehemalige Beamte, der vor dem Stichtag in die Bundesrepublik zugewandert war, konnte nun in den Genuß der Leistungen kommen, auch nicht Aufgenommene. Damit war die Abkopplung der Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 GG fallenden Personen vom Notaufnahmegesetz vollendet, eine Aufnahme hatte keine Bedeutung mehr für die Gewährung von Leistungen.

Statt dessen wurde eine rechtliche Einheitlichkeit mit dem inzwischen verabschiedeten Bundesvertriebenengesetz (BVFG) hergestellt: Die Definition des gleichzustellenden Kreises von Personen, die nach dem Stichtag zugewandert waren, war schon bei der Schaffung des Gesetzes zu Artikel 131 GG umstritten. Sie wurde bei der ersten Änderung gestrichen und eine Gleichstellung ermöglicht, wenn die Voraussetzungen von § 3 des BVFG erfüllt waren.[31] Allerdings hatte die zuständige Behörde das Vorliegen der Voraussetzungen selbst zu prüfen. Der Betroffene mußte sich also nach erfolgreichem Anerkennungsverfahren erneut der Prüfung durch eine andere Behörde unterziehen, ob eine besondere Zwangslage zum Verlassen der DDR vorgelegen hatte. Die Prüfungen mußten nicht zum gleichen Ergebnis führen.

Die Betroffenen sahen dieses doppelte Verfahren, das auch die Entscheidung über die Gewährung von Ansprüchen herauszögerte, als Benachteiligung an und forderten eine Kopplung beider Prüfungen.[32] Auch in der Regierung war man nicht glücklich über die bestehende Praxis, vor allem weil die zuständigen Dienstbehörden »durch besonders genaue Prüfungen« der Berechtigung nach dem Gesetz zu Artikel 131 GG aus fiskalischen Gründen bestrebt waren, »den Kreis der Betroffenen möglichst eng zu halten«.[33]

---

28 Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen v. 19. 8. 1953 (BGBl. Teil I, Nr. 52 v. 22. 8. 1953, S. 980–993).

29 Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen v. 11. 9. 1957 (BGBl. Teil I, Nr. 50 v. 13. 9. 1957, S. 1275–1295).

30 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 52 v. 22. 8. 1953, S. 980.

31 Ebd.

32 Vgl. die programmatische Erklärung des Bezirkstages des bayerischen Landesverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge e.V., Bezirksverband Schwaben, 1954 (AdsD, PV NB 850).

33 Vgl. die Ausführungen von Oberregierungsrat Warnke vom Gesamtdeutschen Ministerium im Kurzprotokoll über die 7. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 8. 3. 1955 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 2. Wp.).

Eine völlige Kopplung der Entscheidung über die Gewährung der Ansprüche nach dem Gesetz zu Artikel 131 GG mit der Anerkennung als Flüchtling nach dem BVFG erschien dem Bundesvertriebenenminister aufgrund der Zuständigkeit jeweils unterschiedlicher Behörden jedoch nicht möglich.[34] Durch die zweite Novelle des Gesetzes wurde aber die Koordination der beiden Verfahren verstärkt. Die Entscheidung der Flüchtlingsbehörden bezüglich der Flüchtlingseigenschaft konnte nun ohne Nachprüfung der Entscheidung dem Gesetz zu Artikel 131 GG zugrunde gelegt werden. Gleichzeitig gewährte die zweite Novelle den Zuwanderern, die die Voraussetzungen des 1955 geschaffenen Häftlingshilfegesetzes erfüllten, ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt ihrer Zuwanderung die gesetzlichen Ansprüche.[35]

Resümee

Eine substanzielle Neubewertung der Zuwanderer aus der DDR fand im Gesetz zu Artikel 131 GG nach 1951 nicht statt, ihre Berücksichtigung hielt sich weiterhin im wesentlichen im Rahmen des ursprünglichen Gesetzes.[36] Die Novellen verstärkten die durch den Stichtag markierten Unterschiede. Wer bis zum 31. Dezember 1952 seinen Wohnsitz in der Bundesrepublik genommen hatte oder wer unter den Personenkreis des Häftlingshilfegesetzes fiel, war ohne Einschränkungen den Vertriebenen gleichgestellt und hatte einen Rechtsanspruch auf die Leistungen des Gesetzes. Für alle anderen nach 1952 zugewanderten Beamten, sofern sie als Sowjetzonenflüchtlinge anerkannt waren, blieb es bei der Gleichstellungs*möglichkeit* durch eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde, obwohl auch weiterhin diese Schlechterstellung gegenüber den Vertriebenen als unbegründet bekämpft wurde.[37] Während also alle bis zum Stichtag zugewanderten Beamten anspruchsberechtigt waren, war es danach ein nur kleiner Teil und der nur aufgrund Ermessens.

---

34 Vgl. seine Ausführungen in der auszugsweisen Abschrift der Niederschrift einer Tagung der Landesflüchtlingsverwaltungen im Bundesvertriebenenministerium am 15./16. 6. 1955 (BA, B 150/829).

35 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 50 v. 13. 9. 1957, S. 1275 f.

36 Die dritte Änderung des Gesetzes v. 21. 8. 1961 (BGBl. Teil I, Nr. 70 v. 6. 9. 1961, S. 1557–1577) brachte keine erhebliche Veränderung.

37 Vgl. die Ausführungen des FDP-Bundestagsabgeordneten Dr. Reif in der Freien Demokratischen Korrespondenz, dem Informationsblatt des FDP-Bundesvorstandes, 6/1955, Nr. 79 v. 17. 11. 1955.

2. Das Bundesvertriebenengesetz (BVFG)

a) Die Schaffung des Bundesvertriebenengesetzes vom 19. Mai 1953

Erste Initiativen zugunsten eines umfassenden Flüchtlingsgesetzes

Bereits auf einer Ministerpräsidentenkonferenz am 5. August 1949 wurde die Schaffung eines umfassenden Flüchtlingsgesetzes diskutiert. Der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Hermann Lüdemann brachte einen entsprechenden Antrag ein. Ausdrückliches Ziel dieses Vorstoßes war, von der Politik der Notmaßnahmen wegzukommen und die Bundesregierung auf eine Eingliederungspolitik festzulegen, die in einer Gleichstellung der Vertriebenen mit den Einheimischen münden sollte. An konkreten Maßnahmen wurden der Flüchtlingsausgleich zwischen den Bundesländern und der Wohnungsbau, die wirtschaftliche Eingliederung, wobei die Beschaffung von Arbeit im Vordergrund stand, sowie ausreichende Fürsorgemaßnahmen genannt. Der Antrag wurde an die trizonale Flüchtlingskommission weitergeleitet, die aber keine Stellungnahme mehr erarbeitete.[1] Mit dieser freilich ganz auf die Vertriebenen bezogenen Initiative forderte Lüdemann, daß die entstehende Bundesrepublik eine umfassende Eingliederungspolitik betreiben sollte. Damit setzte er konsequent den Weg fort weg von der bloßen Milderung aktueller Notlagen, den der Wirtschaftsrat mit dem Erlaß des Flüchtlingssiedlungsgesetzes und des Soforthilfegesetzes eingeschlagen hatte. Für Lüdemann stand dabei aus schleswig-holsteinischer Perspektive die Umsiedlung im Mittelpunkt des Interesses, da das Land immer noch unter der Masse der aufgenommenen Vertriebenen litt.

Die Bundesregierung griff den Gedanken auf und bereitete einen Gesetzentwurf vor, der die Hilfen für die Vertriebenen und ihre Rechte zusammenfassen sollte.[2]

Der Grundgedanke des Gesetzes war, daß die unterschiedlichen in den Ländern gültigen Bestimmungen durch eine Bundesregelung abgelöst werden sollten, um so die Lebensverhältnisse der Vertriebenen in der gesamten Bundesrepublik zu vereinheitlichen. Einer Beschreibung der Rechtsstellung

---

1 Vgl. das Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz von Wiesbaden, in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 995–1003, besonders Anm. 29 und 41.

2 Noch vor Verabschiedung des Gesetzes wurden die Zuwanderer in verschiedene Bestimmungen einbezogen, die soziale Hilfestellung leisteten. Die Einbeziehung in die Kriegsopferversorgung 1950 (vgl. das Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges v. 20.12.1950 [BGBl. Teil I, Nr. 53 v. 21.12.1950, S. 791–808]) und die Versorgung der Angehörigen von Kriegsgefangenen 1952 (vgl. das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen v. 30.4.1952 [BGBl. Teil I, Nr. 18 v. 3.5.1952, S. 260 f.]) orientierte sich durch die Bedingung des befugten Aufenthalts am Personenkreis des Notaufnahmegesetzes. Für das Investitionshilfegesetz v. 7.1.1952 (vgl. BGBl. Teil I, Nr. 1 v. 9.1.1952, S. 7–14) wurde der berechtigte Personenkreis in Richtlinien neu und enger eingegrenzt: Nur wer wegen einer Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit zugewandert war, konnte die Vorteile des Gesetzes in Anspruch nehmen (vgl. die Richtlinien zum Investitionshilfegesetz v. 15.7.1952 im BUNDESANZEIGER Nr. 136 v. 17.7.1952, S. 1 f.).

der Betroffenen und einer möglichst umfassenden Aufzählung der Betreuungsmaßnahmen mußte aber eine Definition des berechtigten Personenkreises vorausgehen, da es eine gültige bis dahin ebenfalls noch nicht gab.[3] Ziel der gesetzlichen Regelung war, den Vertriebenen günstige Rahmenbedingungen für ihre Eingliederung zu schaffen.

> »Es ist eines der drei großen Gesetze[4], die den deutschen Heimatvertriebenen und Flüchtlingen, soweit das aus unserer eigenen Kraft überhaupt möglich ist, wieder eine Grundlage geben soll, auf der sie aufbauen und in ihrer neuen Umgebung nach schweren Schicksalsjahren eingeordnet werden können, bis sich die Hoffnung der Rückkehr in die alte Heimat erfüllt.«[5]

Die Bundesregierung sah es als notwendig an, den Verlust der Existenz der Vertriebenen und Flüchtlinge durch verbesserte Startchancen in der Bundesrepublik auszugleichen und damit die Zukunftsperspektiven dieser Gruppe hier zu verbessern. Die Bemühungen um die materielle und soziale Eingliederung sollte die Vertriebenen aber auch politisch an die Bundesrepublik binden und so der latenten und vielbeschworenen Gefahr ihrer Radikalisierung entgegenwirken. Die Diskussion um Vergünstigungen für einen großen Bevölkerungsteil bot den politischen Kräften bei entspechendem Einsatz für die Belange der Betroffenen zusätzlich die Chance, Anhänger zu gewinnen.

Einbeziehung der Zuwanderer aus der SBZ?

Von seiten der Deutschen aus der SBZ wurde schon bald mit dem Hinweis, daß ihr Schicksal dem der Vertriebenen entspreche, eine Gleichstellung in dem geplanten Gesetz gefordert.[6] Die Ostorganisationen der Parteien schlossen sich dieser Bestrebung an.[7] Das Vertriebenenministerium entschloß sich aber nur zu einer beschränkten Gleichstellung.[8] In der Regierung hatte sich bereits Widerstand gegen eine solche in vollem Ausmaß bemerkbar gemacht.[9] Der erste Gesetzentwurf sah deshalb eine Gleichstel-

---

3 Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 13, Drucksache Nr. 2872 v. 26. 11. 1951, S. 22).

4 Neben dem Gesetz zu Artikel 131 GG und dem Lastenausgleichsgesetz.

5 Einleitende Ansprache des Bundesministers für Vertriebene zu einer Sitzung des Sachverständigenausschusses zum Bundesvertriebenengesetz am 28. 11. 1950 (BtA, I–422).

6 Vgl. das Schreiben des Königsteiner Kreises an den Bundesvertriebenenminister v. 31. 7. 1950 (BtA, I–422) und die Eingabe des Deutschen Bundes, der Interessengemeinschaft der in der Sowjetzone enteigneten Betriebe und der Arbeitsgemeinschaft deutscher Landwirte e.V. an den Bundeskanzler v. 17. 8. 1950 (BA B 136/1418). Bemerkenswert ist hier besonders die Denkschrift des Münchener Anwalts Reinhard Wüst vom November 1949, der nicht nur die Gleichstellung mit den Vertriebenen rechtfertigte, sondern auch gegen die grassierenden Vorurteile argumentierte. Es werde behauptet, die Zuwanderer seien kriminell oder zumindest freiwillig geflüchtet, wobei sie ihren Besitz mitgebracht hätten. Außerdem seien es zu viele, als daß ihnen die gleichen Rechte gewährt werden könnten (BtA, I–422).

7 Vgl. die Niederschrift über eine Besprechung im Gesamtdeutschen Ministerium mit Vertretern der Ostbüros der Parteien, der Flüchtlingsorganisationen »Deutscher Bund« und »Königsteiner Kreis«, des Kanzleramtes und des Vertriebenenministeriums am 6. 5. 1950 (ADL, FDP Referat Ostbüro, 2493).

8 Vgl. den Vermerk des Kanzleramtes, Referat I/7 v. 24. 8. 1950 (BA B 136/1418).

9 Ein Vertreter des Gesamtdeutschen Ministeriums sprach sich nur für eine Gleichstellung der

lung nur für die wegen einer drohenden Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit Aufgenommenen vor[10], eine Aufnahme wegen zwingender Gründe sollte nicht zur Gewährung der Rechte ausreichen. Ausgeschlossen wurden Personen, die »gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder demokratischer Rechtsstaatlichkeit verstoßen« hatten, was auf aktive Parteigänger des Nationalsozialismus und des Kommunismus abzielte. Damit war die Abgrenzung des Personenkreises enger als im Notaufnahmegesetz. Der Entwurf definierte die Sowjetzonenflüchtlinge nicht als Berechtigte sui generis, ausdrücklich wurden sie in § 10 lediglich den Vertriebenen gleichgestellt.[11]

Beginn der Beratungen

Am 28./29. November 1950 und 16. Januar 1951 beriet auf Initiative des Bundesvertriebenenministeriums ein Sachverständigenausschuß, dem auch ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin (AGVS), einer Zusammenfassung mehrerer Zuwandererverbände, angehörte, den Gesetzentwurf.[12] Zu Beginn der Gespräche äußerte Lukaschek den Wunsch, das Gesetz noch 1950 in die Gesetzgebung zu bringen.[13]

Schon bei der Vorbereitung der Sitzung wurde als eines der Themen die Frage angeführt, ob und in welchem Umfang die Sowjetzonenflüchtlinge gleichgestellt werden sollten.[14] Ein in der ersten und zweiten Lesung vom Vertreter der Zuwanderer eingebrachter Antrag, noch die wegen zwingender Gründe Aufgenommenen ins Gesetz einzubeziehen, fand nur minimale Unterstützung, vor allem im Gesamtdeutschen Ministerium. Auch der Vorschlag, statt von Flüchtlingen von Verdrängten zu sprechen, fand keine Mehrheit. Andererseits konnten sich aber auch Ländervertreter mit ihrer Anregung, die Deutschen aus der DDR ganz aus dem Gesetz zu streichen und die entsprechenden Regelungen in einer Verordnung vorzunehmen, nicht durchsetzen.[15] Die Definition der berechtigten Zuwanderer blieb unverändert. Allerdings wurden an anderen Stellen Sondervorschriften für die

---

echten Flüchtlinge aus (vgl. die Niederschrift über eine Besprechung im Gesamtdeutschen Ministerium mit Vertretern der Ostbüros der Parteien, der Flüchtlingsorganisationen »Deutscher Bund« und »Königsteiner Kreis«, des Kanzleramtes und des Vertriebenenministeriums am 6.5.1950 (ADL, FDP Referat Ostbüro, 2493]).

10 Auf das Notaufnahmegesetz wurde in § 11 direkt Bezug genommen.

11 Vgl. den Gesetzentwurf des Bundesvertriebenenministers v. 20.11.1950 (BA B 150/418).

12 An den Verhandlungen nahmen neben Regierungsvertretern neun Vertreter der Landesflüchtlingsverwaltungen, drei der kommunalen Spitzenverbände, drei der Landesflüchtlingsbeiräte, fünf der Wohlfahrtsverbände, einer des Deutschen Gewerkschaftsbundes, zwei Wissenschaftler und zwölf Vertreter der Vertriebenenorganisationen teil (vgl. die Verhandlungen des Sachverständigenausschusses, S. 1–5, 8 [BtA, I–422]).

13 Einleitende Ansprache des Bundesministers für Vertriebene zu einer Sitzung des Sachverständigenausschusses zum Bundesvertriebenengesetz am 28.11.1950 (BtA, I–422).

14 Vgl. die Vorlage für den Bundesvertriebenenminister v. 9.11.1950 (BA B 150/778).

15 In der ersten Lesung wurde der Antrag von einem weiteren Ausschußmitglied, in der zweiten von drei unterstützt (vgl. die Verhandlungen des Sachverständigenausschusses, S. 15 und 48 [BtA, I–422]).

Sowjetzonenflüchtlinge eingefügt.[16] Unbestritten blieb die Trennung von Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlingen im Gesetz.

Das wichtigste Ergebnis der Beratungen war, daß das Flüchtlingssiedlungsgesetz in einer Neufassung in das Vertriebenengesetz eingefügt werden sollte.[17] Diese Ergänzung bedeutete für die Sowjetzonenflüchtlinge, daß sie künftig an der ländlichen Ansiedlung teilnehmen konnten. Der Zentralverband vertriebener Deutscher (ZvD) setzte sich in den Verhandlungen für eine Gleichstellung der Sowjetzonenflüchtlinge ein. Seinem Antrag war es zu verdanken, daß sie als Personengruppe eigenen Rechts Eingang in das Gesetz fanden. Allerdings befürwortete auch er weiterhin eine scharfe Trennung der Gruppen. Es gab also in Vertriebenenkreisen durchaus Verständnis für die Situation der Zuwanderer, was auch in der Regierung positiv vermerkt wurde.[18]

Behandlung im Kabinett

In den Folgemonaten war das Vertriebenengesetz Gegenstand von Beratungen zwischen den Ressorts. Mehrere Entwürfe wurden erarbeitet.[19] Unterdessen mahnten in der Debatte des Haushalts des Vertriebenenministeriums Sprecher des BHE und der FDP die baldige Vorlage des Gesetzes unter Einbeziehung der Ostzonenflüchtlinge an.[20]

Am 21. Juni 1951 legte der Vertriebenenminister seinen Gesetzentwurf dem Kabinett vor.[21] Die Bestimmungen, in welchen Fällen Zuwanderer von einer Anerkennung als Sowjetzonenflüchtlinge, die die im Gesetz fixierten Begünstigungen zur Folge hatte, ausgeschlossen waren, wurden nun ausführlicher beschrieben. Weiter wurde die Bindung der Anerkennung an das Notaufnahmegesetz gelockert. Begründet wurde dies damit, daß nur die aufgrund einer Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit Geflohenen den Vertreibungstatbestand erfüllten. Es wurde auf ähnliche Bestimmungen im Gesetz zu Artikel 131 GG verwiesen, das aber noch strengere Maßstäbe anlegte. Schließlich waren in § 3, Absatz 2 zwei Personengruppen den Sowjetzonenflüchtlingen gleichgestellt, die Nicht-Rückkehrer und die aus dem ursprünglich amerikanisch besetzten Gebiet der SBZ Verbrachten.[22] Gerade

16 Die Regierung sollte ermächtigt werden, bei der Kreditvergabe den Anteil der an Sowjetzonenflüchtlinge zu vergebenden Mittel durch Verordnung zu bestimmen. Der Vertreter der Flüchtlinge konnte verhindern, daß ein fester Anteil im Gesetz fixiert wurde. Bei der Schuldenreglung ließen sich die Verhältnisse der Vertriebenen nicht auf die der Zuwanderer übertragen (vgl. ebd., S. 52 und 54).

17 Vgl. ebd., S. 20.

18 Vgl. ebd., S. 16 und den Vermerk des Gesamtdeutschen Ministeriums, Referat I/5 v. 26.1. 1951 (BA B 137/207).

19 Vgl. die Entwürfe v. 8.1. (BA B 150/418) und v. 16.4. 1951 (BA B 136/794).

20 BT, sten. Ber., Bd. 7, 136. Sitzung am 19.4. 1951, S. 5354 ff.

21 BA B 136/794.

22 Nicht-Rückkehrer war, wer »sich im Zeitpunkt der Besetzung außerhalb dieser Gebiete [der SBZ] aufhielt und dorthin nicht zurückkehren konnte, ohne sich offensichtlich einer Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit auszusetzen«, Verbrachter, wer »im Zusammenhang mit der Neuordnung der Zonengrenze im Sommer 1945 auf Anordnung der Militärbefehlshaber zwangsweise in das Bundesgebiet oder nach Berlin (West) verbracht wurde« (ebd.).

diese Bestimmungen waren zwischen den Ressorts umstritten, und der Vertriebenenminister wies in seinem Begleitschreiben darauf hin, daß noch keine Einigung mit dem Finanzminister und dem Minister für Gesamtdeutsche Fragen erzielt worden sei.

Dem Finanzminister ging es hauptsächlich um eine Begrenzung der Kosten. Er befand unter anderem, daß der Personenkreis weiter eingeschränkt werden müsse. Im Vertriebenenministerium versuchte man zunächst noch, diesen Wünschen entgegenzukommen.[23] Als aber Schäffer den gesamten Gesetzentwurf prinzipiell angriff und durch eine bloße Denkschrift, in der die den Betroffenen bereits zustehenden Rechte nur genannt werden sollten, ersetzen wollte[24], wehrte sich Lukascheks Haus in scharfer Form dagegen, da dies »eine glatte Bankrotterklärung der Bundesregierung auf einem der wichtigsten politischen und sozialen Aufgabengebiete« sei.[25] Auch im Kanzleramt wurde aus politischen Gründen – zur Befriedigung der Wünsche der Vertriebenen und des Parlaments – an dem Gesetz festgehalten, obwohl der Argumentation des Finanzministers eine gewisse Berechtigung zugesprochen wurde.[26] Offen blieb nach der ersten Verhandlung im Kabinett aber noch, ob die Zuwanderer tatsächlich im Gesetz belassen oder ihre Rechte in einer Verordnung definiert werden sollten.[27] Nach einer internen Klärung dieses Punktes, bei der die Verbrachten aus dem Gesetz gestrichen wurden[28], war er aber nicht mehr Gegenstand der Verhandlungen am 21. und 24. August 1951 im Kabinett, bei denen das Vertriebenengesetz schließlich verabschiedet wurde.[29]

---

23 Der Finanzminister wandte sich gegen eine bedingungslose Gleichstellung der Verbrachten (vgl. ebd., das Begleitschreiben). Schließlich wurde im Vertriebenenministerium eine Engerfassung der Nicht-Rückkehrer diskutiert (vgl. den Vermerk des Referates I v. 2.7. 1951 [BA B 150/778]).

24 Vgl. die Kabinettssache des Bundesministers der Finanzen v. 9.7. 1951 (ebd.).

25 Vermerk des Referates II für den Bundesvertriebenenminister v. 7.7. 1951 (ebd.). Vgl. auch die Kabinettssache Lukascheks v. 9.7. 1951 (BA B 136/794).

26 Vgl. den Vermerk des Kanzleramtes zum BVFG für die Kabinettssitzung am 13.7. 1951 v. 11. d.M. (ebd.).

27 In der 161. Kabinettssitzung am 13.7. 1951 wurde das Gesetz aus Zeitgründen nicht ausführlich beraten, sondern dafür ein Kabinettsausschuß eingesetzt (vgl. Kabinettsprotokolle 1951, S. 538). Bei interministeriellen Besprechungen wurde auf die Belastung insbesondere der Sozialversicherung durch die Zuwanderer hingewiesen (vgl. die Niederschrift über eine Besprechung der Bundesminister für Vertriebene und Arbeit mit Vertretern der hessischen Arbeitsämter am 20.7. 1951 [BA B 136/794]. Vgl. schließlich den Vermerk des Referates I des Bundeskanzleramtes v. 25.7. 1951 [ebd.]).

28 Auch andere Stellen hatten sich deutlich für eine Gleichstellung der Sowjetzonenflüchtlinge verwandt (vgl. das Schreiben des Auswärtigen Amtes an den Bundesvertriebenenminister v. 27.7. 1951 [ebd.] und die Kabinettsvorlage des Vertriebenenministers v. 17.8. 1951 [BA B 150/778]).

29 Umstritten waren schließlich nur noch die steuerlichen Bestimmungen des Gesetzes (vgl. Kabinettsprotokolle 1951, S. 601 f. und 609 f.).

Behandlung im Bundesrat

Der Bundesrat schränkte auf Antrag des Flüchtlingsausschusses die Gruppe der berechtigten Zuwanderer weiter ein, indem er in die Definition des Personenkreises die Bedingung der unmittelbaren und unverschuldeten Gefahr einfügte und im übrigen die Bindung zur Aufnahme im Notaufnahmeverfahren strich. Ziel der Länder war es, die Belastung durch das Gesetz, die in vielen Bereichen sie zu tragen hatten, so klein wie möglich zu halten und nicht von der von Anfang an umstrittenen Aufnahmepraxis abhängig zu machen. Die Definition lehnte sich nun ganz an die engen Bestimmungen des Gesetzes zu Artikel 131 GG an.[30] § 3, Absatz 1 bekam die Fassung

> »Sowjetzonenflüchtling ist ein deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger, der zur Abwendung einer ihm *unverschuldet* drohenden *unmittelbaren* Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit aus der sowjetischen Besatzungszone oder aus dem sowjetisch besetzten Sektor von Berlin geflüchtet ist.«[31]

Mit der Einfügung eines Paragraphen über die Pflege des Kulturgutes war nun der endgültige thematische Rahmen des Gesetzes abgesteckt.

Bei der Verabschiedung im Bundesrat wurde von Berichterstatter Theodor Oberländer aus Bayern die grundsätzliche Bedeutung des Gesetzes als Beitrag zur Sicherung der sozialen und politischen Stabilität der Bundesrepublik durch die Eingliederung der Vertriebenen betont. Die Gleichstellung der eng definierten Sowjetzonenflüchtlinge bezeichnete er dabei als ein »Gebot der Gerechtigkeit«.[32]

Hessen wie auch der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen standen dem Begriff »unverschuldet« skeptisch gegenüber und wollten ihn durch einen Passus ersetzen, der der Unterstützung des Widerstandes eindeutiger Ausdruck geben sollte[33], konnten sich aber in Bundesrat und Kabinett nicht durchsetzen. Das Kabinett schloß sich den Vorschlägen des Bundesrats für den Bereich der Sowjetzonenflüchtlinge an und forderte eine rasche Weiterbearbeitung des Gesetzes.[34] Am 26. November 1951 wurde es dem Bundestag zugeleitet.[35]

---

30 Vgl. das Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Arbeitsstabes des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 10./11.9.1951 und das Kurzprotokoll der 28. Sitzung des Flüchtlingsausschusses am 12.10.1951 (BrA, Ausschuß für Flüchtlingsfragen 1951) sowie das Protokoll der Bundesratssitzung am selben Tag (BR, sten. Ber., 70. Sitzung am 12.10.1951, S. 697–716).

31 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 14, 1. Wp., Nr. 2872, S. 41. Hervorhebung des Autors.

32 Vgl. das Protokoll der Bundesratssitzung am 12.10.1951 (BR, sten. Ber., 70. Sitzung, S. 697–716, Zitat S. 700).

33 Sie hielten den Begriff für zu undifferenziert, er schließe auch frühere Parteigänger des Kommunismus ein (vgl. den Antrag des Landes Hessen v. 4.10.1951 [ebd., Anlagen, Drucksache Nr. 630/3/1951] und das Schreiben des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen an den Bundesvertriebenenminister v. 27.10.1951 [BA B 150/779]).

34 Lediglich der Vorschlag des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Personen, die gegen die Grundsätze der Menschlichkeit und Rechtsstaatlichkeit verstoßen haben, nicht anzuerkennen, wurde in § 3 eingefügt (vgl. ebd. und das Protokoll der 186. Kabinettssitzung am 16.11.1951 [Kabinettsprotokolle 1951, S. 762 f.]).

35 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 14, 1. Wp., Drucksache Nr. 2872.

Behandlung im Bundestag

Die Beratungen im Bundestag zogen sich lange hin, erst nach einem Jahr legte der federführende Ausschuß seinen Bericht dem Plenum vor.[36] Bei den Verhandlungen spielte die Ausgestaltung des § 3 eine große Rolle.

Die AGVS hatte schon gegen die Verengung des Personenkreises durch den Bundesrat protestiert.[37] Im November 1951 legte sie ihre Vorstellungen von dem Gesetz vor, die natürlich eine gegenläufige Tendenz hatten. Eine Beruhigung der Zuwanderer werde »hinfällig, wenn die zu harten Notaufnahmebestimmungen noch weiter eingeengt und der Masse unseres Vertriebenenkreises (!) damit die Anerkennung versagt bliebe«. Deshalb forderte der Verband nun und immer wieder, auch zwingende Gründe zur Anerkennung zuzulassen und die vom Bundesrat vorgenommenen Änderungen rückgängig zu machen. Geschickt wurde in der Argumentation auf die Ziele Bezug genommen, die mit dem Gesetz verfolgt wurden, nämlich die Integration der Betroffenen in die Gesellschaft.[38]

In den Ausschüssen wurden diese Forderungen ausführlich beraten und der Sprecher der Arbeitsgemeinschaft, Radmann, gehört.[39] Der federführende Ausschuß für Heimatvertriebene wandte sich bereits in der ersten Lesung des Gesetzes gegen eine Ausweitung des anzuerkennenden Personenkreises, da er für diesen Fall eine Sogwirkung auf die Bevölkerung der DDR befürchtete.[40] Der zuständige Unterausschuß I sprach sich dann auch mehrheitlich für die Beibehaltung der Bundesratsfassung aus, da ihm die Vergrößerung des Personenkreises durch die gewünschte Änderung zu erheblich erschien und nachdem ein Regierungsvertreter die Bedeutung der Worte »unmittelbar« und »unverschuldet« als gering dargestellt hatte. Daraufhin stellten SPD-Vertreter zwei Anträge, die die Bestimmungen zumindest abmildern sollten: In den Paragraphen sollte eine Härteklausel für die wegen zwingender Gründe Aufgenommenen eingefügt werden und im Bericht des Ausschusses die strittigen Begriffe eindeutig und weit – und damit auch bindend für die Auslegung – definiert werden.[41] Obwohl in der Regierung mit einer Ausweitung der Bestimmung gerechnet wurde[42], wies der Ausschuß

---

36 Vgl. ebd., Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 3902 v. 1. 12. 1952.

37 Vgl. den Rundbrief der AGVS, Nr. 9 v. 27. 9. 1951 und das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft an die Bundesminister für Vertriebene und Gesamtdeutsche Fragen sowie an das Kanzleramt v. 18. 10. 1951 (BA B 136/796).

38 Vgl. das Schreiben der AGVS an die Bundestagsfraktionen, die Bundestagsausschüsse, den Bundeskanzler und die Bundesminister v. 20. 11. 1951 (BtA, I–422).

39 Vgl. das Kurzprotokoll der 54. Sitzung des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 13. 2. 1952 (ebd.).

40 Vgl. das Kurzprotokoll der 49. Sitzung des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 16. 1. 1952 (ebd.).

41 Vgl. das Kurzprotokoll über die 4. und 5. Sitzung des Unterausschusses I des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 14. und 15. 2. 1952 (BA B 136/797). Die AGVS nahm den Antrag nach einer Härteklausel auf, nachdem ihre Forderung gescheitert war (vgl. das Rundschreiben Nr. 20 der Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin v. 27. 9. 1952 [AdsD, PV NB 855]).

42 Im Rundschreiben Nr. 16 v. 30. 4. 1952 gab die AGVS an, Staatssekretär Lenz vom Bundeskanzleramt sei ebenfalls für die Einbeziehung der zwingenden Gründe (ADL, FDP Referat

in 2. und 3. Lesung die SPD-Anträge zurück.[43] Auch ein vom Ostbüro der CDU später formulierter Antrag, die politische Dimension mehr in den Vordergrund zu rücken und lediglich ein bewußtes Eintreten für die Demokratie anzuerkennen, diese Personen aber den Vertriebenen gleichzustellen[44], wurde von den Bundestagsausschüssen abgelehnt.[45] § 3, Absatz 1 blieb schließlich unverändert, da nach Meinung des federführenden Ausschusses

> »alle Versuche . . ., diesen verschiedenartigen Gesichtspunkten in einer praktikablen Definition Rechnung zu tragen, . . . mit dem Ergebnis [endeten], daß sich entweder der Personenkreis in einer nicht tragbaren Weise ausweiten oder das Anerkennungsverfahren durch die Einfügung von unbestimmten Rechtsbegriffen erschwert würde.«[46]

Auch Absatz 2 dieses Paragraphen wurde nicht geändert, obwohl sich der zuständige Unterausschuß I gegen die Gleichstellung der Nicht-Rückkehrer mit den Sowjetzonenflüchtlingen ausgesprochen hatte.[47] Unbestritten war ferner in den Ausschußverhandlungen eine ebenfalls von der AGVS initiierte Einbeziehung der Sowjetzonenflüchtlinge in die Schuldenregelung[48], wobei jedoch die Andersartigkeit der Flucht gegenüber der Vertreibung Sonderregelungen erforderlich machte.[49]

Ostbüro 2494. Vgl. auch den Auszug aus einem Bericht des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen v. 16.7.1952 [BA B 136/813]).

43 Vgl. das Kurzprotokoll der 66. bis 68. Sitzung des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 22. bis 24.7.1952 (BtA, I–422).

44 Vgl. den vom Ostbüro an die CDU-Fraktion im Bundestag am 2.10.1952 übersandten Änderungsvorschlag zum BVFG (ACDP, III–013–755). Der Vorschlag übernahm die Tendenz der Anregung des Gesamtdeutschen Ministeriums aus dem Jahr zuvor.

45 Vgl. das Protokoll der 51. Sitzung des Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung am 17.11.1952 (BtA, I–422). In der Sitzung betonte ein Vertreter des Vertriebenenministeriums, daß eine derartige Einschränkung nicht zweckmäßig sei, da neben den politischen Flüchtlingen auch diejenigen berücksichtigt werden müßten, die »einen vertreibungsähnlichen Tatbestand durchgemacht« hätten.

46 Vgl. den Bericht des federführenden Ausschusses für Heimatvertriebene v. 1.12.1952 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 21, 1. Wp., Drucksache Nr. 3902, S. 3).

47 Vgl. das Kurzprotokoll der 9. Sitzung des Unterausschusses I des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 12.3.1952 (BA B 136/797). Das Bundesvertriebenenministerium verteidigte hier seinen Entwurf und erhielt im Herbst auch die Unterstützung der Flüchtlingsverbände (vgl. die Niederschrift über die Besprechung mit Vertretern der Organisationen und Ostbüros zur Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften zu § 3 des BVFG am 11. und 12.11.1952 [BtA, I–422]). Die Diskussion darüber hielt aber an und wurde innerhalb der FDP deutlich. Während der Vertriebenenausschuß der Partei die Fassung des Gesetzes als Benachteiligung der Nicht-Rückkehrer empfand (Protokoll einer Sitzung des Vertriebenenauschusses am 19./20.11.1952 [ADL, A–13–4]), war ihr Ostbüro der Meinung, »daß die unter § 3, Abs. 2, bezeichneten Personen nicht ohne weiteres dem unter § 3, Abs. 1, bezeichneten Personenkreis gleichgestellt werden können« (Stellungnahme des Ostbüros zum BVFG v. 20.11.1952 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2567]).

48 Vertriebene und Sowjetzonenflüchtlinge konnten nach dem BVFG für Verbindlichkeiten aus der Zeit vor der Vertreibung bzw. der Flucht nicht in Anspruch genommen werden (vgl. das Schreiben der AGVS an den Bundestagsausschuß für Heimatvertriebene v. 11.6.1952 [BtA, I–422] und die Vorschläge zur Schuldenregelung vom Unterausschuß IV des Heimatvertriebenenausschusses v. 2.7.1952 [ebd.]).

49 Vgl. die Stellungnahme des Bundesjustizministers zu den Vorschlägen zur Schuldenregelung v. 29.8.1952 (ebd.).

Der Gesetzentwurf sah beim Vertriebenenministerium die Bildung eines Beirates vor. Er sollte aus 35 Personen bestehen, davon 14 Vertreter der Vertriebenen und 2 der Sowjetzonenflüchtlinge. Die Ostbüros von CDU und FDP monierten, daß die Sowjetzonenflüchtlinge unterrepräsentiert seien[50] – was für diesen Zeitpunkt nicht zutraf. Die Forderung der Parteien war nicht uneigennützig, denn sie selbst wollten die entsprechenden Vertreter stellen und so auch ihren Einfluß im Beirat ausbauen. Der Unterausschuß faßte einen entsprechenden Beschluß[51], der Ausschuß für Heimatvertriebene hatte aber Bedenken, die Parteien im Gesetz selbst aufzuführen, und verzichtete darauf, als von einem Vertreter des Vertriebenenministeriums versichert wurde, daß auch ohne gesetzliche Fixierung Vertreter der Ostbüros zu den Verhandlungen zugezogen werden sollten.[52]

Der Bericht des Ausschusses für Heimatvertriebene wurde jedoch vom Bundestag am 11. Dezember 1952: nicht angenommen, sondern an bisher nicht beteiligte Ausschüsse zurückverwiesen.[53] Insbesondere Widerstände gegen die Siedlungsbestimmungen des Gesetzes in der einheimischen Landwirtschaft, die es verstand, genügend Druck in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu erzeugen, machte eine erneute Beratung notwendig.[54] Den Interessen der Zuwanderern aus der DDR kam diese Entwicklung entgegen, da sie sich in den bisherigen Beratungen von den Vertriebenen dominiert fühlten.[55] Im Bundestag fand sich eine Mehrheit, die den Entwurf nun auch an den Gesamtdeutschen Ausschuß, der maßgeblich die Problematik der Zuwanderung behandelte, überwies.[56]

Dieser Ausschuß änderte den Paragraphen 3, der die Definition des Sowjetzonenflüchtlings enthielt, erheblich.[57] Schon bei der ersten Behandlung des BVFG wurde die Gleichstellung der Nicht-Rückkehrer gestrichen, unter denen wohl nicht zu Unrecht viele Parteigänger des Nationalsozialismus vermutet wurden. Durch die Trennung sollte der Unterscheidung zwischen

---

50 Vgl. das Schreiben des LDP-Bundesbeirates beim Bundesvorstand der FDP an die FDP-Bundestagsfraktion v. 21.1.1952 (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2486) und die Änderungsvorschläge des Ostbüros der CDU, als Anlage dem Protokoll der 51. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung am 17.11.1952 beigefügt (BtA, I–422).

51 Vgl. das Protokoll der 51. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung am 17.11.1952 (ebd.).

52 Vgl. das Kurzprotokoll der 72. Sitzung des Ausschusses für Heimatvertriebene am 20.11.1952 (ebd.).

53 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 14, 1. Wp., 244. Sitzung, S. 11597 f.

54 Vgl. den Vorgang im Vorfeld der Bundestagssitzung, insbesondere das Schreiben Lukascheks an Konrad Adenauer v. 5.12.1952 (BA B 136/798).

55 Vgl. die Ausführungen des FDP-Bundestagsabgeordneten Henn auf der Sitzung des LDP-Bundesbeirats des Bundesvorstandes der FDP am 19./20.11.1952 in Bad Ems, Protokoll, S. 14 (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618).

56 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 14, 1. Wp., 244. Sitzung am 11.12.1951, S. 11598.

57 Vgl. die Kurzprotokolle der 74. und 75. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 9. und 16.1.1953 sowie das des in der 74. Sitzung eingerichteten Unterausschusses v. 14.1.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.) und das Schreiben des Gesamtdeutschen Ausschusses an den Vorsitzenden des Ausschusses für Heimatvertriebene, Linus Kather, v. 21.1.1953 (BtA, I–422).

vermeintlicher und wirklicher Gefahr, die vor allem von Widerstandshandlungen ausging, Ausdruck gegeben werden. Außerdem war diese Entscheidung ein Bekenntnis zum politischen Charakter des Gesetzes, da sie eindeutig politische Aktivität bevorzugte.

In die gleiche Richtung ging die Eliminierung des Begriffs »unverschuldet«, der nach Meinung des Ausschusses Widerstandskämpfer ausgeschlossen hätte. Er wurde durch den Begriff der nicht zu vertretenden Gefahr ersetzt, der weiter gefaßt und interpretierbar war.

Am längsten wurde darüber diskutiert, wie der anzuerkennende Personenkreis in einem vertretbaren Rahmen vergrößert werden könnte. Auch dem Ausschuß erschien die Einfügung zwingender Gründe entsprechend dem Notaufnahmegesetz zu weitgehend, die bestehende Fassung aber zu eng. Auch eine Härteregelung wurde als nicht ausreichend angesehen. Der FDP-Abgeordnete Henn brachte daraufhin die Formulierung der besonderen Zwangslage ins Gespräch, die vom Ausschuß akzeptiert wurde. Um diese Formulierung nicht zu offen zu lassen und freier Interpretation anheim zu geben, wurde sie bereits im Gesetz konkretisiert.[58] Der Ausschuß sah so einen Mittelweg zwischen weiter Formulierung, wie sie das Notaufnahmegesetz liefert und einer engen, wie im Lastenausgleichsgesetz oder im Gesetz zu Artikel 131 GG, gefunden.

Vertreter des Vertriebenenministeriums wandten sich gegen eine Ausweitung der Definition in § 3. Ihr Argument war, daß in diesem Falle Leistungen nach anderen Gesetzen nicht mehr durch das Vorlegen des Flüchtlingsausweises zu erhalten seien. Der Ausschuß wollte dieses Problem durch die Anpassung der entsprechenden Paragraphen in anderen Gesetzen einschließlich dem Notaufnahmegesetz an den Wortlaut des BVFG umgehen. Auf diese Weise hätte die Einheitlichkeit der gesamten Flüchtlingsgesetzgebung verwirklicht werden können.

Außerdem ging dem Vertriebenenministerium der Einbezug von Gewissenskonflikten zu weit. Gerade er war aber vom Ausschuß beabsichtigt, da

> »die Tatbestandsmerkmale der Lebens- und Freiheitsbedrohung allein nicht mehr der politischen Entwicklung entsprechen, die inzwischen in der sowjetischen Besatzungszone vor sich gegangen ist.«[59]

Die Einwände aus dem Vertriebenenministerium konnten die Verabschiedung der Änderungen im Ausschuß ebensowenig verhindern wie die finanziellen Bedenken des Finanzministeriums.[60]

---

58 Es wurde die Fassung beschlossen, die dann auch Gesetz wurde: »Sowjetzonenflüchtling ist ein deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger, der seinen Wohnsitz in der sowjetischen Besatzungszone oder im sowjetisch besetzten Sektor von Berlin hat oder gehabt hat, von dort flüchten mußte, um sich einer von ihm nicht zu vertretenden und durch die politischen Verhältnisse bedingten besonderen Zwangslage zu entziehen, und dort nicht durch sein Verhalten gegen die Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat. Eine besondere Zwangslage ist vor allem dann gegeben, wenn eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Freiheit vorgelegen hat. Wirtschaftliche Gründe allein rechtfertigen nicht die Anerkennung als Sowjetzonenflüchtling.«

59 Vgl. BT, sten. Ber., 1. Wp., Anlagen, Bd. 21, Drucksache Nr. 4080: schriftlicher Bericht des Ausschusses für Heimatvertriebene v. 11.2.1953, S. 3.

Der Gesamtdeutsche Ausschuß nahm eine maßvolle Ausweitung der Definition des Sowjetzonenflüchtlings vor, die einen Kompromiß der Vorschläge darstellte. Er rückte gleichzeitig das Bild des politischen Flüchtlings als Kämpfer gegen das ostzonale Regime deutlich in den Vordergrund der Beschreibung. Dadurch verlor die Definition allerdings einen Teil ihrer faßbaren Begriffe. Schon der Ausschuß bemühte sich um eine Konkretisierung. Eine Gefahr bestand aber tatsächlich in der Lösung von den Formulierungen der anderen Gesetze: Ließ sich ihre Anpassung an das BVFG nicht durchsetzen, so war der Flüchtlingsausweis für den Anspruch auf Leistungen so bedeutungslos wie die Aufnahme.

Das Vertriebenenministerium hielt weiterhin die neue Lösung für schädlich.[61] Dennoch nahm der federführende Ausschuß die Änderungen an. Allerdings fügte er für die Nicht-Rückkehrer einen neuen Paragraphen ein, der sie den Sowjetzonenflüchtlingen gleichstellte.[62] Die Gruppe wurde aber strenger, und zwar nach der alten Formulierung des § 3 definiert. Der Ausschuß war der Meinung, daß »eine Differenzierung bezüglich der Merkmale, die zur Anerkennung führen, aus politischen Gründen erforderlich sei.«[63] Er schloß sich damit also den Überlegungen des Gesamtdeutschen Ausschusses an, hielt aber dennoch eine Einbeziehung dieser Gruppe in das Gesetz für geboten.

Die AGVS protestierte gegen eine Aufspaltung der Gruppe der Sowjetzonenflüchtlinge und führte dagegen die Gleichartigkeit des Schicksals der Betroffenen an.[64]

Am 11. Februar 1953 legte der Ausschuß für Heimatvertriebene dem Bundestag das Ergebnis der erneuten Beratungen vor.[65] Die sehr ausführlichen Debatten[66] wurden leidenschaftlich geführt, standen aber nicht im Einklang mit den Zielen des Gesetzes, eine soziale Befriedung herbeizuführen. Besonders um den Bereich der landwirtschaftlichen Siedlung entbrannte eine Diskussion zwischen den Fürsprechern der einheimischen Landwirte und den Vertriebenenvertretern, obwohl es unter dem persönlichen Einsatz Adenauers zu einer Annäherung in den strittigen Fragen gekommen war.[67]

---

60 Vgl. die Ausführungen des Vertreters des Finanzministeriums auf der Sitzung des Unterausschusses zu § 3 des BVFG-Entwurfs des Gesamtdeutschen Ausschusses am 14.1.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

61 Vgl. den Vermerk des Vertriebenenministeriums, Referat II, v. 3.2.1953 (BA B 150/809).

62 Vgl. die Kurzprotokolle der 73. und 76. Sitzung des Ausschusses für Heimatvertriebene am 23.1. und 11.2.1953 (BtA, I–422).

63 Vgl. BT, sten. Ber., 1. Wp., Anlagen, Bd. 21, Drucksache Nr. 4080: schriftlicher Bericht des Ausschusses für Heimatvertriebene v. 11.2.1953, S. 3.

64 Vgl. die Schreiben der Arbeitsgemeinschaft an den Bundesminister für Vertriebene v. 15.1.1953 (BA B 150/809) und an Erika Fischer, Referentin in der Bundesgeschäftsstelle der FDP, v. 24.2.1953 (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618).

65 Vgl. BT, sten. Ber., 1. Wp., Anlagen, Bd. 21, Drucksache Nr. 4080.

66 Vgl. ebd., Bd. 15, 1. Wp., 250. Sitzung am 25.2.1953, S. 11968–12003, 251. Sitzung am 26.2.1953, S. 12023–12056, 254. Sitzung am 18.3.1953, S. 12235–12273 und 257. Sitzung am 25.3.1953, S. 12446–12452.

67 Vgl. den Vorgang in BA B 136/798, besonders das Schreiben des Präsidenten des deutschen Bauernverbandes an Konrad Adenauer v. 29.1.1953.

Die Art der Debatte wurde schließlich auch von mehreren Rednern scharf verurteilt.

Die die Sowjetzonenflüchtlinge betreffenden Paragraphen wurden in der Ausschußfassung angenommen. Von Linus Kather sowohl für die zweite als auch für die dritte Lesung gestellte und die Interessen der Flüchtlingsverbände[68] repräsentierende Anträge[69], auch in § 4 für die Nicht-Rückkehrer die besondere Zwangslage einzufügen, fanden keine Mehrheit.

Im Kabinett zeigte sich Vertriebenenminister Lukaschek verärgert über die Querelen innerhalb der Regierungsfraktion, die nur dazu führten, daß die Opposition das Thema weidlich zu ihrem Vorteil ausnutzen könne. Deshalb und wegen der Wirkung auf das Ausland plädierte er für Geschlossenheit. Aber selbst innerhalb der Regierung waren Teile des Gesetzes noch umstritten.[70] Schließlich forderte der Kanzler bei der Schlußabstimmung eine große Mehrheit für den Gesetzentwurf. Auch er empfand die Forderungen der »Grünen Front« als überzogen.[71] »Gegen einige Gegenstimmen bei wenigen Enthaltungen« wurde das Gesetz am 25. März 1953 vom Bundestag angenommen.[72]

Die Beratungen im Bundestag waren zur doppelten Niederlage der Regierung geworden: Trotz einer Vorbereitungszeit von über zwei Jahren und der Vermittlung in strittigen Punkten wurden im Bundestag noch mehrfach Veränderungen vorgenommen. Die politische Niederlage war noch evidenter. Die Regierung konnte erst durch die Nachbesserungen, die auf Kosten der Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlinge gingen, ihre eigenen Fraktionen ganz hinter sich bringen. Noch in den abschließenden Debatten kam die lauteste Kritik aus den Reihen der Regierungsparteien. Allein die SPD stützte geschlossen das Gesetz. Bayernpartei und Föderalistische Union verwarfen es. Die KPD hatte von Anfang an die Einbeziehung der Sowjetzonenflüchtlinge abgelehnt, da es sich bei ihnen um Irregeführte, Verleitete und Kriminelle handle.[73]

Schließlich war keine Gruppe mit dem Gesetz zufrieden, den einen ging es immer noch zu weit, den anderen nicht mehr weit genug.[74] Letztere stimmten aber dennoch für das Gesetz, um eine Regelung nicht noch länger zu verzögern.[75]

---

68 Vgl. das Rundschreiben Nr. 24 der AGVS v. 28.2.1953 (AdsD, PV NB 855), die Entschließung der Vereinigten Landsmannschaften Mitteldeutschlands v. 6.3.1953 (BA B 150/809) und das Schreiben der AGVS an den Bundesrat v. 27.3.1953 (BtA, I–422).

69 Vgl. die Anträge von Kather und Genossen in den Umdrucken Nr. 765 v. 25.2.1953 und Nr. 807 v. 18.3.1953 (BtA, I–422).

70 Vgl. das Protokoll der 278. Kabinettssitzung am 27.2.1953 (Kabinettsprotokolle 1953, S. 193 f.).

71 Vgl. das Protokoll der 282. Kabinettssitzung am 13.3.1953 (ebd., S. 225).

72 BT, sten. Ber., Bd. 21, 1. Wp., 257. Sitzung am 25.3.1953, S. 12451.

73 Ebd., 250. Sitzung am 25.2.1953, S. 11980.

74 Exemplarisch für die gegensätzlichen Haltungen sind die beiden Erklärungen von den Abgeordneten Götzendorff und Clausen, die zu dem Gesetz abgegeben wurden (vgl. ebd., 254. Sitzung am 18.3.1953, Anlagen 1 und 2, S. 12284 f.).

75 Vgl. Rednerschnellbriefe der FDP, Nr. 24/1953 v. 3.4.1953, S. 623 (ADL).

Die Interessenlagen bei der Diskussion

Die Interessenlagen im Verlauf der Entstehung des Bundesvertriebenengesetzes waren recht verwirrend. Zunächst gab es Bestrebungen unter den Vertriebenen, die Sowjetzonenflüchtlinge ganz aus dem Gesetz herauszuhalten und sogar die Idee, eine eigenständige Regelung für diese Gruppe zu schaffen.[76] Die Haltung der Vertriebenen, die vermutlich in der Furcht, die knappen verfügbaren Mittel mit einer in ihrer Größe unberechenbaren Gruppe teilen zu müssen, ihren Grund hatte, konnte erhebliche Auswirkungen haben. Im Vertriebenenministerium sowie im federführenden Ausschuß waren vornehmlich Heimatvertriebene tätig, denen natürlich das Wohl der eigenen Gruppe näher liegen mußte als das der Zuwanderer aus der DDR. Es ist nicht auszuschließen, daß die Beibehaltung der engen Gesetzesfassung beim ersten Durchgang durch die Ausschüsse hierauf zurückzuführen ist. Vertreter der Flüchtlinge im Bundestag waren danach jedenfalls der Meinung, dieser Personenkreis habe in den Beratungen nicht die nötige Beachtung gefunden.[77] Innerhalb der FPD lassen sich aufgrund des umfangreichen Quellenmaterials die bremsende und die fordernde Gruppe gut erkennen. Die Vertreter der Flüchtlinge versuchten, eine weitgehende Gleichstellung durchzusetzen, was die Vertriebenenvertreter zu verhindern trachteten.[78] Hier deutet sich an, daß diese Frage die Parteien selbst spaltete.

Ein gewisses Umdenken ist zumindest in den Vertriebenenverbänden festzustellen, die später die Forderungen der Flüchtlingsverbände mittrugen.[79] Die Flüchtlingsorganisationen, allen voran die Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin, ein loser Zusammenschluß von Flüchtlingsverbänden, setzten sich durchgängig für die volle Gleichstellung eines möglichst großen Kreises von Zuwanderern mit den Vertriebenen ein. Begründet wurde diese Forderung mit der Gleichartigkeit des Schicksals.[80] Die herausragende Stellung der der Union näher stehenden

---

76 Die Vertriebenenabgeordneten der FDP ventilierten entsprechende Gedanken (vgl. das Schreiben Erika Fischers an Golitschek v. 5.12. 1951 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2567] und die Meldung der Freien Demokratischen Korrespondenz Nr. 5/1952 v. 31.1. 1952 [ADL]).

77 Vgl. die Ausführungen Henns, im Protokoll der Tagung des LDP-Bundesbeirats des FDP-Bundesvorstands am 19./20.11. 1952 in Bad Ems (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618).

78 Vgl. das Protokoll der ersten Sitzung des LDP-Bundesbeirats des FDP-Bundesvorstandes am 30.11./1.12. 1951 (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2483).

79 In einer Stellungnahme des Bundes vertriebener Deutscher zum BVFG v. 13.2. 1952 wurde ausdrücklich auf die Vorschläge der AGVS Bezug genommen (BtA, I–422). Im Protokoll der Sitzung des Zentralverbandes vertriebener Deutscher am 14.3. 1953 v. 20. d. M. heißt es, »der ZvD kennt keinen Unterschied zwischen Vertriebenen und Flüchtlingen«. In der Folge wurde für eine Gleichstellung der Nicht-Rückkehrer und die volle Einbeziehung der Flüchtlinge in die Siedlung eingetreten (BdV, Vorstandsprotokolle des Bundes vertriebener Deutscher). Dies war wohl das Ergebnis eines wachsenden Interesses der Vertriebenenverbände an den Flüchtlingen an sich in dieser Zeit. Vgl. die Ausführungen Henns im Protokoll der Tagung des LDP-Bundesbeirats des FDP-Bundesvorstands am 19./20.11. 1952 in Bad Ems (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618).

80 Vgl. exemplarisch die Eingabe der AGVS an die Bundestagsausschüsse für Heimatvertriebe und innere Verwaltung v. 14.1. 1952, in der die Hauptforderungen knapp zusammengefaßt sind (BtA, I–422).

AGVS bei den Verhandlungen stieß teilweise aber auf Widerstand. Im LDP-Bundesbeirat des FDP-Bundesvorstandes wurde sie mit Argwohn beobachtet.[81] Dort wünschte man sich eine bessere Berücksichtigung der eigenen Ost-Organisation.

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landwirte, das ist der Zusammenschluß geflohener Landwirte aus der DDR, sprach sich als einziger Flüchtlingsverband gegen eine Ausweitung des Personenkreises in § 3 aus.[82] Es ist anzunehmen, daß dies aus Rücksichtnahme geschah. Die Arbeitsgemeinschaft war dem Gesamtverband der heimatvertriebenen Landwirtschaft angeschlossen. Wichtiger war jedoch, daß sich im Herbst 1952 in der einheimischen Landwirtschaft massive Opposition gegen die Siedlungsbestimmungen des BVFG erhob. Sprecher dieser Opposition gingen so weit zu behaupten, das Gesetz mache aus Einheimischen Vertriebene.[83] Möglicherweise wollte die Arbeitsgemeinschaft durch die Bescheidung zumindest das Erreichte durchsetzen helfen.[84]

Auch die Haltung der Regierung und selbst des Vertriebenenministeriums zur Einbeziehung der Flüchtlinge war ambivalent. Zwar stand außer Frage, daß die Sowjetzonenflüchtlinge prinzipiell einbezogen werden sollten, das Vertriebenenministerium wehrte aber eine Ausdehnung der ursprünglich definierten Personengruppe stets ab.[85] Auf die Möglichkeit, die retardierende Haltung des Ministeriums auf seine personelle Zusammensetzung zurückzuführen, wurde bereits hingewiesen. Argumentativ wurde zweigleisig vorgegangen: Zunächst stand der gesamtdeutsche Aspekt ganz im Vordergrund: Bei einer Ausweitung der Anerkennungsgründe werde ein Sog auf die Menschen in der DDR ausgeübt, da sich zu viele Personen Vorrechte aufgrund des Gesetzes versprächen.[86] Später wurde zunehmend die Überein-

---

81 Vgl. die Ausführungen Henns im Protokoll der Tagung des LDP-Bundesbeirats des FDP-Bundesvorstands am 19./20.11. in Bad Ems (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618).

82 Vgl. das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landwirte an den Bundesvertriebenenminister v. 7.11.1952 (BA B 150/809).

83 Vgl. die Ausführungen des FDP-Abgeordneten Dannemann in der 250. Bundestagssitzung am 25.2.1953 (BT, sten. Ber., 1. Wp., Bd. 21, S. 11999).

84 Neben den Agrariern trat eine zweite Berufsgruppe aus Eigeninteressen speziell gegen die Einbeziehung der Sowjetzonenflüchtlinge in das BVFG auf: die Ärzte und Zahnärzte. Als entscheidend für ihren Widerstand gegen die bevorzugte Zulassung ihrer geflüchteten Kollegen führten sie an, daß damit ein Sog aus der DDR erzeugt werde, der die Versorgung der dortigen Bevölkerung in Frage stelle. Die Sorge um die Zukunft des eigenen Nachwuchses wurde aber nicht verhehlt. Vgl. das Schreiben der zahnärztlichen Berufsvertretung an das Bundesarbeitsministerium v. 25.3.1952 (BtA, I–422) und das Kurzprotokoll der 2. Sitzung des Unterausschusses IV des Ausschusses für Heimatvertriebene am 26.3.1952, an der auch Vertreter der Ärzteschaft teilnahmen (BA B 136/797).

85 Der Vollständigkeit halber muß hinzugefügt werden, daß es andererseits aber auch gegen ihre Verengung Stellung nahm. In der 51. Sitzung des Bundestagsausschusses für innere Verwaltung sprach sich ein Vertreter des Ministeriums gegen die von der Ost-CDU angeregte Verengung des Flüchtlingsbegriffs auf politische Flüchtlinge aus, da auch »vertreibungsähnliche Tatbestände« berücksicht werden sollten (vgl. das Kurzprotokoll [BtA, I–422]).

86 Vgl. die Kurzprotokolle der 49. Sitzung des Ausschusses für Heimatvertriebene am 16.1.1952 (BtA, I–422) und der 4. und 5. Sitzung des Unterausschusses I dieses Ausschusses am 14./15.2.1952 (BA B 136/797).

stimmung mit anderen Gesetzen, vor allem dem Lastenausgleichsgesetz und dem Gesetz zu Artikel 131 GG, als Grund dafür angeführt, den Wortlaut des betreffenden Paragraphen nicht abzuändern.[87] Diesem Argument wurde durch die Anpassung des Lastenausgleichsgesetzes an das BVFG die Zugkraft genommen. Ob auch im Vertriebenenministerium wie im Finanzministerium[88] die Kostenfrage ein Rolle bei der Ablehnung einer Ausweitung des BVFG spielte, läßt sich nicht exakt feststellen.[89]

Im Gegensatz zum Vertriebenenministerium unterstützten Vertreter des Gesamtdeutschen Ministeriums die Ausweitungsbestrebungen des gleichnamigen Bundestagsausschusses. Allerdings sollte weiter jede Sogwirkung ausgeschlossen bleiben.[90]

Dauer und Schärfe der Bundestagsdebatten zeigt, wie umstritten die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge war. In den allgemeinen Beratungen, in denen es um Leistungen ging, argumentierten die Einheimischen offen mit ihren eigenen Interessen. Im Gegensatz dazu standen bei den Diskussionen um die Abgrenzung der Sowjetzonenflüchtlinge erneut die gesamtdeutschen Argumentationen ganz im Vordergrund. Wurde sie hier doch als Schutzschild für eine restriktive Politik benutzt, der für die Gruppe der Vertriebenen nicht zur Verfügung stand? Andererseits wurden nur in den Paragraphen, die Ansprüche festschrieben, die konkreten Interessen der Einheimischen berührt. Die Definition eines Personenkreises spielte sich noch im eher abstrakten Bereich ab und fand außerhalb der politischen Gremien kaum Aufmerksamkeit, obwohl sie enorme Implikationen hatte.

Grundzüge des BVFG

Das Bundesvertriebenengesetz[91] definierte schließlich den Status eines Vertriebenen oder Sowjetzonenflüchtlings, der durch entsprechende Ausweise dokumentiert wurde. Während der Status andauernd und sogar vererblich war, sollte die anschließend geregelte Betreuung für denjenigen enden, der »in das wirtschaftliche und soziale Leben in einem nach seinen früheren wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen zumutbaren Maße eingegliedert ist« (§ 13). Das Schwergewicht der Eingliederungsbestimmungen nahm die

87 Vgl. den Vermerk des Referates II des Bundesvertriebenenministeriums v. 3.2.1953 (BA B 150/809).

88 Vgl. die Ausführungen des Vertreters des Finanzministeriums auf der Sitzung des Unterausschusses zu § 3 des BVFG-Entwurfs des Gesamtdeutschen Ausschusses am 14.1.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.). Der Bundesfinanzminister lehnte deshalb später auch die Anpassung des Lastenausgleichsgesetzes an den Wortlaut des BVFG ab (vgl. den Vermerk des Vertriebenenminsteriums für eine Besprechung mit Mitgliedern der Landesflüchtlingsverwaltungen v. 4.3.1953 [BA B 150/778]).

89 Die Berechnung in der 4. und 5. Sitzung des Unterausschusses I des Ausschusses für Heimatvertriebene am 14./15.2.1952, wieviele der bereits anwesenden Flüchtlinge in den Genuß der Anerkennung kommen würden, spricht für eine solche Annahme (BA B 136/797).

90 Vgl. die Ausführungen von Staatssekretär Franz Thedieck in der 74. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 9.1.1953 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

91 BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, S. 201–221.

berufsmäßige Integration ein, darunter auch der Abschnitt über die landwirtschaftliche Eingliederung. Die Vertriebenen und Flüchtlinge sollten so lange bevorzugt werden, bis ihr Verhältnis in der Berufsgruppe dem ihres Bevölkerungsanteils entsprach. Vorschriften zu einzelnen Themenbereichen vervollständigten diesen Teil. Neu für die Sowjetzonenflüchtlinge hierbei war, daß auch sie in die Umsiedlungsbestimmungen einbezogen wurden. Bisher wurden sie hier nur als Konkurrenz der Vertriebenen empfunden, da sie sofort aufgrund wirtschaftlicher Gesichtpunkte in die Aufnahmegebiete der Umsiedlung geleitet wurden.[92] Schließlich war vom Bundesrat noch die Pflege der Kultur der Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlinge eingefügt worden. Am Ende des Gesetzes wurden verschiedene andere gesetzliche Regelungen an das BVFG angepaßt.

Zur Durchführung des Gesetzes wurden die Länder verpflichtet, zentrale Behörden, die Landesflüchtlingsverwaltungen, zu schaffen (§ 21). Zur Beratung der Regierungen wurden beim Vertriebenenministerium und den Länderbehörden Beiräte gebildet, in denen die Betroffenen ihre Interessen artikulieren konnten (§§ 22–25).

Das Gesetz war in seiner endgültigen Fassung sehr – für die Betroffenen manchmal zu – maßvoll gehalten. Zwar war es vom inhaltlichen Umfang während der Beratungen noch ausgebaut worden, einige Bestimmungen wurden aber auch abgeschwächt. Es bedeutete sicher keine krasse Bevorzugung der Vertriebenen, wie in Diskussionen oft kritisiert wurde. Das Ziel, die Benachteiligung der Vertriebenen und Flüchtlinge abzumildern, wurde durch seine Konzeption deutlich. Den durch Flucht und Vertreibung aus ihrer Lebensbahn Geworfenen wollte es den Verlust ihrer Perspektiven und ihre Deklassierung vor allem dadurch ausgleichen, daß ihnen der Berufseinstieg erleichtert wurde.

Für die Sowjetzonenflüchtlinge war das Gesetz von kaum zu überschätzender Bedeutung. Zum ersten Mal waren sie gleichberechtigt neben den Vertriebenen in ein Betreuungsgesetz einbezogen, das ihnen umfangreiche Rechte gewährte.[93] Die Notaufnahme hatte für den Bereich der Betreuung nun kaum noch Bedeutung. Allerdings wurde der Kreis der berechtigten Zuwanderer wieder neu definiert und recht eng begrenzt. Für die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit der Bestimmungen war es daher von großer Wichtigkeit, daß im Vertriebenengesetz das Notaufnahmegesetz und das Lastenausgleichsgesetz[94] in ihrem Wortlaut an den des BVFG angepaßt wur-

92 »Der dauernde Zuzug von Menschen aus der Sowjetzone ist ein ganz großes Hindernis, welches die Kanäle verstopft, die für die echte oder gelenkte Umsiedlung erschlossen waren.« Bemerkung des CDU-Abgeordneten Ernst Kuntscher in der 226. Bundestagssitzung am 18.7. 1952 (BT, sten. Ber., Bd. 12, 1. Wp., S. 10174).

93 Nur die Stichtags- und Schuldenregelung waren für Vertriebene und Sowjetzonenflüchtlinge unterschiedlich. Für Sowjetzonenflüchtlinge gab es keinen Stichtag, bis zu dem sie in der Bundesrepublik ständigen Aufenthalt genommen haben mußten (§ 10). Für Verbindlichkeiten konnten Sowjetzonenflüchtlinge nur dann nicht in Anspruch genommen werden, wenn sich der überwiegende Teil ihres Vermögens in der DDR befand und ihnen entzogen worden war (§ 88).

94 Der Bundesfinanzminister hatte wegen der sich daraus ergebenden Kostensteigerung die Anpassung abgelehnt (vgl. den Vermerk des Vertriebenenministeriums für eine Besprechung mit Mitgliedern der Landesflüchtlingsverwaltungen v. 4.3. 1953 [BA B 150/778]).

den. Das Gesetz zu Artikel 131 GG blieb aber mit seiner engeren Definition bestehen.

Probleme bei der Durchführung des Gesetzes

Die Resonanz auf das Gesetz entsprach zunächst nicht den Erwartungen. Es wurden so wenige Anträge gestellt, daß die Landesflüchtlingsverwaltungen erwogen, die Sowjetzonenflüchtlinge zur Antragstellung aufzurufen.[95] Dann stockte die Ausweisausstellung, da die zuständigen Kommunalbehörden Probleme einräumten, die Flüchtlingseigenschaft zu beurteilen.[96] Ein Jahr nach Verabschiedung des Gesetzes war man im Vertriebenenministerium jedoch zufrieden, da etwa zwei Drittel der vermutlich Berechtigten einen Antrag gestellt hatten, wovon ein Drittel bearbeitet war.[97]

Schon bald drängten die Länder[98] und die einheimische Wirtschaft[99] auf die Erstellung von Richtlinien zu § 13, der das Ende der Betreuung regelte. Das Ziel war klar: Ein finanzieller Vorteil bzw. die Bevorzugung sollte nicht zu lange gewährt werden. Das Vertriebenenministerium erarbeitete mit den Landesflüchtlingsverwaltungen, die sich trotz Landeskompetenz für eine einheitliche Regelung ausgesprochen hatten, und dem Beirat einen Entwurf.[100] Als besonderes Problem erwies sich hierbei, den maßgeblichen Zeitpunkt für die wirtschaftliche und soziale Lage der Sowjetzonenflüchtlinge festzusetzen. Für die Vertriebenen stand als Vergleichsmaßstab der Zeitpunkt des Zusammenbruchs fest. Das Vertriebenenministerium setzte die Lösung durch, als Regelfall die Lage am 8. Mai 1945 anzusehen, da die meisten Zuwanderer auch wirtschaftliche Gründe für die Flucht angäben. Wenn dies nicht der Fall sei, sollte die Lage zum Zeitpunkt der Flucht herangezogen werden. Eine Verbesserung der Verhältnisse, die auf Nutznießung des politischen Systems in der DDR zurückzuführen sei, sollte nicht berücksichtigt werden.[101] Als Prinzip galt also auch bei dieser Gruppe eine Restitution der Verhältnisse vor dem Zusammenbruch.

---

95 Vgl. das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen an den Bundesvertriebenenminister v. 11.11.1953 (BA B 150/830).

96 Vgl. das Schreiben des Deutschen Städtetages an den Bundesvertriebenenminister v. 4.2.1954 (ebd.).

97 Vgl. die interne Mitteilung Dr. Rassmanns, Referat III, 2 b im Bundesvertriebenenministerium an Min.Rat Dr. Bode v. 27.4.1954 (ebd.). Danach waren bis Ende Februar 1954 68 600 Anträge durch Ausweisausstellung erledigt, während es bis Ende November 1953 nur 22 785 waren. Vgl. die Tabelle der Ausweisausstellungen (BA B 150/419).

98 Vgl. den Vermerk des Referates III des Vertriebenenministeriums v. 5.11.1953 (BA B 150/802).

99 Vgl. das Schreiben des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie an den Bundeswirtschaftsminister v. 18.5.1954 (ebd.).

100 Vgl. die Berichte über die Tagungen eines von den Landesflüchtlingsverwaltungen eingesetzten Ausschusses am 3.12.1953, 25.2. und 17./18.3.1954 sowie den Vermerk des Referates I des Vertriebenenministeriums über eine Besprechung mit dem Bundesvertriebenenbeirat am 14.6.1954 (ebd.).

101 Der Minister für Gesamtdeutsche Fragen bevorzugte die umgekehrte Lösung, nämlich in der Regel die Lage vor der Flucht zu berücksichtigen (vgl. sein Schreiben an den Vertriebenenminister v. 15.6.1954 [ebd.]). Die Richtlinien v. 20.7.1954 (ebd.) legten ansonsten detailliert fest, was als zumutbare Eingliederung nach der früheren wirtschaftlichen und sozialen Lage anzusehen war.

Problematisch gestaltete sich auch die Feststellung der Parität von Sowjetzonenflüchtlingen in den einzelnen Berufen aufgrund mangelhafter statistischer Unterlagen. Unklarheit bestand schon über den Umfang des Berechtigtenkreises, der die Grundlage für die Bestimmung des Flüchtlingsanteils in den einzelnen Berufszweigen bildete. Hier half man sich mit Schätzungen.[102] Aber noch 1957 kamen Bundesvertriebenen- und Bundesarbeitsministerium mit der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung zu dem Ergebnis, daß eine Feststellung der Parität auch deshalb unmöglich sei, da aufgrund freier Vermittlung ein großer Teil der Sowjetzonenflüchtlinge nicht erfaßt werde.[103] Mithin war die Parität nur eine eher schwammige politische Maxime, die mehr eine Absichtserklärung der Regierung darstellte als ein konkret erreichbares Ziel. Aber auch wenn gerade die berufliche Eingliederung ab Mitte der fünfziger Jahre wenig Schwierigkeiten machte, so wurde die bevorzugte Arbeitsvermittlung von Sowjetzonenflüchtlingen doch nicht aufgegeben. Das Verhalten der Regierung in diesem Punkt bestätigt deshalb, daß sie in der beruflichen Eingliederung den wesentlichen Schritt zur Integration erblickte.

b) Die erste Novelle vom 3. August 1954

Noch im Verabschiedungsjahr wurde die Notwendigkeit einer Änderung des Gesetzes deutlich, da die Antragsfrist bei der Schuldenregelung bereits am 31. Dezember 1953 ablief. Gerade die weiter zuströmenden Sowjetzonenflüchtlinge waren von dieser Bestimmung benachteiligt. Wegen der Dringlichkeit der Ergänzung beschränkte sich das Änderungsgesetz auf die Regelung dieses Sachverhalts. Nun war die Antragstellung flexibel bis ein Jahr nach dem individuellen Zuzug möglich.[104]

c) Die zweite Novelle vom 27. Juli 1957

Auch nach der Verabschiedung des BVFG waren die Forderungen vor allem der Vereinigten Landsmannschaften nach einer Änderung der Anerkennungsbestimmungen nicht verstummt. Sie empfanden die Bestimmungen der §§ 3 und 4 zu eng und forderten eine Angleichung der Bestimmungen zur Anerkennung von Nicht-Rückkehrern an die großzügigeren für Flüchtlinge. Außerdem wurde die Forderung für die Anerkennung, daß der Zuwanderer die Gründe für die Flucht nicht zu vertreten haben dürfe, als eine zweite Entnazifizierung empfunden.[105] Deutlich traten hier Tendenzen hervor, die

---

102 Vgl. den Vermerk des Statistischen Bundesamtes v. 22.7. 1954 (BA B 150/419).

103 Vgl. den Vermerk des Referates I, Bundesvertriebenenministerium, über die Besprechung mit der Bundesanstalt am 5.7. 1957 (BA B 150/841).

104 Vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung und den Bericht des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 27 und 28, 2. Wp., Drucksachen Nr. 222 v. 28.1. 1954 und Nr. 390 v. 19.3. 1954). Das Gesetz v. 3.8. 1954 findet sich im BGBl. Teil I, Nr. 24 v. 5.8. 1954, S. 231.

105 Vgl. das Protokoll über die Sitzung von Organisationen und Verbänden, die den Vereinigten Landsmannschaften zumindest nahestanden, am 25.4. 1954 (BA B 137/221) und die Ausführungen des Vorsitzenden der VLS, von Keudell, auf der Tagung des Bundesvertriebenenaus-

Benachteiligung ehemaliger Nationalsozialisten abzuschaffen. In der Regierung und einem Teil der Verbände hielt man jedoch aus politischen und finanziellen Gründen an der bestehenden engen Fassung fest.[106]

Gleichzeitig wurde aber ab Ende 1954 eine erneute technische Novelle des Gesetzes diskutiert, wobei eine gemäßigte Lockerung der betreffenden Bestimmungen erörtert wurde.[107] Offenbar wollte man doch den Wünschen der Landsmannschaften entgegenkommen. Die Diskussion verschärfte sich durch einen Antrag des GB/BHE im Bundestag.[108] Durch ihn sollte die Formulierung des § 4 an die von § 3 angeglichen werden. Der Tatbestand des Vertretens der Fluchtgründe wurde durch den ausdrücklichen Ausschluß von Nationalsozialisten und Funktionären der SED ersetzt. Der Entwurf entsprach weitgehend den Forderungen der VLM, vermutlich wurde er sogar von dieser Seite gestaltet.[109] Die Vereinigten Landsmannschaften der Sowjetzone waren organisatorisch mit den ostdeutschen Landsmannschaften verbunden. Die Regierung war uneinig: Während der Minister für Gesamtdeutsche Fragen derartige Änderungen ganz ablehnte[110], zeichnete sich im Vertriebenenministerium Kompromißbereitschaft ab. Man war bereit, die Forderung, daß die Fluchtgründe nicht vom Zuwanderer selbst zu vertreten sein durften, zu ersetzen, wollte aber weiter eine zu starke Ausdehnung des Personenkreises vermeiden.[111] Der Antrag erledigte sich schließlich durch seine Ablehnung im Gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages, der aber doch eine weitere Überprüfung der Bestimmung, nach der gefragt wurde, ob der Zuwanderer die Fluchtgründe selbst zu vertreten habe, forderte.[112]

---

schusses in Königswinter am 10.7.1954. Vermerk des Gesamtdeutschen Ministeriums v. 12. d.M. (BA B 137/386).

106 Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen und der Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge legten Wert darauf, daß nur die echten politischen Flüchtlinge anerkannt würden, der Finanzminister war gegen jede Erweiterung des Personenkreises. Das Vertriebenenministerium nahm eine pragmatische Haltung ein: Eine Erweiterung des Personenkreises würde die Kopplung der Anerkennung mit Vergünstigungen wie dem Lastenausgleichsgesetz aus finanziellen Gründen unmöglich machen und sei deshalb abzulehnen (vgl. den Vermerk v. 5.7.1955 [BA B 150/787]).

107 Vgl. die Zusammenstellung der Änderungsvorschläge durch das Vertriebenenministerium, versandt an die Landesflüchtlingsverwaltungen am 11.12.1954 (BA B 150/419).

108 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 39, 2. Wp., Drucksache Nr. 1965 v. 14.12.1955.

109 Vgl. den Vermerk von Referat I des Bundesvertriebenenministeriums v. 27.1.1956 (BA B 150/787).

110 Vgl. den Vermerk aus dem Vertriebenenministerium v. 21.2.1956 (ebd.).

111 Der Antrag bedeute eine zu starke Ausdehnung und Entpolitisierung der Anerkennung. Außerdem müßten die Ausschließungsgründe, auch wenn es sich um Mitglieder der NSDAP handele, individuell geprüft werden (vgl. die Vermerke v. 17.2. und 19.6.1956 [ebd.]). Die Frage des Vertretenmüssens war insofern heikel, weil endlich entschieden werden mußte, inwiefern die Belasteten aus dem Dritten Reich ihre Verfolgung in der DDR zu vertreten hatten. Nach Meinung des Vertriebenenministeriums hatte sich der Bundestag um eine Stellungnahme gedrückt. Man war aber nicht gewillt, sich die Verantwortung zuspielen zu lassen (vgl. den Vermerk v. 27.1.1956 [ebd.]).

112 Vgl. das Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 19.3.1956 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 2. Wp.).

Durch Verlauf und Ergebnis der Diskussion bestärkt, hielt das Vertriebenenministerium an einer rein technischen Novellierung des BVFG fest. Am 22. Mai 1956 stellte es den anderen Ressorts den Entwurf zu.[113] Für die Flüchtlinge wichtig war hierbei lediglich, daß die Vorlage des Flüchtlingsausweises auch für die Gewährung von Rechten nach anderen Gesetzen verbindlich wurde, auch wenn eine andere Behörde dafür zuständig war. Damit wurde die seit langem vehement geforderte Koordinierung der verschiedenen Gesetze erreicht.[114] Unterschiedliche Entscheidungen der jeweils zuständigen Behörden bei gleichen Sachverhalten hatten zu vielen Klagen geführt. Jetzt konnten die Betreuungsbehörden nur noch eine Überprüfung der Eigenschaft bei den Flüchtlingsbehörden beantragen. Allein eine ebenfalls häufig geforderte Kopplung mit dem Notaufnahmeverfahren konnte aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten – hier Land, dort Bund – nicht verwirklicht werden.[115]

In den Ressortbesprechungen wurde eine vom Bundestag[116] und dem Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge[117] gestellte Forderung eingefügt: Auch die Länder der Gastlager wurden zur Annahme der Anträge nach dem BVFG verpflichtet. Bisher verweigerten sie dies, um ihren Aufwand nicht zu vermehren, was zu ärgerlichen Verzögerungen bei der Anerkennung Betroffener führte, die oft monatelang auf die Überstellung in die Aufnahmeländer warten mußten.[118]

Im Kabinett mußte mühsam Übereinstimmung über die Verlängerung der Siedlungsbestimmungen zwischen den Vertriebenen-, Landwirtschafts- und Finanzressorts hergestellt werden. Im Vertriebenenministerium vermutete man dahinter eine Rekonstitution der sogenannten Grünen Front gegen das Gesetz.[119] Ansonsten durchlief der Entwurf Kabinett und Bundesrat ohne gravierende Änderungen.[120]

---

113 BA B 150/788.

114 Vgl. den Geschäftsbericht des Königsteiner Kreises v. 24. 9. 1953 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2417) und den Vermerk des Referates I, Bundesvertriebenenministerium, über die Sitzung des Rechtsausschusses dieser Vereinigung am 9. 5. 1956 v. 29. d. M. (BA B 150/788).

115 Der CSU-Abgeordnete Anton Miller stellte die Forderung im Bundestag (BT, sten. Ber., Bd. 28, 2. Wp., 129. Sitzung am 10. 2. 1956, S. 6715) und der Berliner »Tagesspiegel« am 16. 3. 1956: Die Not mit der Notaufnahme (Abschrift in BA B 106/24808). Neben der Dauer eines zweifachen Verfahrens wurde die Notwendigkeit einer Kopplung von Notaufnahme und der Anerkennung mit der fehlenden Sachkenntnis der Flüchtlingsbehörden, die die Kommunen selbst eingestanden (vgl. das Schreiben des Deutschen Städtetages an den Bundesvertriebenenminister v. 4. 2. 1954 [BA B 150/830]) und die zu Fehlentscheidungen führe, begründet (vgl. die Vorschläge von Freymann vom Gesamtverband zur Regelung des Verfahrens über die Anerkennung v. 19. 5. 1953 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2515]).
Die Haltung des Vertriebenenministeriums zur rechtlichen Seite gibt eine Ausarbeitung v. 8. 5. 1956 wieder (BA B 106/24808).

116 Vgl. das Protokoll der 7. Sitzung des Unterausschusses Sowjetzonenflüchtlinge des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 8. 3. 1955 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 2. Wp.).

117 Vgl. das Schreiben des Gesamtverbandes an das Ostbüro der FDP v. 14. 6. 1956 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2564).

118 Vgl. das Schreiben des Bundesvertriebenenministers an die Bundesminister v. 14. 7. 1956, insbesondere die Begründung S. 8 (BA B 136/9085).

119 Vgl. den Vorgang in BA B 150/789, insbesondere den Vermerk des Referates I v. 15. 10. 1956. Noch im Juli 1957 befürchtete Vertriebenenminister Oberländer den Widerstand der Grü-

Die Diskussion über eine weitergehende materielle Änderung war mittlerweile wieder aufgelebt und ging nun in die Erörterung des Bundestages mit ein. Zwar lehnte der federführende Ausschuß für Heimatvertriebene eine grundsätzliche Diskussion der § 3 und 4 nach dem Antrag der GB/BHE (siehe oben) ab, auf Vorschlag des CDU-Abgeordneten Czaja wurde aber die besondere Zwangslage weiter durch die Einfügung eines besonderen Gewissenskonfliktes konkretisiert.[121] Die Änderung sollte die unterschiedliche Auslegungspraxis beim Vorliegen einer seelischen Bedrängnis vereinheitlichen.[122] Nun waren alle Flüchtlingsverwaltungen dazu angehalten, auch diesen Tatbestand anzuerkennen.

Ein erneuter Antrag des Gesamtdeutschen Blocks, die Bestimmungen für Nicht-Rückkehrer denen für Sowjetzonenflüchtlinge anzupassen[123], wurde von Kather, der mittlerweile von der CDU zum BHE gewechselt war, im Bundestag zurückgezogen.[124]

Im Vorfeld der Beratungen war vom Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge die Forderung erhoben worden, die Entscheidung der Anerkennung von Ausschüssen vornehmen zu lassen, da so Fehlentscheidungen vermieden werden könnten und die politische Bedeutung der Anerkennung steige.[125] Der Gesamtdeutsche Block brachte daraufhin im Bundestag einen Antrag ein, bei negativer Entscheidung eine Ausschußanhörung einzuschalten.[126] Die Bundesregierung empfand dies nur als Komplizierung des Verfahrens[127], der Bundestag führte nun aber Ausschüsse zur Feststellung der Betreuungsbeendigung ein.[128] Schließlich wurde zur »bessere[n] Berücksichtigung der Organisationen der Sowjetzonenflüchtlinge« der Bundesvertriebenenbeirat um zwei ihrer Vertreter erweitert.[129] Der Bundestag verabschiedete das Änderungsgesetz am 6. Juli 1957 ohne Aussprache.[130]

---

nen Front im Bundestag (vgl. sein Schreiben an Adenauer v. 3.7.1957 [BA B 136/9085]). Auf der anderen Seite betonten Vertriebenenvertreter die Unzulänglichkeit der Bestimmungen (vgl. die Stellungnahme des Bauernverbandes der Vertriebenen v. 28.3.1957 [ebd.]), die aber vom Bundestag nicht anerkannt wurde (vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 53, Drucksache 3666: Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Heimatvertriebene v. 24.6.1957, S. 2).

120 Vgl. ebd., Bd. 49, Drucksache 3272: Entwurf des Änderungsgesetzes mit Begründung und Änderungsvorschlägen des Bundesrates v. 9.3.1957.

121 Vgl. das Kurzprotokoll der 50. Sitzung des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 28.5.1957 (BtA, II–472).

122 Vgl. den schriftlichen Bericht des Ausschusses (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 53, Drucksache Nr. 3666 v. 24.6.1957, S. 1).

123 Bt, 2. Wp., Umdruck 1275 v. 2.7.1957 (BtA, II–472).

124 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 38, 225. und 226. Sitzung am 6.7.1957, S. 13491.

125 Vgl. die Übermittlung der Beschlüsse des Bundesvorstandes des Gesamtverbandes an den Bundesvertriebenenminister am 25.7.1956 (BA B 106/24814). Mitbestimmend für diese Forderung war wieder, daß die Entscheidungen der Flüchtlingsämter zunächst großer Kritik ausgesetzt waren (vgl. Anmerkung 115).

126 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 49, Drucksache Nr. 3274 v. 12.3.1957.

127 Vgl. das Protokoll über die Ressortbesprechung am 30.4.1957 (BA B 136/9085).

128 Vgl. den schriftlichen Bericht des Ausschusses für Heimatvertriebene (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 53, Drucksache Nr. 3666 v. 24.6.1957, S. 3, 10).

129 Ebd, S. 4, 11.

130 Vgl. ebd., Bd. 38, 225. und 226. Sitzung am 6.7.1957, 13490 f. BGBl. Teil I, Nr. 47 v. 20.8.1957, S. 1207–1238.

Zwischenbilanz

Trotz der lebhaften Diskussion um die Bestimmung des Personenkreises der Sowjetzonenflüchtlinge, gelang es der Regierung, ihr Einfließen in die Erörterung der Novelle zu verhindern. Wie früh deutlich wurde, war sie aus praktischen und politischen Überlegungen gegen eine Ausweitung des Personenkreises, wie sie vor allem von den Verbänden gefordert wurde.[131] Die für die Flüchtlinge relevanten Änderungen – die Verbindlichkeitserklärung der Anerkennung für Betreuungsgesetze, die Verpflichtung der Gastländer zur Annahme der Anträge, die Aufführung des Gewissenskonflikts als besondere Zwangslage – beschränkten sich daher auf eine Vereinheitlichung der Ausführung des BVFG bzw. der Flüchtlingsgesetzgebung, wenn auch jeweils auf einem für die Betroffenen günstigen Niveau.[132] Die Flüchtlinge waren denn auch dankbar für die Änderungen, betonten aber gleichzeitig, daß sie hinter ihren Erwartungen zurückblieben.[133]

d) Die dritte Novelle vom 29. Juni 1961

Im Herbst 1958 wurde erneut Kritik am BVFG laut, die auf eine Erweiterung des Gesetzes abzielte. Vertreter des Bundesvertriebenenbeirates beanstandeten – wenn auch wenig überzeugend –, daß eine Anerkennungsquote von 10% der Zuwanderer zu gering sei.[134] Andere Flüchtlingsvertreter forderten eine Erweiterung, um die soziale Versorgung der Zuwanderer zu verbessern.[135] Die SPD griff das Thema von einer prinzipiellen Seite auf. Carlo Schmid betonte im Bundestag, daß alle, die auf Geheiß der Bundesrepublik so lange ausgehalten hätten, gut versorgt werden müßten.[136] Das Vertriebenenministerium lehnte eine Gesetzesänderung jedoch wegen der politischen Implikationen ab und erwog lediglich zur Beruhigung der Forderungen, zusätzliche Mittel als Eingliederungshilfen bereitzustellen.[137]

Obwohl keine Maßnahmen ergriffen wurden, ebbte die Diskussion ab, um dann aber im Herbst 1959 verstärkt in Fluß zu kommen. Die Flüchtlinge kritisierten die ungleichmäßige Auslegung des Gesetzes in den Ländern. Außerdem forderten sie nun vehement die völlige Gleichstellung mit den Vertriebenen, da nach dem Scheitern der Genfer Konferenz die Wiedervereinigung von der politischen Tagesordnung gestrichen sei.[138] Durchführungs-

131 Vgl. Anm. 106.

132 Während der Diskussion brachen die alten prinzipiellen Widerstände von bestimmten Gruppen gegen das Gesetz an sich erneut auf. Die Grüne Front wurde bereits erwähnt, aber auch die Ärzteschaft meldete sich wieder zu Wort (vgl. das Schreiben der Bundesärztekammer an den Bundesvertriebenenminister v. 26.7. 1956 [BA B 150/788]).

133 Vgl. den Artikel »Wichtige Entscheidung für Vertriebene und Flüchtlinge« in der Thüringer Tageszeitung v. 24.8. 1957 (BA B 150/794).

134 Vgl. den Vermerk des Referates I des Bundesvertriebenenministeriums über eine Sitzung des Ausschusses am 18.11. 1958 vom gleichen Datum (BA B 150/2457).

135 Vgl. einen Artikel des Kreisverbandsvorsitzenden des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge in Singen im Südkurier, 14, Nr. 23 v. 9.10. 1958 (BA B 150/3794).

136 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 42, 3. Wp., 41. Sitzung am 1.10. 1958, S. 2413.

137 Vgl. die Vermerke des Referates I 4 v. 15., 17. und 30.12. 1958 (BA B 150/2457).

138 Vgl. die IOB-Information 7/8 vom Juli/August 1959 (BA B 150/3794) und den Vermerk des

probleme wurden auch im Vertriebenenministerium eingestanden, allerdings vertrat das Ministerium immer noch den Standpunkt, daß aus gesamtdeutschen Gründen, d.h. um eine Sogwirkung zu vermeiden, der Personenkreis des BVFG nicht stark ausgeweitet werden könne. Ein Teil der Länder widersprach dieser Behauptung: gerade die jetztige Situation sei in gesamtdeutschem Sinn kontraproduktiv, da die Flucht nur von den Bedingungen in der DDR abhänge und durch die restriktive Politik der Bundesrepublik eine Resignation der Bevölkerung in der DDR hervorgerufen werde. Dennoch einigte man sich darauf, die Bestimmungen des Gesetzes nur mittels Richtlinien zu liberalisieren und Möglichkeiten einer Änderung auszuloten.[139] Nach anfänglicher Unsicherheit über den einzuschlagenden Weg[140], kam das Ministerium in Zusammenarbeit mit Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zu dem Schluß, keine radikale Ausweitung vorzunehmen, aber den Tatbestand des Gewissenszwangs auszubauen.[141] Außerdem wurden nun Beratungen über Hilfsleistungen für alle Zuwanderer *neben* dem BVFG aufgenommen, die sich am Lastenausgleichsgesetz orientieren sollten und deshalb mit diesem Themenkreis behandelt werden.[142]

Gerade die SPD-regierten Länder wollten das Thema politisch für sich nutzen, hatten aber offensichtlich nicht mit einem Eingehen der Regierung auf die Wünsche der Flüchtlingsverbände gerechnet.[143] Nachdem ihre Initiatve gescheitert war, machten die Sozialdemokraten einen weiteren Vorstoß auf einer anderen Ebene: am 28. Juni 1960 brachte die SPD-Fraktion einen Entwurf zur Änderung des Vertriebenengesetzes in den Bundestag ein.[144] Der Entwurf sah eine Umkehrung des Verfahrens vor, »das nicht mehr der Entwicklung der politischen Verhältnisse zwischen den beiden Teilen Deutschlands« entspreche: Jeder sollte die Anerkennung erhalten, auf den die Ausschließungsbestimmungen, die im Rahmen des Üblichen lagen[145], nicht zutrafen. Damit sollte »der Standpunkt der Freizügigkeit zwischen beiden Teilen Deutschlands« verwirklicht werden. Voraussetzung einer solchen Regelung war, daß eine allgemeine Bedrückung der Menschen in der DDR angenommen wurde. Ziel war eine bessere Versorgung aller Zu-

---

Referates II des Vertriebenenministeriums v. 16.11.1959 über die dritte Arbeitstagung der VLM in Hannover am 14. d. M. (BA B 150/2457).

139 Vgl. den Vermerk des Referates I des Vertriebenenministeriums v. 9.12.1959 über die Ministerkonferenz am 3. d. M. (ebd.) und das Schreiben von Staatssekretär Nahm an den Minister v. 27.1.1960 (BA B 150/3794).

140 Vgl. den Vermerk des Referates I des Vertriebenenministeriums v. 28.12.1959 (BA B 150/2457).

141 Vgl. die Niederschrift über die Besprechung am 9.2.1960 v. 11. d. M. (ebd.).

142 Siehe unten Abschnitt 5, S. 268 f.

143 Vgl. den Vermerk des Staatssekretärs an Bundesvertriebenenminister Oberländer v. 12.1.1960 (BA, B 150/2457). Das Ministerium war selbst, auch aus politischen Gründen daran interessiert, die Flüchtlingsverbände zufriedenzustellen (vgl. den Vermerk des Referates I des Vertriebenenministeriums v. 28.12.1959 [ebd.]).

144 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 68, 3. Wp., Drucksache Nr. 1974.

145 Ausgeschlossen wurde, wer dem System der Ostzone Vorschub geleistet, gegen die Rechtsstaatlichkeit und Menschlichkeit verstoßen, die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet, nach rechtsstaatlichen Grundsätzen eine Straftat begangen hat oder sich Schuldverpflichtungen entziehen will.

wanderer. Die zusätzliche Belastung wurde als gering veranschlagt, da die Leistungen nach dem BVFG »nicht übermäßig umfangreich« seien. Die SPD leugnete, daß die Neuregelung einen Sog hervorrufe.[146]

Mit dem Entwurf, der von den Vereinigten Landsmannschaften Mitteldeutschlands unterstützt wurde[147], hatte die SPD eine radikale Änderung des im Gesetz festgelegten Prinzips vorgeschlagen. Nach individuellen politischen Fluchtgründen sollte nicht mehr gefragt werden. Er lief den Überzeugungen der Regierung zuwider. Gesamtdeutsches und Vertriebenenressort lehnten ihn ab, da sie befürchteten, er könne einen Sog, eine Fluchtwelle ohne das Vorliegen einer Zwangslage, auslösen.[148] Auch politisch erschien der Entwurf unerwünscht, da er keine Unterscheidung der politischen Flüchtlinge von den übrigen Zuwanderern mehr vornahm. Um aber trotzdem die Flüchtlinge zu befriedigen, wurde die Diskussion um Hilfen für die Zuwanderer unabhängig von dem Gesetz intensiviert und bald zu einem Ergebnis geführt.[149]

Die Regierung schloß sich der Meinung der Ministerien an[150], und auch in den Bundestagsausschüssen konnte sie sich durchsetzen. In seinem Bericht machte der federführende Ausschuß für Heimatvertriebene die politischen Argumente gegen den Entwurf noch einmal deutlich: Eine so drastische Änderung der Anerkennungsprinzipien käme nicht in Frage, da sie den Eindruck erwecken könnte, die Bundesrepublik habe ihre Haltung gegenüber der SBZ geändert.[151] Außerdem besitze der politische Charakter der Entscheidungen eine so große Bedeutung nach innen und außen, daß nicht ohne Schaden von ihm abgegangen werden könne.[152] Ganz offen wurde hier eingestanden, daß die politische Dimension für die nationale und internationale Wahrnehmung des Problems von großem Gewicht war.

Zugegeben wurden Probleme bei der Durchführung des Gesetzes, weshalb der Gesamtdeutsche Ausschuß § 3 leicht umformulierte.[153] Die Ände-

---

146 Vgl. die schriftliche Begründung der Abgeordneten Korspeter zur Drucksache Nr. 1974 (BT, sten. Ber., Bd. 47, 3. Wp., 124. Sitzung am 28. 9. 1960, Anlage 4, S. 7232 ff.).

147 Vgl. eine Mitteilung der VLM v. 24. 11. 1960 (AdsD, PV NB 857).

148 Bei einer Anerkennungsquote von nur 10% der Zuwanderer war dieses Argument allerdings nicht recht stichhaltig.

149 Vgl. den Vermerk des Referates I des Bundesvertriebenenministeriums über eine Besprechung mit Vertretern des Gesamtdeutschen Ministeriums am 21. 7. 1960 und den Entwurf für eine Kabinettsvorlage des Vertriebenenministers vom September 1960 (BA B 150/2457). Eine Hausrathilfe für nicht-anerkannte Zuwanderer passierte am gleichen Tag den Bundestag, an dem die dritte Änderung des BVFG beschlossen wurde (vgl. S. 268 f.).

150 Vgl. das Kurzprotokoll der Ressortbesprechung am 30. 9. 1960, an dem Vertreter des Kanzleramtes, des Vertriebenen-, Finanz-, Innen- und Gesamtdeutschen Ministeriums teilnahmen, v. 10. 10. 1960 (ebd.).

151 Es wurde befürchtet, eine Umorientierung könnte den Verdacht auslösen, die Bundesrepublik gebe die DDR auf und unterstütze die Menschen dort nicht mehr, was wiederum den Flüchtlingsstrom vergrößern könne.

152 Vgl. den schriftlichen Bericht des Ausschusses für Heimatvertriebene v. 14. 4. 1961 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 74, 3. Wp., Drucksache Nr. 2655).

153 Vor allem wurde eine Zerstörung der Existenzgrundlage als wirtschaftlicher Grund eingeführt, der zu einer Anerkennung berechtigte, sowie die Ausschlußgründe ausführlich definiert (vgl. die Aufzeichnungen des Berichterstatters Eichelbaum über die Behandlung des Antrags Drucksache Nr. 1974 im Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche und Berliner Fra-

rungen bedeuteten jedoch nur eine Klarstellung des Willens des Gesetzgebers und stellten keine substanzielle Veränderung dar. In dieser Form wurde das Gesetz von Bundestag und -rat gegen die SPD angenommen.[154]

Zwischenbilanz

Die Sozialdemokraten hatten mit Billigung zumindest einiger Flüchtlingsverbände versucht, das Anerkennungsprinzip auf eine neue Grundlage zu stellen und damit den Kreis der Vergünstigungsberechtigten erheblich auszudehnen. Die maßgeblichen Kräfte in der Regierung waren aber nicht dazu bereit, den politischen Gehalt des Gesetzes aufzugeben. Diese Auffassung konnten sie durchsetzen. Gleichwohl erkannten auch sie, vor allem aufgrund der wiederholten Eingaben der Verbände, den Handlungsbedarf, einer größeren Gruppe als bisher Eingliederungshilfen zu gewähren. Um aber die politischen Prinzipien des BVFG nicht anzutasten, verlagerten sie diese Vergünstigung in einen Raum außerhalb des Gesetzes. In der Diskussion des SPD-Antrages fand deshalb eine Abkopplung der politischen Anerkennung von der Gewährung sozialer Leistungen statt. Der Bundestagsabgeordnete Wolfgang Mischnick von der FDP war der Meinung, daß eine solche Lösung ein Ansatz zur Überwindung des grundlegenden Dilemmas der Flüchtlingspolitik sei, nämlich die Freizügigkeit aller Deutschen einerseits und die Notwendigkeit von Zuzugsschranken andererseits.[155] Ob allerdings bei materieller Hilfe eine fehlende politische Anerkennung noch als abschreckend ins Gewicht fallen konnte, erscheint fraglich.

Die Abtrennung der sozialen Hilfen vom BVFG widersprach seiner ausdrücklichen Zielsetzung, Rechte und Bestimmungen zusammenzufassen. Sie schuf aber die Möglichkeit, einem wesentlich größeren als dem im Gesetz definierten Personenkreis Hilfen zuteil werden zu lassen, wozu auch die Regierung jetzt bereit war.

e) Die vierte Novelle vom 19. September 1961

Parallel zur dritten Änderung wurde auch die vierte Novelle des Bundesvertriebenengesetzes diskutiert. Wieder ging es hauptsächlich um die Belange der Sowjetzonenflüchtlinge.

Schon vom Frühjahr 1959 an wurde verstärkt der Ruf des Gesamtverbandes, der evangelischen Kirche und der FDP nach der Einführung von Ausschüssen im Anerkennungsverfahren laut. Bereits früher war diese Forderung erhoben worden. Sie wurde wieder, wenn nicht nur generell eine Beteiligung der Geschädigten am Verfahren gewünscht wurde, mit der man-

---

gen, die an den Vorsitzenden des mitberatenden Lastenausgleichsausschuß adressiert war. Die Ausführungen nehmen den Bericht in Drucksache Nr. 2655 vorweg [BtA, III–348]).

154 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung am 4.5.1961, S. 9115–9125 und BR, sten. Ber., 233. Sitzung am 26.5.1961, S. 126 ff. Eine vom Flüchtlingsausschuß des Bundesrates vorgeschlagene weitere Änderung der Fassung von § 3 (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 171/1/1961 v. 19.5.1961) konnte sich nicht durchsetzen. BGBl. Teil I, Nr. 46 v. 5.7.1961, S. 813 f.

155 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung am 4.5.1961, S. 9122.

gelnden Kompetenz der Behörden begründet.[156] Die Länder, in deren Zuständigkeit das Anerkennungsverfahren lag, lehnten das Ansinnen ab.[157] Natürlich wollten sie sich ihre Kompetenz nicht beschneiden lassen. Im Februar 1960 brachte die FDP, der sich die SPD anschloß, das Thema durch einen Antrag in den Bundestag, der eben die Einführung von Ausschüssen ins Anerkennungsverfahren des BVFG schreiben wollte.[158] Nun schloß sich auch der zweite große Flüchtlingsverband, die Vereinigten Landsmannschaften, der Forderung an[159], während Landkreis- und Städtetag sich gegen einen Eingriff in die Kommunalverfassung verwahrten.[160] Im Vertriebenenministerium wurde deutlich die Frontstellung gesehen. Schon vor Einbringung des Antrags hatte man sich um einen Ausgleich bemüht.[161] Auch jetzt wurden vom für Grundsatzfragen zuständigen Referat Kompromißvorschläge vorgelegt, nämlich nur in Ablehnungsfällen einen Ausschuß einzuschalten.[162] Aus Teilen des Gesamtverbandes kamen ähnliche Anregungen.[163]

Trotz der Bedenken von Regierungsseite nahm der Gesamtdeutsche Ausschuß des Bundestages und sein Unterausschuß Notaufnahme den Antrag an.[164] Als die Länder nach der ersten Beschlußfassung ihre Haltung bekräftigt hatten[165], konnte der Vertreter des Vertriebenenministeriums aber erreichen, daß eine weitere Beratung zurückgestellt wurde. In dieser Zeit wollte man sich erneut um eine Lösung auf freiwilliger Basis bemühen.[166] Der Versuch war nur bedingt erfolgreich.[167] Die Widerstände erhöhten sich sogar

---

156 Vgl. das Schreiben von Ernst Eichelbaum, dem Vorsitzenden des Gesamtverbandes, an den Bundesvertriebenenminister und seinen Staatssekretär v. 17.3.1959 (BA B 150/2444), die Entschließung des Vertriebenen- und Flüchtlingsausschusses der FDP auf ihrem Bundesparteitag in Berlin am 21.–23.5.1959 (ADL, A–1–145) und das Schreiben der Evangelischen Kirche in Deutschland an den Bundesvertriebenenminister v. 18.8.1959 (BA B 150/2444).

157 Vgl. den Vermerk aus der Abteilung I des Vertriebenenministeriums v. 29.5.1959 über eine Besprechung mit Länderreferenten am 25. d. M. (ebd.).

158 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 66, Drucksache Nr. 1633 v. 18.2.1960.

159 Vgl. eine Mitteilung der VLM v. 24.11.1960 (AdsD, PV NB 857).

160 Vgl. die Schreiben des Deutschen Landkreistages v. 25.4.1960 und des Deutschen Städtetages v. 7.7.1960 an den Bundesvertriebenenminister (BA B 150/3794).

161 Vgl. den Vermerk aus der Abteilung I des Vertriebenenministeriums v. 6.10.1959 (BA B 150/2444).

162 Vgl. die Mitteilung an den Minister v. 25.2.1960 (BA B 150/3794).

163 Vgl. den Brief des Bundesvertriebenenministers an den Vorsitzenden des Gesamtverbandes, Eichelbaum, v. 5.12.1960 (ebd.).

164 Vgl. den Vermerk von Ministerialrat Radetzky vom Referat I 4 des Vertriebenenministeriums v. 2.12.1960 über die Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Gesamtdeutschen Bundestagsausschusses am 1. d. M. (ebd.) und das Schreiben des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen an den Ausschuß für Heimatvertriebene v. 20.12.1960 (BtA, III–420).

165 Vgl. das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen an Staatssekretär Nahm v. 13.12.1960 (BA B 150/3794).

166 Vgl. das Schreiben des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen an den für Heimatvertriebene v. 20.12.1960 (BtA, III–420).

167 Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen führten Ausschüsse im Widerspruchsverfahren ein, Rheinland-Pfalz und das Saarland stand ihnen positiv gegenüber (vgl. das Schreiben des Vorsitzenden der Landesflüchtlingsverwaltung Baden-Württembergs, Meyer-König, an den Staatssekretär im Bundesvertriebenenministerium v. 15.2.1961 [BA B 150/3794]).

noch, denn »die Länder betrachteten die Angelegenheit derzeit als absolute Grundsatzfrage. Sie seien nicht bereit, sich eine bundesgesetzliche Regelung vorschreiben zu lassen.«[168] Um den vorgetragenen praktischen Problemen[169] Rechnung zu tragen und den Ländern Kompromißbereitschaft zu signalisieren, einigten sich alle im Ausschuß vertretenen Parteien darauf, Ausschüsse nur für die zweite Instanz, das Widerspruchsverfahren, einzuführen, obwohl der Vertreter des Bundesrates auch dabei Probleme sah:

> »... wo Widerspruchsausschüsse bereits bestünden, würden sie voraussichtlich auch bestehen bleiben. Dagegen bestünden in den Ländern, die ihre Einrichtung erst beabsichtigten, die Gefahr, daß der Weg durch ein im Bundestag eingebrachtes, im Bundesrat jedoch gescheitertes Gesetz ganz verbaut werde.«[170]

Gleichwohl nahm der Bundestag diesen Änderungsvorschlag an.[171] Der Bundesrat rief zwar tatsächlich den Vermittlungsausschuß an, aber seine Änderungen, die sich schließlich durchsetzten[172], stellten die Ausschüsse nicht prinzipiell in Frage: Die Landesregierungen erweiterten ihr Mitspracherecht, indem sie die Regelung von Berufung und Amtsdauer den Landesgesetzgebern entzogen. Außerdem wurde aus Zeitgründen die Einbeziehung von Ausschüssen nicht vorgesehen, »wenn die zuständige Behörde dem Widerspruch in vollem Umfang entsprechen will.«[173]

Zwischenbilanz

Die Diskussion um die vierte Novelle des BVFG war erst in zweiter Linie ein inhaltlicher Streit. Zwar waren die Länder bestrebt, ihre Entscheidungskompetenz bei der Anerkennung in möglichst großem Umfang zu erhalten, die Bereitschaft zur freiwilligen Einrichtung von Ausschüssen im Widerspruchsverfahren bei sechs Ländern bezeugt aber, daß ein Eingehen auf die Forderungen der Verbände möglich war. Gravierender war die Ablehnung jedes Eingriffs in die Landesverwaltungen durch eine Bundesbestimmung. Die Länder wehrten das Antasten ihrer eigenständigen Rechte und damit der

---

168 Aussage von Min.Rat Günther Granicky vom nordrhein-westfälischen Arbeits- und Sozialministerium auf der 43. Sitzung des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 15.6. 1961 (Kurzprotokoll in BtA, III–420).

169 Eine Verzögerung des Verfahrens durch die Einschaltung von Ausschüssen und personelle Schwierigkeiten, die Ausschüsse überhaupt zu besetzen.

170 Vgl. das Kurzprotokoll der 43. Sitzung des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 15.6. 1961 (BtA, III–420).

171 BT, sten. Ber., Bd. 50, 3. Wp., 163. Sitzung am 16.6. 1961, S. 9437.

172 Vgl. den mündlichen Bericht des Vermittlungsausschusses v. 21.8. 1961 (ebd., Anlagen, Bd. 75, 3. Wp., Drucksache Nr. 2991), und die Protokolle des Bundestages (ebd., Bd. 50, 3. Wp., 168. Sitzung am 22.8. 1961, S. 9796) und des Bundesrates (BR, sten. Ber., 237. Sitzung am 8.9. 1961, S. 216). Viertes Gestetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes v. 19.9. 1961. BGBl. Teil I, Nr. 76 v. 23.9. 1961, S. 1721.

173 Schreiben des Präsidenten des Bundesrates an den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses v. 30.6. 1961 (Bt, sten. Ber., Anlagen, Bd. 75, 3. Wp., Drucksache Nr. 2951). Vgl. auch die Vorschläge des Flüchtlingsausschusses des Bundesrates (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 268/1/1961 v. 22.6. 1961) und das Protokoll der 235. Bundesratssitzung am 30.6. 1961 (ebd., S. 173 f.).

föderativen Struktur durch den Bund heftig ab. So konnte im Vergleich mit den ursprünglichen Entwürfen, denen aber wohl auch praktische Hindernisse im Weg standen, nur eine minimale Lösung durchgesetzt werden.

f) Resümee

Das Bundesvertriebenengesetz verfolgte zwei Ziele. Einmal definierte es, wer als Vertriebener bzw. Sowjetzonenflüchtling gelten konnte. Der Sowjetzonenflüchtling wurde eng definiert, aber den Vertriebenen gleichgestellt. Im Anschluß daran wurden die Rechte der so festgelegten Personengruppen zusammenfassend aufgeführt, die ihre bessere Eingliederung ermöglichen sollten. Die gleichberechtigte Beteiligung der Sowjetzonenflüchtlinge in einem Bundesgesetz, das Leistungen und Vergünstigungen für Vertriebene festlegte, stellte ein Novum in der Flüchtlingspolitik dar.[174] Es bedeutete ihre politische Anerkennung als Geschädigtengruppe eigenen Rechts. Die Flüchtlingspolitik verließ damit den Bereich bloßer Notstandsmilderung. Die Betroffenen wurden nun in die Umsiedlung, die landwirtschaftliche Siedlung und die bevorzugte Arbeitsvermittlung, um nur einige Gebiete zu nennen, einbezogen. Widerstand gegen die Einbeziehung kam von bestimmten Interessengruppen und zum Teil von den Vertriebenen, die in ihnen Konkurrenten erblickten.

Das Grundproblem bestand für die Zuwanderer darin, daß von ihnen im Gegensatz zu den Vertriebenen nur ein Teil unter die Definition des Gesetzes fiel. Diese Abgrenzung der Sowjetzonenflüchtlinge blieb stets umstritten. Gerade die Betroffenen und ihre Organisationen machten sich für Ausweitungen der Anerkennungsbestimmungen stark. Zwei der vier Novellen hatten dann auch eine Neudefinition zum Inhalt, eine davon, die dritte, sogar als ausschließlichen.[175]

Bei den Diskussionen um eine Erweiterung der Gruppe der anzuerkennenden Zuwanderer kamen die zwei Themenbereiche des BVFG in Widerstreit: Einerseits lehnte eine Mehrheit aus Regierung, Regierungsparteien und Flüchtlingsverbänden eine erhebliche Ausdehnung der politischen Anerkennung ab, da sie einen erheblichen Sog auf die Bevölkerung in der DDR ausübe und so dem gesamtdeutschen Interesse zuwiderlaufe. Außerdem dürfe der politische Gehalt des Gesetzes, die Frage nach der individuellen Bedrängnis, nicht aufgegeben werden.

Die SPD versuchte andererseits im Hinblick auf die sozialen Leistungen, die Anerkennung eines möglichst großen Kreises von Zuwanderern durchzusetzen. Als Anknüpfungspunkt der Anerkennung wollte sie vom allgemeinen Druck in der DDR ausgehen, der die Ausgabe von Ausweisen an fast alle Zuwanderer erlaubt hätte. Die von der Gegenseite vorgebrachten gesamtdeutschen Zusammenhänge leugnete sie, was ihr den Vorwurf ein-

---

174 Im Gesetz zu Artikel 131 GG waren sie den Vertriebenen nur gleichgestellt worden.

175 Interessant ist, daß aus dem Bereich der Vertriebenen und mit ihren Organisationen verbundenen Landsmannschaften Mitteldeutschlands stets – erfolglos – die Liberalisierung des § 4 gefordert wurde. Darunter fielen viele aus der Zeit des Nationalsozialismus Belastete, die vor der roten Armee geflohen waren.

brachte, gegen die Interessen der Bewohner der DDR zu handeln.[176] Dennoch sahen auch die Kräfte, die eine Ausdehnung des BVFG aus prinzipiellen Gründen ablehnten, daß eine Verstärkung der Eingliederungsbemühungen für alle Zuwanderer sinnvoll und Ende der fünfziger Jahre finanziell möglich war. Die Konsequenz war der Kompromiß, daß den aufgenommenen Zuwanderern aus der DDR neben dem BVFG Leistungen bewilligt wurden. Damit war formal das Ziel erreicht, wegen der politischen Implikationen auf eine Ausweitung des Gesetzes zu verzichten. Ob jedoch tatsächlich die rechtliche Stellung eher als die materiellen Vergünstigungen die Abwanderungsentscheidung beeinflußten, erscheint fraglich. Dabei gilt es auch zu bedenken, daß zum Zeitpunkt der Diskussion, 1960, Arbeitskräfte in der Bundesrepublik gesucht wurden. Für die Annahme, die Regierung habe deshalb die Abschreckung von einer Flucht nur halbherzig umgesetzt, gibt es keinen schriftlichen Beleg. Durch die Abtrennung der Leistungen vom BVFG wurde aber die Grundkonzeption des Vertriebenengesetzes als Kompendium der Eingliederungsleistungen durchbrochen.[177]

Das Bundesvertriebenengesetz überdauerte den Untersuchungszeitraum schließlich ohne jede größere Veränderung. Das lag vor allem daran, daß die politischen Entscheidungsträger im Bezug auf die Sowjetzonenflüchtlinge hierbei politischen Überlegungen größeres Gewicht einräumten als sozialen.

In den politischen Gremien trat eindeutig einzig der Gesamtdeutsche Ausschuß des Bundestages für eine möglichst weite Anerkennung der Zuwanderer unter Berücksichtigung der gesamtdeutschen Interessen ein. Im wesentlichen sind ihm die verschiedenen Fassungen von §§ 3 und 4 zu verdanken. Das Vertriebenenministerium vertrat die Maxime der Regierung und daher eher eine restriktive Position, bemühte sich aber auch, zwischen den Interessen zu vermitteln.

Bei der Volkszählung von 1961 besaßen von den 2 565 800 registrierten Zuwanderern 682 700 einen Flüchtlingsausweis C[178], das entsprach 26% oder einem Viertel. Dieser Wert liegt weit über denen, die in der Diskussion von den Verbänden genannt wurden.[179] Allerdings widerspricht es den Zielen einer Eingliederungspolitik, drei Viertel der Zuwanderer bis 1961 von weitgehenden Maßnahmen auszuschließen. Daß dennoch keine größeren Integrationprobleme entstanden[180], lag wohl an der schon mehrfach erwähnten

176 Noch 1980 argumentierte Ernst Eichelbau, der ehemalige Vorsitzende des Gesamtverbandes, derart (vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 66).

177 Dieses Ziel war nie ganz erreicht worden. Es berührte nie Fragen des Lastenausgleichs und beamtenrechtliche Probleme.

178 Vgl. H. R. Koch, Aufnahme und Unterbringung, 1986, S. 51.

179 Vgl. die Aussagen von Vertretern des Bundesbeirats in der Arbeitssitzung am 18. 11. 1959. Vermerk von Ministerialrat Radetzky, Referat I 4 des Vertriebenenministeriums vom gleichen Tag (BA B 150/2457). Die Tatsache muß nicht nur auf interessengeleitete Argumentation zurückzuführen sein, sondern kann auch Folge des Fehlens von eindeutigem statistischen Material sein.

180 Staatssekretär Nahm bemerkte bei einer Ressortbesprechung am 30. 9. 1960, daß die Zuwanderer in manchen Bereichen sogar besser eingegliedert seien als die Vertriebenen. Ledig-

Zusammensetzung des Zuwandererstroms und dem wirtschaftlichen Aufschwung der Bundesrepublik.

3. Die Berücksichtigung der Deutschen aus der DDR in der Sozialversicherung

Mit der Abwanderung aus der DDR lösten sich die Migranten radikal von ihren bisherigen Lebensverhältnissen. Sie mußten, gleichgültig in welcher Lebensphase stehend, beruflich und sozial einen Neuanfang wagen und die Unsicherheit in Kauf nehmen, die dieses Wagnis in sich barg. Bald waren allerdings die Verhältnisse in der Bundesrepublik so beschaffen, daß sich bei normalem Verlauf eines Arbeitslebens existenzielle Sorgen weitgehend erübrigten.

Problematisch stellte sich aber die Vorsorge vor den Risiken des Lebens – Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit – und die Altersvorsorge dar, die im Normalfall durch Sozialversicherungen abgedeckt sind. Diese Versicherungen sind nach dem Prinzip langfristiger Beitragszahlungen konzipiert und sollen in einer Notlage überbrückend oder dauernd einspringen. Aufgrund ihres langfristigen Charakters können sie teilweise erst nach einer bestimmten Dauer der Beitragszahlung, der sogenannten Anwartschaft, in Anspruch genommen werden. Bei der Rentenversicherung staffelt sich die Höhe des Altersruhegeldes zudem nach Höhe und Dauer der Beitragsleistung.

Die Zuwanderer standen hier großen Problemen gegenüber, da sie auch ihr System der sozialen Sicherung verlassen hatten. Einmal war ein Zugriff aus Westdeutschland auf die bereits bei Versicherungsträgern in der DDR erworbenen Ansprüche unmöglich, solange Deutschland geteilt war. Sie mußten als verloren gelten. Zum anderen war das System der Sozialversicherungen, wie es im Deutschen Reich bestanden hatte und in der Bundesrepublik modifiziert aufrecht erhalten blieb, in der DDR durch eine neue Rechtsordnung ersetzt worden.[1] Daraus ergaben sich, anders als bei den Vertriebenen, Schwierigkeiten auch bei der bloßen Bewertung der alten Ansprüche der Zuwanderer. Für eine Eingliederung der Zuwanderer war es aber unabdingbar, die Verhältnisse im Bereich der Sozialversicherung zu regeln.

a) Renten-, Unfall- und Krankenversicherung

Ein erster Schritt von seiten des Bundes, die Altersversorgung der Vertriebenen und Flüchtlinge an die der Einheimischen anzupassen, wurde 1951 im Bereich der betrieblichen Altersfürsorge unternommen. Die Richtlinien zur Gewährung von Bundesbeihilfen zum Ausgleich von Härten im Rahmen der betrieblichen Altersfürsorge vom 17. Oktober 1951[2] sahen ein Einspringen

---

lich in der Landwirtschaft gebe es Schwierigkeiten (Kurzprotokoll vom 10.10.1960 [BA B 150/2457]).

1 Vgl. K. Hauck, 1958, S. 142.

2 Bundesanzeiger, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, 3, Nr. 204 v. 20.10.1951, S. 1.

des Bundes bei mangelnder Leistungsfähigkeit der betroffenen Betriebe vor, bezogen aber auch die Zuwanderer aus allen anderen deutschen Gebieten am 26. August 1939 ein (Teil II). Sie mußten allerdings noch weitere Voraussetzungen erfüllen, um einen Anspruch anmelden zu können. Diese Bedingungen waren dem im selben Jahr verabschiedeten Gesetz zu Artikel 131 GG entnommen und entsprechend ungünstig für die Zuwanderer aus der DDR.[3] Nur ein kleiner Teil der nach Inkrafttreten des Grundgesetzes Zugewanderten konnte mit einer Berücksichtigung rechnen.

Auch das Bundesvertriebenengesetz nahm sich der Sozialversicherungen an. In § 90 wurden die Grundsätze einer Regelung aufgeführt, aber anschließend auf ein Spezialgesetz verwiesen.[4] Die Verankerung der Grundsätze hatte hier also im wesentlichen deklaratorischen Charakter. Außerdem konnte so das BVFG seinen Anspruch erfüllen, die Rechte für die Vertriebenen und Flüchtlinge möglichst vollständig zusammenzustellen. Eine umfassende Regelung dieser schwierigen und wichtigen Materie im BVFG war auch deshalb nicht drängend, da parallel zum BVFG die Frage der Sozialversicherungen diskutiert wurde und die Verabschiedung des angekündigten Spezialgesetzes unmittelbar bevorstand.

Das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz vom 7. August 1953

Seit 1951 beschäftigte sich die Regierung mit einem entsprechenden Gesetzentwurf. Am 24. Oktober dieses Jahres übersandte der Arbeitsminister seinen Kollegen den Entwurf eines Fremdrenten- und Auslandsrentengesetzes.[5] Es sollte vor allem die unterschiedlichen Länderbestimmungen zur Sozialversicherung durch eine einheitliche Regelung ersetzen und Vertriebenen wie Einheimischen »nach gleichmäßigen Gesichtspunkten Leistungen ... gewähren«.[6] Der Entwurf sah eine Berücksichtigung von Ansprüchen und Anwartschaften bei nicht mehr bestehenden, stillgelegten oder außerhalb des Bundesgebiets und des Landes Berlin befindlichen Versicherungsträgern im Bereich der Unfall- und Rentenversicherung vor, als ob sie bei bundesdeutschen Versicherungen erworben worden wären. Für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung wurde die Möglichkeit einer Weiterversicherung eingeführt, egal ob es sich um eine freiwillige oder Pflichtversicherung handelte. Für die sich aus dem Gesetz ergebenden Kosten sollten der Bund und die Versicherungsträger aufkommen. Da die Belastung der Unfall- und Rentenversicherungen mit Leistungen, denen keine Beiträge gegenüberstanden, ein Verstoß gegen das Versicherungsprinzip gewesen wäre, mußte der Bund den Hauptanteil der Kosten übernehmen.

---

3 In Teil II, Absatz 4 wurde bestimmt, daß nur berechtigt ist, wer vor dem 23.5.1949 befugt Aufenthalt in der Bundesrepublik genommen hatte und im übrigen explizit auf § 4, Absatz 2 des Gesetzes zu Artikel 131 GG verwiesen, der von nach dem Stichtag Gekommenen das Vorliegen einer unverschuldet drohenden unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben oder die persönliche Sicherheit forderte.

4 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, S. 217.

5 BA, B 126/10988.

6 Ebd., S. 24.

Die Abgrenzung des betroffenen Personenkreises war ganz allgemein gehalten, da auch Personen, die schon immer auf dem Gebiet der Bundesrepublik wohnten, derartige Ansprüche besitzen konnten. Dennoch waren Klauseln eingefügt, die einen Teil der Zuwanderer aus der DDR ausschlossen. So war erneut der befugte Aufenthalt gefordert, der auf das Vorliegen der Notaufnahme deutete. Aber dieser Zusammenhang wurde durch die Bestimmung, daß die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Bundesrat bestimmen konnte, was als befugter Aufenthalt zu gelten habe, in Frage gestellt. Außerdem mußte der Zuwanderer »wegen nachweisbarer persönlicher Gefährdung« daran gehindert sein, die Ansprüche bei dem bisherigen Versicherungsträger geltend zu machen.[7] Diese Regelungen beschränkten das Gesetz ganz bewußt[8] nur auf die politischen Flüchtlinge aus der DDR, wobei durch die schwammige Formulierung nicht als gesichert erscheinen konnte, ob die Notaufnahme ein hinreichender Nachweis dafür sein sollte.

Obwohl es inhaltlich nicht umstritten war[9] und das Vertriebenenministerium[10], eine Anfrage im Bundestag[11] und schließlich auch der Bundesrat[12] drängten, dauerte es ein Jahr, bis das Kabinett das Gesetz am 19. Dezember 1952 verabschiedete.[13] Erst zu diesem Zeitpunkt konnte eine Übereinstimmung mit dem Bundesfinanzminister gefunden werden, der die Belastung durch den Entwurf aus finanzieller Sicht für nicht vertretbar hielt.[14]

Die Ausschüsse des Bundesrates waren mit der Behandlung der Zuwanderer aus der DDR in dem Gesetz nicht einverstanden. Sowohl der Flüchtlingsausschuß als auch der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik beantragten die Streichung des *befugten* Aufenthaltes. Der Arbeitsausschuß forderte, die Begrenzung des Personenkreises dem kommenden Vertriebenengesetz anzugleichen. Der Flüchtlingsausschuß wollte auch die persönliche Gefährdung als Voraussetzung streichen, da die versorgungsrechtliche Regelung unabhängig von der Notaufnahme vorgenommen werden müsse.[15]

---

7 Ebd., § 1.

8 Ebd., S. 26.

9 Vgl. das Kabinettsprotokoll v. 27.5.1952 (Kabinettsprotokolle, Bd. 5, S. 357 f.).

10 Vgl. den Brief des Bundesvertriebenenministers an den Finanzminister v. 16.2.1952, in dem er ein weiteres Hinausschieben der Verabschiedung für nicht tragbar hält (BA, B 126/10988).

11 Vgl. die kleine Anfrage Nr. 292 der Fraktion der Deutschen Partei v. 11.9.1952 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 19, Drucksache Nr. 3682).

12 Vgl. das Schreiben des Präsidenten des Bundestages an den Bundeskanzler v. 19.12.1952, in dem er um eine verbindliche Erklärung unter anderem darum bittet, daß das Gesetz am 1.3.1953 in Kraft treten kann (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 470/1952).

13 Vgl. das Protokoll der 267. Kabinettssitzung (Kabinettsprotokolle 1952, S. 756 f.).

14 Vgl. einen Vermerk aus dem Finanzministerium für einen Brief an den Bundesarbeitsminister v. 10.11.1951 (BA, B 126/10988).
Die Lösung bestand darin, daß nur die 1952 entstehenden Mehrkosten durch das Fremdrentengesetz, das rückwirkend vom 1.4.1952 gelten sollte, im Gegensatz zu den Länderregelungen vom Bund getragen werden sollten und nicht ein Großteil der Aufwendungen wie im Gesetz prinzipiell vorgesehen. Vgl. die Mitteilung des Bundesarbeitsministers an die Kabinettsmitglieder v. 13.12.1952 (ebd.).

15 Vgl. die Kurzprotokolle der 44. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 14.1.1953 und der 67. Sitzung des Bundesratsausschusses für Arbeit und Sozialpolitik am 16.1.1953 (ebd.).

Bis auf die Forderung nach Anpassung der Bestimmungen an das Vertriebenengesetz konnten sich die Änderungsanträge im Plenum des Bundesrates aber nicht durchsetzen.[16]

Der Redner der SPD griff aber schon bei der ersten Beratung des Gesetzes im Bundestag die Argumente der Ausschüsse gegen eine Differenzierung unter den Deutschen aus der DDR wieder auf.[17] Auch der zuständige Bundestagsausschuß für Sozialpolitik schloß sich den Bedenken an und stimmte einmütig für die Streichung des befugten Aufenthalts und der nachweisbaren persönlichen Gefährdung.[18] Deutlich wies er eine Unterteilung der Zuwanderer zurück:

> »Der Ausschuß war der Ansicht, daß Leistungsansprüche grundsätzlich *allen* Berechtigten, die sich *ständig im Bundesgebiet oder im Lande Berlin aufhalten*, zustehen sollen.«[19]

Der Bundestag akzeptierte die Änderungen einstimmig.[20] Auch der Bundesrat stimmte ihnen diesmal zu[21] und sie wurden Gesetz.[22] Die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat hatte andere Gründe.[23]

Das Fremdrentengesetz, dessen Regierungsentwurf in den Beratungen inhaltlich nicht wesentlich verändert wurde, brachte eine wirkliche Gleichstellung für die nach dem Krieg in die Bundesrepublik Geströmten mit den Einheimischen. Es behandelte die von den Vertriebenen und Flüchtlingen erbrachten Leistungen so, als ob die daraus entstandenen Ansprüche bei einer Versicherung im Bundesgebiet erworben worden wären.[24] Mit der Berücksichtigung der erbrachten Versicherungsbeiträge und -zeiten trug das Gesetz erheblich zur Eingliederung der Neubürger bei, die nun zumindest versicherungsmäßig auf vor dem Krieg erworbene Ansprüche zurückgreifen konnten und in diesem Bereich nach Flucht und Vertreibung nicht erneut beim Nullpunkt beginnen mußten.

---

16 Vgl. BR, sten. Ber., 99. Sitzung am 23.1.1953, S. 7–10.

17 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 15, 260. Sitzung am 16.4.1953, S. 12662 f.

18 Vgl. das Kurzprotokoll der 184. Sitzung des Bundestagsausschusses für Sozialpolitik am 7.5.1953 (BtA, I–491).

19 Nachtrag zum schriftlichen Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik v. 12.6.1953 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 24, zu Drucksache Nr. 4449. Hervorhebungen im Original).

20 Vgl. ebd., Bd. 16, 273. Sitzung am 18.6.1953, S. 13513.

21 Vgl. BR, sten. Ber., 112. Sitzung am 3.7.1953, S. 337.

22 Vgl. das Gesetz über Fremdrenten der Sozialversicherung an Berechtigte im Bundesgebiet und im Land Berlin, über Leistungen der Sozialversicherung an Berechtigte im Ausland sowie über freiwillige Sozialversicherung v. 7.8.1953. BGBl. Teil I, Nr. 47 v. 10.8.1953, S. 848–856.

23 Vgl. die Übermittlung des Bundesratsbeschlusses der 112. Sitzung am 3.7.1953 an den Vermittlungsausschuß v. 3.7.1953 (BA, B 136/785).

24 Die Aussage von Hockerts, »Dieses Gesetz behandelte die Vertriebenen und Flüchtlinge so, als ob sie ihr Arbeits- und Versicherungsleben im Bundesgebiet zurückgelegt hätten«, ist im Lichte der weiteren Entwicklung des Sozialversicherungswesens nicht exakt genug (vgl. H. G. Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, 1980, S. 189).

»Hochbedeutend«[25] war das Gesetz aber nicht nur in dieser allgemeinen Hinsicht. Die Deutschen aus der DDR fanden darin eine nicht gekannte Berücksichtigung. Sie waren den Vertriebenen gleichgestellt wie auch schon im Vertriebenengesetz. Mit ihrer Forderung, versicherungsrechtlich müßten alle Deutschen in der Bundesrepublik gleichgestellt werden, erreichten Bundestag und Bundesrat aber, daß zum ersten Mal keine Differenzierung innerhalb der Gruppe der Zuwanderer aus der DDR vorgenommen wurde. Jeder Zuwanderer konnte seine Ansprüche geltend machen. Das entsprach den Zielen einer umfassenden Eingliederungspolitik, stand aber in gewissem Gegensatz zu den politischen Intentionen, die von Regierungsseite sonst ins Feld geführt wurden.

Das Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetz (FANG) vom 25. Februar 1960

Bis 1959 blieb das Fremdrentengesetz inhaltlich unverändert. Der großen Rentenreform von 1957, die die Dynamisierung der Altersrenten, d. h. ihre regelmäßige Anpassung an die Lohn- und Gehaltsentwicklung[26], mußte jedoch über kurz oder lang auch eine Umgestaltung der Fremd- und Auslandsrenten folgen.

Am 17. April 1959 legte das Kabinett dem Bundesrat den Entwurf eines Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetzes (FANG) vor.[27] Der Gesetzentwurf führte aber nicht nur die Anpassung an die neuen Rentengrundsätze zu Ende, er entwickelte auch eine neue Konzeption für die Gewährung der Fremdrenten.

Nach dem Fremdrentengesetz wurde einem Betroffenen als Ersatz dafür, daß er seine Ansprüche nicht beim ursprünglichen Versicherungsträger geltend machen konnte, die Ansprüche an Versicherungsträger in der Bundesrepublik zugestanden.

> »Der Umfang der Ersatzleistung richtet sich grundsätzlich nach der Rechtsstellung, die der Versicherte nach dem Recht des Herkunftslandes erworben hatte ...
>
> An die Stelle dieses Gedankens der Entschädigung setzt der vorliegende Entwurf den Gedanken der Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge in die neue Heimat ...
>
> Die Vertriebenen und Flüchtlinge sollen so gestellt werden, als ob sie im Bundesgebiet beschäftigt gewesen wären und den Verdienst eines vergleichbaren deutschen Versicherten erzielt hätten.«[28]

Das Prinzip der Gleichstellung mit den Einheimischen aus dem Fremdrentengesetz wurde noch weitergeführt, indem nicht nur die wirklich erworbenen Ansprüche der Neubürger anerkannt wurden, sondern ihre Rente aufgrund von fiktiven, durch Vergleich ermittelten Ansprüchen errechnet

---

25 Ebd.

26 Vgl. A. M. Birke, 1989, S. 360 ff, H.-P. Schwarz, Ära Adenauer 1949–1957, 1981, S. 327–336 und ders., Adenauer 1952–1967, 1991, S. 280–285.

27 Vgl. Gesetzentwurf nebst Begründung (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 136/1959).

28 Ebd.

wurde. Damit sollte dem »Zusammenhang zwischen der Rente und den Lebensbedingungen der neuen Heimat«[29] entsprochen werden. Der Betreffende sollte in die Lage versetzt werden, seinen Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Das entsprach der Idee der dynamischen Rente, aber auch den Prinzipien einer völligen Eingliederung. So wurde verhindert, daß sich nach langen Arbeitsjahren in Westdeutschland beim Eintritt in das Rentenalter ein zur Bundesrepublik unterschiedliches Lohnniveau in der früheren Heimat des Neubürgers negativ, als rentenmindernd bemerkbar machte.

Daneben enthielt der Entwurf noch eine Vergrößerung des Personenkreises, die ganz auf der Linie der grundlegenden Neukonzipierung lag: Einbezogen wurden nun auch Personen, die in der alten Heimat nicht, in der Bundesrepublik aber versicherungspflichtig waren. Damit wurden weitere Härtefälle abgemildert.

Das Gesetz passierte den Bundesrat ohne größere Änderungen.[30] Schon bei der ersten Beratung des Entwurfs[31] im Bundestag kritisierten Vertreter der Opposition, daß die Betroffenen zu lange, nämlich zwei Jahre, auf die Angleichung ihrer Renten an die Dynamisierung hätten warten müssen. Der Sprecher der Freien Demokraten, Wolfgang Mischnick, äußerte auch Bedenken gegen die Art der Berücksichtigung der »Sowjetzonenbewohner« in dem Entwurf.[32]

Dieser Personenkreis war nicht mehr in § 1 des Entwurfes, der Definition der Berechtigten, enthalten, sondern wurde zusammen mit den Ausländern je getrennt für den Bereich der Unfall- und der Rentenversicherung den Berechtigten gleichgestellt (§ 5, Absatz 4 und § 17).[33] Mischnick wies auf die hierin enthaltene politische Problematik hin. Der federführende Ausschuß für Sozialpolitik erkannte sie durchaus an. Dennoch sah er sich aufgrund der starken Differenzen zwischen dem ost- und dem westdeutschen Sozialversicherungssystem nicht in der Lage, die Deutschen aus der DDR versicherungsrechtlich anders denn als Ausländer zu behandeln. Er betonte in seinem Bericht aber ausdrücklich, daß dies nur aus praktischen Motiven geschehe und keine politischen Schlüsse daraus gezogen werden dürften. Es handle sich

> »keinesfalls um die unmittelbare oder mittelbare Anerkennung der vom Osten propagierten Theorie vom Bestehen zweier deutscher Staaten«.[34]

In den Ausschußberatungen im Bundestag wurde ein Antrag des Hauptverbandes der Berufsgenossenschaften behandelt, die Einbeziehung der Zuwanderer aus der DDR und der Ausländer in die Unfallversicherung zu streichen. Dafür sollten Sowjetzonenflüchtlinge, also nach dem BVFG aner-

---

29 Ebd.

30 Vgl. die Beratung des Entwurfs im Bundesrat (BR, sten. Ber., 205. Sitzung am 8.5.1959, S. 76–78).

31 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 62, Drucksache Nr. 1109 v. 21.5.1959.

32 Vgl. ebd., Bd. 43, 76. Sitzung v. 18.6.1959, S. 4203–4207.

33 Vgl. BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 136/1959 v. 7.4.1959.

34 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik v. 14.1.1960 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 65, 3. Wp., zu Drucksache Nr. 1532).

kannte, ganz allgemein den Vertriebenen gleichgestellt werden. Offensichtlich wollte er als Interessenvertretung der Unternehmen, die die Unfallversicherung zu tragen hatten, die Belastung der Versicherungen minimieren. Der Vertreter des Arbeitsministeriums verteidigte aber sogleich die Konzeption, in versicherungsrechtlichen Fragen keine Unterscheidung zwischen den Zuwanderern vorzunehmen. Sie widerspreche dem Eingliederungsgedanken des Gesetzes. Auch CDU und SPD sprachen sich dagegen aus, zumal der Gewinn durch die Zuwanderer – auch für die Unternehmen – größer sei als die Belastung.[35]

Somit blieben die die Deutschen aus der DDR betreffenden Paragraphen unverändert. Der Ausschuß sprach sich in seinem Bericht anerkennend für die in dem Gesetz aufgeführten neuen Konzepte aus.[36] Im Bundestag wurde das Gesetz angenommen[37], und auch der Bundesrat stimmte ihm zu.[38]

Das FANG bedeutete ein Fortschreiten auf dem Weg, der schon 1953 auf dem Gebiet der Sozialversicherungen eingeschlagen worden war. War schon mit dem ersten Gesetz eine weitgehende und im Vergleich einzigartige Gleichstellung vorgenommen worden, so wurde nun die vollständige Gleichstellung der Vertriebenen und Zuwanderer mit den Einheimischen erreicht. Im Bereich der Unfall- und der Rentenversicherung bestanden keine Unterschiede mehr zwischen dem eingesessenen Bochumer Kumpel und seinem zugewanderten Kollegen aus Freiberg. Hier konnten die Neubürger versicherungsrechtlich ab 1961 als vollständig integriert gelten.

b) Die Arbeitslosenversicherung

Die bisherigen Betrachtungen haben noch eine Sozialversicherung ausgespart, die Arbeitslosenversicherung. Für den Fall der Arbeitslosigkeit standen wie heute zwei verschiedene Arten der Versorgung bereit. Beide setzten voraus, daß ein Arbeitsverhältnis bestanden hatte und daß der Arbeitslose arbeitsfähig und -willig war, was in der Regel durch eine Meldung beim Arbeitsamt dokumentiert wurde. Zum Erhalt der Arbeitslosen*unterstützung* war weiter erforderlich, daß durch eine Beitragsleistung über einen gewissen Zeitraum hinweg eine Anwartschaft erfüllt war. Der Bezug von Arbeitslosenunterstützung war nur für eine begrenzte Zeitdauer möglich. Die in ihren Leistungen darunter liegende Arbeitslosen*fürsorge* wurde demgegenüber gewährt, wenn entweder die Anwartschaft nicht erfüllt oder der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erschöpft war.

---

35 Vgl. das Protokoll der 47. Sitzung des Bundestagsausschusses für Sozialpolitik am 22.10. 1959 (BtA, III–172) und den schriftlichen Bericht des Ausschusses (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 65, 3. Wp., zu Drucksache Nr. 1532 v. 14.1. 1960).

36 Ebd.

37 Vgl. ebd., Bd. 45, 3. Wp., 96. Sitzung am 22.1. 1960, S. 5294–5318.

38 Vgl. BR, sten. Ber., 214. Sitzung am 5.2. 1960, S. 292 f. Das Gesetz zur Neuregelung des Fremdrenten- und Auslandsrentenrechts und zur Anpassung der Berliner Rentenversicherung an die Vorschriften des Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetzes und des Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetzes v. 25.2. 1960 wurde im BGBl. Teil I, Nr. 9 v. 3.3. 1960, S. 93–100, veröffentlicht.

Eine gesetzliche Regelung dieses Sachverhaltes für die Zuwanderer wurde erst 1956 geschaffen. Bis zu diesem Zeitpunkt fiel der Personenkreis in die Zuständigkeit der Länder. Gleichwohl versuchte die Bundesregierung schon früher, auf die Gewährung der Hilfen Einfluß zu nehmen. Dabei war die Behandlung der aufgenommen Zuwanderer offenbar einheitlich. Voraussetzung für den Erhalt der Arbeitslosenunterstützung war neben der Erfüllung der Anwartschaft, daß die ausgeübte Tätigkeit in der DDR arbeitslosenversicherungspflichtig war und es auch in der Bundesrepublik gewesen wäre. Wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt waren, galten für diese Gruppe die üblichen Bestimmungen für den Erhalt von Arbeitslosenfürsorge.[39]

Umstritten war die Versorgung derjenigen, die die Notaufnahme nicht nachweisen konnten. Der Bundesarbeitsminister und die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung versuchten, unterstützt vom Vertriebenenministerium und dem betreffenden Bundestagsausschuß, die Illegalen zumindest in die Arbeitslosenfürsorge einzubeziehen. Sie trafen aber auf andauernden Widerstand einiger Länder. Selbst nach der Übermittlung eines entsprechenden Erlasses des Bundesministers für Arbeit, Anton Storch, gewährten Bayern, Baden-Württemberg und West-Berlin weiterhin die Arbeitslosenfürsorge nur an aufgenommene Zuwanderer.[40]

Ein weiterer Streitpunkt war, ob Arbeitslosenunterstützung und -fürsorge bereits in den Landesdurchgangslagern ausbezahlt werden sollten. Auch dies verweigerten einige Länder. Sie verwiesen darauf, daß eine Verrechnung mit den Verpflegungs- und Unterbringungskosten unmöglich sei.[41]

Die Festlegung der Gleichstellung von Vertriebenen und Flüchtlingen mit den Einheimischen auf dem Gebiet der Sozialversicherung im Bundesvertriebenengesetz führte zu einer Entscheidung des Bundessozialgerichtes. Danach war eine in der DDR ausgeübte Tätigkeit, die in der Bundesrepublik versicherungspflichtig gewesen wäre, bei der Berechnung der Anwartschaft zu berücksichtigen. Aus der Verbindung mit dem BVFG ergab sich aber, daß diese Gleichstellung nur auf anerkannte Zuwanderer zutraf.[42] Die Aufnahme war zwar keine Voraussetzung für das Anerkennungsverfahren, da aber dennoch ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen beiden Verfahren bestand und dazu Anerkennungen nur in begrenztem Umfang ausgesprochen wurden, dürfte sich durch diese Entscheidung der Kreis der Berechtigten kaum erhöht haben.

---

39 Vgl. das Merkblatt II über die Rechtsstellung der Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands in der Bundesrepublik, hrsg. vom Bundesministerium für Vertriebene nach dem Stande v. 1.10.1953 (BA, B 150/4142).

40 Vgl. ebd. und die Diskussion des Sachverhaltes im Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche Fragen (vgl. das Protokoll der 39. Sitzung am 16.12.1951 und die der 5. und 10. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme am 21.4. und 7.10.1952 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

41 Vgl. das Protokoll der 5. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme am 21.4.1952 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).
Aber auch die Durchführung der Auszahlung wurde kritisiert. Am Beispiel des Ulmer Durchgangslagers wurde gezeigt, daß es aus sozialen Gründen nicht angebracht sei, die in der Enge des Lagers zusammenlebenden Zuwanderer finanziell unterschiedlich zu versorgen. Besser sei eine für alle gleiche Sonderunterstützung. Vgl. W. Löchner, 1954, S. 76 ff.

42 Vgl. K. Hauck, 1958, S. 145.

Erst der Regierungsentwurf des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) enthielt als § 95a die Bestimmung, daß

> »als versicherungspflichtige Beschäftigung im Sinne des § 95 ... auch eine Beschäftigung Deutscher (Artikel 116 des Grundgesetzes) im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937, aber außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes«

gelte.[43] Der Wortlaut war ohne Einschränkungen des Personenkreises gefaßt, es sollten also alle Zuwanderer je nach der geleisteten Arbeit in die Arbeitslosenunterstützung und -fürsorge einbezogen werden. Diese weite Fassung stand in den Beratungen von Bundesrat und Bundestag nicht zur Diskussion und wurde Gesetz.[44]

Umstritten war jedoch, welche Anforderungen an die Versicherungspflicht der Arbeit in der DDR gestellt werden sollten. Der Regierungsentwurf forderte, daß sie in der DDR versicherungspflichtig gewesen sein mußte und es in der Bundesrepublik auch gewesen wäre.[45] Der federführende Ausschuß koppelte die Ansprüche vom sozialen System der DDR ab und machte die Anerkennung von Ansprüchen nur von der westdeutschen Versicherungspflicht abhängig.[46] Diese Fassung konnte sich im Bundestag gegen einen Antrag der FDP durchsetzen[47], nur die Versicherungspflicht in der DDR als Maßstab heranzuziehen.[48]

Damit war in der Arbeitslosenversicherung schon vier Jahre vor einer entsprechenden Regelung im Rentenrecht die völlige Gleichstellung der Zuwanderer erreicht. Sie legte der Gewährung von Ansprüchen ausschließlich bundesdeutsche Bestimmungen zugrunde. Diese wurden fiktiv nach hinten verlängert und auch als Maßstab der nicht hier erbrachten Leistungen anerkannt. Die Zuwanderer wurden behandelt, als ob sie ihr gesamtes Erwerbsleben in der Bundesrepublik zurückgelegt hätten.

c) Resümee

Im Bereich der Sozialversicherungen sind die Zuwanderer aus der DDR den Altbürgern nach anfänglichem Zögern wirklich gleichgestellt worden. Sie wurden behandelt, als ob sie ihr ganzes Versicherungsleben in der für sie neuen Heimat verbracht hätten. Auf keinem anderen Gebiet wurde so weit gegangen. Möglicherweise hatte es damit zu tun, daß im Versicherungsbereich der Begriff der Gleichstellung eindeutiger zu operationalisieren war als auf vielen anderen Gebieten. Erstaunlich ist und bleibt aber, daß sich nen-

---

43 BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 358/1954 v. 3.12.1954.
44 Vgl. das Gesetz v. 23.12.1956. BGBl. Teil I, Nr. 54 v. 29.12.1956, S. 1018–1057, hier S. 1023.
45 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 34, 2. Wp., Drucksache Nr. 1274 v. 17.3.1955.
46 Vgl. den zweiten schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit v. 27.9.1956 (ebd., Anlagen, Bd. 45, 2. Wp., Drucksache Nr. 2714).
47 Vgl. ebd., Bd. 32, 2. Wp., 171. Sitzung am 14.11.1956, S. 9391–9440.
48 Vgl. Umdruck 821 (ebd., Bd. 32, 2. Wp. 171. Sitzung am 14.11.1956, Anlage 9, S. 9466).

nenswerte Opposition gegen eine derartige Behandlung der Zuwanderer aus der DDR nicht zu Wort meldete. Offenbar waren alle politischen Lager bestrebt, eine geregelte und umfassende soziale Absicherung für die Zuwanderer zu schaffen. Die Gründe dafür lassen sich im politischen und finanziellen Bereich suchen.

Politisch konnte damit die Verantwortung der Bundesrepublik für alle Deutschen dokumentiert werden, während Entschädigungsleistungen für die Zuwanderer die Gefahr bargen, als Abrücken von Wiedervereinigungshoffnungen interpretiert zu werden. Erleichtert wurde die sozialrechtliche Gleichstellung auch dadurch, daß sich keine deutschlandpolitische Diskussion daran anknüpfte – was wohl eine Folge des anderen politischen Stellenwertes, als ihn entschädigungsrechtliche Sachverhalte besitzen, war.

Erleichert wurde die Gleichstellung auch durch den finanziellen Aspekt. Anders als wiederum bei Entschädigungsleistungen bedeutete sie keine bloße Mehrbelastung, da die Zuwanderer ohnehin Kosten im sozialen Bereich verursacht hätten.

Die politischen Motive sollten aber wohl nicht überbewertet werden. Ein Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung mit der der Sozialversicherungsgesetzgebung zeigt deutlich die Parallelität von Leistungsausweitung einerseits und erhöhtem Arbeitskräftebedarf sowie größerem finanziellem Spielraum andererseits.

Unabhängig von den Gründen ihres Zustandekommens kann die Behandlung der Zuwanderer auf dem Gebiet der Sozialversicherung doch als gelungene Eingliederungspolitik, die die Unterschiede zwischen den Alt- und Neubürgern einebnen wollte, bezeichnet werden.

4. Hilfen für entlassene Gefangene aus der DDR

In der zweiten Wahlperiode wurde die Versorgung eines speziellen Personenkreises unter den Zuwanderern aus der DDR geregelt, die der aus politischen Gründen Inhaftierten. Sie hatten ein schweres Schicksal erleiden müssen, das den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit Hohn sprach und als Sinnbild stalinistischer Herrschaftsmethoden gelten kann. Was politische Gefangenschaft bedeutete und welche Behandlung den Häftlingen widerfuhr – insbesondere in den ersten Nachkriegsjahren – wird allerdings erst seit dem Fall der Mauer 1989 in vollem Umfang sichtbar.

Die Betreuung dieses Personenkreises hatte neben dem fürsorgerischen auch einen eminent politischen Charakter. Bot die Hilfe für die augenfälligsten Opfer des ostdeutschen Regimes doch die Chance, die Bundesrepublik als Gegenbild des Unrechtssystems darzustellen.

a) Bestrebungen in der 1. Wahlperiode: Berücksichtigung im Heimkehrer- und Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz

Schon früh begann man in Bonn, die besondere Behandlung dieses Personenkreises zu diskutieren. Auslöser war ein Antrag im Bundestag vom 16. Juni 1950, der von der äußersten Rechten eingebracht wurde,

»die Häftlinge der Konzentrationslager der russischen Besatzungszone mit den Rußlandheimkehrern gleichzustellen . . ., die nachweisen können, daß sie aus politischen Gründen oder wegen ihrer sozialen Stellung inhaftiert wurden«.[1]

Zum gleichen Zeitpunkt wurde das Heimkehrergesetz verkündet, das den in Gefangenschaft geratenen Deutschen erhebliche Vergünstigungen einräumte.[2] Die Regierung ging sogleich daran, entsprechend dem Antrag eine Änderung vorzubereiten. Drei Monate später legte der Vertriebenenminister einen Entwurf vor. Er sah die Gleichstellung der aus den Lagern in der SBZ Entlassenen mit den Heimkehrern vor, da auch sie ungerechtfertigt interniert gewesen seien.[3] Der Bundestagsausschuß für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen schlug sogar eine eigene gesetzliche Regelung vor, da er andernfalls weiteren Druck zur Ausweitung des Heimkehrergesetzes fürchtete.[4] In der Regierung kämpfte vor allem das Kaiser-Ministerium für eine volle Einbeziehung der Zuwanderer. Dort wurde die Beibehaltung von Antragsfristen, die im Gegensatz zum Aufruf, in der DDR zu verharren, standen, nur deshalb akzeptiert, um zu vermeiden, lange schon Entlassene anzulocken.[5] Die Frist der Wohnsitznahme in der Bundesrepublik wurde schließlich auf sein Drängen hin von zwei auf sechs Monate nach der Entlassung ausgedehnt.[6] Als die Verabschiedung des Gesetzes im Kabinett auf sich warten ließ, warf Kaiser der Regierung vor, »keinen Abwehrwillen gegen politischen Terror in Mitteldeutschland« zu zeigen.[7] Das macht deutlich, daß man die Einbeziehung der Internierten hier klar als politische Manifestation und nicht als fürsorgerische Maßnahme verstand.

Umstritten war in der Regierung der Personenkreis, der mit den Heimkehrern gleichgestellt werden sollte[8] und ob die Internierten auch Geldleistungen erhalten sollten.[9] Der schließlich verabschiedete Regierungsent-

---

1 Antrag der Abgeordneten von Thadden (Deutsche Reichspartei, später Vorsitzender der NPD) und Genossen (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 4, Drucksache Nr. 1061).

2 Vgl. das Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer v. 19.6.1950. BGBl. Teil I, Nr. 27 v. 26.6.1950, S. 221–224. Es gewährte den Betroffenen Entlassungsgeld und eine Übergangsbeihilfe, Vorteile beim Zuzug und der Wohnungsvermittlung, besonderen Arbeitsschutz und bevorzugte Arbeitsvermittlung sowie Vorteile bei der Sozialversicherung und beim Vollstreckungsschutz.

3 Vgl. den Gesetzentwurf mit Begründung v. 11.9.1950 (BA, B 137/117). Die Angelegenheit verzögerte sich nach der Vorlage, da nicht das Vertriebenen-, sondern das Arbeitsressort für Heimkehrerfragen zuständig war (vgl. den Auszug aus dem Protokoll der 40. Sitzung des Bundestagsausschusses für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen am 21.11.1950 [BtA, I–219]).

4 Ebd.

5 Vgl. das Schreiben des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen an den Arbeitsminister v. 4.12.1950 und den Vermerk dazu v. 13. d. M. (BA, B 137/117).

6 Vgl. den Gesetzentwurf v. 15.3.1953 (ebd.).

7 Schreiben des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen an den Arbeitsminister v. 23.2.1951 (ebd.).

8 Der Entwurf des Vertriebenenministeriums v. 11.9.1950 orientierte sich an den Notaufnahme-Bestimmungen, während der erste Entwurf des Arbeitsministeriums v. 21.11.1950 gar keine Beschränkung vorsah (ebd.).

9 Noch bei der Verabschiedung des Änderungsgesetzes im Kabinett blieb die Frage, ob die Internierten Entlassungs- und Übergangsgeld erhalten sollten, einer Einigung zwischen Gesamtdeutschem und Arbeitsministerium vorbehalten (vgl. Protokoll der 133. Sitzung am 2.3.1951 [Kabinettsprotokolle 1951, S. 201]).

wurf übernahm die Definition des Personenkreises aus dem Notaufnahmegesetz, schloß allerdings die aus zwingenden Gründen Aufgenommenen aus und führte Ausschlußgründe auf, war also deutlich enger. Die so umrissene Gruppe wurde aber in jeder Beziehung den Heimkehrern gleichgestellt.[10] Der Entwurf durchlief Bundesrat und -tag ohne wesentliche materielle Änderung und wurde am 26. September 1951 einstimmig vom Bundestag angenommen.[11]

Bald darauf wurden – folgerichtig die Tendenzen der Änderung des Heimkehrergesetzes weiterführend – die Angehörigen der Internierten denen der Kriegsgefangenen gleichgestellt, obwohl das von der Regierung wohl nicht beabsichtigt war.

Den Angehörigen von Kriegsgefangenen wurde seit 1950 eine Unterhaltsbeihilfe gewährt. In einem Änderungsgesetz wollte die Bundesregierung unter anderem Angehörigen von Kriegsgefangenen, die die Notaufnahme erhalten hatten, diese Unterhaltsbeihilfe zukommen lassen.[12] Der Bundestagsausschuß für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen nutzte die Gelegenheit und fügte in das Gesetz die dem Heimkehrergesetz entsprechende Gleichstellung der Internierten in der DDR ein, so daß auch deren Angehörige einen Anspruch erhalten sollten. Im Gesetz selbst wurde der Personenkreis nicht eingeschränkt, aber der Ausschuß stellte klar, daß dies nur für politische und nicht für aus kriminellen Gründen Inhaftierte gelte.[13] Dieser Antrag wurde von Vertretern der KPD heftig als diffamierend bekämpft. Sie nutzte die Debatte, um im Gegenzug die Tätigkeit westdeutscher »Agenten, ... Diversanten, ... Verbrecher« in der DDR anzuprangern.[14] Das gefährdete die einstimmige Annahme der Gesetzesänderung in der dritten Lesung jedoch nicht.[15]

Eine zweite Änderung des Heimkehrergesetzes 1953 brachte eine Ausweitung des gleichgestellten Personenkreises von Internierten in der DDR. Nun hatte jeder *aufgenommene* ehemalige Häftling die Chance, die Vergünstigungen zu erhalten.[16] Bei der Initiative zu der Gesetzesänderung hatten

---

10 Vgl. den Regierungsentwurf (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 12, 1. Wp., Drucksache Nr. 2387 v. 26. 6. 1951).

11 Vgl. ebd., wo neben dem Regierungsentwurf auch die Änderungsvorschläge des Bundesrates aufgeführt sind, das Protokoll der 164. Bundestagssitzung am 26. 9. 1951 (Bd. 8, 1. Wp., S. 6679–6684) sowie das veröffentlichte Änderungsgesetz v. 30. 10. 1951 (BGBl. Teil I, Nr. 51 v. 30. 10. 1951, S. 875–878).

12 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 14, 1. Wp., Drucksache Nr. 2866 v. 23. 11. 1951.

13 Vgl. das Kurzprotokoll der 72. Sitzung des Ausschusses am 2. 2. 1952 (BtA, I–296).

14 Vgl. Bundestags-Umdruck Nr. 450 der Fraktion der KPD v. 20. 2. 1952 (BtA, I–296), aber vor allem BT, sten. Ber., Bd. 10, 1. Wp., 194. Sitzung am 20. 2. 1952, S. 8339 ff. (hier auch das Zitat).

15 Ebd. Das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen v. 30. 4. 1952 wurde im BGBl. Teil I, Nr. 18 v. 3. 5. 1952, S. 260 f. veröffentlicht.

16 Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Heimkehrergesetzes v. 17. 8. 1953 (BGBl. Teil I, Nr. 50 v. 18. 8. 1953, S. 931–934).

die Regierungsparteien versucht, die Sechs-Monats-Frist für Häftlinge zu streichen[17], aber sie wurde, wohl aus den alten Überlegungen heraus, einen Sog zu vermeiden, beibehalten.

Der Ruf nach einer umfassenden Hilfe und Anerkennung wurde nun von seiten der Interessenverbände der ehemaligen Häftlinge immer lauter.[18] Während das Gesamtdeutsche Ministerium die bisherigen Leistungen herausstellte[19] – schließlich erhielten die Häftlinge schon eine Reihe von Vergünstigungen –, wurde in der FDP eine Erfüllung dieser Forderung in der nächsten Wahlperiode ins Auge gefaßt.[20]

b) Das Häftlingshilfegesetz vom 6. August 1955

Die Schaffung des Gesetzes

Der Druck aus den Häftlings- und Flüchtlingsverbänden steigerte sich gleich zu Beginn der zweiten Wahlperiode. Sie forderten eine Besserstellung der ehemals Internierten, teilweise auch Entschädigungen für die Zeit der Haft.[21] Im April 1954 veröffentlichte die VOS einen ersten Gesetzentwurf. Detailliert wurde hier eine große Anzahl von Leistungen aufgeführt, die allen ehemaligen politischen Gefangenen aus der DDR zustehen sollten. Die Sonderbehandlung gegenüber den Sowjetzonenflüchtlingen sei aufgrund »ihres bewiesenen höheren Einsatzes« gerechtfertigt.[22] Die FDP, die sich ja schon früher positiv zu dem Vorhaben geäußert hatte, nahm die Forderungen auf.[23] Daraufhin fühlte sich die SPD unter Druck gesetzt, ihrer sozialpolitischen Verpflichtung nachzukommen. Um nicht ins Hintertreffen zu geraten, wollte sie nun auch eine aktive Politik in dieser Beziehung verfolgen.[24] Die Bundesregierung konnte nicht länger an dem Thema vorbeigehen.

---

17 Vgl. den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DP v. 6.5.1953 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 23, 1. Wp., Drucksache Nr. 4316).

18 Vgl. die Petition der Vereinigung der Opfer des Stalinismus (VOS) v. 10.6.1953 (BA, B 150/4114).

19 Vgl. die Antwort des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen v. 7.7.1953, die auch die Unterstützung des Widerstandes als wichtige Aufgabe hervorhebt (ebd.).

20 Vgl. die Ausführungen der FDP-Bundestagsabgeordneten Margarete Hütter an das Ostbüro ihrer Partei v. 3.8.1953 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2499).

21 Vgl. die Anfrage des Königsteiner Kreises v. 7.11.1953 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2419) oder die auf dem Bundestreffen der VOS am 6./7.3.1954 gefaßte Resolution, die dem Vertriebenenministerium am 16. d. M. zugestellt wurde (BA, B 150/4114).

22 Gesetzentwurf nebst Begründung v. 24.4.1954 in der Zeitschrift »Freiheitsglocke«, Hrsg.: VOS, Nr. 41 vom Mai 1954 (BtA, II–156).

23 Vgl. das Antwortschreiben Greifenhagens aus dem Ostbüro der FDP v. 8.6.1954 auf die Eingabe eines Betroffenen hin (ADL, FDP Referat Ostbüro 2564). Außerdem erschien am 26.5.1954 im Informationsdienst der Partei, Freie Demokratische Korrespondenz, 5, Nr. 35, und am 12.6.1954 im Ostdienst der FPD, dem Informationsdienst des Ostbüros, Nr. 4, der Aufruf des FDP-Bundestagsabgeordneten Wolfgang Stammberger, eine Entschädigung für die Häftlinge einzuführen (ADL).

24 Vgl. das Schreiben des Leiters der Betreuungsstelle für Flüchtlinge aus der SBZ beim SPD-Parteivorstand, Günter Nelke, an die Bundestagsabgeordnete Lisa Korspeter v. 21.6.1954 sowie den Aufruf Stephan Thomas, des Leiters des Referates für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Parteivorstand, an Herbert Wehner vom darauffolgenden Tag, die Enttäuschung der Häftlinge durch eine gesetzliche Regelung aufzufangen (AdsD, PV NB 757).

Eigentum d. Deutschen Bundestages

- 4. Mai 1955

VEREINIGUNG DER OPFER DES STALINISMUS e. V.

GESAMTDEUTSCHE LEITUNG

123

Berlin-Charlottenburg,
Richard-Wagner-Straße 51
Ruf: 34 33 22 / 23

An die

Mitglieder des Bundestages

der Bundesregierung

des Bundesrates

Bonn.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Am 14. Juli 1954 hat der Bundestag die Bundesregierung ersucht, Hilfsmaßnahmen zugunsten der politischen Gefangenen des Sowjetsystems vorzuschlagen.

Ein inzwischen der VOS zur Kenntnis gebrachter Entwurf des zuständigen Bundesministeriums sieht vor:

1. ein Rahmengesetz, zu dessen einzelnen Punkten wir erst Stellung nehmen können, wenn es im Druck vorliegt,

2.) einen Unterstützungsfonds in Höhe von 10 Mio. DM. Dieser Betrag soll in den Haushaltsplan 1955 aufgenommen und ohne Rechtsanspruch auf dem Ermessenswege zur Verteilung kommen.

Die in Aussicht genommene Ermessensregelung entspricht weder den Wünschen, noch der Größe der von den politischen Gefangenen gebrachten Opfer und ist in der vorgesehenen Form auch keinesfalls geeignet, die wirtschaftliche und soziale Wiedereingliederung der entlassenen politischen Häftlinge zu gewährleisten. Sie verschiebt den Widerstandskampf gegen den Bolschewismus von der politischen auf eine rein soziale Ebene und macht den politischen Gefangenen zum Almosenempfänger. Nur ein Rechtsanspruch auf Entschädigung, wie er anderen Personengruppen zugebilligt wurde, kann die Widerstandskämpfer in der SBZ davon überzeugen, daß ihr Kampf von den Vertretern des Deutschen Volkes wirklich anerkannt und gewürdigt wird.

Die in Aussicht genommene Regelung verletzt die Gefühle der politischen Gefangenen, weil sie nicht von der Größe des gebrachten Opfers, sondern vom sozialen Notstand ausgeht. Denn die Einkommensgrenze, bis zu der Entschädigungen gewährt werden sollen, wird den sozialen Richtsatz kaum wesentlich übersteigen und auch nicht die soziale Gesamtsituation des Einzelnen nach der Entlassung berücksichtigen.

Die Verwirrung und Rechtsunsicherheit, die dadurch hervorgerufen wurde, daß in vielen Fällen politischen Gefangenen bereits eine Entschädigung nach dem Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz ausgezahlt wurde bzw. Feststellungsbescheide erteilt wurden, wird durch eine Ermessensregelung nur noch größer werden.

Das Vertriebenenministerium machte früh seine Position klar. Eine Entschädigung lehnte es rundheraus ab, da sie der erste Schritt zur Wiedergutmachung aller Schäden darstelle, die durch das politische Regime der DDR und den von ihm initiierten gesellschaftlichen Wandel entstanden seien.[25] Später wurde immer wieder betont, daß eine rechtliche Verpflichtung, für diese Schäden zu haften, nicht bestehe. Hinter dieser Haltung stand neben fiskalischen Gründen wohl die deutschlandpolitische Bestrebung, nicht durch eine offene Honorierung des Widerstandes das Verhältnis zur DDR zu verschärfen.

Trotzdem wurde in Oberländers Haus, das sich mit dem Gesamtdeutschen Ministerium abgestimmt hatte, eine Einbeziehung der politischen Häftlinge in die Entschädigungsregelung für Kriegsgefangene vorbereitet. Hierbei deuteten sich Schwierigkeiten nicht nur rechtlicher Natur an, denn die Gefangenschaft stand oft nicht »im ursächlichen Zusammenhang mit den Kriegsereignissen«.[26] Daß vom Finanzressort Widerstand zu erwarten war, wurde bereits antizipiert.[27] Das Arbeitsministerium zog eine separate gesetzliche Regelung vor. Die Häftlinge aus dem Heimkehrer- und Kriegsgefangenenbereich herauszulösen sollte verhindern, daß ihre Besserstellung entsprechende Forderungen der Heimkehrer nach sich ziehen konnte.[28] Um trotz der Meinungsverschiedenheiten die Gesetzgebung in Gang zu bringen, ließ das Vertriebenenministerium durch die CDU/CSU-Mitglieder einen Antrag im Gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages lancieren, nach dem die Regierung prüfen sollte, welche Maßnahmen zu ergreifen seien.[29]

Im Ausschuß herrschte Einvernehmen, daß den Häftlingen geholfen werden müsse.[30] Der Antrag jedoch ging den SPD-Mitgliedern nicht weit genug. Ihre Fraktion brachte deshalb im Bundestag einen weitergehenden ein, der ausdrücklich die Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Entschädigung und Versorgung forderte.[31] Im Plenum war man sich nun einig, daß Hilfe in Form eines Gesetzes zu gewähren sei. Nur ob eine Entschädigung erforderlich sei, blieb umstritten. Die SPD warf den Regierungsparteien vor, durch ihren Antrag die Regelung zu verzögern, worauf Minister Oberländer eine Klärung »noch in dieser Woche« zusagte[32] – ein Versprechen, an das er mehrfach erinnert werden sollte.

---

25 Vgl. die Antwort des Vertriebenenministeriums v. 24.11.1953 auf eine Anfrage des Königsteiner Kreises (ADL, FDP Referat Ostbüro 2419).

26 Vgl. die Niederschrift v. 29.6.1954 eines Berichtes des Bundesvertriebenenministeriums über den Stand der Überlegungen in einer Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 24. d. M. (BA, B 150/819).

27 Ebd.

28 Vgl. Schreiben des Bundesministers für Arbeit an diesen Unterausschuß v. 30.6.1954 (ebd.).

29 Zur Zusammenarbeit von Regierung und Bundestagsmitgliedern vgl. den Sprechzettel des Bundesvertriebenenministers für die Bundestagssitzung am 14.7.1954 vom Tag zuvor (ebd.). Der Antrag wurde zur Bundestagsdrucksache Nr. 700 v. 10.7.1954 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 30, 2. Wp.).

30 Vgl. das Protokoll der 2. Sitzung des Unterausschusses Sowjetzonenflüchtlinge des Gesamtdeutschen Ausschusses am 5.7.1954 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 2. Wp.).

31 Vgl. ebd. und das Protokoll der 18. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 7.7.1954 (BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 2. Wp.) sowie den Antrag der SPD v. 10.7.1954 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 30, 2. Wp., Drucksache Nr. 701).

32 Ebd., Bd. 20, 2. Wp., 40. Sitzung am 14.7.1954, S. 1907–1910.

Denn die Meinungsfindung in der Regierung war sehr langwierig. Nach ersten Gesprächen und der Durchsicht der bereits bestehenden Hilfsleistungen blieben nach Meinung des Vertriebenenministeriums noch zwei Bereiche für eine Regelung offen: Versorgungsleistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz und eine an der Kriegsgefangenenentschädigung orientierte Hilfe. Dementsprechend legte es den Ressorts einen Gesetzentwurf vor.[33] Daraufhin sprachen sich bis auf das Finanzressort[34] alle Ministerien für eine eigenständige gesetzliche Regelung aus. Konsens bestand darüber, allen politischen Häftlingen – und nicht nur Widerstandskämpfern – bessere Versorgungsleistungen zu gewähren. Für eine Entschädigung mit Rechtsanspruch traten nur die Minister Kaiser, Hellwege (Bundesrat) und Tillmanns (besondere Aufgaben) ein, wobei Hellwege auch Bedenken gegenüber dem Begriff selbst äußerte.[35] Damit war der Rahmen für die kommende Regelung vorgegeben.

Doch auch die Frage der Entschädigung war noch nicht erledigt. Eine bloße Ausdehnung des Bundesversorgungsgesetzes erschien weiten Kreisen als nicht ausreichend. Offenbar unabhängig voneinander wurde deshalb im Vertriebenenministerium und vom Vorsitzenden des Gesamtdeutschen Bundestagsausschusses, Herbert Wehner, die Idee entwickelt, neben der gesetzlichen Versorgungsregelung einen Fonds zu schaffen, aus dem ohne Rechtsanspruch besondere Leistungen an Bedürftige vergeben werden konnten. Diese den sozialen Aspekt in den Vordergrund stellende Lösung hatte den politischen Vorteil, daß der Bundesregierung nicht vorgeworfen werden konnte, politische Sabotage zu unterstützen.

> »Niemand in der Welt kann uns verübeln, wenn wir den Opfern nichthumaner Behandlung helfen. Damit honorieren wir den Widerstand nicht.«[36]

Mit diesem Gedanken, der der Regelung die deutschlandpolitische Brisanz nahm, konnte sich das Vertriebenenministerium im Kabinett gegen Widerstände durchsetzen.[37] Der Beschluß repräsentierte einen mittleren Weg zwischen einer gesetzlichen Entschädigung mit Rechtsanspruch, wie sie vom Gesamtdeutschen Ministerium gefordert wurde, und der Ablehnung jeder Leistung aus dem Hause Schäffers. Die Diskussion um die Hilfen für Häft-

---

33 Vgl. den vom Referat I 5 ausgearbeiteten Diskussionsentwurf nebst Erläuterungen v. 6. 8. 1954, einem Schreiben an die Bundesminister vom 9. d. M. beigefügt (BA, B 150/819).

34 Der Finanzminister war gegen jede eigenständige Regelung, da sie einen Sog auf die Bevölkerung ausüben und dadurch eine Mehrbelastung für die Bundesrepublik darstellen werde. Er hob die bestehenden Leistungen hervor und leugnete eine weitergehende Verantwortung der Bundesrepublik (BA, B 150/822).

35 Vgl. das Schreiben Hellweges an Oberländer v. 16. 8. 1954 (BA, B 150/819). Vgl. die Übersicht vom Vertriebenenministerium über die Stellungnahmen der Bundesminister v. 9. 11. 1954 (BA, B 150/822).

36 Zitat Wehners in einem Vermerk von Staatssekretär Nahm über eine Besprechung mit Wehner zu dem Thema am 11. 11. 1954 vom darauffolgenden Tag (ebd.).

37 Vgl. die Notiz aus der Abteilung I des Vertriebenenministeriums über die Kabinettssitzung am 14. 12. 1954 v. 23. d. M. (ebd.). Auf einer Ressortbesprechung am 16. 11. 1954 hatten sich Wirtschafts- und Finanzministerium sowie Robert Tillmanns gegen diese Lösung ausgesprochen. Niederschrift v. 19. d. M. (ebd.).

linge lief fortan auf zwei Ebenen, der gesetzlichen, auf der die Versorgung verbessert wurde, und der des Fonds als zusätzliche Leistung für Bedürftige.

Nach dieser grundsätzlichen Entscheidung wurde am 30. März 1955 nach mehreren Beratungen vom Kabinett der Entwurf eines Häftlingshilfegesetzes aus dem Vertriebenenministerium angenommen. Bedenken dagegen, die besonders aus dem Finanzministerium kamen[38], wurden zurückgestellt.[39]

Der Entwurf definierte zunächst den betroffenen Personenkreis: die Deutschen aus der SBZ und den Vertreibungsgebieten, die »aus politischen oder nach freiheitlich-demokratischer Auffassung von ihnen nicht zu vertretenden Gründen in Gewahrsam genommen wurden« sowie deren Angehörige bzw. Hinterbliebene. Voraussetzung war, daß sie am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes in der Bundesrepublik wohnten oder, wenn sie danach hierher kamen, die Anerkennung im Sinne des BVFG erhielten (§ 1). Ausführlich wurden in § 2 Ausschlußgründe aufgezählt. Sie betrafen vor allem Personen, die sich für Kommunismus und Nationalsozialismus eingesetzt hatten, und unterstrichen dadurch den politischen Charakter des Gesetzes. Im folgenden wurden dem so umrissenen Personenkreis die Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes, des Gesetzes zur Unterhaltshilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen und des Heimkehrergesetzes zugebilligt, deren Ausschlußbestimmungen und Zuständigkeitsregelungen unangetastet blieben. Das waren Hilfen, die – wie im Laufe dieses Kapitels schon erwähnt – einem Teil der Zuwanderer bereits zustanden. In der Begründung zu dem Entwurf wurde deshalb auch deutlich gemacht, daß das Gesetz versorgungsmäßig nur eine Lücke schließe. Insbesondere die Bindung der Betreuungsgesetze an Kriegsfolgen sollte damit überwunden werden. Daher wurden die Kosten des Gesetzes auch als nicht erheblich angesehen. Ein Stichtag wurde eingeführt, um einem möglichen Anreiz zur Abwanderung entgegenzuwirken. Ausdrücklich wurde noch einmal darauf hingewiesen, daß eine rechtliche Verpflichtung zur Häftlingshilfe nicht bestehe, weshalb auch die Frage von Geldzuwendungen außerhalb des Gesetzes geregelt werde.[40]

Der Bundesrat nahm nur geringfügige Änderungen an dem Gesetz vor.[41] Ein Streitpunkt mit der Regierung blieb bis zur Verabschiedung des Gesetzes die Kompetenzregelung des Härteparagraphen, der in besonderen Fällen die Ausdehnung der gesetzlichen Maßnahmen auch auf weitere Personen erlaubte. Das Vertriebenenministerium beanspruchte sie für sich, damit eine Einheitlichkeit gewährleistet bleibe, was die Länder als Verstoß gegen die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ansahen.[42]

---

38 Hier befürchtete man, daß die in § 3 eingefügte Erweiterungsmöglichkeit des Personenkreises zu großzügig genutzt werden könnte (vgl. die Niederschrift einer interministeriellen Besprechung am 1.2. 1955 v. 3. d. M. [ebd.]).

39 Vgl. den Vermerk über die Kabinettssitzung in BA, B 136/2716.

40 Vgl. BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache Nr. 114/1955 v. 15.4. 1955.

41 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 35, Drucksache Nr. 1450 v. 11.6. 1955.

42 Vgl. ebd. und BR, sten. Ber., 140. Sitzung am 6.5. 1955, S. 101 f.

Zwischenzeitlich drang ein weiteres Problem in die Diskussion ein. Der Gesamtdeutsche Ausschuß des Bundestages forderte die Regierung auf, die Opfer des 17. Juni 1953 in das Gesetz aufzunehmen, sofern sie nicht zu dem Personenkreis gehörten.[43] Das war dann der Fall, wenn sie sich durch rasche Flucht der Festnahme entzogen hatten. Hierbei handelte es sich um ein Politikum ersten Ranges, da der Aufstand als Sinnbild des Widerstandes gegen das ostdeutsche Regime galt. Im Vertriebenenministerium hatte es offenbar Überlegungen in dieser Richtung bereits gegeben, die sich aber nicht durchsetzen konnten.[44] Das Ministerium wurde in dieser Frage auch jetzt nicht aktiv. Vermutlich hielt man dort das Problem aufgrund der geringen Anzahl von Betroffenen doch für zu unbedeutend.[45]

Bei der ersten Beratung des Entwurfs im Bundestag am 7. Juli 1955 mußte sich der Vertriebenenminister zunächst vorhalten lassen, das Gesetz über Gebühr verzögert zu haben. Schließlich war aus einer Woche ein ganzes Jahr geworden.[46] Der Bundestag mußte das Gesetz nun innerhalb einer Woche vor der Sommerpause verabschieden. Oberländer bedauerte die Verzögerung und kritisierte verhalten seine Kollegen. Die Sprecherin der SPD, Lisa Korspeter, bemängelte, daß die Entschädigung nicht Bestandteil der Regelung geworden sei und zog die gesamtdeutsche Gesinnung der Regierung in Zweifel, weil sie die rechtliche Verpflichtung zur Hilfe in Frage stelle, die sich doch schon aus der Präambel des Grundgesetzes ergebe. Der Vorwurf hatte einen solchen Stellenwert, daß Oberländer ihn nicht unbeantwortet lassen konnte. Er betonte, die Regierung habe die moralische Verpflichtung nie bestritten.[47]

Der Bundestag verabschiedete das Gesetz schon eine Woche später mit geringen Änderungen.[48] Obwohl die Ausschüsse in der Kompetenzfrage auf die Länder zugingen und eine Mischverwaltung von Bund und Ländern in der Härteregelung einführten[49], drohte das Gesetz beim zweiten Durchgang durch den Bundesrat an diesem Punkt zu scheitern. Geschickt führte Staatssekretär Nahm vom Vertriebenenministerium an, daß eine Verweisung in den Vermittlungsausschuß wegen der Sommerpause eine Verzögerung um Monate nach sich ziehe und die Betroffenen lange auf ihre Rechte und auch auf die Leistungen aus dem Fonds, der sich am Gesetz orientierte, warten müßten. Er erreichte damit trotz der prinzipiellen Bedenken die Zustimmung des Bundesrates.[50]

---

43 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 35, Drucksache Nr. 1396 v. 16. 5. 1955.

44 Vgl. den Vermerk von Ministerialrat Gossing aus dem Referat III 6 v. 20. 5. 1955 (BA, B 150/5690).

45 Eine Nachfrage bei den Ländern ergab im Sommer 1955, daß sich von den etwa 10 000 Betroffenen noch 175 in Lagern befanden (ebd.).

46 In der Presse war bereits die Verabschiedung des Gesetzes angemahnt worden. Vgl. eine Meldung des »Neckar-Echo« v. 15. 6. 1955 (BA, B 150/819) und einen Artikel der »Deutschen Zeitung« vom gleichen Tag (BA, B 136/2716).

47 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 26, 2. Wp., 95. Sitzung am 7. 7. 1955, S. 5391–5396.

48 Ebd., 98. Sitzung am 14. 7. 1955, S. 5512 f. Das Gesetz wurde ohne Aussprache einstimmig angenommen.

49 Vgl. den mündlichen Bericht des Ausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen v. 8. 7. 1955 (ebd., Anlagen, Bd. 36, 2. Wp., Drucksache Nr. 1582).

50 Allerdings mußte der Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates, von Merkatz,

Ein Fonds neben dem Gesetz

Parallel zum Gesetz wurde auch die Regelung des Fonds vorbereitet. Ende Januar 1955 hatte das Vertriebenenministerium einen Referentenentwurf für Richtlinien zusammengestellt.[51] Unbestritten war von Anfang an, daß sich die Höhe der Geldzuwendung und ihre Berechnung nach Haftdauer am Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz orientieren sollte.[52] Im Gegensatz zu dem Gesetz wurde aber kein Rechtsanspruch auf die Leistungen fixiert, es blieb bei Zahlungen aus Billigkeitsgründen.

Problematischer war es festzulegen, wer Zuwendungen erhalten sollte. Der Personenkreis sollte dem im HHG definierten entsprechen. Für den Fonds wurden 10 Mio. D-Mark veranschlagt und schließlich auch im Haushalt unter eigenem Titel aufgeführt. Bei einer Anzahl von ca. 185 000 erwarteten Berechtigten nach dem HHG wäre der Umfang des Fonds bei weitem zu klein gewesen. Zunächst wurden die Angehörigen und Hinterbliebenen ausgeschlossen und eine Mindesthaftdauer von zwölf Monaten nach dem 31. Dezember 1946 gefordert, was den Bestimmungen des Heimkehrergesetzes entsprach. Im Vertriebenenministerium nahm man eine Anzahl von etwa 25 000 Personen an, die dann noch einbezogen werden müßten. Man hoffte, daß, wenn keine Veröffentlichung der Maßnahme stattfinde, nicht alle Berechtigten einen Antrag stellen würden und so eine weitere Reduzierung der Auszahlungen möglich sei.[53] Schließlich sah der Entwurf aber eine weitere ausdrückliche Einschränkung auf *würdige* und *bedürftige* Häftlinge vor. Damit sollte einerseits dem politischen Aspekt der Hilfe Rechnung getragen werden, indem nur Widerstandskämpfer sie erhalten konnten. Andererseits wurde aber durch die Forderung der Bedürftigkeit der soziale Anstrich, den die Maßnahme wegen der politischen Implikationen erhalten sollte, betont. Darüber, welcher der Bereiche in den Vordergrund gestellt werden sollte, gingen in der Diskussion die Meinungen auseinander. Während Vertreter der SPD eine stärkere Berücksichtigung der politischen Elemente forderten, setzten sich die Sprecher der VOS für die Berücksich-

---

eine Erklärung abgeben, daß die Bundesregierung diesen Fall »nicht als Präjudiz in der Frage der Zulässigkeit der sogenannten Mischverwaltung behandeln« werde (BR, sten. Ber., 145. Sitzung am 22.7.1955, S. 259 f.).
Nordrhein-Westfalen und Bayern hatten den Antrag gestellt, die Gleichberechtigung von Bund und Ländern durch einen Vorrang der Länder zu ersetzen, allerdings ohne die Mitsprache des Bundes auszuschließen (vgl. ebd., Anlagen, Drucksachen Nr. 261/1/1955 v. 20.7.1955 und Nr. 261/2/1955 v. 21.7.1955).
Das Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen in Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) in Gewahrsam genommen wurden, v. 6.8.1955 wurde im BGBl. Teil I, Nr. 26 v. 9.8.1955, S. 498 ff veröffentlicht.

51 Vgl. die Zusammenstellung der Grundsätze für die Fondsverwaltung v. 7.1.1955 und den ersten Referentenentwurf nebst Begründung v. 25.1.1955 (BA, B 106/24889).

52 Ebd. Die Sätze betrugen 30,– D-Mark pro Haftmonat und verdoppelten sich ab dem 25. Haftmonat.

53 Vgl. die Zusammenstellung v. 7.1.1955, ebd. Das Vertriebenenministerium machte den Fonds dann aber doch publik (vgl. das Interview mit Staatssekretär Peter Paul Nahm im NWDR am 24.8.1955 [AdsD, PV NB 850]). Ein gegenteiliges Handeln hätte die Idee einer staatlichen Hilfestellung auch ad absurdum geführt.

tigung ausschließlich sozialer Gesichtspunkte bei der Mittelvergabe ein.[54] Die Häftlingsvertreter konnten sich durchsetzen: Die Richtlinien forderten neben den Ausschlußgründen des HHG, die auch bereits politische Aspekte berücksichtigten, nur, daß das Einkommen oder Vermögen unter einem bestimmten Niveau lag.[55]

Strittig war daneben vor allem, wer die Verwaltung des Fonds übernehmen sollte. Im Vertriebenenministerium strebte man eine zentrale Zuständigkeit des eigenen Hauses an, um die Einheitlichkeit der Gewährungen zu sichern.[56] Außerdem wollte man dort jede Verzögerung vermeiden.[57] Schon früh protestierten jedoch die Länder, deren Behörden sowieso die vorbereitende Arbeit für die Entscheidung im Ministerium zu treffen gehabt hätten, dagegen, daß ihre Kompetenzen ignoriert wurden.[58] Obwohl das Bundesministerium lange dagegen ankämpfte, ging die Abwicklung der Hilfszahlungen an die Länder über.[59]

Auf eine Herausgabe der Richtlinien mit dem HHG wurde im Sommer 1955 verzichtet. Es sollten zunächst die eingehenden Anträge überprüft werden.[60] Offenbar wollte man Erfahrungen mit der Anzahl der Anträge und den Voraussetzungen der Antragsteller sammeln, um anschließend die Richtlinien genau im Einklang damit und mit dem finanziellen Rahmen erlassen zu können. Zwischenzeitlich galten provisorische Richtlinien.[61] Auch im Herbst klagten die Länder noch über große Schwierigkeiten und mangelnde Erfahrung[62], aber nun erließ die Regierung Richtlinien, die keine größeren Änderungen enthielten. Sie wurden schließlich am 9. November 1955, drei Monate nach Veröffentlichung des HHG, den Behörden übermittelt.[63]

---

54 Vgl. das Kurzprotokoll über die Besprechung des Fonds am 8.2.1955 im Bundesvertriebenenministerium mit Vertretern der Fraktionen und der Ostbüros der Parteien sowie der VOS v. 9. d. M. (BA, B 106/24882).

55 Vgl. die Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen an ehemalige politische Häftlinge aus der sowjetischen Besatzungszone und ihr gleichgestellten Gebieten v. 9.11.1955 (BA, B 150/820).

56 Vgl. die Zusammenstellung der Grundsätze für die Fondsverwaltung v. 7.1.1955 und den ersten Referentenentwurf nebst Begründung v. 25.1.1955 (BA, B 106/24889).

57 Deshalb sollte die Abwicklung nicht über die Konrad-Adenauer-Stiftung vorgenommen (vgl. den Vermerk von Ministerialrat Bode vom Vertriebenenministerium v. 12.1.1955 [BA, B 106/24890]) und das Finanzressort von einer Mitwirkung ausgeschlossen werden (vgl. das Schreiben des Vertriebenenministers an Herbert Wehner, den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen, v. 6.5.1955 [BA, B 106/24882]).

58 Vgl. das Ergebnisprotokoll einer Besprechung der Richtlinien des Vertriebenenministeriums mit den Landesflüchtlingsverwaltungen am 3.2.1955 (BA, B 136/2717).

59 Vgl. das Ergebnisprotokoll einer weiteren Besprechung des Vertriebenenministeriums mit den Landesflüchtlingsverwaltungen am 5.8.1955 (ebd.).

60 Vgl. das Teilprotokoll über die Arbeitstagung der Landesflüchtlingsverwaltungen am 15./16.6.1955 im Bundesvertriebenenministerium (BA, B 106/24890).

61 Vgl. das Schreiben des Vertriebenenministeriums an die Landesflüchtlingsverwaltungen v. 21.6.1955 (BA, B 136/2717).

62 Vgl. das Ergebnisprotokoll des Vertriebenenministeriums über die Besprechung mit den Landesflüchtlingsverwaltungen am 27.10.1955 v. 4.11. (BA, B 150/823).

63 Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen an ehemalige politische Häftlinge aus der sowjetischen Besatzungszone und ihr gleichgestellten Gebieten v. 9.11.1955 (BA, B 150/820).

Bis einschließlich März 1956 wurden 15 006 Anträge auf Beihilfe gestellt, wovon gut die Hälfte erledigt waren. Von diesen waren durchschnittlich 75% positiv entschieden worden. Interessant ist, daß die Ablehnungsquote ein Süd-Nord-Gefälle aufweist: sie lag mit 6,4% in Schleswig Holstein am niedrigsten und mit 21,4% in Bayern am höchsten. Ein recht großer Anteil, 11%, galt als anderweitig erledigt. Es ist nicht klar, was sich neben dem Tod des Antragstellers dahinter verbirgt. Die positiv entschiedenen Fälle erzeugten einen Finanzbedarf von 18,5 Mio. D-Mark, das entspricht dem Budget des Fonds von zwei Jahren.[64] Es stand also zu erwarten, daß sich die Auszahlung der Beihilfen über Jahre hinziehen würde.

Auf Drängen der Betroffenen ist in der zweiten Wahlperiode mit dem Häftlingshilfegesetz ein überaus politisches Gesetz entstanden. Das klingt auf den ersten Blick paradox, gewährte das Gesetz doch lediglich Versorgungsleistungen. Aber mit der Anerkennung einer Haft in der DDR als Anspruchsberechtigung für die Versorgung, die Kriegsgefangenen zustand, stellte die Bundesrepublik »die Opfer des ›kalten Krieges‹ sowie ihre Angehörigen und Hinterbliebenen den Opfern des zweiten Weltkriegs«[65] gleich. Eine Haft in der DDR wurde der Kriegsgefangenschaft gleichgesetzt. Wie für letztere übernahm die Bundesrepublik für eine politische Gefangenschaft die Verantwortung – wenn auch, wie stets betont wurde, nur die moralische – und die sich daraus ergebenden Lasten. Die Bundesrepublik erfüllte die verfassungsmäßige Verantwortung für alle Deutschen und demonstrierte damit ihre Legitimität als einzige deutsche Regierung.

Auf eine volle Gleichstellung mit den Kriegsgefangenen verzichtete man dennoch, eben um das Gesetz politisch nicht zu brisant werden zu lassen: Es sah keine Entschädigung für die Zeit der Gefangenschaft vor. Wenn dies auch nicht de jure geschah, so wurde sie de facto doch durch die Etablierung des Fonds neben dem Gesetz eingeführt. Obwohl stets betont wurde, es handle sich dabei um eine Geldzuwendung aus Billigkeitsgründen, und daß kein Rechtsanspruch darauf bestehe, so war sie doch die verschleierte Form einer Entschädigung. Es wurde durchaus festgestellt, daß »es sich bei einer Geldzuwendung aus dem Fonds um den Ausgleich einer persönlich erlittenen Unbill handelt«.[66]

Insgesamt drücken daher die Versorgungs- und Zuwendungsmaßnahmen für politische Opfer des DDR-Kommunismus, unter denen vor allem die aktiven Gegner des Staates zu suchen sind, eine überaus deutliche Frontstellung zum ostdeutschen Staat aus. Sie sind ganz im Rahmen des Ost-West-Konflikts zu verstehen.

---

64 Vgl. die Tabelle v. 26. 4. 1956 über den Stand des Häftlingshilfefonds, die vom Referat für Fürsorgewesen (III, 3) des Vertriebenenministeriums zusammengestellt wurde (BA, B 106/29715).

65 Zum Häftlingshilfegesetz, Artikel von Oberregierungsrat Moysich vom Vertriebenenministerium im Bundesanzeiger, Nr. 172 v. 7. 9. 1955, S. 4.

66 Vgl. die Begründung zum ersten Richtlinienentwurf für den Fonds v. 25. 1. 1955 (BA, B 106/24889).

Die erste Novelle des HHG vom 13. März 1957

Schon bei den Beratungen war deutlich geworden, daß das Gesetz nicht ganz den Vorstellungen der Häftlingsverbände und der SPD entsprach. Die sozialdemokratische Fraktion brachte denn auch bereits im November 1955 einen Antrag zur Änderung des HHG im Bundestag ein. Er sah die Einbeziehung der Geldzuwendungen in das Gesetz vor, aber als Entschädigung, auf die die Betroffenen einen Anspruch haben sollten.[67] Er stellte die Zuwendung wieder ganz in den politischen Bereich und löste sie von der Bedürftigkeit.

Die Regierung hatte große Schwierigkeiten, eine Position dazu zu definieren. Zunächst überschlug sie nur die zu erwartenden Mehrkosten.[68] Ein Rechtsanspruch auf Entschädigung kam jedoch weiterhin nicht in Frage.[69] Aber die Frage, ob die Geldzuwendungen nicht in das Gesetz aufzunehmen wären, gab Anlaß zu langen Diskussionen, in denen es dem Vertriebenenminister gelang, sich geschickt gegen Widerstände aus der Regierung durchzusetzen.

Er schlug seinen Kollegen vor, daß, wenn der Antrag vom Bundestag angenommen werden sollte, als Kompromiß der 10–Mio.-Fonds in das Gesetz selbst aufgenommen werden könnte, um den weitgehenden Anträgen der Opposition den Wind aus den Segeln zu nehmen.[70] Offenbar wollte man hier nicht mehr wegen Prinzipien, die durch die Einrichtung des Fonds sowieso faktisch durchbrochen waren, eine negative Außenwirkung in Kauf nehmen und den Wünschen entgegenkommen. Finanzminister und Kanzleramt lehnten das ab, weil sie den Einbau als ersten Schritt auf dem Weg hin zu einem Rechtsanspruch auf Entschädigung auffaßten. Eine interministerielle Besprechung kam daher nicht zu dem vom Vertriebenenressort gewünschten Ergebnis.[71] Eine daraufhin arrangierte Besprechung der zentralen Ministerien mit Koalitionsvertretern aus dem Parlament sprach sich aber für die Einbeziehung aus. Der Finanzminister fühlte sich übergangen, protestierte sogleich gegen das Vorgehen seines Kollegen und hielt an seinen Bedenken fest.[72] Unbeirrt davon trieb Oberländer die Angelegenheit mit den Abgeordneten aus dem Gesamtdeutschen Ausschuß weiter. Mit Zustimmung des Vertriebenenministeriums einigte sich der Ausschuß auf einen Gesetzentwurf. Die SPD bestand dabei darauf, daß die Gewährung von Hilfe nicht mehr von der Bedürftigkeit, sondern nur noch von der Haushaltslage abhängig sein und somit jeder Häftling in ihren Genuß kommen sollte.[73] Das

67 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 38, 2. Wp., Drucksache Nr. 1837 v. 8.11. 1955.

68 Vgl. den Sprechzettel von Staatssekretär Nahm für die Bundestagssitzung am 1.12. 1955 v. Tag zuvor (BA, B 106/29713).

69 Vgl. das Schreiben Oberländers an seine Kollegen v. 3.12. 1955 (BA, B 136/2716).

70 Ebd.

71 Vgl. den Vermerk über die interministerielle Besprechung am 3.12. 1955 (BA, B 106/29713). Für das Kanzleramt vgl. den Vermerk v. 20.12. (BA, B 136/2716).

72 Vgl. die Zusammenfassung der Besprechung der Ministerien für Vertriebene, Finanzen und Gesamtdeutsche Fragen mit den Abgeordneten am 6.12. 1955 v. 8. d. M. (BA, B 106/29713), den Vermerk über die Kabinettssitzung am 20.12. 1955 (BA, B 136/2716) und das Ergebnisprotokoll einer Ressortbesprechung am 9.1. 1956 (BA, B 106/29713).

73 Vgl. das Schreiben des Vertriebenenministeriums an die Abgeordnete Maxsein v. 12.1. 1956,

bedeutete die Einführung eines faktischen Rechtsanspruches auf die Bezüge. Deshalb mußte das Finanzvolumen für die Hilfen aufgestockt werden.[74] Das entsprach auch einer Forderung des Gesamtdeutschen Ministeriums.[75] Mitglieder des Ausschusses brachten einen Entwurf für eine Erhöhung des Fonds von 10 auf 25 Mio. D-Mark im Bundestag ein[76], den der Ausschuß einen Monat später verabschiedete.[77]

Da die Regierung immer noch keine Einigung erzielte, überwies das Bundesvertriebenenministerium den Entwurf zunächst dem Bundesrat.[78] Dieser fügte vor allem auf Antrag des Flüchtlingsausschusses den Passus ein, daß sich die Reihenfolge der Beihilfeauszahlung an den Kriterien Haftdauer und sozialer Dringlichkeit orientieren sollte, was die soziale Komponente des Gesetzes hervorhob.[79]

Nun konnte sich Oberländer auch im Kabinett gegen den Finanzminister durchsetzen. Er argumentierte hauptsächlich mit der Außenwirkung der Regierung. Bei dem schlechten Eindruck, den die Regierung bereits gemacht habe, sei eine weitere Ablehnung in der Öffentlichkeit nicht vertretbar.[80] Durch die Einfügung, daß die Hilfen »nach Maßgabe der im Bundeshaushalt vorgesehenen Mittel« ausbezahlt werden sollten, machte das Vertriebenenministerium deutlich, daß es sich dabei nicht um einen Rechtsanspruch handelte. Dies machte die Zustimmung des Kabinetts leichter möglich.[81] Endlich konnte der Entwurf dem Bundestag überwiesen werden.[82]

Bei der ersten Beratung im Plenum zeigte sich, daß Oberländer die Stimmung treffend eingeschätzt hatte. Der Regierung wurde vorgeworfen, die Regelung für die Häftlinge nicht mit dem nötigen Nachdruck und weit genug vorangetrieben zu haben – und das nicht nur von der Opposition.[83]

---

den Vermerk über die Sitzung des Unterausschusses Sowjetzonenflüchtlinge des Gesamtdeutschen Ausschusses am 18. d. M. (ebd.) und den Gesetzentwurf v. 20.1.1956 (BA, B 106/29715).

74 Vgl. den Vermerk über die 47. Sitzung des Ausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 8.2.1956 v. 14. d. M. (BA, B 106/29713).

75 Vgl. den Vermerk über die interministerielle Besprechung am 3.12.1955 (ebd.).

76 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 40, 2. Wp., Drucksache Nr. 2092 v. 9.2.1956.

77 Vgl. das Protokoll der 52. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 7.3.1956 (BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 2. Wp.).

78 Vgl. den Sprechzettel für den Staatssekretär für die Kabinettssitzung am 11.4.1956 v. 9. d. M. (BA, B 106/29714) und die Überweisung an den Bundesrat (BR, sten. Ber., Anlagen, Drucksache 163/1956 v. 19.4.1956).

79 Vgl. das Kurzprotokoll über die 78. Sitzung des Bundesratsausschusses für Flüchtlingsfragen am 26.4.1956 (BA, B 106/29715), den Bericht des Bundesratsausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen v. 27.4.1956 (BtA, II–361) und das Protokoll der Bundesratssitzung am 4.5.1956 (BR, sten. Ber., 158. Sitzung, S. 156 f.).

80 Das schlechte Image der Regierung hing nicht zuletzt mit einer Äußerung Oberländers in Berlin am 14.2.1956 zusammen, aus finanziellen Gründen käme kein Rechtsanspruch auf Beihilfe für die Häftlinge in Frage. Sie löste scharfe Proteste aus und Oberländer versuchte, sie herunterzuspielen (vgl. den Vorgang in BA, B 106/29713 und 136/2717). Möglicherweise war dieser Vorfall von Oberländer bewußt lanciert, um den widerstrebenden Regierungsmitgliedern die Haltung der Öffentlichkeit zu demonstrieren.

81 Vgl. den Vorgang von Mai 1956 bis zum Vermerk über die Chefbesprechung v. 13.7.1956, bei der der Entwurf des Vertriebenenministeriums angenommen wurde (BA, B 106/29714).

82 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 44, 2. Wp., Drucksache Nr. 2637 v. 20.7.1956.

83 Vgl. ebd., Bd. 32, 2. Wp., 164. Sitzung am 11.10.1956, S. 9064–9074. Vgl. besonders den Beitrag des FVP-Abgeordneten Henn.

Obwohl sich alle in ihrem Willen, die Hilfen auszubauen, einig waren, glitt die Diskussion rasch zu einem Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition ab, der allgemein als unpassend empfunden wurde.

Die Debatte stieß noch einmal eine Diskussion um einen Rechtsanspruch auf die Beihilfe an. Die Sprecher der Regierung betonten, daß aus politischen Gründen[84] darauf verzichtet werden müsse, daß aber die faktische Hilfe die Hauptsache sei. Die SPD lehnte diese Sicht ab. Insbesondere leugnete sie, daß die DDR dadurch ein Mittel in die Hand bekäme, die Bundesrepublik zu destabilisieren. Sie kündigte einen entsprechenden Antrag im Ausschuß an. Da die Befürworter eines ausdrücklichen Rechtsanspruchs zunahmen[85], sogar in den Regierungsparteien[86], wollte der Vertriebenenminister den Druck durch eine rasche Bekanntgabe von großzügigen Richtlinien für die Ausbezahlung der Hilfen ableiten. Über die Richtlinien kam es jedoch wiederum zu einem Streit mit dem Finanzminister, der sich nicht zu früh auf bestimmte Zahlungen festlegen wollte. Die Spannungen in der Regierung hielten an und verhinderten eine Entscheidung[87], bis der Gesamtdeutsche Ausschuß auf Antrag des Unterausschusses Sowjetzonenflüchtlinge schließlich einstimmig die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf die Beihilfe beschloß.[88] Durch seine Starrheit hatte Schäffer die letzte Chance verspielt, das, was er am wenigsten wünschte, nämlich einen formellen Anspruch auf Hilfe, zu verhindern. Der Ausschuß lockerte daneben die Zuzugsfristen, die für den Bezug der Beihilfe bestanden, auf und ging damit auf Forderungen der SPD und der Verbände ein.[89]

Der Bundestag nahm die Beschlüsse des Ausschusses einstimmig an, wies jedoch den weitergehenden Antrag der SPD zur Aufhebung der Fristen ab.[90]

---

84 Oberländer verwies darauf, daß die Bundesrepublik nicht die Verantwortung für Unrechtstaten der DDR übernehmen und eine solche Regelung Auswirkungen auf andere Gesetze haben könne. Insbesondere einen Rechtsanspruch auf Leistungen aus dem Lastenausgleich fürchtete er, wohl nicht zuletzt wegen der schweren Durchsetzbarkeit in der Regierung.

85 Im Flüchtlingsausschuß des Bundesrates hatte sich Hamburg dafür eingesetzt (vgl. das Kurzprotokoll über die 78. Sitzung des Ausschusses am 26.4.1956 [BA, B 106/29715]).

86 Der FVP-Abgeordnete Henn äußerte sich im Bundestag (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 32, 2. Wp., 164. Sitzung am 11.10.1956, S. 9066) und auf einer Vorbesprechung der Koalitionsabgeordneten dementsprechend. Auch der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU, Heinrich Krone, sah hier zunächst nicht ein, warum der rechtliche Anspruch nicht gewährt werden sollte, wenn er faktisch bereits bestehe (vgl. den Vermerk über die Vorbesprechung am 5.11.1956 v. 7. d. M. [BA, B 106/29714]).

87 Vgl. den Vorgang in BA, B 106/24889.

88 Vgl. das Protokoll der 67. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen am 14.11.1956 (BtA, Gesamtdeutscher Ausschuß, 2. Wp.).

89 Vgl. das Schreiben der VOS an Herbert Wehner, den Vorsitzenden des Gesamtdeutschen Ausschusses, v. 13.9.1956 (BA, B 106/29715) und den Gesetzesvorschlag des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge v. 10.10.1956 (BA, B 106/29714). Die Abgeordnete Korspeter griff das Thema im Bundestag auf und stellte heraus, daß ein Stichtag im Gegensatz zu den Aushalteaufrufen an die Adresse der DDR-Bewohner stehe, weil er die Ausharrenden von der Hilfe ausschließe (BT, sten. Ber., Bd. 32, 2. Wp., 164. Sitzung am 11.10.1956, S. 9069).

90 Am 5.12.1956 brachte die Fraktion der SPD den Antrag Umdruck Nr. 862 im Bundestag ein, die Frist für eine Gewährung der Beihilfe ganz zu streichen (BtA, II–361). Vgl. das Protokoll der 177. Bundestagssitzung am 6.12.1956 (BT, sten. Ber., Bd. 33, 2. Wp., S. 9851 ff.).

Der Bundesrat beanstandete den Inhalt des Änderungsgesetzes nicht. Er rief gleichwohl den Vermittlungsausschuß an, und zwar wegen der im Gesetz fixierten Mischverwaltung, die er schon bei der Beratung des ursprünglichen Gesetzes beanstandet hatte. Diesmal ließ er sich nicht durch den Vertriebenenminister davon abbringen.[91] Der Vermittlungsausschuß lehnte den Antrag allerdings ab.[92] Durch diese Verzögerung konnte das Gesetz erst im März 1957 veröffentlicht werden.[93]

Die Änderung des HHG brachte die völlige Gleichstellung der Häftlinge mit den Kriegsgefangenen. Auch sie erhielten nun im Gesetz einen Anspruch auf Leistungen, die zwar nicht Entschädigungen hießen, sondern Beihilfen. Die SPD hatte ihren ursprünglichen Antrag inhaltlich durchgesetzt.[94] (Am Ende stellte sie weitergehende Forderungen, vermutlich aufgrund der Wünsche der Betroffenen.) Die Leistungen waren nun weitgehend von der Bedürftigkeit abgekoppelt, womit ihr politischer Charakter ganz in den Vordergrund rückte. Die Bedürftigkeit spielte nur noch bei der Reihenfolge der Auszahlungen eine Rolle. Trotz alledem stellte die Gesetzesänderung nach dem Aufstockungsbeschluß des Fonds auf 25 Mio. D-Mark keine zusätzliche finanzielle Belastung für den Haushalt dar.[95]

Der Bundestag stellte mit der Entscheidung für diese Fassung die politischen Bedenken gegen einen Rechtsanspruch zurück. Der Entwurf des Vertriebenenministeriums war inhaltlich faktisch identisch, nur daß er die Gewährung des Rechtsanspruchs vermied. Die Regierung war aber – insbesondere in der zweiten Phase, nachdem sich zunächst Oberländer geschickt durchgesetzt hatte – durch die innere Uneinigkeit gelähmt und konnte deshalb ihre Vorstellungen nicht wirkungsvoll einbringen oder gar durchsetzen. Die Kompromißlinie des Vertriebenenministeriums war am Finanzminister gescheitert.

Die zweite Novelle des HHG vom 16. Juli 1960

Kurz nach Verabschiedung der 1. Novelle wurde vom Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge eine neue Forderung erhoben, nämlich die Gleichstellung der Häftlinge mit den Opfern des Nationalsozialismus.[96] Diese Forderung ging sowohl was die politischen als auch die materiellen

---

91 Vgl. die Materialien in BtA, II–361, insbesondere das Protokoll der 169. Sitzung des Bundesrates am 21.12.1956 (BR, sten. Ber., S. 479 ff.).

92 Vgl. den Bericht des Vermittlungsausschusses (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 48, 2. Wp., Drucksache Nr. 3172 v. 6.2.1957).

93 Erstes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen in Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) in Gewahrsam genommen wurden, v. 13.3.1957 (BGBl Teil I, Nr. 6 v. 14.3.1957, S. 165 ff.).

94 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 38, 2. Wp., Drucksache Nr. 1837 v. 8.11.1955.

95 Das gab auch der Finanzminister zu. Vgl. den Vermerk des Vertriebenenministeriums v. 20.12.1956 (BA, B 106/29716).

96 Vgl. die Zusammenstellung der Anliegen des Gesamtverbandes auf der Delegiertenversammlung in Alzey am 1./2.6.1957 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2495).

Implikationen anging weit über den Rahmen des bestehenden Gesetzes hinaus. Andere Organisationen schlossen sich an[97], bis schließlich auf Drängen aller Häftlingsvereinigungen Berlins – die großen Parteien besaßen hier alle eine solche, wohl weil sich überdurchschnittlich viele Häftlinge in der Stadt aufhielten[98] – der Senat sich des Anliegens annahm und es nach Bonn weiterleitete.[99] Die Gleichstellung mit den NS-Opfern, die eine Übertragung der Bestimmungen des Bundesentschädigungsgesetzes (BEG) auf die Häftlinge aus der DDR bedeutet hätte[100], wurde damit begründet, daß beide Gruppen den gleichen Tatbestand erfüllten: Beide seien aufgrund ihrer Haltung politisch verfolgt worden.[101] Allerdings sollten nicht alle bisher unter das HHG fallenden Personen diese höheren Leistungen erhalten, da seine Ausschlußbestimmungen als zu gering angesehen wurden. Die Leistungen nach dem BEG sollten tatsächlich nur politischen Gefangenen, Widerstandskämpfern, zugute kommen.[102]

Im Vertriebenenministerium, in dem in der 3. Wahlperiode ein eigenes Referat für die Häftlinge eingerichtet wurde, das Oberkriegsgerichtsrat a.D. Wulle unterstellt war[103], wurden diese Vorschläge abgelehnt. Der Hauptgrund dafür war die Befürchtung, daß die Heimkehrer und Kriegsgefangenen, an deren Versorgung sich die Leistungen für Häftlinge bislang orientierten, mit ähnlichen Forderungen nachziehen würden und so die Mehrkosten für den Bund erheblich wären. Es wurde aber auch wieder auf die fehlende Verpflichtung hingewiesen, für die Taten des ostdeutschen Regimes einzustehen und sie zu entschädigen. Dies sei Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers.[104]

Da die SPD sich nun allgemein des Themas annahm[105] und die FDP Initiativen zur Besserstellung von beschädigten Häftlingen im Schwerbeschädigtengesetz ergriff[106], sah sich die Regierung aber unter erhöhten Druck

---

97 Vgl. das Schreiben des Verbandes politischer Sowjet-Gefangener (VPS), einer Absplitterung der Vereinigung der Opfer des Stalinismus, an den Kanzler v. 31.7.1957 (BA, B 136/2717).

98 Vgl. die Tabelle der gestellten Anträge aus dem Bundesvertriebenenministerium v. 26.4.1956 (BA, B 106/29715).

99 Vgl. die Schreiben des Berliner Senators für Arbeit und Sozialwesen an Oberländer v. 28.8. und 16.10.1957 (BA, B 106/29721). Die verschiedenen Berliner Organisationen schlossen sich am 26.8.1958 zu einem Aktionsausschuß der Berliner Häftlingsverbände zusammen, in dem die entsprechenden Organisationen der drei führenden Parteien offenbar mitarbeiteten (vgl. die Denkschrift des Aktionsausschusses v. 20.4.1960 [BtA, III–215]).

100 Der Beihilfebetrag für einen Haftmonat wäre danach von 30,– auf 150,– D-Mark gestiegen.

101 Vgl. das Rundschreiben der vereinigten Arbeitsgemeinschaften der ehemaligen politischen Häftlinge bei den Landesverbänden der CDU, SPD und FDP in Berlin v. 4.12.1957 (BA, B 106/29721).

102 Vgl. das Schreiben des Berliner Senators für Arbeit und Sozialwesen an Oberländer v. 16.10.1957 (ebd.).

103 Vgl. BA, Findbuch B 150, S. VIII.

104 Vgl. den Entwurf einer Stellungnahme zu dem Vorschlag aus Berlin v. 5.11.1957, den Vermerk über die Besprechung mit politischen Häftlingen am 5.12.1957 (BA, B 106/29721) und den Vermerk des Referates I 4 v. 7.3.1958 (BA, B 150/2503).

105 Vgl. das Schreiben des Arbeitskreises politischer Häftlinge der Berliner CDU an Oberländer v. 3.4.1958 (BA, B 106/29721).

106 Vgl. die Anträge, die die Fraktion der FPD am 16.4.1958 im Bundestag einbrachte (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 57, 3. Wp., Drucksachen 329, 330 und 331). Diese Probleme sollten in-

gesetzt. Nachdem der Vertriebenenminister zunächst gegen jede Änderung war[107], setzte er sich für eine Auflockerung der Bestimmungen des Gesetzes ein. Die Fristen sollten erweitert und die Leistungen als Starthilfe erhöht werden. Um ein Übergreifen auf andere Geschädigtengruppen zu vermeiden, betrieb er nun selbst die Abkopplung von den Kriegsgefangenen, indem er auf die unterschiedliche politische Qualität der Haft hinwies. Die Angleichung an das BEG wurde weiter abgelehnt.[108]

Das Vertriebenenministerium saß aber wieder einmal zwischen allen Stühlen. Während selbst Teile der CDU eine erhebliche Verbesserung der Häftlingsversorgung forderten[109], konnte Oberländer weder im Kabinett noch in der CDU/CSU-Fraktion eine Initiative durchsetzen.[110] Erst als die SPD einen Antrag im Bundestag eingebracht hatte, die Leistungen für die Häftlinge an das BEG anzupassen,[111] konnte er durch die Einschränkung des eigenen Gesetzentwurfs eine Einigung der Ressorts erzielen[112] und ihn im Kabinett durchsetzen.[113]

Der Entwurf entkoppelte die Leistungen für die Häftlinge nominell vom Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz, wenn sie faktisch auch weitgehend gleich blieben. Die Eingliederungshilfe wurde jedoch für Häftlinge, die nach 1957 in die Bundesrepublik kamen und mehr als vier Jahre inhaftiert gewesen waren, deutlich erhöht. Für diese Personen wurde auch die sechsmonatige Frist des Zuzugs in die Bundesrepublik nach der Entlassung außer Kraft gesetzt. Die Leistungsverbesserung orientierte sich also an der Haftdauer. Offiziell wurde der Stichtag, 1. Januar 1958, damit begründet, daß die Eingliederung mittlerweile schwieriger geworden sei als Anfang der fünfziger Jahre – eine Ansicht, die jeder Statistik über die Lage in der Bundesrepublik widerspricht. Die Opposition vermutete dahinter finanzielle Gründe[114],

---

nerhalb des Schwerbeschädigtengesetzes geregelt werden. Sie wurden aber bis zur Novelle des HHG nicht gelöst, da erst das Ende mehrerer schwebender Gerichtsverfahren abgewartet werden sollte.

107 Vgl. den Entwurf einer Stellungnahme zu dem Vorschlag aus Berlin v. 5.11. 1957 (BA, B 106/29721).

108 Vgl. den Vermerk des Referates IV 3 v. 24.3. 1958, das Schreiben des Vertriebenenministers an seine Kollegen v. 14.5. 1958, den Vermerk des Staatssekretärs für Oberländer v. 30.5. 1958 sowie den Vermerk des Referates IV 3 v. 26.9. 1958 (ebd.).

109 Vgl. das Schreiben der Berliner CDU an das Vertriebenenministerium v. 4.10. 1958 und den Vermerk des Staatssekretärs über eine Besprechung mit CDU-Bundestagsabgeordneten am 10.12. 1958 vom folgenden Tag (ebd.).

110 Vgl. die Niederschrift über die Ressortbesprechung am 20.5. 1958 v. 24. d. M. (ebd.), die ablehnende Haltung des Kanzleramtes in dem Vermerk v. 26.9. 1958 (BA, B 136/2716), die Skepsis des Fraktionsvorsitzenden der Union, Krone, in dem Vermerk Nahms v. 3.10. 1958 über eine Besprechung am 2. d. M. (BA, B 106/29721), die Ablehnung des Arbeitsministers in seinem Schreiben v. 6.12. 1958 an das Kanzleramt (BA, B 136/2716) und den erneuten Versuch des Vertriebenenministers, die Unionsfraktion zu einer Initiative zu bewegen (Schreiben an die CDU-Bundesgeschäftsstelle v. 12.12. 1958 [BA, B 106/29719]).

111 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 60, 3. Wp., Drucksache Nr. 800 v. 20.1. 1959.

112 Vgl. den Vermerk über die Besprechung von Vertretern der Bundesministerien für Vertriebene, der Finanzen, des Innern, für Arbeit und für Gesamtdeutsche Fragen am 23.2. 1959 vom Tag darauf (BA, B 106/19719).

113 Vgl. die beschlossene Fassung des Gesetzes nebst Begründung v. 6.3. 1959 (ebd.).

114 Vgl. die schriftliche Begründung des Gesetzentwurfs zum Zweiten Änderungsgesetz des

denn damit wurden die vorher Zugezogenen von den erhöhten Leistungen ausgeschlossen. Für sie sollte für den Fall der Bedürftigkeit ein Fonds neben dem Gesetz eingerichtet werden. Nochmals wurde betont, daß eine Entschädigung nicht möglich sei.

Der Bundesrat akzeptierte den Vorschlag im wesentlichen.[115] Die Verbände waren jedoch mit dem Entwurf überhaupt nicht zufrieden.[116] Die FDP brachte einen Gegenvorschlag im Parlament ein, der, wie der Entwurf der SPD, die Gleichstellung mit dem BEG forderte, allerdings ohne das Gesetz selbst zu nennen.[117]

In Anbetracht dieser Situation wurde im Vertriebenenministerium der Gedanke aufgegriffen, der zu Beginn geäußert worden war: die Häftlingsgruppe zu teilen.[118] Der Staatssekretär war aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten und des Verwaltungsaufwandes dagegen, empfahl sie aber doch wegen der finanziellen und politischen Vorteile. Indem die automatisch Arrestierten, darunter fielen auch in der Bundesrepublik als leicht belastet eingestufte Nationalsozialisten[119], gegenüber den Widerstandskämpfern, die sich individuell und aktiv engagiert hatten, nicht bessergestellt wurden, verringerte sich auch die Gefahr, daß die Kriegsgefangenen mit einer ähnlichen Forderung nachziehen konnten.[120] Letzteres war offenbar immer noch die Hauptsorge im Ministerium. Außerdem hatte sich der Finanzminister bereits für die Aufspaltung ausgesprochen.[121]

Nach dieser Vorgabe entschied sich der Gesamtdeutsche Ausschuß dazu, den Entwurf grundlegend umzuarbeiten. In einem neuen § 9b wurden demjenigen, der »nur wegen seines persönlichen Verhaltens nach dem 8. Mai 1945«[122] inhaftiert worden war, besondere Leistungen zuerkannt, die aber unter denen des BEG lagen. Daneben wurden noch weitere Bestimmungen geändert, die Ziele von Kritik waren.[123] »Die Mehrheit des Ausschusses«,

---

HHG der FDP (Drucksache Nr. 1118) durch Wolfgang Mischnick v. 11.6.1959 (BT, sten. Ber., Bd. 43, 3. Wp., 74. Sitzung, Anlage 2, S. 4059 f.).

115 Vgl. BR, sten. Ber., 204. Sitzung am 17.4.1959, S. 67 f. und BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 62, 3. Wp., Drucksache Nr. 1111 v. 21.5.1959.

116 Vgl. das Telegramm der VPS an Adenauer v. 22.5.1959 (BA, B 136/2716) und den Vermerk des Vertriebenenministeriums über die Sitzung der Sozialausschüsse des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge am 3.7.1959, bei der der CDU-Bundestagsabgeordnete Ernst Eichelbaum den Entwurf kritisierte (BA, B 106/29719).

117 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 62, 3. Wp., Drucksache Nr. 1118 v. 27.5.1959.

118 Vgl. das Schreiben des für die Häftlinge zuständigen Referates, IV 3, an den Staatssekretär v. 19.9.1959 (BA, B 106/29720).

119 Vgl. den Ergänzungsbericht zu der Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Gesamtdeutschen Bundestagsausschusses am 19.11.1959, der die Stellungnahme eines Dr. P. Köhler wiedergibt (ebd.).

120 Vgl. das Schreiben von Staatssekretär Nahm an Josef Arndgen, den Vorsitzenden der sozialpolitischen Ausschüsse der CDU, v. 13.10.1959 (ebd.).

121 Das war nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre nicht zu unterschätzen. Vgl. den Vermerk über die Besprechung mit dem Finanzministerium am 24.9.1959. Der Arbeitsminister und der Minister für Gesamtdeutsche Fragen äußerten allerdings Bedenken. Vgl. die Vermerke über Besprechungen v. 25.9. und 1.10.1959 (ebd.).

122 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 68, 3. Wp., Drucksache Nr. 1855 v. 18.5.1960: Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen. Zitat S. 3.

123 Gestrichen wurde die Sechs-Monats-Frist für die Wohnsitznahme in der Bundesrepublik

also die Vertreter der Regierungsparteien, betonten, »mit dem Entwurf an die Grenze dessen gegangen [zu sein], was der Gesetzgeber verantworten kann«.[124]

Der Bundestag nahm diesen Entwurf mit einer Enthaltung an. Das bedeutete aber nicht, daß alle Parteien damit einverstanden waren. Er hatte sich nach den langen Beratungen als einzig möglicher Kompromiß herausgeschält. Die Opposition bemängelte die Halbherzigkeit der Novelle und daß die Regierung die Hilfeleistung zu sehr von fiskalischen Überlegungen abhängig gemacht habe.[125] Die SPD hatte sogar den Antrag eingebracht, ein ganz neues Gesetz zu schaffen, das die Bindung des HHG an die anderen Versorgungsgesetze lösen sollte.[126]

Der Flüchtlingsausschuß des Bundesrates war ganz anderer Meinung und hielt den § 9b für eine bedenkliche Ausweitung, stimmte dem Gesetz dann aber doch zu.[127] Diesem Votum schloß sich das Plenum des Bundesrates an.[128]

Mit der zweiten Novelle des HHG wurde dessen politische Bedeutung noch deutlicher in den Vordergrund geschoben, was zeitgenössisch bereits gesehen wurde.[129] Die wegen persönlichen Engagements Inhaftierten wurden bessergestellt als diejenigen, die aufgrund der Zugehörigkeit zu einer in der DDR aus ideologischen Gründen verfolgten Gruppe arrestiert wurden. Interessanterweise spielte das politische Argument, wie die Novelle auf die DDR wirken werde, bei den Diskussionen keine Rolle mehr. Möglicherweise war dies Ausdruck eines gewachsenen Selbstbewußtseins der Bundesrepublik.

Die Regierung hatte versucht, die Maximalforderung der Gleichstellung mit den Opfern des Nationalsozialismus aus rechtlichen und praktischen Gründen abzublocken, obwohl sie durchaus auf der Linie des Kalten Krieges zu liegen scheint. Inhaltliche Bedenken wurden auch von dieser Seite dagegen nicht laut. Schließlich mußte sie jedoch den Vorschlägen immer mehr

---

nach der Entlassung auch in § 9a, die von der Regierung vorgesehene Höchstgrenze von 8 000,– D-Mark Hilfe pro Häftling und der Stichtag (1. 1. 1958) in § 9b. Außerdem wurde die Beihilfe nach § 9b günstiger berechnet und den Behördenleitern Ausschüsse zur Erleichterung der Entscheidung, ob ein Häftling nach § 9a oder § 9b Beihilfe erhalten soll, zur Seite gestellt.

124 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 68, 3. Wp., Drucksache Nr. 1855 v. 18. 5. 1960, S. 3.

125 Vgl. ebd., Bd. 46, 116. Sitzung am 20. 5. 1960, S. 6655–6663.

126 Vgl. Umdruck Nr. 613 v. 17. 5. 1960 (BtA, III–215).

127 Vgl. das Kurzprotokoll der 108. Sitzung des Flüchtlingsausschusses des Bundesrates am 27. 5. 1960 (BA, B 106/29720).

128 Vgl. BR, sten. Ber., 220. Sitzung am 10. 6. 1960, S. 412 f.
Bayern widersprach der Einführung von Ausschüssen bei den Behörden (vgl. den Antrag v. 9. 6. 1960 [ebd., Anlagen, Drucksache 152/1/1960]), der Antrag wurde aber abgelehnt.
Das Zweite Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen in Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) in Gewahrsam genommen wurden, v. 16. 7. 1960 wurde im BGBl. Teil I, Nr. 37 v. 23. 7. 1960, S. 561 ff. veröffentlicht.

129 Vgl. die Ausführungen Ernst Eichelbaums auf dem Parteitag der Exil-CDU in Braunschweig am 11. 3. 1961 (ACDP, III–013–704).

entgegenkommen. Die Endfassung war aus ihrer Sicht eine Gratwanderung zwischen maximaler Besserstellung und ihrer großen Sorge, der Verhinderung vom sehr kostenintensiven Nachziehen anderer Geschädigtengruppen auf das Niveau von Leistungen, das den Häftlingen zustand.

c) Resümee

Im Untersuchungszeitraum wurde die Versorgung der ehemaligen Häftlinge aus der DDR beständig verbessert. Seit dem Inkrafttreten des HHG 1955 waren sie als eigenständige, sui generis zu Leistungen berechtigte Gruppe anerkannt. Sie erhielten nun einen Anspruch auf Versorgungsleistungen. Neben dem Gesetz wurde eine weitere Leistung geschaffen, die Möglichkeit der Gewährung von materieller Eingliederungshilfe. Ihrer Art nach entsprach sie jedoch eher einer Haftentschädigung, wurde aber aus politischen und rechtlichen Gründen nicht so deklariert. Sie wurde durch die Novellen des HHG in das Gesetz einbezogen und ausgebaut.

Die Forderungen der Interessenvertretungen der Häftlinge lagen in den meisten Fällen über dem, was die Regierung aus politischen oder finanziellen Gründen zu gewähren bereit war. Gleichwohl konnten die Verbände im Laufe der Jahre eine Reihe ihrer Forderungen als erfüllt verbuchen, so zum Beispiel die Einführung eines Rechtsanspruchs auf die Eingliederungsbeihilfe für die Haftzeit. Die Verbände orientierten sich bei den Forderungen stets an Leistungen von Geschädigtengruppen, die gewisse Parallelitäten zu dem eigenen Schicksal aufwiesen. Daß dies nicht aus Überzeugung über die Gleichartigkeit des Sachverhaltes geschah, sondern um eine Erhöhung der Leistungen durchzusetzen, zeigt der Wandel in der Verbandsargumentation nach der ersten Novelle des HHG: Mit ihr war das Leistungsniveau der Kriegsgefangenenversorgung und -entschädigung erreicht, fortan wurde die Parallelität zu den Opfern des Nationalsozialismus herausgestellt, die materiell bessergestellt waren.

Obwohl das HHG von seiner Anlage her – Sicherstellung der Versorgung und Gewährung von Starthilfen – ein Eingliederungsgesetz war, so war diese Bedeutung trotzdem zweitrangig. In erster Linie hatte es politische Bedeutung: Es gewährte denjenigen besondere Leistungen, die in der DDR Opfer des Unrechtsregimes geworden waren. Insbesondere den Kämpfern für Freiheit und Demokratie sollten diese Vergünstigungen zukommen, was durch die zweite Novelle, die die Gruppe der ehemals Inhaftierten noch einmal teilte, besonders herausgestellt wurde.

Unterstrichen wurde die politische Bedeutung des Gesetzes durch die für ein Betreuungsgesetz geringe Zahl derjenigen, die daraufhin direkte finanzielle Hilfen erhalten konnten. Bis zum 31. Dezember 1960 wurden 55 107 Anträge nach § 9a und b des HHG gestellt, von denen 42 957 (das entspricht 78%) erledigt waren. Davon wiederum waren 73,1% positiv entschieden und 15,3% negativ.[130] In 29 068 Fällen erhielten die Antragsteller Leistungen nach

130 Der Rest war »anderweitig erledigt«. Zu dieser Problematik siehe oben.
Rechnet man den Anteil der positiv entschiedenen Anträge auf die gestellten um, so wären

§ 9a. Insgesamt wurden dafür 64,5 Mio. D-Mark ausbezahlt, das entspricht durchschnittlich 2220,– D-Mark. Nach § 9b erhielten 2336 Personen Beihilfe. Bei insgesamt 6,7 Mio. D-Mark sind das pro Antragsteller durchschnittlich zusätzlich 2883,– D-Mark.[131] Die Bezüge verdoppelten sich nach § 9b also für Personen, die wegen aktiven Widerstands inhaftiert worden waren. Auffällig ist die unterschiedliche Handhabung der Anerkennung nach § 9b in den einzelnen Ländern: Während Schleswig-Holstein nur bei 0,5% der positiven Anträge einen Anspruch nach § 9b anerkannte, waren es in Hessen 19,4%.[132] Der Ermessensspielraum des Gesetzes wurde von den Ländern voll ausgenutzt.

5. Ein Lastenausgleich für die Zuwanderer?

Wenn der Lastenausgleich auch nicht die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllte und seine materielle Bedeutung gering blieb, so galt er doch »als Symbol für die geglückte Integration der Vertriebenen«.[1] Diese Aufwertung des Gesetzes mußte seine Attraktivität für andere Geschädigtengruppen, die keine Leistungen erhielten, noch erhöhen.

Eine solche Gruppe stellten die Zuwanderer aus der SBZ/DDR dar. Auch sie wünschten eine Einbeziehung in den Lastenausgleich. Aber erst in der dritten Wahlperiode wurde für sie die Realisierung dieses Anliegens greifbar. Die Bemühungen um einen Ausgleich auch ihrer Schäden setzten allerdings schon früh an und liefen bald zweigleisig: Es stellte sich nämlich zunächst das Problem, wie günstiger adäquate Leistungen erreicht werden konnten. Kam eine Ausdehnung des bestehenden Lastenausgleichs in Frage oder sollte eher eine eigene Regelung für die Zuwanderer geschaffen werden?

---

von den bis 1960 gestellten Anträgen ca. 40300 positiv entschieden worden. Damit hätte gut 1% *aller* Zuwanderer – nicht nur der Häftlinge – einen Anspruch auf die Hilfen erhalten.

131 Statistik des Vertriebenenministeriums (BA, B 106/22625). Das Volumen der Mehrkosten für die Novelle dürfte sich damit tatsächlich in dem vom Vertriebenenministerium 1958 gesteckten Rahmen von 20 Mio. D-Mark pro Jahr gehalten haben (vgl. den Vermerk v. 17.12.1958 [BA, B 136/2716]).

132 Für die anderen Länder ergeben sich folgende Werte:

Bayern	1,4%
Nordrhein-Westfalen	2,5%
Saarland	4,3%
Rheinland-Pfalz	5,7%
Hamburg	6,8%
Baden-Württemberg	6,8%
Niedersachsen	10,5%

Bremen hatte von 336 positiv entschiedenen Anträgen keinen nach § 9b anerkannt. Eigene Berechnung nach den Tabellen der Statistik des Vertriebenenministeriums (BA, B 106/22625).

1 Vgl. zu Entstehung, Inhalt und Bedeutung des Lastenausgleichs die Arbeit von R. SCHILLINGER, 1985, besonders S. 298.

a) Die Berücksichtigung der Zuwanderer im Lastenausgleich

Das Soforthilfegesetz vom 8. August 1949

Die Zuwanderer bemühten sich intensiv um eine Einbeziehung in das Feststellungsgesetz und das Lastenausgleichsgesetz. Schon gegen die Nichtberücksichtigung ihrer Gruppe im Soforthilfegesetz, dem ersten Schritt zum Lastenausgleich, vom August 1949 hatte sich Protest der Zuwanderer erhoben.[2] Darauf war ihnen vom Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen die Einbeziehung in den Lastenausgleich zugesagt worden.[3]

Das Feststellungsgesetz vom 21. April 1952

Bei den Beratungen des Feststellungsgesetzes, das die Vertreibungs- und Kriegssachschäden rechtlich verbindlich fixieren sollte, das also die Voraussetzung für den Lastenausgleich bildete, wurde eine Ausdehnung auf die Zuwanderer aus der SBZ erst in den Ausschüssen des Bundestages erwogen. Die AGVS sah eine Verpflichtung zur Entschädigung sowohl der Kriegs- als auch der Enteignungsschäden durch die Bundesrepublik, da sie als Kriegsfolgen anzusehen seien und die Bundesrepublik die Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches angetreten habe. Außerdem wurde geschickt auf für die junge Bundesrepublik wichtige Implikationen verwiesen: die innenpolitische Stabilisierungsfunktion und die außenpolitische Bedeutung einer Einbeziehung.[4] Obwohl die Forderungen Fürsprecher im Gesamtdeutschen Ministerium[5], der SPD[6] und Teilen der FDP[7] fanden, blieben sie dennoch unberücksichtigt. Mit dem Vertriebenenminister war der Ausschuß der Meinung, daß die Einbeziehung eine Teilnahme an der Entschädigung präjudiziere, die aber aufgrund der finanziellen Belastung vielleicht nicht möglich sei und in diesem Falle Enttäuschungen hervorrufen werde.[8] Neben fiskalischen Gründen waren es wohl vorwiegend die Eigeninteressen der Vertriebenen – erinnert sei an ihre Dominanz im Vertriebenenministerium und den

---

2 Vgl. ein Schreiben der Landsmannschaft Berlin-Brandenburg an den Bundespräsidenten v. 17.9.1949 (BA, B 137/207).

3 Vgl. die Antwort des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen v. 15.11.1949 (ebd.).

4 Innenpolitisch werde eine Ablehung zur Enttäuschung der Flüchtlinge und langfristig zu ihrer Abwendung vom Staat führen, außenpolitisch zu einer Verringerung der Hilfsbereitschaft, da Deutschland sich seiner Opfer nicht selbst annehme. Vgl. das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin – Arbeitsausschuß – an die Bundestagsfraktionen und -ausschüsse, die Bundes- und Landesregierungen und den Bundesrat v. 2.1.1952 sowie dessen Anlagen, ein Schreiben der AGVS an die Regierungsmitglieder v. 24.10.1950 sowie eines an Regierung und Bundestag v. 29.9.1951 (AdsD, PV NB 850).

5 Vgl. das Kurzprotokoll der 2. Sitzung des Unterausschusses Feststellung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 5.7.1951 (BtA, I–289).

6 Vgl. einen entsprechenden Hinweis im Rundbrief Nr. 11 der AGVS v. 28.11.1951 (AdsD, PV NB 855).

7 Vgl. die Freie Demokratische Korrespondenz, den Informationsdienst der FDP, 2, Nr. 52 v. 8.8.1951 (ADL).

8 Vgl. das Kurzprotokoll der 4. Sitzung des Unterausschusses Feststellung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 18.7.1951 (BtA, I–289).

entsprechenden Ausschüssen des Bundestages –, die knappen Ressourcen nicht teilen zu müssen, die die Einbeziehung verhinderten.[9] Im Bericht des Ausschusses im Bundestag wurde demgegenüber der qualitative Unterschied zwischen Vertriebenen und Flüchtlingen herausgestellt, der die Gleichstellung verbiete. Der Berichterstatter ergänzte jedoch, daß diese Materie »mit tunlichster Beschleunigung ... in einem Spezialgesetz geregelt werden muß, das den besonderen Verhältnissen dieser Gruppe in angemessener Weise Rechnung trägt«.[10]

Die Flüchtlingsverbände, die ihre Wünsche bereits reduziert hatten[11], sahen in einem Sondergesetzentwurf eine »unbefristete Vertagung und damit keine Lösung unseres Problems«.[12] Nicht zu Unrecht, wie sich herausstellen sollte.

Bei der Behandlung des Gesetzes im Bundesrat konnten sie noch einmal Hoffnung schöpfen. Auf Antrag Schleswig-Holsteins wurde knapp die Einfügung der Deutschen aus der DDR beschlossen.[13] Der Vermittlungsausschuß lehnte diese Änderung jedoch ab.[14]

Das Lastenausgleichsgesetz vom 14. August 1952

Parallel zur Feststellung versuchten die Vertreter der Zuwanderer aus der DDR bei den Beratungen des Lastenausgleichsgesetzes (LAG) die Gleichstellung mit den Vertriebenen durchzusetzen.[15] Das war umso hoffnungsloser, je deutlicher sich ihre Ausklammerung aus der Feststellung abzeichnete, die eine Voraussetzung für Entschädigungsleistungen bildete.

Schon die frühen Entwürfe des LAG waren wie das spätere Gesetz konzipiert: ohne Berücksichtigung der Zuwanderer. Das federführende Finanzministerium konnte sich gegen das Vertriebenen- und das Gesamtdeutsche Ressort durchsetzen, die zunächst eine Einbeziehung der Aufgenommenen wünschten.[16] Allerdings sollten sie aus einem zu schaffenden Härtefonds

---

9 Entsprechende Vermutungen hegte auch die AGVS. Vgl. ihr Rundschreiben Nr. 9 v. 27.9. 1951 (BA, B 136/796). Vgl. auch die Meinungsverschiedenheiten, die sich zwischen Vertretern der Vertriebenen und der Deutschen aus der DDR innerhalb der FDP ergaben. Schreiben von Erika Fischer, Bundesgeschäftsstelle der FDP, an den FDP-Bundestagsabgeordneten und Vertriebenen Hubertus von Golitschek v. 5.12. 1951 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2567).

10 BT, sten. Ber., Bd. 9, 1. Wp., 178. Sitzung am 5.12. 1951, S. 7339 f.

11 Die AGVS hatte die Forderung auf Berücksichtigung von Enteignungs- und Sozialisierungsschäden fallengelassen und hielt nur an der Feststellung von Kriegssach- und Fluchtschäden fest (vgl. das Kurzprotokoll der 4. Sitzung des Unterausschusses Feststellung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 18.7. 1951 [BtA, I–289] und das Schreiben der AGVS an Erika Fischer v. 11.9. 1951 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2494]).

12 Schreiben der AGVS an Regierung und Bundestag v. 29.9. 1951 (als Anlage zum Schreiben v. 2.1. 1952) (AdsD, PV NB 850).

13 Vgl. BR, sten. Ber., 75. Sitzung v. 20.12. 1951, S. 846–851.

14 Vgl. den mündlichen Bericht des Vermittlungsausschusses v. 6.2. 1952 (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 15, 1. Wp., Drucksache Nr. 3064). Am 23.4. wurde das von Bundestag und -rat akzeptierte Gesetz über die Feststellung von Vertreibungsschäden und Kriegssachschäden v. 21.4. 1952 veröffentlicht (BGBl. Teil I, Nr. 17, S. 237–246).

15 Vgl. Anm. 4 und die Eingaben in BA, B 136/1418.

16 Vgl. den Vermerk über eine Referentenbesprechung von Vertretern des Finanz-, Vertriebe-

»für eine beschränkte Zeit« noch zu bestimmende Leistungen erhalten können.[17] Die vom Kabinett verabschiedete Fassung sah keine zeitliche Begrenzung mehr vor und stellte die Deutschen aus der SBZ – die Abgrenzung des Personenkreises entsprach der Definition des Notaufnahmegesetzes – ganz in den Vordergrund der Härteklausel. Begründet wurde die Minimallösung wieder mit der Ungleichheit der Tatbestände und den sich daraus ergebenden und nicht zu überblickenden finanziellen Lasten. Auch staatsrechtlich sei dieses Vorgehen gedeckt, da der Bund trotz der Kontinuität von Reich und Bund nicht für alle Schäden, insbesondere nicht für Sozialisierungsschäden in der DDR, aufzukommen habe. Billigkeitsgründe und politische Erwägungen hätten dennoch zu einer Berücksichtigung geführt.[18] Ganz verprellen wollte man das politische Potential, das die Zuwanderer darstellten, wohl doch nicht, zumal die Gefahr einer Radikalisierung noch häufig aufgezeigt wurde.

Der Lastenausgleichsausschuß schränkte den in den Härtefonds einbezogenen Personenkreis ein, indem er die enge Definition des Sowjetzonenflüchtlings aus dem Gesetz zu Art. 131 GG übernahm, die zu diesem Zeitpunkt auch noch für das BVFG zur Debatte stand. Die Flüchtlinge erhielten weiter keinen Rechtsanspruch auf die nun auch aufgeführten Leistungen.[19] Die Gewährung hing von der Bedürftigkeit ab. Eine Rechtsverordnung sollte Näheres bestimmen.[20] In dieser Form wurde der entsprechende Paragraph (301) angenommen.[21] An Mitteln wurden für den Härtefonds und die weitere wirtschaftliche und soziale Förderung von Geschädigten (§ 302) jährlich 150 Mio. D-Mark vorgesehen (§ 323).[22] Das entsprach 7% des Jahresaufkommens des Ausgleichsfonds.[23]

Feststellungsgesetz und Lastenausgleichsgesetz schlossen schließlich die Zuwanderer aus der DDR von dem eigentlichen Ausgleich ganz aus. Zugebilligt wurden ihnen lediglich soziale Hilfen. Damit konnten sie an dem qualitativen Sprung von sozialer Fürsorge zur zumindest deklaratorischen Entschädigung der Verluste, den der Lastenausgleich darstellte, nicht partizipieren.

Die Betroffenen und auch die SPD waren entsprechend unzufrieden mit dem LAG. Während die KPD in der zweiten Lesung im Bundestag gegen die

---

nen- und Gesamtdeutschen Ministeriums am 5.8.1950 (BA, B 150/856) und das Schreiben des Finanzministers an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt v. 12.9.1950 (BA, B 136/1418). Der Finanzminister fürchtete den Umfang der dann zu entschädigenden Verluste und monierte, daß »eine sinnvolle und gerechte Abgrenzung des ... Personenkreises nicht möglich« sei.

17 Vgl. den Gesetzentwurf des Finanzministers v. 13.8.1950 (BtA, I–332).

18 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 8, 1. Wp., Drucksache Nr. 1800 v. 20.1.1951.

19 In § 301, Absatz 3 wurden »Beihilfen zum Lebensunterhalt, zur Beschaffung von Hausrat und Wohnraum sowie zum Existenzaufbau oder zur Berufsausbildung« genannt (vgl. die Fassung des Gesetzes v. 10.1.1952 nach der zweiten Lesung im Lastenausgleichsausschuß [BtA, I–332]).

20 Ebd.

21 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 34 v. 18.8.1952, S. 515 f.

22 Ebd., S. 516 bzw. S. 518 f.

23 Vgl. R. Schillinger, 1985, S. 279.

Hilfe für Zuwanderer aus der DDR polemisierte[24], hoben sie auf die Gleichartigkeit ihres Schicksals mit dem der Vertriebenen ab. Vor allem das Fehlen eines Rechtsanspruchs auf die Hilfen wurde kritisiert. Deshalb brachte die SPD-Fraktion eine Entschließung in der dritten Lesung des Gesetzes ein, die erneut die Schaffung eines eigenen Ausgleichsgesetzes für Flüchtlinge forderte und die vom Plenum angenommen wurde.[25]

Die Durchführungsverordnung zu § 301 wurde im März 1953 veröffentlicht.[26] Obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits die Erweiterung des Personenkreises im BVFG feststand und der Vertriebenenminister eine entsprechende Fassung in der Verordnung wünschte[27], hielt das Finanzministerium an der engen Definition fest, da andernfalls die Mittel des Härtefonds nicht ausreichten.[28]

Nachdem die Definition des Personenkreises durch § 100 BVFG[29] an das Vertriebenengesetz angepaßt und somit erweitert worden war, verschärften sich die Finanzierungsprobleme der Beihilfen für die Zuwanderer durch den engen Rahmen des Härtefonds. Vor einer Änderung der Durchführungsverordnung verlangte der Finanzminister deshalb, daß der Härtefonds aufgestockt werden müsse.[30] Sowohl CDU[31] als auch SPD[32] hatten schon entsprechende Anträge im Bundestag eingebracht. Im Lastenausgleichsausschuß setzte sich der weitergehende der SPD durch, der die Erhöhung um 100 Mio. D-Mark vorsah.[33] Allerdings wurde diese Erhöhung nur auf ein Jahr begrenzt. Das erschien plausibel, war doch 1953 die Not durch die enormen Zuwanderungszahlen besonders groß. Im Bericht des Ausschusses hieß es deshalb, die weitere Entwicklung solle abgewartet werden. Hintergrund dieser Entscheidung war jedoch, daß die Vertreter der Vertriebenen gegen den weiteren Abzug von Mitteln aus dem Ausgleichsfonds, die damit nicht mehr ihrer Gruppe zur Verfügung standen, Front machten. Sie waren der Meinung, daß für die Versorgung der Sowjetzonenflüchtlinge der Haushalt zuständig sei. Der Bericht des Ausschusses forderte dann auch die Prüfung, »ob und inwieweit etwa weiter erforderliche Leistungen an Sowjetzonenflücht-

---

24 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 11, 1. Wp., 210. Sitzung am 9.5.1952, S. 9227 f.

25 Ebd., 213. Sitzung am 16.5.1952, S. 9367 und 9384. Die Entschließung, Umdruck Nr. 561 v. 16.5.1952, findet sich im BtA, I–332.
Zur Stimmung der Zuwanderer vgl. den Protest der Landsmannschaft Mecklenburg v. 10.3.1952 (BA, B 137/207) und das Schreiben der AGVS an den Kanzler v. 4.6.1952 (BA, B 136/1418).

26 BGBl. Teil I, Nr. 12 v. 27.3.1953, S. 74 f.

27 Vgl. das Schreiben des Vertriebenenministers an den Finanzminister v. 3.2.1953 (BA, B 150/856).

28 Vgl. die Antwort des Finanzministers v. 7.3.1953 (ebd.).

29 Vgl. BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, S. 219 f.

30 Vgl. das Schreiben des Finanzministers an den Vertriebenenminister v. 29.5.1953. Der Vertriebenenminister hatte die Anpassung der Verordnung am 13. d. M. vorgeschlagen (BA, B 150/856).

31 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 23, 1. Wp., Drucksache Nr. 4325 v. 7.5.1953.

32 Ebd, Drucksache Nr. 4335 v. 6.5.1953.

33 Die CDU hatte nur die geringe Veränderung empfohlen, der Fonds solle mit *mindestens* 150 Mio. D-Mark dotiert werden.

linge auch aus Mitteln der allgemeinen Haushalte aufzubringen sein werden.«[34] Die Ausschußfassung fand keinen Widerspruch und wurde Gesetz.[35] Im Anschluß daran brachte der Finanzminister im Kabinett die Anpassung der Durchführungsverordnung an das BVFG ein[36], die schließlich fast zeitgleich mit der Novelle des LAG veröffentlicht wurde.[37]

Auch in der zweiten Wahlperiode waren die Möglichkeiten für die Sowjetzonenflüchtlinge recht begrenzt, mehr als bisher am Lastenausgleich teilzuhaben. Grund dafür war, daß die Vertriebenen, an der Spitze der Bundesvertriebenenminister, keine Schmälerung der für sie beanspruchten Lastenausgleichsmittel durch andere Gruppen hinnehmen wollten. Dabei sahen sie aber durchaus, daß ein Handlungsbedarf für Leistungen an die Zuwanderer aus der DDR vorhanden war. Ihr Lösungsvorschlag einer eigenen gesetzlichen Regelung, der schon seit der Verabschiedung des Feststellungsgesetzes im Raum stand und dem sich schließlich auch Flüchtlingsvertreter anschlossen, hatte jedoch so lange keine Chance, solange sich die Regierung vor allem aus finanziellen Gründen gegen zusätzliche Leistungen für die Sowjetzonenflüchtlinge sperrte.[38]

Die für die Sowjetzonenflüchtlinge relevanten Novellen des LAG glichen schließlich nur die sozialen Hilfen, die das Gesetz ihnen gewährte, dem Niveau an, das den Vertriebenen zustand.[39] Von einer Gleichstellung, wie

---

34 BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 24, 1. Wp., Drucksache Nr. 4460 v. 10.6.1953. Vgl. auch die Kurzprotokolle der 137. und 139. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 22.5. und 10.6.1953 (BtA, I–461).

35 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 17, 1. Wp., 275. Sitzung am 24.6.1953, S. 13630–13643, BR, sten. Ber., 112. Sitzung am 3.7.1953, S. 337. Drittes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Lastenausgleichsgesetzes und des Feststellungsgesetzes v. 24.7.1953 (BGBl. Teil I, Nr. 41 v. 30.7.1953, S. 693–700).

36 Vgl. die Kabinettsvorlage v. 15.6.1953 (BA, B 150/856).

37 BGBl. Teil I, Nr. 53 v. 28.8.1953, S. 1026.

38 Vgl. die Ausführungen im zweiten Abschnitt dieses Kapitels.

39 Die vierte Novelle des LAG stellte die Sowjetzonenflüchtlinge im Bereich der sozialen Leistungen mit den Vertriebenen gleich und bezog sie in die Wohnraumhilfe ein. Gleichzeitig wurde jedoch festgehalten, daß nur 100 Mio. D-Mark, also zwei Drittel der für Härtefonds und sonstige Förderung zur Verfügung stehenden Mittel, jährlich in den Härtefonds fließen dürften. Damit wurde ein weiterer unbegrenzter Abzug der Mittel für Vertriebene verhindert. Oberländer hatte eine Haushaltsbeteiligung am Härtefonds durchgesetzt. Eine unbegrenzte Verpflichtung wurde dennoch nicht eingegangen. Es wurde nämlich die Bestimmung eingefügt, daß die Mittel nur nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten gewährt würden (vgl. die Verhandlungen im Bundestagsausschuß für den Lastenausgleich [BtA, II–143] und den Bericht Oberländers über den Stand des Zweijahresplanes v. 25.7.1957 [BA, B 150/2749]. Das Änderungsgesetz v. 12.7.1955 wurde am 15.7.1955 im BGBl. Teil I, Nr. 22, S. 403–417, veröffentlicht.)
Auf Anregung des CDU-Abgeordneten Herbert Czaja wurden in der achten Novelle des LAG die Beihilfen zur Beschaffung von Hausrat für die Sowjetzonenflüchtlinge an die Hausratentschädigung für Vertriebene angeglichen sowie denjenigen Sowjetzonenflüchtlingen, die, wären sie Vertriebene, Ansprüche auf die Entschädigungsrente des LAG hätten, erhöhte Beihilfen zum Lebensunterhalt gewährt. Für diese Änderungen wurde ein neuer § 301a in das LAG eingefügt. Daneben erhielten die Sowjetzonenflüchtlinge in einem neuen § 55a zum ersten Mal Vergünstigungen auf der Abgabenseite. Bei bestimmten Vermögensverlusten wurde die Bemessungsgrundlage für die Veranlagung zur Vermögensabgabe

sie die Sowjetzonenflüchtlinge forderten[40], war das weit entfernt. Im Bundestag begründete der Sprecher des Ausschusses für den Lastenausgleich die Verweigerung einer weitergehenden Gleichstellung politisch: Es gelte

> »unter allen Umständen zu vermeiden, daß der Schein entstehen könnte, als ob durch die Hergabe von Rechtsansprüchen der Anspruch auf Wiedervereinigung auch nur eine Sekunde in Zweifel gesetzt werden sollte.«[41]

Allerdings war mit der Gewährung von Rechtsansprüchen an die Vertriebenen doch auch ausdrücklich kein Verzicht auf die Ostgebiete verbunden gewesen!

Um 1960 wurde der Ruf nach umfassender Einbeziehung und Gleichstellung der Zuwanderer im LAG immer vehementer von verschiedenen Seiten vorgetragen.[42] Ihren Höhepunkt fand diese Entwicklung, als bei der Beratung der 13. Novelle des LAG der CDU-Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, von Hassel, und Heinrich Hemsath[43] umfassende Eingliederungsmaßnahmen für die Sowjetzonenflüchtlinge forderten. Die »rechtliche Gleichstellung der Sowjetzonenflüchtlinge mit den Vertriebenen« sollte vor allem durch eine »Verbesserung der Ansprüche an den Lastenausgleich« hergestellt werden.[44]

---

um 10% reduziert. Anton Miller, ein Sprecher der Sowjetzonenflüchtlinge, brachte im Bundestag den Antrag ein, die Abgabe nicht zu ermäßigen, sondern vollständig zu stunden: »weil der Sowjetzonenflüchtling daran glaubt, daß er wieder einmal zu seinem Vermögen kommt, will er gar keinen Erlaß, wie ihn die andern haben, sondern er will eine Stundung bis zu dem Tage, an dem die Dinge klarer zu übersehen sind«, konnte sich damit aber nicht durchsetzen (BT, sten. Ber., Bd. 36, 2. Wp., 201. Sitzung am 4.4.1957, S. 11406–11409. Vgl. das Kurzprotokoll der 56. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 6.12.1956 [BtA, II–443] und BGBl. Teil I, Nr. 36 v. 2.8.1957, S. 813, 826 f.).

40 Der Sprecher der VLS, von Keudell, hatte im Bundesvertriebenenausschuß am 10.7.1954 einen Rechtsanspruch auf die Leistungen aus dem Lastenausgleich gefordert (vgl. den Vermerk des Gesamtdeutschen Ministeriums v. 12. d. M. [BA, B 137/386]), der Vorsitzende des Gesamtverbandes, Eichelbaum, die Erhöhung des Härtefonds und eine Schadensfeststellung (vgl. einen weiteren Vermerk des Gesamtdeutschen Ministeriums v. 30.10.1954 [BA, B 137/186]). Von Keudell forderte in einer Denkschrift im Dezember 1956 erneut die völlige Gleichstellung mit den Vertriebenen im LAG mit Ausnahme der Hauptentschädigung (BtA, II–443).

41 BT, sten. Ber., Bd. 23, 68. Sitzung am 23.2.1955, S. 3480.
Damit stimmte auch die Opposition überein. Vgl. beispielsweise die Aussage der Abgeordneten Korspeter, für Sowjetzonenflüchtlinge kämen der Sache nach nur soziale Leistungen in Betracht. (Kurzprotokoll der 56. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 6.12.1956 [BtA, II–443]).

42 Die beiden großen Flüchtlingsverbände, der Gesamtverband und die Vereinigten Landsmannschaften forderten die materielle Gleichstellung (vgl. den Vermerk über die Tagung der VLS am 14.11.1959 aus dem Vertriebenenministerium v. 16. d. M. [BA, B 150/2457] und den Entwurf des Gesamtverbandes zur 13. Änderung des LAG [BtA, III–344]). Die SPD-Fraktion des Bundestags forderte in ihrem Änderungsantrag Hausratbeihilfen für alle Aufgenommenen und einen Rechtsanspruch auf die Leistungen für die Zuwanderer (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 69, Drucksache 2078 v. 27.6.1960) und die FDP machte in einer kleinen Anfrage deutlich, daß sie die Gleichstellung der Sowjetzonenflüchtlinge mit den Vertriebenen befürwortete (ebd., Drucksache Nr. 2123 v. 7.10.1960). Vgl. auch das Protokoll der Sitzung des Flüchtlingsausschusses der Exil-CDU am 21.1.1961 (ACDP, III–013–697).

43 Hemsath war Arbeitsminister in der hessischen Regierung.

44 BR, sten. Ber., 224. Sitzung am 28.10.1960, S. 508 ff.

Nun mußte die Regierung, die sich noch nicht ganz im klaren war, auf welchem Gebiet sie einer Gleichstellung zustimmen könnte[45], reagieren. Die Forderungen gingen ihr vermutlich finanziell und in ihrer rechtlichen Bindung zu weit und sollten deshalb aufgefangen werden. Dabei mußten neue finanzielle Lasten in Kauf genommen werden.

Die Einbeziehung aller Aufgenommenen in das LAG, wie ihn die SPD gefordert hatte, verhinderte der neue Vertriebenenminister durch die Einführung einer zusätzlichen Einrichtungshilfe für diese Gruppe neben dem Gesetz.[46] Auch einen Rechtsanspruch für die Sowjetzonenflüchtlinge auf die Leistungen des LAG sah er als entbehrlich an: Wichtig sei, daß Starthilfen einen »Anschluß an die allgemeine Entwicklung der Volkswirtschaft und der Lebenshaltung« ermöglichten.[47] Der Bundestagsausschuß für den Lastenausgleich reduzierte die Änderungen sodann auf ein Maß, das wohl den Vorstellungen der Regierung entsprach.[48] Sie hielten sich im üblichen Rahmen von sozialen Verbesserungen, eine Ausdehnung der Berechtigtengruppe wurde vermieden.

Eine qualitativ neue Bewertung der Sowjetzonenflüchtlinge im LAG fand auch jetzt nicht statt. Leistungen für sie blieben weiterhin von der Bedürftigkeit des Anstragstellers abhängig und konnten theoretisch bei finanziellen Engpässen des Staates eingeschränkt werden. Auch die 14. Novelle war in dieser Beziehung nicht der geforderte »Durchbruch zu einem neuen Lastenausgleichsdenken«.[49]

Zwischenbilanz

Der Lastenausgleich blieb zu einem großen Teil aus finanziellen Gründen auf die Gruppe der Vertriebenen beschränkt. Nach der Konzipierung ohne die Zuwanderer aus der DDR mußte es trotz positiver finanzieller Entwicklung schwerfallen, sie ohne die Gewährung von zusätzlichen Haushaltsmit-

---

45 Vgl. die Vermerke aus den Referaten des Vertriebenenministeriums (BA, B 150/2457–III). Siehe auch oben die Diskussion um eine Gleichstellung bei der dritten Novelle des BVFG.

46 Die Einrichtungshilfe war von der Höhe des Einkommens und dem Zeitraum, der zwischen Zuwanderung und Wohnraumversorgung lag, abhängig. Vgl. F.-W. KURZWELLY, 1962, S. 86 f.

47 BT, sten. Ber., Bd. 47, 3. Wp., 137. Sitzung am 16. 12. 1960, S. 7828–7846. In dieser Bundestagssitzung gab Hans-Joachim von Merkatz seine erste Stellungnahme als Bundesvertriebenenminister ab.

48 Neben der Einrichtungshilfe für alle Aufgenommenen, die in der gleichen Bundestagssitzung angenommen wurde wie die Novelle des LAG, wurde der Abzug von der Bemessungsgrundlage der Vermögensabgabe für Sowjetzonenflüchtlinge vergrößert (§ 55a). Der Lastenausgleichsausschuß billigte allen nach dem Stichtag des Gesetzes in die Bundesrepublik zugewanderten Vertriebenen die Leistungen des Härtefonds zu (§ 301). Die Änderungsvorschläge der SPD zu § 301a (vgl. Anm. 42) wurden abgelehnt und lediglich eine Verbesserung der Hausrathilfe beschlossen (§ 301a). In § 323 wurde die Laufzeit des Härtefonds um drei Jahre bis 1965 verlängert (vgl. die Kurzprotokolle der 27., 31.–33. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich [BtA, III–344], BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung am 4. 5. 1961, S. 9115–9146 und die Veröffentlichung des 14. Änderungs- und Ergänzungsgesetzes des LAG v. 26. 6. 1961 [BGBl. Teil I, Nr. 44 v. 28. 6. 1961, S. 785–797]).

49 BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung am 4. 5. 1961, S. 9143, Zitat des SPD-Abgeordneten Reitzner.

teln im Nachhinein einzubeziehen, weil die Vertriebenen nicht die ursprünglich ihnen zugedachten Beträge in größerem Umfang mit anderen Geschädigten teilen wollten.

Die anhaltenden Forderungen nach einer Gleichstellung und der sich vergrößernde finanzielle Spielraum haben dazu beigetragen, daß die sozialen Leistungen für die Sowjetzonenflüchtlinge immer weiter verbessert wurden. Eine Neubewertung der Zuwanderer innerhalb des Gesetzes fand jedoch nicht statt. Sie erlangten nicht einmal einen Rechtsanspruch auf die Eingliederungshilfen, die ihnen aus Billigkeitsgründen zugesprochen worden waren. Diese Leistungen blieben auch durch die Bedürftigkeitsprüfung ganz dem Bereich der sozialen Eingliederung verhaftet.[50]

Vom eigentlichen Ausgleich und seinen Vorstufen blieben sie vollkommen ausgeschlossen. Ein Ausgleich ihrer Schäden wurde allerdings aus gesamtdeutschen Gründen auch nie Gegenstand von Forderungen, obwohl sich seit 1952 die Teilung Deutschlands verfestigte. Noch 1960 betonten selbst Verbandsvertreter, daß dies der Aufgabe des Rückkehrhoffnung gleichkäme.[51] Diese Haltung zeigte sich gerade bei der Diskussion um eine eigene gesetzliche Regelung für die Zuwanderer.

b) Eine eigene gesetzliche Regelung für die Zuwanderer

Bestrebungen in der ersten und zweiten Wahlperiode

Eine eigene gesetzliche Ausgleichsregelung für die Zuwanderer aus der DDR war seit dem Votum des Lastenausgleichsausschusses im Bundestag am 5. Dezember 1951 im Gespräch.[52] Wie oben bereits aufgeführt, forderten die Vertreter der Zuwanderer danach wiederholt die Realisierung des Vorhabens und wurden von der SPD und Teilen der FDP dabei unterstützt.[53]

Den ersten konkreten Anstoß für ein Ausgleichsgesetz gaben Vertriebenenabgeordnete verschiedener Fraktionen, die einen entsprechenden Antrag noch in der ersten Wahlperiode im Bundestag einbrachten.[54] Hinter-

---

50 Deutlich wird dieser Zug auch in den Ausführungen von Merkatz' im Bundestag am 16.12. 1960 (ebd., Bd. 47, 3. Wp., 137. Sitzung, S. 7834).

51 Vgl. den Leitartikel Ernst Eichelbaums, dem Vorsitzenden des Gesamtverbandes, zu den Ausführungen des Schlewig-Holsteinischen Ministerpräsidenten im Bundesrat unter dem Titel »Kai-Uwe von Hassel« v. 20.12. 1960 im Flüchtlingsanzeiger 1/1961 (ACDP, I–201–002).

52 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 9, 1. Wp., 178. Sitzung am 5.12. 1951, S. 7339 f.

53 Vgl. die Entschließung der Vereinigung der Sowjetzonenflüchtlinge in Rheinland-Pfalz v. 16.11. 1952 (BA, B 150/809) und das Protokoll der Sitzung der Landsmannschaften am 22.9. 1954 (BA, B 137/221), deren Vorsitzender, von Keudell, die Forderung auch bei der Sitzung des durch das BVFG eingerichteten Bundesvertriebenenbeirats am 10.7. 1954 vorbrachte (vgl. den Vermerk über die Tagung v. 12.7. 1954 [BA, B 137/386]). Der Vorsitzende des Gesamtverbandes, Eichelbaum, forderte am 29.10. 1954 auf einer Pressekonferenz eine Feststellung (BA, B 137/186). Der LDP-Bundesbeirat des FDP-Bundesvorstands forderte auf seiner 3. Sitzung am 20.4. 1952 ein Feststellungsgesetz (vgl. das Protokoll. ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618). Die SPD stellte der Bundesregierung am 14.7. 1954 unter anderem die Frage, wann die 1952 geforderten gesetzlichen Leistungen für Flüchtlinge realisiert würden (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 30, 2. Wp., Drucksache Nr. 725).

54 Es sollte den Zuwanderern nach einer Schadensfeststellung die sozialen Leistungen des LAG zubilligen (ebd., Anlagen, Bd. 20, Drucksache Nr. 3835 v. 31.10. 1952).

grund dieses Vorstoßes war aber der Wunsch nach einer Neuregelung der Finanzierung von Leistungen für die Zuwanderer. Durch einen festen abzuführenden Betrag sollte eine Ausdehnung der Inanspruchnahme des Lastenausgleichsfonds verhindert werden. Auch das Vertriebenenministerium stand aus diesen Überlegungen einem eigenen Gesetz nicht ablehnend gegenüber, scheiterte im Kabinett aber an der Finanzierungsfrage.[55]

Im Sommer 1955 trat schließlich ein Flüchtlingsverband, die VLS, mit einem Gesetzesvorschlag hervor.[56] Die Landsmannschaften waren mit einem der großen Vertriebenenverbände, dem ZvD, verbunden. Deren Interessen können also bei der Initiative eine Rolle gespielt haben. Andererseits war den Verbänden nach den Erfahrungen auch bei den Novellierungen des LAG bewußt geworden, daß wesentliche Verbesserungen innerhalb des LAG nicht durchzusetzen waren.[57] Der Vorschlag hielt sich im Rahmen des Entwurfs, den Vertriebene Jahre zuvor im Bundestag zur Diskussion gestellt hatten. Begründet wurde der Vorstoß mit einem sachlichen Bedürfnis der Regelung[58] und gesamtdeutsch: Eine Feststellung bereite die Wiedervereinigung vor und dokumentiere das in der DDR verübte Unrecht. Auf Entschädigungen selbst verzichtete der Entwurf: Sie seien nicht angezeigt, da nur eine »zeitweilige Eigentumsstörung« eingetreten sei.

Dieser Entwurf wurde als Antrag am 14. Dezember 1955 vom GB/BHE im Bundestag eingebracht.[59] Die Linien von Vertriebenen und Flüchtlingen liefen jetzt in dieser Frage parallel.

Im Vertriebenenministerium wurde diese Entwicklung begrüßt, da sie den eigenen Vorstellungen entsprach.[60] Im Laufe der Zeit setzten sich aber Bedenken gegen ein derartiges Gesetz durch, da es als Auftakt einer endgültigen Entschädigungsregelung mißdeutet werden könne. Diese sollte auf jeden Fall vermieden werden, da sie den Wiedervereinigungswillen der Bundesrepublik in Frage stelle.[61] Daher machte sich das Ministerium nicht in den Aus-

---

55 Vgl. die Darlegung der Position des Vertriebenenministers in seiner Kabinettsvorlage v. 13.9. 1954 (BA, B 150/463), das Kurzprotokoll der 18. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 10.11. 1954, 6 (BtA, II–143) und die Stellungnahme des FDP-Vertriebenenausschusses v. 5.11. 1955 (ADL, A–13–2).
Vgl. zur Frage der Finanzierung das Kurzprotokoll der Kabinettsausschußsitzung am 19.10. 1954 (BA, B 150/2749) und das Kurzprotokoll der 41. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 29.5. 1956 (BtA, II–443).

56 Vgl. den Gesetzentwurf nebst Begründungen v. 28.5. 1955 (BA, B 150/787).

57 Nachdem eine Erfüllung der Forderungen der Sowjetzonenflüchtlinge im Rahmen des LAG nicht möglich sei, sei »es an der Zeit, das Problem der Gleichstellung der Flüchtlinge grundsätzlich anzupacken« (ebd.).

58 In den Begründungen wurde besonders auf die Gleichartigkeit des Schicksals mit dem der Vertriebenen abgehoben, das auch gleich gewürdigt werden müsse. Die Ausübung eines Soges auf die Bevölkerung in der DDR durch ein solches Gesetz wurde verneint. Außerdem müßten die Mittel für den Ausgleich für Vertriebene und Sowjetzonenflüchtlinge getrennt werden – das Hauptanliegen der Vertriebenen.

59 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 39, 2. Wp., Drucksache Nr. 1966.

60 Vgl. den Vermerk des Referates II 2 des Vertriebenenministeriums v. 6.7. 1955 (BA, B 150/1161a). Das Ministerium hatte sogar bei der Ausarbeitung des Entwurfs mitgewirkt. Vgl. den Vermerk des Referates II 4 v. 7.7. 1955 (ebd.).

61 Entsprechende Bedenken wurden schon am 7.7. 1955 vom Leiter der Abteilung II des Vertriebenenministeriums geäußert (vgl. den Vermerk ebd.). In einer Besprechung mit Vertre-

schüssen des Bundestags für das Gesetz stark. Dort wurde es aus den gleichen gesamtdeutschen Gründen abgelehnt. Außerdem war man mit dem Finanzministerium hier der Meinung, daß die Sowjetzonenflüchtlinge doch schon fast gleichgestellt seien. Bei der nächsten Novelle des LAG sollten die Leistungen für die Zuwanderer angehoben werden.[62]

Als sich abzuzeichnen begann, daß ein Feststellungsgesetz sich nicht würde durchsetzen lassen, schlug der sich stark für die Zuwanderer engagierende CSU-Bundestagsabgeordnete Anton Miller die abgemagerte Form eines Registrierungsgesetzes vor und wies taktisch geschickt auf die parteipolitische Bedeutung eines solchen Gesetzes hin.[63] Dennoch wurde im Herbst 1956 eine gesetzliche Regelung endgültig verworfen.[64]

Das Beweissicherungsgesetz

Im Jahre 1957 intensivierten die Verbände ihre Bemühungen um eine gesetzliche Regelung wieder. Sie konzentrierten sich nun auf die Forderung nach einem Registrierungsgesetz[65] und legten auch bald schon erste Gesetzentwürfe vor.[66] In den Begründungen hieß es erneut, daß mit der Registrierung der alten rechtsstaalichen Ordnung die Wiedervereinigung vorbereitet werde und sie außerdem zu einem Instrument der Außenpolitik werden könne, da sie das Unrecht in der DDR dokumentiere. Ein wirklicher Lastenausgleich wurde abgelehnt.

Vor der Bundestagswahl vom September 1957 nahm sich sogar der Kanzler des Themas an. Er empfing Vertreter der Flüchtlingsverbände und forderte daraufhin am 30. August 1957 den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen auf zu prüfen, »ob eine gesetzliche Regelung getroffen werden muß«.[67] Der Vertriebenenminister kam zu dem Ergebnis, daß eine gesetzliche Regelung politisch und sachlich geboten sei. Der Druck aus den Ver-

---

tern von Flüchtlingsorganisationen am 20.2. 1956 verwarfen die Sprecher des Ministeriums ein Gesetz (vgl. die Niederschrift [BA, B 106/24808]). Den Endstand der Überlegungen repräsentiert der Vermerk des Referates III 3 v. 15.10. 1956 (BA, B 150/4830).

62 Vgl. das Kurzprotokoll der 53. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses am 19.3. 1956 (BtA, Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen, 2. Wp.) und die Kurzprotokolle der 41. und 42. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 29. 5. und 6.6. 1956 (BtA, II–443).

63 Vgl. den Gesetzentwurf nebst Memorandum v. 6.6. 1956 (BA, B 150/4830).
Im Vergleich zur Feststellung des Wertes des verlorenen Vermögens sollte die Registrierung nur die Beweise über die Vermögensverluste sichern.
In einem Schreiben v. 9.5. 1956 an Konrad Adenauer betonte Miller, daß die Flüchtlinge durch ein Registrierverfahren als Wähler an die Union gebunden werden könnten (BA, B 136/2717).

64 Vgl. das Kurzprotokoll der 44. Sitzung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich am 10.10. 1956 (BtA, II–443) und die Niederschrift über die letzte Ressortbesprechung zu dem Thema am 6.11. 1956 (BA, B 150/5690).

65 Vgl. die Anliegen, die auf der Delegiertenversammlung des Gesamtverbandes in Alzey am 1./2.6. 1957 vorgebracht wurden (ADL, FDP Referat Ostbüro 2495).

66 Vgl. den Gesetzentwurf von Helmuth Radmann vom Bundesvorstand des Gesamtverbandes v. 27.10. 1957 (BtA, 1040).

67 Vgl. das Schreiben Adenauers (BtA, 1040). Der Brief ist offenbar auch veröffentlicht worden. Radmann nahm in einem Schreiben v. 17.4. 1958 darauf Bezug (ebd.).

bänden sei zu groß und die bestehende Registrierung durch private Organisationen[68] ungenügend. Allerdings erkannte er die Tendenz der Verbände, unter dem Titel einer Beweissicherung die Feststellung auch der Vermögens*werte* durchsetzen zu wollen. Dies wollte er auf keinen Fall akzeptieren, da eine Feststellung als Präjudiz für einen Lastenausgleich angesehen werden könne.[69] Gerade er sollte aus gesamtdeutschen Gründen, da er als Aufgabe der Wiedervereinigung interpretiert werden konnte, aber wohl nicht zuletzt auch wegen den sich daraus ergebenden unübersehbaren finanziellen Lasten vermieden werden.[70] Die übrigen Ressorts stimmten damit überein.[71] Gleichwohl wurde nicht die Initiative zu einem Gesetz ergriffen. Sie ging erneut von den Verbänden aus.

Der Gesamtverband, dessen Vorsitzender Ernst Eichelbaum 1957 für die CDU in den Bundestag einzog, hoffte nach der Einschaltung des Bundeskanzlers auf eine baldige Beförderung des Anliegens und hatte im Herbst 1957 der Regierung einen Gesetzentwurf vorgelegt.[72] Als trotzdem keine Bewegung in die Diskussion kam, wandte sich der Verband mit dem Entwurf an die Fraktionen des Bundestages.[73] Hier rechnete er sich bessere Chancen aus[74], waren doch SPD und Teile der FDP schon länger für ein eigenes Gesetz eingetreten. Zudem hatte sich mittlerweile auch der Bundesvertriebenenausschuß der CDU/CSU-Fraktion für ein Beweissicherungsverfahren ausgesprochen.[75]

Die Rechnung des Gesamtverbandes ging auf. Am 11. Juni 1958 brachte die FDP-Fraktion den Entwurf eines Beweissicherungsgesetzes im Bundestag ein. Er entsprach inhaltlich dem Vorschlag, den der Verband gemacht hatte. Seine Formulierung war aber an einer zentralen Stelle zweideutig: Zwar wurde in § 2 betont, die Beweissicherung bedeute keine Wertbestimmung

---

68 Ein »Archiv für Grundbesitz« in Bad Ems hielt seit Anfang der fünfziger Jahre die Besitzstände auf Antrag fest. 1952 wurde für den gleichen Zweck eine »Mikrofilmstelle Ost« in Berlin, wohl vom Untersuchungsausschuß Freiheitlicher Juristen, eingerichtet (vgl. das Schreiben der Berliner Abteilung des Hilfsdienstes Ost der FDP an die Zentrale in Bonn v. 4. 4. 1952 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2564]).

69 Vgl. den Vermerk v. 5. 10. 1957 nach einer Besprechung mit von Keudell von den VLS am 3. d. M. (BA, B 150/4830).

70 Vgl. zur gesamtdeutschen Argumentation das Schreiben des Vertriebenenministeriums an die Arbeitsgemeinschaft deutscher Landwirte v. 16. 5. 1960 (BA, B 150/2457), zur finanziellen Seite, die nur in nicht offiziellen Äußerungen der Regierung zu finden ist, den Vermerk des Referates I 4 des Bundesvertriebenenministeriums v. 28. 12. 1959 (ebd.) und E. Eichelbaum, 1980, S. 73.

71 Vgl. das Protokoll der Bundesbeiratssitzung am 26. 11. 1957 v. 3. 12. (BA, B 150/2457). Die Frage eines Beweissicherungsgesetzes fiel allerdings in den Kompetenzbereich von Gesamtdeutschem Ministerium und Justizministerium.

72 Er sah die Registrierung und Glaubhaftmachung der durch Enteignung oder ähnlichen Maßnahmen entstandenen Schäden durch die Feststellungsbehörden vor. Eine Wertbestimmung wurde ausdrücklich ausgeschlossen.

73 Vgl. das Schreiben des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Gesamtverbandes an die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP v. 17. 4. 1958 mit Anlagen (BtA, 1040).

74 Vgl. die Stellungnahme von Helmuth Radmann vom Vorstand des Gesamtverbandes v. 20. 4. 1958 unter dem Titel »Unsere Meinung zur Beweissicherung« (ebd.).

75 Vgl. die Meldung im Informationsdienst der CDU, dem Deutschen-Union-Dienst 11, Nr. 239 v. 13. 12. 1957, über die Sitzung des Ausschusses am 11. d. M. (BA, B 150/2439).

oder Schadensberechnung und begründe keine Ansprüche auf einen Lastenausgleich, »nach den Vorschriften des Gesetzes« sollten aber »Besitzstandsveränderungen ... und die hierdurch entstandenen Schäden *festgestellt*« werden (§ 1). In § 7 des Entwurfes wurde präzisiert: die Angabe des Schadenswertes sollte zulässig sein.[76]

Der Sprecher der FDP, Wolfgang Mischnick, sah in dem Antrag einen Beitrag zur Wiedervereinigung, der nach den Versprechungen von 1951 und der Dauer der Teilung, die dazu führe, daß Beweismittel verlorengingen und Zeugen stürben, überfällig sei.

Der Entwurf fand breite Zustimmung. Er wurde von allen Parteien positiv aufgenommen und vom Bundestag an die Ausschüsse überwiesen. Die Betroffenen sahen ihn »mit Befriedigung und mit einem Aufatmen der Erleichterung«.[77]

Während die weitere Behandlung des Entwurfs auf sich warten ließ, traten die Verbände immer wieder für die Verabschiedung des Gesetzes ein. Von Seiten der Flüchtlingsorganisationen wurden zusätzliche Entwürfe und unterschiedlich weitreichende Forderungen, die schließlich auch Entschädigungsleistungen einschlossen, unterbreitet.[78] Im Oktober 1960 wies der Schleswig-Holsteinische Ministerpräsident von Hassel auch im Bundesrat auf die Notwendigkeit eines Beweissicherungsgesetzes hin.[79]

Nur die Regierung, die sich aufgrund ihrer Tatenlosigkeit nach der Kanzlerinitiative vom August 1957 von der Opposition vorhalten lassen mußte, damals nur aus wahltaktischen Gründen die Hoffnung auf ein Gesetz genährt zu haben[80], nahm eine ambivalente Haltung ein. Hier waren Beden-

---

76 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 57, 3. Wp., Drucksache Nr. 435. Hervorhebung des Autors im Zitat.

77 Vgl. ebd., Bd. 42, 3. Wp., 49. Sitzung am 7.11.1958, S. 2758–2761. Zitat von Ernst Eichelbaum, S. 2759. Vgl. auch das Protokoll der Vorstandssitzung des Bundesvertriebenenausschusses der Union am 27.6.1958 (ACDP, I–202–32/9) und die Niederschrift über die Sitzung des Vertriebenen- und Flüchtlingsbeirates beim Bundesvertriebenenministerium am 16.10.1958 (BA, B 150/2457).

78 Der Gesetzentwurf der VLM v. 16.1.1959 hielt sich ganz im Rahmen des FDP-Entwurfs, bezog jedoch Kriegsschäden mit ein. Am weitesten ging ein Vorschlag der Interessengemeinschaft Mitteldeutsche Wirtschaft (IMW) v. April bzw. Juni 1959. Er schloß zusätzlich zu Enteignungs- und Kriegsschäden die Schäden mit ein, die durch die Flucht selbst entstanden waren, und sah ausdrücklich eine Feststellung mit Wertbestimmung vor (vgl. die Synopse der Entwürfe v. Rechtsausschuß des Bundestages v. 17.11.1959 [BtA, 1040]). In einem Memorandum zu dem Entwurf stellte die IMW außerdem fest, daß auch an eine Entschädigung der Vermögensverluste zu denken sei, evtl. durch eine Änderung des Lastenausgleichs (vgl. die Schrift »Unser Weg zur Entschädigung« vom Juni 1959 [BA, B 150/4830]). Auch bei der dritten Arbeitstagung der VLM am 14.11.1959 in Hannover wurde als Konsequenz des Beweissicherungsgesetzes die Notwendigkeit angegeben, »alsbald Barentschädigung zu erhalten«, die als »Vorleistung, die bei der Wiedervereinigung anzurechnen wäre«, anzusehen sei (vgl. den Vermerk über die Tagung vom Referat I 4 des Vertriebenenministeriums v. 16.11.1959 [BA, B 150/2457]).

79 Vgl. BR, sten. Ber., 224. Sitzung am 28.10.1960, S. 508. Auch er war für die Einbeziehung von Kriegssachschäden.

80 Vgl. die Erläuterung des Entwurfs von Mischnick im Informationsdienst der FDP, der Freien Demokratischen Korrespondenz 9, Nr. 43 v. 12.6.1958 (ADL) und die Ausführungen des SPD-Abgeordneten Seume im Bundestag (BT, sten. Ber., Bd. 42, 3. Wp., 49. Sitzung am 7.11.1958, S. 2760).

ken gegenüber den Konsequenzen, die sich aus dem Entwurf ergeben könnten, stark. Jede Ausdehnung über die Beweissicherung hinaus sollte vermieden werden.[81] Die späteren Forderungen einiger Verbände waren nicht dazu angetan, diese Befürchtungen zu zerstreuen.[82]

Die erste Stellungnahme gab ein Regierungsmitglied vor der Beratung des Gesetzes im Gesamtdeutschen Ausschuß ab, die erst über ein Jahr nach der Überweisung durch den Bundestag stattfand. Unter Abstellung lediglich auf die rechtliche Seite der Frage betonte das Finanzministerium, daß ein Gesetz unnötig sei. Die Beweissicherung könne befriedigend auch im Rahmen der Zivilprozeßordnung erfolgen.[83] Demgegenüber kam der Ausschuß zu der Ansicht, daß gerade aus politischen Gründen ein Gesetz nötig sei. Allerdings gegen die Stimmen der SPD wurde festgehalten, daß das Gesetz eine reine Beweissicherung ohne Feststellung der Schadenshöhe bleiben müsse, um im Einklang mit der Wiedervereinigungspolitik zu stehen.[84] Der Beschluß des Ausschusses, der auf die CDU/CSU-Fraktion zurückging, stimmte mit der Meinung überein, die andere Ressorts dem Gesetz gegenüber einnahmen.[85]

Nach dem Votum des Gesamtdeutschen Ausschusses verstrich ein weiteres Jahr, bis der federführende Rechtsausschuß in die Beratung des Gesetzes eintrat. Schon seit Herbst 1959 wurde darüber geklagt, daß das Gesetz in dem Ausschuß begraben sei.[86] Erst als die FDP am 7. Oktober 1960 eine weitere kleine Anfrage im Bundestag eingebracht hatte[87], kam Bewegung in die Angelegenheit, nachdem teilweise schon nicht mehr mit einer Regelung in dieser Wahlperiode gerechnet wurde.[88] Die Nicht-Behandlung spricht dafür, daß sich der Ausschuß unsicher war, wie der Entwurf zu beurteilen sei.[89] Vermutlich war aber das Intereresse der CDU/CSU-Mehrheit wegen der auch in der Regierung bestehenden Bedenken gering.

Die Regierung ihrerseits drängte nicht, da sie selbst noch zu keiner einheitlichen Haltung gekommen war und weil die Gefahr, daß die zu schaffende Regelung über ihre Vorstellungen hinausging, am geringsten war, so-

---

81 Vgl. den Vermerk aus dem Vertriebenenministerium v. 24.10. 1958 (BA, B 150/4830).

82 Vgl. die Kabinettsvorlage des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen v. 26.1. 1961, in der die unterschiedlichen Vorstellungen von Verbänden und Regierung deutlich herausgearbeitet werden (ebd.).

83 Vgl. einen Vermerk des Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche Fragen über eine fernmündliche Stellungnahme des zuständigen Referenten des Bundesjustizministeriums v. 16.11. 1959 (BtA, 1040).

84 Vgl. die am 1.12. 1959 an die Mitglieder des Ausschusses versandten Beschlüsse, die wohl auf einer Sitzung am 20.11. gefaßt worden waren (ebd.).

85 Vgl. den Vermerk des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen v. 16.11. 1959 (ebd.), in dem auch knapp die Haltung des Gesamtdeutschen Ministeriums wiedergegeben wird, und den Vermerk des Referates I 4 des Vertriebenenministeriums v. 28.12. 1959 (BA, B 150/2457).

86 Vgl. das Protokoll über die Fachtagung des Königsteiner Kreises am 12.9. 1959 (BA, B 150/3825).

87 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 69, 3. Wp., Drucksache Nr. 2123.

88 Vgl. die Ausführungen Mischnicks in der Sitzung des LDP-Bundesbeirates des FDP-Bundesvorstandes in Frankfurt am 21.5. 1960 (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2619).

89 In diesem Sinne äußerte sich auch der Königsteiner Kreis (vgl. das Protokoll über die Fachtagung des Königsteiner Kreises am 12.9. 1959 [BA, B 150/3825]).

lange überhaupt noch keine bestand. Anfang 1961 bat der Rechtsausschuß sie jedoch um eine Stellungnahme.[90] Bei ihrer Erarbeitung konnten die Widerstände des Justizministeriums gegen ein Gesetz überwunden werden. Das Kabinett einigte sich auf die Linie, die vom Gesamtdeutschen Ausschuß vorgegeben worden war und die auch von mehreren Ressorts vertreten wurde.[91] Die detaillierten Vorstellungen vom Gesetz wurden dem Rechtsausschuß übermittelt. Dabei wurde die Ablehnung jeglicher Feststellungstendenzen gesamtdeutsch und mit dem Fehlen wichtiger Beweisstücke begründet.[92] Der finanzielle Aspekt, der vermutlich auch eine Rolle spielte, wurde nicht erwähnt.

Der Auschuß trat erst in die Beratung des Gesetzes ein, als das Votum der Regierung vorlag. Ihm lag außerdem ein vom CDU-Abgeordneten Ernst Benda, dem späteren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes, erarbeiteter Gesetzentwurf vor, der den Antrag der FDP leicht modifizierte. Er unterschied sich materiell kaum von der Vorlage, intendierte auch ein Verfahren eigener Art, das zwischen Beweissicherung nach der Zivilprozeßordnung und Feststellung als Vorstufe zum Lastenausgleich lag. Allerdings vermied er stärker den Bezug auf das Feststellungsgesetz.[93]

Die Positionen – reine Beweissicherung oder Möglichkeit der Angabe von Schadenswerten – erwiesen sich im Ausschuß als unversöhnlich. Einigkeit bestand nur darin, daß keine Entschädigung in Frage käme. Aber die unterschiedlichen Erwartungen, welche Folgerungen aus der Beweissicherung gezogen würden, bestimmten die Haltung der Ausschußmitglieder. Opposition und Teile der Union waren für die weitere Fassung, während die Mehrheit der Regierungsparteien aus Furcht, einem Lastenausgleich zu nahe zu kommen, bei einem Minimalgesetz bleiben wollten. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse konnten sich die Verfechter der reinen Beweissicherung durchsetzen.[94] Die Ausschußfassung des Gesetzes sah schließlich nur eine Sicherung der Dokumente über Enteignungsschäden und ihnen gleichgestellte Vermögensverluste durch die Gerichte – und nicht wie gefordert die Feststellungsbehörden – vor.[95] Benda, der im Ausschuß lange um die Annahme einer weiteren Fassung gekämpft hatte, betonte schließlich resigniert, daß für eine derartige Regelung tatsächlich die Zivilprozeßordnung ausreichend sei.[96] Die Regierung wollte aber aus politischen Gründen nun ein Gesetz, um den Forderungen der Betroffenen zumindest formal zu genügen.

---

90 Vgl. das Schreiben v. 26.1. 1961 (BtA, 1040).

91 Vgl. den Vorgang in BA, B 150/4830.

92 Vgl. das Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Vorsitzenden des Rechtsausschusses v. 1.3. 1961 (BtA, 1040).

93 Vgl. den Gesetzentwurf Benda und die Ausführungen Bendas in der 140. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages am 1.3. 1961 (ebd.). Der Entwurf ist offenbar in Zusammenhang mit dem Gesamtverband erarbeitet worden (vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 75).

94 Vgl. die Protokolle der 140., 141., 143., 144. und 146. Sitzung des Rechtsausschusses am 1. und 2.3. sowie am 12., 13. und 20.4. 1961 (BtA, 1040).

95 Allerdings wurde den Gerichten eine Würdigung der Dokumente gestattet, um ihre Echtheit festzustellen (vgl. den schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses v. 21.4. 1961 [BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 74, 3. Wp., Drucksache Nr. 2687 und zu Drucksache 2687]).

96 Vgl. das Protokoll der 141. Sitzung des Rechtsausschusses am 2.3. 1961, S. 25 f. (BtA, 1040).

Die Verbände[97] wie auch die Oppositionsparteien, die zur zweiten Lesung des Gesetzes im Bundestag neun Änderungsanträge stellten, die die Wiederherstellung der ursprünglichen Fassung zum Ziel hatten[98], waren unzufrieden mit dem Entwurf. In einer schwierigen Lage befand sich Eichelbaum, der in Verband und CDU eingebunden war. Im Bundestag versuchte er, sich nicht gegen den Entwurf auszusprechen und dennoch eine leichte Ausweitung zu erreichen, was ihm auch gelang.[99] Ansonsten wurde der Entwurf des Ausschusses gegen die Opposition angenommen.[100]

Der Bundesrat war mit dem Entwurf nicht einverstanden. Obwohl er ihn in manchen Bereichen noch ausbaute[101], ging ihm seine grundsätzliche Tendenz zu weit. Vor allem strich er mit Bezug auf die bekannten gesamtdeutschen Gründe § 10, der die rudimentäre Beweiswürdigung enthielt, und wollte die Kosten des Gesetzes je zur Hälfte Bund und Ländern übertragen.[102] Der Vermittlungsausschuß lehnte zwar so viele Vorschläge des Bundesrates ab, daß dieser gegen das Gesetz Einspruch erhob[103], aber der entscheidende Punkt der Beweiswürdigung blieb gestrichen.[104]

Der Einspruch des Bundesrates hätte durch die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Bundestagsabgeordneten aufgehoben werden können. Eine deutliche Mehrheit der Abgeordneten stimmte auch für den Entwurf des Vermittlungsausschusses.[105] Da aber 122 Abgeordnete fehlten, wurde die erforderliche absolute Mehrheit von 249 Stimmen nicht erreicht. Das bedeutete, daß kein Gesetz zustandegekommen war. Das Protokoll der Sitzung vermeldet nach Bekanntgabe dieses Ergebnisses »Unruhe«.[106] Die Verfechter einer gesetzlichen Regelung waren sich allerdings einig, daß die zur Debatte stehende Fassung absolut ungenügend war.[107]

---

97 Vgl. die Entschließung der Landesdelegiertenversammlung des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen im Gesamtverband v. 22./23.4.1961 (ebd.).

98 Vgl. die Umdrucke Nr. 908–915 der FDP und Nr. 916 der SPD, alle v. 3.5.1961 (ebd.).

99 Ein von ihm, Benda und anderen Unionsabgeordneten eingebrachter Änderungsantrag, der die Ausweitung der Beweiswürdigung auf Glaubwürdigkeit enthielt (vgl. Umdruck Nr. 903 v. 3.5.1961 [ebd.]), wurde vom Bundestag angenommen (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung am 4.5.1961, S. 9169 ff.).
Außerhalb des Bundestages beklagte sich Eichelbaum aber öffentlich recht deutlich über die Behandlung der Angelegenheit im Bundestag (vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 74 ff.).

100 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung am 4.5.1961, S. 9165–9174. Mischnick kündigte hier bereits eine Novellierungsinitiative für die nächste Legislaturperiode an.

101 So fügte er ein, daß auch Kriegsschäden durch das Gesetz erfaßt werden sollten.

102 Vgl. BR, sten. Ber., 233. Sitzung am 26.5.1961, S. 128–131 und die Beschlüsse der Sitzung in den Anlagen, Drucksache Nr. 176/1961 v. 26.5.1961.
Der Finanzminister hatte in einer Stellungnahme v. 18.4.1961 niedergelegt, daß die Kosten ganz von den Ländern zu tragen seien (BtA, 1040).

103 Vgl. BR, sten. Ber., 234. Sitzung v. 16.6.1961, S. 148 f.

104 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 75, 3. Wp., Drucksache Nr. 2824 v. 9.6.1961.

105 207 Ja-Stimmen bei 150 Gegenstimmen und 20 Enthaltungen.

106 BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 164. Sitzung am 28.6.1961, S. 9459.

107 »Besser, überhaupt kein Beweissicherungsgesetz zu haben, als ein so schlechtes«, war das Motto von Wolfgang Mischnick (vgl. den Leitartikel der Freien Demokratischen Korrespondenz 12/1961, Nr. 53 v. 6.7.1961: Warum das Beweissicherungsgesetz scheiterte [ADL]). Auch Eichelbaum war, wenn auch wohl schweren Herzens, nun gegen das Gesetz. Allerdings ist es aufgrund des Abstimmungsergebnisses im Bundestag falsch, wenn er in

Zwischenbilanz

Mit dem Scheitern des Beweissicherungsgesetzes war der Versuch, eine eigene Regelung für die Deutschen aus der DDR zu schaffen, auch in der dritten Wahlperiode mißlungen. Eichelbaum führte das erneute Scheitern auf Interesselosigkeit der Parteien und die Angst, daß sich möglicherweise aus einem solchen Gesetz eine Lastenausgleichsregelung, die zu hohen Kosten geführt hätte, entwickeln könnte, zurück.[108] Beides scheint richtig zu sein.

Außer der FDP und den Flüchtlingsorganisationen der Parteien ist kein Engagement der Parteien in der Angelegenheit zu erkennen. CDU und SPD handelten nur, wenn es um parteipolitische Vorteile ging. Adenauer empfing die Flüchtlingsvertreter vor der Bundestagswahl 1957 und weckte damit Hoffnungen. Die SPD verwandte sich nur im Plenum des Bundestages, quasi vor laufender Kamera, für das Gesetz, was Benda gleich kritisierte.[109] Schließlich wollte sie das Scheitern der Beweissicherung im Wahlkampf von 1961 ausnutzen.[110] Ansonsten blieben Initiativen aus.

Die Angst der Regierung und anderer Kreise vor den Konsequenzen, die sich aus dem Beweissicherungsgesetz entwickeln konnten, äußerte sich darin, daß jede über eine bloße Registrierung der Dokumente hinausgehende Tendenz abgeblockt wurde. Diese Haltung, das wurde in dem gesamten Kapitel deutlich, bestand den ganzen Untersuchungszeitraum hindurch.

c) Resümee

Die Flüchtlinge versuchten seit der Diskussion um einen Lastenausgleich, an diesem teilzuhaben. Ihre Grundstrategie bestand darin, auf die Gleichartigkeit des eigenen Schicksals mit dem der Vertriebenen hinzuweisen.[111] Dieses Argument wurde umso stichhaltiger, desto länger die Teilung Deutschlands andauerte und desto endgültiger der Verlust erscheinen mußte. Außerdem kamen mit den Jahren auch praktische Probleme bei der Rekonstruktion ehemaliger Besitzverhältnisse hinzu.

Aber trotz der andauernden Forderungen, die zum Teil sicher auch die bestehenden Ängste, die vor allem pekuniärer Natur waren, schürten, schafften die Deutschen aus der DDR bis zum Mauerbau nicht den qualitativen Sprung von sozialer Hilfe zu – zumindest ansatzweisem – rechtlichem Schadensausgleich. Im Rahmen des LAG wurden ihnen lediglich soziale Hilfen gewährt. Bis zum 31. Dezember 1960 waren die Sowjetzonenflüchtlinge mit 2,6% am Lastenausgleich beteilgt[112], das entspricht knapp 1 Mrd. D-Mark.

---

seinem Bericht behauptet, das Gesetz sei schließlich allgemein abgelehnt worden (vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 76 f.). Die Abwesenheit bezeugt allerdings ein großes Desinteresse.

108 Vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 73, 75.

109 Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung am 4.5. 1961, S. 9165–9174, insbesondere S. 9168.

110 Vgl. den Brief von Günter Nelke, dem Leiter der Betreuungsstelle für SBZ-Flüchtlinge im Parteivorstand der SPD, an die Abgeordnete Lisa Korspeter v. 6.7. 1961 (AdsD, PV NB 757).

111 Diese Bemühungen gingen bis hin zur eigenen Bezeichnung. Der erste Dachverband nannte sich Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin.

112 Der Bevölkerungsanteil der Vertriebenen überstieg zu diesem Zeitpunkt den der Zuwanderer um das Dreifache (vgl. Statistisches Jahrbuch 1962, S. 51).

86,7% der für die Sowjetzonenflüchtlinge verwandten Mittel entstammten dem Härtefonds.[113] Erst 1965 – übrigens wieder kurz vor einer Bundestagswahl – erfüllten sich die Forderungen der Zuwanderer mit dem Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz.[114] Es bildete die Grundlage, auf der ab 1970 die Deutschen aus der DDR in den Genuß der Hauptentschädigung kommen konnten.[115]

6. Allgemeine Tendenzen der Eingliederungspolitik Erweiterte Zusammenfassung

Der Überblick über die verschiedenen Felder der Eingliederungspolitik zeigt, daß die Bemühungen, die Zuwanderer aus der DDR in die Bundesrepublik zu integrieren, im Laufe der Jahre zugenommen haben. Nachdem die Personengruppe anfänglich ignoriert wurde, stand zunächst nur ihre Aufnahme und Unterbringung im Mittelpunkt. Bezüglich Versorgung und Aufbau einer Existenz waren sie auf sich selbst gestellt oder auf Fürsorge angewiesen. Obwohl erste Impulse, die Eingliederungsbemühungen, die zunächst nur für Vertriebene konzipiert wurden, auch auf Zuwanderer aus der DDR auszudehnen, bereits vorher sichtbar wurden[1], wurde ihre Eingliederung erst 1953 zu einem politischen Thema. Das dürfte vor allem daran gelegen haben, daß die Gruppe der Zuwanderer nach der Fluchtwelle von 1952/1953 eine nicht mehr zu vernachlässigende Größenordnung erreicht hatte. Allerdings ließ der gesamtdeutsche Gesichtspunkt, nicht die Erwartung einer baldigen Wiedervereinigung in Frage zu stellen, die Regierung zögern, eine völlige Eingliederung zu betreiben.[2]

In der zweiten Wahlperiode wurden die Bemühungen merklich verstärkt. Schon in der Regierungserklärung führte Adenauer aus, daß die Bundesregierung verpflichtet sei, die »Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge in verstärktem Maße fortzuführen und vorhandene oder sich noch ergebende Unvollkommenheiten möglichst zu beseitigen«.[3] In der Aussprache wurde von anderen Rednern explizit eine Einbeziehung der Sowjetzonenflüchtlinge in die Eingliederungsmaßnahmen gefordert.[4]

---

113 Die Werte sind der Auflistung der Leistungen aus dem Lastenausgleich entnommen (Deutsche Politik 1961, Jahresbericht der Bundesregierung, Sonderdruck Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, S. 8).

114 Gesetz v. 22.5.1965 (BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 29.5.1965, S. 425–434).

115 R. Schillinger, 1985, S. 287 f.

1 So durch die Aufnahme in das Gesetz zum Artikel 131 GG, das BVFG und die Gesetze zur Sozialversicherung.

2 Der Leiter der Zentralstelle zur Unterbringung der Sowjetzonenflüchtlinge im Bundesvertriebenenministerium, Nahm, sprach in einem Interview Anfang 1953 zum ersten Mal davon, daß nach der Unterbringung eine Eingliederung, »aber nicht in vollem Umfang«, durchzuführen sei (auszugsweise Abschrift des Interviews im Rundschreiben Nr. 25 der AGVS v. 15.4.1953 [AdsD, PV NB 855]). Noch in der Begründung des BVFG war nur von Betreuung die Rede (BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 14, 1. Wp., Drucksache Nr. 2872 v. 26.11.1951, S. 23 f.).

3 Ebd., Bd. 18, 2. Wp., 3. Sitzung am 20.10.1953, S. 14.

4 Vgl. die Ausführungen Ollenhauers (ebd., 4. Sitzung am 28.10.1953, S. 45) und Kathers, der

a) Der Zweijahresplan zur Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge

Die Regierung kam ihren Versprechungen noch im gleichen Monat nach, indem sie die Erstellung eines Eingliederungsplanes für Vertriebene und Flüchtlinge beschloß.[5] In dem daraus hervorgegangenen Zweijahresplan für die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge standen wieder die Vertriebenen im Mittelpunkt. Im Bezug auf die Zuwanderer aus der DDR wurde ein Handlungsbedarf im Bereich der Unterbringung und verstärkt ab 1954 in dem der Jugendbetreuung aufgezeigt.[6]

Prinzipiell wurde der vom Vertriebenenministerium ausgearbeitete Zweijahresplan schon am 11. Dezember 1953 vom Kabinett gebilligt[7], aber Widerstände in der Regierung, besonders im Finanzministerium – unter anderem über die Finanzierung des Wohnungsbaus für Flüchtlinge und die Jugendförderung –, verhinderten eine endgültige Zustimmung des Kabinetts zu allen Punkten. Intern machte das Vertriebenenministerium keinen Hehl daraus, wie belastend es den hartnäckigen Widerstand des Finanzressorts und das geringe Eigengewicht innerhalb der Regierung empfand.[8]

Gleichwohl zog das Ministerium schließlich eine positive Bilanz des Zweijahresplanes. Intern wertete man es als Erfolg, daß durch die intensive Diskussion im Kabinett die Vertriebenen- und Flüchtlingsproblematik dort deutlich ins Bewußtsein gehoben wurde.[9] Andererseits stellte der Vertriebenenminister im veröffentlichten Bericht fest, daß die im Plan aufgestellten Ziele im großen und ganzen erreicht wurden.[10] Oberländer verhehlte aber nicht, daß dieser Erfolg teilweise ein Ergebnis der guten wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik war und erkannte die Probleme, die sich dadurch für die Zukunft ergeben konnten: einmal durch eine Änderung der Konjunkturlage, aber auch durch ein sich herausbildendes Bewußtsein, es bestehe ein Automatismus von wirtschaftlichem Aufstieg und Eingliederung der Geschädigten.

---

einen Lastenausgleich für die Sowjetzonenflüchtlinge anmahnte (ebd., 5. Sitzung am 29.10. 1953, S. 98).

5 Vgl. den Vermerk aus der Abteilung III des Vertriebenenministeriums v. 28.10. 1953 (BA, B 150/2748).

6 Für die Entwicklung des Planes siehe die Bestände BA, B 150/2748–2750.

7 Vgl. den Vermerk des Ministeriums (BA, B 150/463).

8 Teilweise nutzte das Ministerium selbst Anträge der Opposition, um sein Gewicht im Kabinett zu vergrößern (vgl. den Bericht über den Erfolg und den Stand des Zweijahresplanes des Referates II 2 v. 16.4. 1955 und die Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für den Zweijahresplan des Beirates für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen am 22.2. 1956 in Bonn [BA, B 150/2750]).

9 Vgl. den Bericht des Referates II 2 über den Erfolg und den Stand des Zweijahresplanes v. 16.4. 1955 (ebd.). Diese Bewertung war im veröffentlichten Bericht nur noch in sehr abgeschwächter Form enthalten (vgl. die genehmigte Fassung des Berichts v. 6.5. 1955 und die veröffentlichte v. 18.1. 1956 [beide ebd.]). Die anderen Ressorts hatten sich vermutlich gegen die versteckte Kritik verwahrt.

10 Vgl. den Bericht über die Planung und Durchführung des Zweijahresplanes v. 18.1. 1956 (ebd.). Der Staatssekretär sprach davon, daß die Ziele des Planes zu 85% erreicht worden seien (vgl. das Protokoll über die Sitzung des Beirates für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Bundesvertriebenenministerium am 18.11. 1955 [ebd.]).

»Die Konjunktur bietet zwar die Möglichkeit des Aufstiegs, ist aber noch nicht der Aufstieg der Vertriebenen und Flüchtlinge an sich. Diese Chance des Aufschwungs erfaßt nicht jeden; vielmehr bedarf noch ein großer Teil der Hilfe.«[11]

Er ging mit dieser Warnung auf die Kritik der Betroffenen an seinem Bericht über den Zweijahresplan ein. Sie hatten ausgesetzt, daß er durch die positive Bilanz den falschen Eindruck erwecke, die Eingliederung sei vollzogen.[12]

b) Exkurs

Zwei Spezialfälle der Eingliederungspolitik wurden im Rahmen dieses Kapitels nicht behandelt: die Eingliederung der Jugendlichen und der Zuwanderer aus der Landwirtschaft. Beides sind enge Personenkreise, die besondere Probleme aufwarfen und für die spezielle Maßnahmen ergriffen wurden. Eine ausführliche Behandlung dieser Fragen würde den Rahmen der Arbeit sprengen, insbesondere da zu beiden umfangreiche Aktenbestände auf ihre Bearbeitung warten. Gleichwohl soll deren Problematik kurz angerissen werden.

Jugendliche

Etwa die Hälfte aller Zuwanderer war unter 25 Jahre alt[13], knapp 50% davon wiederum kamen allein, ohne Familienangehörige, in die Bundesrepublik.[14] Als Fluchtgründe wurden vorwiegend persönliche und vor allem materielle Motive angegeben.[15] Früh wurde der Bedarf einer besonderen Betreuung der alleinstehenden Jugendlichen betont. Es wurde erkannt, daß sie nach der Prägung durch die DDR[16] neben der beruflichen Eingliederung auch einer intensiven persönlichen und moralischen Betreuung zur »geistigen Akklimatisierung an die Arbeits- und Lebensbedingungen der westlichen Welt« bedurften.[17] Denn schnell war den Verantwortlichen bewußt, daß es

---

11 Vgl. den Bericht Oberländers vor den Bundesratsausschüssen für Flüchtlingsfragen, für Gesamtdeutsche Fragen und für Wiederaufbau und Wohnungswesen am 14.6.1956 (ebd.).

12 Vgl. die Niederschriften über die Sitzungen des Ausschusses für den Zweijahresplan des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen am 22. und des Beirates am 23.2.1956 (ebd.). Den Vorwurf, in der Öffentlichkeit den Eindruck einer gelungenen Eingliederung zu erwecken, mußte sich die Regierung in den folgenden Jahren von der Opposition immer wieder, meist in Haushaltsdebatten, vorhalten lassen (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 37, 2. Wp., 213. Sitzung am 29.5.1957, S. 12534 f.; Bd. 41, 3. Wp., 39. Sitzung am 3.7.1958, S. 2310; Bd. 48, 3. Wp., 152. Sitzung am 16.3.1961, S. 8713 f.). In der Tat zeigen neuere Untersuchungen, daß eine Integration nicht in vollständigem Umfang erreicht wurde (vgl. P. LÜTTINGER, Integration der Vertriebenen, 1989).

13 Siehe oben, S. 48 f.

14 Vgl. G. Granicky, in: E. LEMBERG/F. EDDING, 1959, Bd. III, S. 506 f.

15 Vgl. V. VON BLÜCHER, 1959, S. 84.

16 Blücher stellte in seiner Befragung fest, daß die Jugendlichen aus der DDR »Meister im ›Zwiedenken‹« seien: Obwohl sie pragmatisch und praktisch nach ihren Bedürfnissen handelten, war ihr theoretisches und politisches Denken durch die in der DDR vermittelten ideologischen Strukturen bestimmt. Vgl. ebd., S. 82–87.

17 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Fragen der Jugendfürsorge über den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, FU betreffend berufliche und gesellschaftliche Eingliederung der aus der Sowjetzone geflüchteten Jugend (BT, sten. Ber., Bd. 16, 1. Wp., 271.

sich bei der Jugend aus der DDR um das Kapital für die Zukunft handelte und sich gerade in der Gewinnung der Jugend der geistige Wettkampf zwischen Ost und West abspielte.[18] Erster Ausdruck dieses Bewußtseins war die Einrichtung eigener Notaufnahmelager für Jugendliche 1951, in denen das Moment der politischen Prüfung zugunsten der Fürsorge auf ein Minimum reduziert werden sollte.[19] Bis 1953 wurde ein eigenes Referat für die Betreuung jugendlicher Zuwanderer aus der DDR im Bundesvertriebenenministerium eingerichtet.[20]

Die arbeitsmäßige Eingliederung der Jugendlichen warf ganz andere Probleme auf als die der erwachsenen Zuwanderer. Sie waren von Anfang an begehrt als gute und günstige Arbeitskräfte, vor allem in der Landwirtschaft und im Bergbau. Schon 1951 kämpften die Länder um die Zuweisung möglichst vieler Jugendlicher.[21] Ab 1950 war die Politik entschlossen, dieser Ausnutzung der Jugendlichen entgegenzuwirken, da sie den politischen Zielen der Bundesrepublik zuwiderlief. Durch schlechte Arbeitsbedingungen und geringen Lohn vom Leben in der Bundesrepublik insgesamt enttäuscht, kehrten nämlich viele der jugendlichen Zuwanderer in die Heimat zurück.[22] Deshalb wurde versucht, eine zentrale Arbeitsvermittlung für die Jugendlichen einzurichten[23] und an die Verantwortlichen appelliert, sie nicht nur als willkommene Arbeitskräfte anzusehen.[24]

Sitzung am 12.6.1953, Anlage, S. 13445 f.). Vgl. auch das Protokoll v. 15.1.1953 über eine Besprechung von Bundesressorts mit Ländervertretern über die Behandlung Jugendlicher am 11./12.12.1952 (BA, B 150/809).

18 Vgl. die Ausführungen des Leiters der Zentralstelle zur Unterbringung der Zuwanderer, Nahm, vor dem Deutschen Städtetag am 22.5.1953 (BA, B 150/5691) und den schriftlichen Bericht des Ausschusses für Fragen der Jugendfürsorge über den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, FU betreffend berufliche und gesellschaftliche Eingliederung der aus der Sowjetzone geflüchteten Jugend (BT, sten. Ber., Bd. 16, 1. Wp., 271. Sitzung am 12.6.1953, Anlage, S. 13445 f.). Der Bundesvorstand der FDP betonte am 14.7.1951 bereits, daß der intensiven Jugendarbeit der DDR etwas entgegengestellt werden müsse (FDP-Bundesvorstand. 1949–1954, erster Halbband, Protokoll der 12. Sitzung, S. 231 f.).

19 Siehe hierzu S. 117. Schließlich wurden alle Jugendlichen aufgenommen, um ihre Eingliederung zu erleichtern. Eine Anerkennung aller wurde offenbar auch diskutiert, erschien aber nicht möglich (vgl. den Vermerk des Vertriebenenministeriums v. 18.2.1954 [BA, B 150/2450]).

20 Vgl. den Organisationsplan des Ministeriums vom November 1953 (BA, Findbuch B 150, S. VII).

21 Vgl. die Ausführungen von Min.Rat Senteck vom Bundesvertriebenenministerium vor dem Gesamtdeutschen Ausschuß am 4.9.1951. Niederschrift der 32. Sitzung im BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.

22 1956 schätzten die Verbände, daß ca. 20% der zugewanderten Jugendlichen in die DDR zurückkehrten (vgl. die Niederschrift v. 26.9.1956 über eine Besprechung im Bundesvertriebenenministerium am 7. d. M. [ADL, FDP Referat Ostbüro 2493]).
Vgl. die Ausführungen der Abgeordneten Else Brökelschen in der 11. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses am 26.9.1950 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.), den Bericht Nahms in der 85. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses (Niederschrift in BA, B 150/5691). Am 9.2.1955 informierte Nahm das Kanzleramt, daß man nun handeln müsse (BA, B 136/9433) und am 15.5. d. J. trat er im Bundestagsausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, am 11.6.1957 das Ministerium gegenüber dem Berliner Bauernverband aus diesen Gründen gegen eine wahllose Vermittlung von Jugendlichen in die Landwirtschaft auf (BA, B 150/5692 bzw. 150/1697).

23 Vgl. die Niederschrift der 11. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses am 26.9.1950 (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.). Das Innenministerium berichtete aber schon

Das Bedürfnis, die jugendlichen Zuwanderer vor arbeitsmäßiger Ausnutzung zu schützen, verstärkte noch die politisch und sozialpolitisch motivierte Forderung nach besonderer Betreuung. Immer wieder wurde das Thema im Bundestag angesprochen. Dabei stand die Ausbildungsförderung im Mittelpunkt. Besonders im Rahmen des Zweijahresplanes[25] und im Anschluß an einen Antrag aller Bundestagsfraktionen vom 18. Januar 1956[26] wurde die Förderung schließlich intensiviert. 1958 wurde in einer vom Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen angeregten Untersuchung der Eingliederungserfolg festgestellt: Zwei Drittel der Jugendlichen sei vollständig integriert.[27]

Landwirtschaft

Die Eingliederung der ursprünglich in der Landwirtschaft tätigen Vertriebenen in ihrem Beruf bereitete enorme Schwierigkeiten, da die Möglichkeiten einer Ansiedlung auf dem Gebiet der Bundesrepublik natürlich begrenzt waren. Um die engen Möglichkeiten voll auszuschöpfen, wurde schon 1949 das Flüchtlingssiedlungsgesetz geschaffen[28], das umstrukturiert in das BVFG einging.

Aufgrund der andersartigen Erwerbsstruktur auf dem Gebiet der DDR war der Anteil von Personen aus landwirtschaftlichen Berufen unter den Zuwanderern geringer als bei den Vertriebenen. Er betrug ca. 7%.[29] Noch ca. 1954, nach einer Fluchtwelle aus dem agrarischen Sektor[30], waren 70% der in Lagern lebenden Bauern Vertriebene.[31] Die Landwirte aus der DDR hat-

---

hier, daß die zentrale Vermittlung durch die Arbeitssuche auf eigene Faust konterkariert werde.

24 Vgl. die Ausführungen des Leiters der Zentralstelle zur Unterbringung der Zuwanderer, Nahm, vor dem Deutschen Städtetag am 22.5.1953 (BA, B 150/5691).

25 Im November 1954 fügte der Vertriebenenminister die Förderung der wirtschaftlichen Eingliederung der Jugendlichen aus der Sowjetzone in den Zweijahresplan ein. Neben der Fürsorge sollten vor allem berufsfördernde Maßnahmen intensiviert werden. Dazu wurde eine Aufstockung des Bundesjugendplanes im Haushalt 1955 von 1954 1,2 Mio. D-Mark auf 2,75 Mio. vorgenommen (vgl. die an die Kabinettsmitglieder versandte Neufassung des Zweijahresplanes v. 12.11.1954 [BA, B 150/2749]). Obwohl dieser Punkt des Planes vom Kabinett nicht sanktioniert wurde, wurde die Erhöhung des Bundesjugendplanes realisiert (vgl. den Bericht über den Zweijahresplan v. 16.4.1955 [BA, B 150/2750]). Im Haushaltsjahr 1957 standen für die Jugendförderung dann bereits 16 Mio. D-Mark zur Verfügung (vgl. die Antwort des Bundesvertriebenenministers v. 16.5.1958 auf eine kleine Anfrage der SPD [BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 57, 3. Wp., Drucksache Nr. 395]). Vgl. auch V. VON BLÜCHER, 1959, S. 50 f.

26 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 39, 2. Wp., Drucksache Nr. 2034. Hierin wurde neben einer verstärkten Ausbildungsförderung auch eine Unterbindung der »wilden Werbung« Jugendlicher gefordert. Als die Regierung auf den Antrag antwortete, hatte sie einen Großteil der Anregungen aufgegriffen und realisiert (vgl. den Überblick, den das Innenministerium dem Bundestag am 20.2.1957 zuleitete [ebd., Bd. 49, Drucksache Nr. 3237]).

27 Vgl. G. SCHRÖTER, 1958, S. 68 ff.

28 Vgl. das Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Nr. 29, Frankfurt am Main am 24.8.1949, S. 231 f.

29 Siehe oben, S. 50–52.

30 Ebd.

31 Vgl. H.-H. KLIPPHAHN, 1955, S. 139. Klipphahn gibt leider nicht den Zeitpunkt der Durchführung seiner Befragung in den Lagern an.

ten jedoch die gleichen Probleme wie ihre Berufsgenossen aus den Ostgebieten. Nur ein geringer Teil von ihnen, 9,1%, hatte eine Arbeit im alten Beruf gefunden. Der Großteil war noch arbeitslos (58,1%). Bei dieser Situation suchten bzw. fanden die meisten pragmatisch eine Existenz auch in anderen Branchen. Obwohl damit vielfach ein sozialer und materieller Abstieg verbunden war, beurteilt Klipphahn das Ausweichen in andere Berufe durchaus positiv als realistischste Möglichkeit des Existenzaufbaus.[32]

Abgesehen von den praktischen Problemen stellt Klipphahn in seiner Arbeit zurecht die Frage, ob eine endgültige Eingliederung der Geflohenen in der westdeutschen Landwirtschaft mit dem Postulat der baldigen Wiedervereinigung überhaupt vereinbar gewesen wäre.[33]

Ab 1953 wurden also die Leistungen für die Zuwanderer aus der DDR immer mehr ausgebaut. Insbesondere während der dritten Wahlperiode nahmen sie in ihrem Umfang erheblich zu. Diese Entwicklung verlief parallel zur wirtschaftlichen Konsolidierung der Bundesrepublik, aus der sich größere Handlungsspielräume für die Regierung ergaben. Allerdings läßt sich der Grund für den Ausbau der Leistungen wohl nicht nur auf diese materiellen Rahmenbedingungen reduzieren. Denn einmal rückte seit der zweiten Wahlperiode, wie bereits erwähnt, die Sozialpolitik stärker ins Blickfeld der Regierung. Durch einen sozialen Ausgleich und eine soziale Absicherung konnte die ökonomische Festigung der Bundesrepublik auf gesellschaftlicher Ebene ergänzt werden.[34] Daneben waren aber seit der dritten Wahlperiode die Flüchtlingsinteressen im Bundestag durch den Einzug von Ernst Eichelbaum und Wolfgang Mischnick stärker vertreten. Neben der SPD, in der sich Lisa Korspeter seit 1949 für die Flüchtlinge einsetzte, hatten nun auch die anderen zwei großen Parteien einen entschiedenen Flüchtlingsvertreter in ihren Fraktionen.

Die Leistungen für die Zuwanderer aus der DDR behielten aber weitgehend den Charakter von Start- und Überbrückungshilfen, die im Bedarfsfalle bezogen werden konnten. Lediglich im allerdings für die soziale Absicherung wesentlichen Bereich der Sozialversicherung wurden die Deutschen aus der DDR den alteingesessenen Bundesbürgern völlig gleichgestellt. Damit waren sie hinsichtlich ihrer sozialen Lage gleichberechtigt. Ausdrückliche Rechtsansprüche auf Entschädigungen oder den Ausgleich von Verlusten aufgrund der Flüchtlingseigenschaft wurden aber nicht anerkannt. Damit blieben weite Bereiche der Flüchtlingspolitik – im Gegensatz zur Vertriebenenpolitik – bis zum Mauerbau 1961 im Bereich der Betreuungsmaßnahmen und der sozialen Fürsorge.[35] Bei den Flüchtlingen stellt sich allerdings die prinzipielle Frage, ob eine dezidierte Entschädigungspolitik über-

---

32 Ebd., S. 135–140. Vgl. dazu auch U. Kleinert, Die Flüchtlinge als Arbeitskräfte – zur Eingliederung der Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen, in: K. J. Bade, Neue Heimat, 1990, S. 54 f.

33 Vgl. H.-H. Klipphahn, 1955, S. 135 f.

34 Vgl. U. Schmidt, Die Christlich Demokratische Union Deutschlands, in: R. Stöss (Hrsg), 1983, S. 539–542.

35 Vgl. hierzu auch G. Granicky, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 3, S. 507.

haupt mit dem erklärten Ziel der Bundesrepublik, die Wiedervereinigung zu betreiben, vereinbar gewesen wäre.[36] Auch die getroffenen Regelungen hatten bereits erhebliche politische Dimensionen, durch die sie den Rahmen bloßer Betreuungsmaßnahmen sprengten. Am deutlichsten wird dieser Zug bei der Häftlingshilfe, die – überspitzt formuliert – Widerstand in der DDR prämierte. Aber auch bei der Diskussion anderer Gesetze, beispielsweise einem Lastenausgleich für Sowjetzonenflüchtlinge, wurde rasch der politische Bereich, ob die Maßnahmen mit den Linien der Deutschlandpolitik in Einklang gebracht werden konnte, berührt. Da sich aufgrund der Rahmenbedingungen in Westdeutschland und der Struktur des Zustroms die Eingliederung auch ohne zusätzliche Maßnahmen weitgehend vollzog, sah die Regierung wohl keinen Grund zu weitergehendem Handeln, das die Gefahr in sich barg, an politischer Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Um die Relationen klarzustellen, sei am Ende dieses Abschnitts noch einmal darauf hingewiesen, daß das zentrale Problem in Bezug auf die Zuwanderer das ihrer Unterbringung blieb.[37] Auch der Zweijahresplan führte unter der Überschrift »Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone« nur das Bedürfnis der rechtzeitigen Bereitstellung von Wohnraum auf.[38] Zunächst wurden die Zuwanderer vor allem als Konkurrenten um den knappen Wohnraum angesehen, die die Umsiedlung der Vertriebenen behinderten.[39] Der anhaltende Zustrom führte jedoch dazu, daß es auch in den späteren Jahren, in denen die Zuwanderer rasch mit einem Arbeitsplatz rechnen konnten, problematisch blieb, sie gleichzeitig mit einer Wohnung zu versorgen.[40] Erst ab 1958 entspannte sich die Situation durch verstärkten Mitteleinsatz des Bundes.

---

36 Für die Vertriebenen war diese Frage im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich allerdings bejaht worden.

37 Ebd., S. 508.

38 Vgl. den Bericht über die Planung und Durchführung des Zweijahresplanes vom Vertriebenenministerium v. 18.1.1956 (BA, B 150/2750).

39 Vgl. das Protokoll der 21. Kabinettssitzung am 11.11.1949 (Kabinettsprotokolle 1949, S. 196). Noch 1953 wiesen einige Länder auf diese Zusammenhang hin (vgl. das Schreiben des nordrhein-westfälischen Ministers für Wiederaufbau v. 23.4.1953 [BA, B 150/5695] und den Vermerk aus dem Referat I 4 des Vertriebenenministeriums v. 29.6.1953, in dem die Haltung Hessens wiedergegeben wird [BA, B 150/847]).

40 Vgl. den Bericht über die Planung und Durchführung des Zweijahresplanes vom Vertriebenenministerium v. 18.1.1956, S. 10 (BA, B 150/2750).

Die politischen Akteure der Flüchtlingspolitik

In den zwei vorangegangenen Abschnitten hat sich ergeben:

Zunächst hatte sich eine restriktive Aufnahmeregelung durchgesetzt, die die Flüchtlinge, die sich ohne Erlaubnis in der Bundesrepublik aufhielten, ignorierte. Seit dem Massenzustrom der Jahre 1952 und 1953 wurde sie – zunächst aus praktischen Gründen – immer weiter gelockert. Nur aus politischen Gründen – um den Nachweis führen zu können, daß es sich um eine politische Fluchtbewegung handelte, und um die wirklichen politischen Flüchtlinge nicht zu benachteiligen – wurde die Aufnahme nicht völlig liberalisiert. Gleichwohl schwanden die Unterschiede zwischen Aufgenommenen und Abgelehnten, die ja auch in den meisten Fällen nicht mehr in die DDR zurückkehrten.

Die Eingliederungsbemühungen, insbesondere der Wohnungsbau für Flüchtlinge aus der DDR, setzten ebenfalls 1952/53 ein. Die Leistungen stiegen bis zum Mauerbau an, aber allein im Bereich der Sozialversicherung wurde das System von Not- oder Sozialhilfen überwunden und eine wirkliche Gleichstellung erreicht.

Als Zäsuren erwiesen sich bei beiden Entwicklungen die Jahre 1952/53 und die dritte Wahlperiode. Durch die erste große Fluchtwelle war das Problem der Zuwanderung akut geworden und ins Bewußtsein gedrungen, daß praktikable Abhilfen geschaffen werden mußten. Ende der fünfziger Jahre wuchs der sozialpolitische Spielraum durch die Konsolidierung der Bundesrepublik, außerdem sollte der Aufbau nun sozialpolitisch flankiert werden. Daneben war die politische Vertretung der Flüchtlingsinteressen stärker geworden.

Nach der ausführlichen Beschreibung der Politikinhalte soll nun am Ende der Arbeit ein Blick auf die Haltung der politischen Akteure während der betrachteten zwölf Jahre stehen. Dabei wird sich einiges von dem wiederholen, was auch bereits im Hauptteil angesprochen wurde. Gleichwohl erscheint es zur Vervollständigung des Bildes vorteilhaft, in groben Strichen die Flüchtlingspolitik auch aus dieser veränderten Perspektive nachzuzeichnen, da die Stellungnahme der politisch Handelnden im vorangehenden nur verstreut, sachbezogen erwähnt wurde. Im folgenden soll daher die Haltung der Hauptakteure – der Bundesregierung, der Rechtsprechung, der großen politischen Parteien und der Flüchtlingsverbände – im Zusammenhang dargestellt werden.

1. Die Bundesregierung

Die Haltung »der Bundesregierung« zu beschreiben, ist nicht möglich. Wenn sie auch immer wieder versuchte, mit einer Stimme zu sprechen, so kann sie doch nicht als Einheit aufgefaßt werden: zu stark waren institutionelle Gegensätze und zu unterschiedlich die Personen und die sie leitenden Interessen. So ist es die vornehmliche Aufgabe dieses Abschnitts, das Kräftespiel innerhalb der Regierung nachzuzeichnen.

a) Der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen

Am stringentesten und am wenigsten von taktischen Überlegungen geprägt erscheint die Position des Gesamtdeutschen Ministeriums, insbesondere unter Jakob Kaiser. Hier galt ganz eindeutig der Primat gesamtdeutscher Politik, die verstanden wurde als Stärkung der Position freiheitlicher Kräfte in der DDR. Das bedeutete auch, daß diejenigen, die dort in Bedrängnis geraten waren – zumal wenn dies wegen politischen Engagements geschah –, in der Bundesrepublik gut versorgt werden sollten. Das Ministerium kämpfte jedoch stets gegen eine Abwanderung aus sonstigen Gründen, da die DDR nicht von »freiheitlich gesinnten Deutschen« entblößt werden dürfe.[1] Die Bundesrepublik sollte deshalb jede Maßnahme vermeiden, die einen Anreiz zur Flucht bieten konnte.[2]

Diese Haltung führte dazu, daß das Gesamtdeutsche Ministerium in der Anfangsphase als größter Fürsprecher der Flüchtlinge in der Regierung auftrat, um eine Versorgung der politischen Flüchtlinge einzurichten.[3] Als jedoch später die Aufnahme- und Anerkennungsbestimmungen gelockert und die Leistungen immer mehr ausgeweitet wurden, traten seine Vertreter auch gegen geplante Maßnahmen ein, da sie die Anziehungskraft der Bundesrepublik zu sehr vergrößerten.[4]

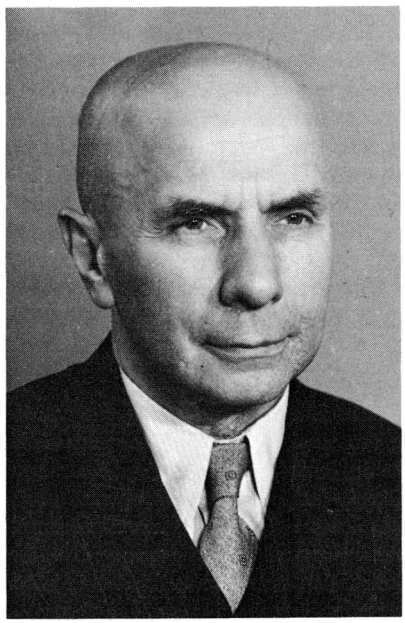
---

1 Rede Jakob Kaisers im RIAS am 30. 8. 1952, abgedruckt in »Union in Deutschland« am 6. 9. 1952 (ACDP, III–013–704).

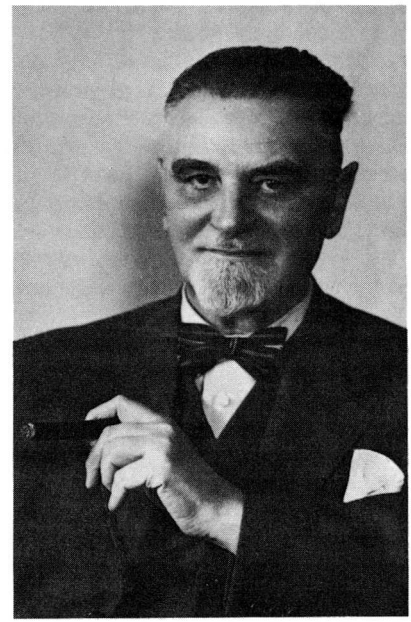
2 Vgl. die Ausführungen von Staatssekretär Thedieck in der 4. Sitzung des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen am 1. 2. 1950, in denen er die Linie des Ministeriums darstellte (BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.).

3 Am 23. 2. 1951 beklagte sich der Minister für Gesamtdeutsche Fragen bei seinem Kollegen aus dem Arbeitsressort darüber, daß die Einbeziehung der Häftlinge aus der DDR in das Heimkehrergesetz verschleppt werde. Die Bundesregierung lasse es am Abwehrwillen gegen den politischen Terror in Mitteldeutschland mangeln (BA, B 136/117). In den Beratungen des Feststellungsgesetzes machte sich das Gesamtdeutsche Ministerium für die Berücksichtigung der Fluchtschäden stark (vgl. die Kurzprotokolle des Unterausschusses »Feststellung« des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich, 2. und 3. Sitzung am 5. und 9. 7. 1951 [BtA, I–289]).

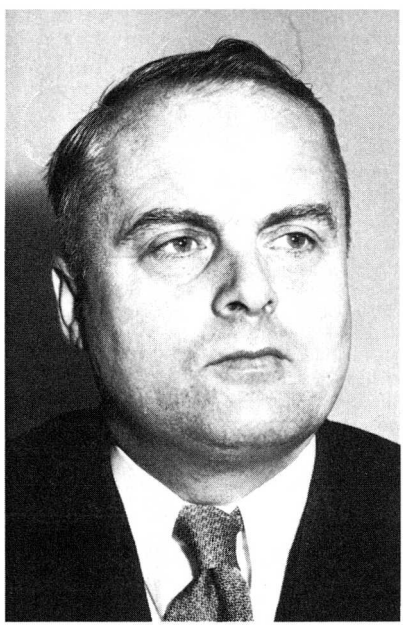
4 Im Februar 1956 beispielsweise wandte sich das Gesamtdeutsche Ministerium entschieden gegen jede Ausweitung der Anerkennungsbestimmungen des BVFG, da dadurch ein Sog auf die Bevölkerung der DDR ausgeübt werde (vgl. das Protokoll einer interministeriellen Besprechung v. 16. 2. 1956 [BA, B 150/787]).



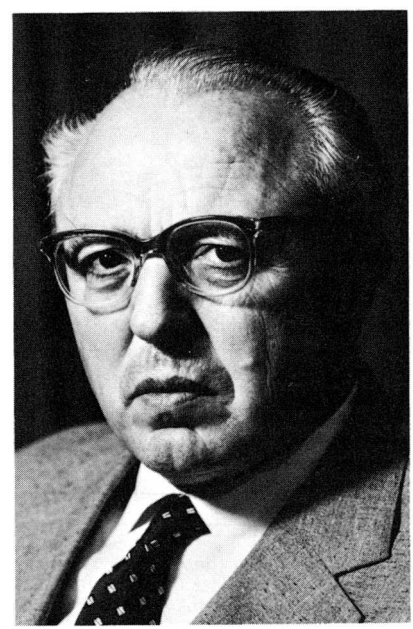
J. Kaiser



H. Lukaschek



Th. Oberländer



P. P. Nahm

b) Der Bundesminister für Vertriebene

Aufnahme, Unterbringung und Eingliederung der Zuwanderer fielen in den Kompetenzbereich des Bundesvertriebenenministeriums, das ab 1953 auch in seinem Namen die Zuständigkeit für die Flüchtlinge ausdrückte. Sein Engagement und seine Durchsetzungsfähigkeit waren entscheidend für den Umgang mit den Deutschen aus der DDR.[5]

Stellung in der Regierung

Da Engagements im Bereich der Flüchtlingspolitik stets mit Kosten verbunden waren, traten ab 1952/53 vermehrt zum Teil scharfe Konflikte zwischen dem Vertriebenen- und dem Finanzressort auf.[6] Die Differenzen waren institutionell, von den unterschiedlichen Aufgabenstellungen bedingt. Aufgrund seiner Funktion nahm das Finanzministerium eine herausragende Position innerhalb der Regierung ein, gegen die anzukämpfen schwer war. Aber auch bei den anderen Kollegen konnte der Vertriebenenminister nicht unbedingt mit Unterstützung rechnen. Die völlige Ablehnung von Maßnahmen im Kabinett führte teilweise jedoch dazu, daß die Regierung unerwünschte Regelungen nicht durch Kompromisse auffangen konnte, als sie im Bundestag zur Beratung anstanden.[7] Vieles versuchte der Fachminister daher auf unkonventionellen Wegen, im Zusammenspiel mit dem Gesamtdeutschen Ministerium[8] oder durch taktische Argumentationen voranzutreiben.[9] Gerade Oberländer scheute sich auch nicht, sein Gewicht im Kabinett durch Unterstützung von außerhalb – durch den Bundestag, wo er sogar auf die Hilfe der Opposition zurückgriff, oder die Flüchtlingsverbände – zu vergrößern.[10]

Der Flüchtlingspolitik waren somit intern enge Grenzen gesetzt. Dies ließ es nicht ausbleiben, daß von vielen Seiten Kritik laut wurde, die ge-

---

5 Vgl. hierzu S. 89–93.

6 Erinnert sei hier an die andauernden und heftigen Kämpfe um Mittel für den Wohnungsbau (siehe dazu das dritte Kapitel.). Aber auch bei der Schaffung des BVFG gab es schon größere Spannungen (siehe S. 206 f.).

7 Vgl. die Diskussion zur ersten Änderung des Häftlingshilfegesetzes, bei der ein Rechtsanspruch auf die Beihilfe fixiert wurde (S. 253–256.).

8 In der Frage der Schaffung des Häftlingshilfegesetzes beispielsweise standen die beiden Ministerien zunächst einer ablehnenden Mehrheit gegenüber. Vgl. die Beschreibung der Haltung der Minister in der Anlage zum Entwurf des Briefes des Bundesvertriebenenministers an die Minister v. 1.9. 1954 (BA, B 150/819).

9 So wollte der designierte Staatssekretär Nahm mit dem Hinweis auf die bevorstehenden Wahlen am 9.6. 1953 die Bewilligung neuer Mittel für den Wohnungsbau durchsetzen. Vgl. das Schreiben an die Bundesminister des Innern, der Finanzen, für Wohnungsbau und Arbeit (BA, B 150/5708).

10 Um die Gesetzgebung bezüglich der Häftlingsversorgung trotz erheblicher Differenzen innerhalb der Regierung in Gang zu bringen, ließ Oberländer durch Unionsabgeordnete einen entsprechenden Antrag im Gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages einbringen. Auch bei der ersten Novelle dieses Gesetzes übte der Bundesvertriebenenminister mittels der Abgeordneten Druck auf seine Kollegen aus (siehe S. 253 f.). Aber bereits bei der Verabschiedung des BVFG konnte sich das Vertriebenenministerium vor allem auf die Unterstützung der Sozialdemokraten verlassen (siehe S. 214).

troffenen Maßnahmen seien unzureichend.[11] Vielsagend ist, daß sich Oberländer selbst – wenn auch nach außen verhalten – diesen Stimmen anschloß.[12]

Diese Feststellungen bestätigen den Sachverhalt, daß das Vertriebenenministerium eine äußerst schwache Position innerhalb des Kabinetts einnahm und vielfach seine eigenen Vorstellungen nicht durchsetzen konnte.[13]

Politik

In den ersten Jahren der Bundesrepublik war das Ministerium sehr zurückhaltend, wenn es um die Belange der Zuwanderer ging. Bei der Aufnahmeregelung setzte es sich bis 1952 für eine eindeutig restriktive Linie ein[14], auch in der Frage der Einbeziehung ins Feststellungsgesetz blieb das Ministerium im Gegensatz zum Gesamtdeutschen eher zurückhaltend[15] und zog sich wie im Fall des Flüchtlingsnotleistungsgesetzes auf eine prinzipielle Haltung zurück, daß bei allen Maßnahmen die abschreckende Wirkung erhalten bleiben müsse.[16] Diese Haltung vor allem auf »die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Anfangssituation in der Bundesrepublik«[17] zurückzuführen, erscheint aber zu kurz gegriffen. Schon seit 1949 wurden die Zuwanderer arbeitsmäßig als günstiges Potential beurteilt.[18] Auf der anderen Seite spielte wohl eine nicht unwesentliche Rolle, daß die Vertriebenen, die auch im Vertriebenenministerium dominierten[19], in den Zuwanderern Konkurrenten um knappe Mittel erblickten.[20]

---

11 Daß die Opposition Kritik an der Regierungspolitik übte, ist nicht weiter verwunderlich. Aber auch den Flüchtlingskreisen der Union, die wohl kein übermäßiges Gewicht in der Fraktion besaßen, war die Regierung zu passiv (vgl. die Rede Eichelbaums auf dem Parteitag der Exil-CDU am 22.6.1959 [ACDP, I–201–002]).
Insbesondere Oberländer als Minister war von Anfang an umstritten. Bereits am 3.5.1954 machte Wenzel Jaksch, einer der führenden Vertriebenenvertreter innerhalb der SPD, im Parteivorstand seiner Partei den Vorschlag, eine Kampagne gegen Oberländer wegen seiner Vergangenheit – an der er schließlich 1960 scheiterte – zu initiieren (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1954). Sein kurzzeitiger Nachfolger, Hans-Joachim von Merkatz, wiederum ein Vertriebener, wurde von Flüchtlingen aus der eigenen Partei negativ beurteilt, da er offenbar am Problemkreis der Flüchtlinge kaum Interesse zeigte (vgl. E. EICHELBAUM, 1980, S. 77 f.).

12 Bei der Debatte des HHG am 7.7.1955 im Bundestag schloß sich Oberländer vorsichtig der Oppositionskritik an der Verschleppung der Regierung an: »Sie werden von mir nicht erwarten, daß ich meine Kollegen hier irgendwie belaste ... Ihre Kritik, daß es zu langsam gegangen sei, ist völlig richtig ... insgesamt [waren] fünf Ministerien daran beteiligt, und sie haben alle etwas zu der Verzögerung beigetragen.« (BT, sten. Ber., Bd. 26, 2. Wp., 95. Sitzung, S. 5394). Am 12.7.1956 monierte Oberländer im Bundesvorstand der CDU, daß die Hilfen für Vertriebene und Flüchtlinge stets zu spät erfolgten (vgl. CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1953–1957, S. 959).

13 Vgl. P. P. NAHM, Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, 1973, S. 90 f.

14 Siehe das dritte Kapitel.

15 Vgl. die Kurzprotokolle des Unterausschusses »Feststellung« des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich, 2. und 3. Sitzung am 5. und 9.7.1951 (BtA, I–289).

16 Vgl. die Aussagen des Vertriebenenministers in der auszugsweisen Abschrift des Kabinettsprotokolls v. 13.2.1953 (BA, B 106/28313).

17 Vgl. S. BETHLEHEM, 1982, S. 81.

18 Vgl. eine entsprechende Aussage Ernst Reuters im SPD-Parteivorstand am 16.11.1949 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1949).

19 Lukaschek selbst war Vertriebener und protegierte insbesondere Schlesier bei Besetzungen in seinem Haus (vgl. U. WENGST, Staatsaufbau und Regierungspraxis, 1984, S. 166 f.).

Hinzu kam, daß das Problem der Zuwanderung vermutlich in seinem vollen Umfang erst ab 1952/53 ins Bewußtsein der politisch Handelnden drang. Denn die nun einströmenden Massen erforderten rasches Handeln, damit überhaupt ihre elementare Versorgung sichergestellt werden konnte. Daraus ergaben sich dann, wie das Beispiel des Wohnungsbaus zeigt, auch weiterführende Aufgabenstellungen.

Von diesem Zeitpunkt an nahm sich auch der Vertriebenenminister stärker der Zuwanderer an. Zunächst versuchte er, praktische Hilfen durchzusetzen. Die stark an den oben definierten gesamtdeutschen Prinzipien orientierte Politik trat etwas in den Hintergrund.[21] Der zweite Vertriebenenminister, Theodor Oberländer, setzte sich ab Oktober 1953 vor allem im Bereich des Wohnungsbaus und der Häftlingshilfe für die Belange der Zuwanderer ein und war wohl selbst einem Leistungsgesetz für Flüchtlinge, das die Feststellung ihrer Schäden ermöglichen sollte, 1954 nicht abgeneigt.[22] Ende der fünfziger Jahre wuchs aber auch der Druck aus den Verbänden und dem Parlament, den der Vertriebenenminister nicht unberücksichtigt lassen konnte.

Die Auswirkungen der personellen Umbesetzung im Bundesvertriebenenministerium 1953 auf seine Politik lassen sich nur schwer bestimmen. Sie fällt in eine Phase, in der das Zuwandererproblem generell eine neue Dimension erreicht hatte. Ihre Bedeutung sollte deshalb nicht überschätzt werden, auch wenn Oberländer scheinbar größeres Interesse zeigte: Den Wandel der Behandlung leitete das Haus unter Lukaschek ab Mitte 1952 ein.[23] Allerdings zeigt Lukascheks zurückhaltende Position bei der Schaffung des FNLG, daß er stark den Prinzipien der Vorjahre verhaftet blieb.

Das Vertriebenenministerium versuchte im allgemeinen, einen Ausgleich zwischen den Forderungen, die von außen, von der Gruppe, für die es verantwortlich war, herangetragen wurden[24], und anderen Interessen herzustellen. Im Vordergrund standen hierbei die Durchsetzungsmöglichkeiten im Kabinett selbst sowie politische und gesamtdeutsche Überlegungen.[25] Das Ressort besaß vom Eigengewicht her kaum den Spielraum zu einer anderen, offensiveren Politik. Aber selbst bei der Suche nach Kompromissen stieß es

---

20 Vgl. vor allem die Widerstände der Vertriebenen bei der Diskussion der Einbeziehung der Zuwanderer in den Lastenausgleich (siehe S. 263–270).

21 Bereits Mitte 1952 ließ er einen Plan zur rascheren Unterbringung der Zuwanderer diskutieren (vgl. ein Schreiben des Ministeriums an den Bundeskanzler v. 26. 6. 1952 [BA, B 136/812]). Ende 1952 war die Aufnahmequote auf über 90% gesteigert worden, und Vertreter des Ministeriums schlugen eine Übernahme von nicht Aufgenommenen aus Berlin vor, sofern sie arbeitsfähig seien (vgl. die stenographische Niederschrift der 10. Sitzung des Unterausschusses Notaufnahme des Gesamtdeutschen Ausschusses am 7. 10. 1952 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

22 Vgl. zum Lastenausgleich für Sowjetzonenflüchtlinge die Erklärung Oberländers, die für den Bundestag bestimmt war und die er am 13. 9. 1954 zunächst dem Kabinett zuleitete, in der er ein derartiges Gesetz in Aussicht stellt (BA, B 150/463).

23 Vgl. Anm. 12.

24 Ende der fünfziger Jahre wuchsen die Forderungen aus den Verbänden und der Druck aus dem Parlament, in das 1957 mit Ernst Eichelbaum und Wolfgang Mischnick zwei weitere entschiedene Verfechter der Flüchtlingsinteressen eingezogen waren.

25 Vgl. z. B. den Entwicklungsweg der zweiten Novelle des HHG (siehe S. 256–261).

wiederholt auf Widerstände. So befand sich das Vertriebenenministerium zwischen allen Fronten. Inhaltlich mußte es den Ausgleich zwischen Humanität, den Bedürfnissen der Zuwanderer, den politischen Prinzipien und der Belastbarkeit der öffentlichen Kassen und der öffentlichen Meinung herstellen, machtpolitisch die Interessen der Betroffenen, der Länder und die verschiedenen Interessen der Bundesregierung zusammenführen.

c) Der Bundeskanzler

Der Regierungschef, Adenauer, wird von verschiedenen Seiten als aufgeschlossen für die Angelegenheiten der Flüchtlinge beschrieben.[26] Es läßt sich allerdings nur in wenigen Fällen ein entscheidender persönlicher Eingriff Adenauers konstatieren.[27] Die meisten davon erfolgten im unmittelbaren Vorfeld von Bundestagswahlen. Dies kann wohl nicht als Zufall gewertet werden, insbesondere, da dem Beschluß zum Einsatz von zusätzlichen Wohnungsbaumitteln 1953 gegenteilige Stellungnahmen vorausgingen und dem Versprechen bezüglich eines Feststellungsgesetzes 1957 kein weiteres Engagement folgte. Drei der Eingriffe, die bezüglich der Wohnungsbauregelung 1953, 1956 und 1957, veranschaulichen den von Wengst[28] beschriebenen Konfliktlösungsmechanismus im Kabinett Adenauer, durch den es dem Kanzler gelang, sich als Moderator deutlich von den anderen Regierungsmitgliedern abzuheben. Auch der vierte Eingriff, die Koordination der Maßnahmen zugunsten der Flüchtlinge zwischen Bundesministerien und Ländern im Winter 1953, bot Adenauer die Möglichkeit, seine führende Stellung zu dokumentieren, diesmal sogar auf einer noch höheren Ebene.

Der Kanzler betrachtete das Problem offenbar vorwiegend aus politisch-pragmatischer Perspektive. Wenn er in die Lösung von Fragen im Zusammenhang mit den Zuwanderern eingriff, waren dabei neben der Einsicht in sachlichen Handlungsbedarf wohl politische Überlegungen vorrangig. Dieser Zug wird auch bei der Beschreibung der Flüchtlingspolitik der CDU, deren Vorsitzender Adenauer ebenfalls war, deutlich hervortreten.

---

26 Vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 9 f. Auch der FDP-Bundestagsabgeordnete Wolfgang Mischnick, selbst 1961–1963 unter Adenauer Vertriebenenminister, äußerte sich in einem Gespräch in diesem Sinn.

27 Im Februar 1953 fand unter Vorsitz Adenauers ein Gespräch zwischen den Ministerpräsidenten der Länder und den zuständigen Bundesministerien statt, um Maßnahmen zur Bewältigung des enormen Zustroms zu beschließen (siehe S. 148–151). Nach längeren Auseinandersetzungen zwischen dem Vertriebenen- und dem Finanzminister bezüglich Mittel für den Wohnungsbau wies Adenauer letzteren im Juli 1953 an, entsprechende Beträge bereitzustellen (vgl. ebd.), im Juli 1956 und Juli 1957 setzte er sich gegen den Finanzminister für flexiblere Regelungen des Wohnungsbaus ein (siehe S. 176, 179). Im August 1957 fragte der Kanzler den Gesamtdeutschen Minister, welche gesetzlichen Maßnahmen er für eine ausreichende Beweissicherung als nötig erachte (siehe S. 272 f). Die Veröffentlichung dieses Schreibens mußte zwangsläufig Hoffnungen wecken.

28 Vgl. U. Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis, 1984, S. 272 ff.

d) Öffentlichkeitsarbeit der Regierung

Die eigentliche Politikgestaltung wurde von Regierungsseite durch das, was man Öffentlichkeitsarbeit oder public relations nennen könnte, ergänzt. Die Regierung arbeitete nicht nur eher im Stillen, sondern trat auch in die Öffentlichkeit. Vor allem zwei Ziele waren es, die auf diese Weise verfolgt wurden: Einmal mußte die Regierung ihre eigene Politik so publikumswirksam wie möglich präsentieren, um die Bevölkerung – die Wählerschaft – zufriedenzustellen und dadurch ihre Unterstützung zu erlangen oder zu behaupten. Daneben konnte versucht werden, über moralische Appelle an die Menschen, ein bestimmtes Verhalten zu erzeugen. So war es möglich, in Bereichen aktiv zu werden, in denen – aus welchen Gründen auch immer – eine direkte politische Einflußnahme nicht möglich war.

Im speziellen Fall der Flüchtlingspolitik gab es zwei Segmente der Öffentlichkeit, die davon in unterschiedlicher Weise betroffen waren: Das waren einmal wirkliche Zuwanderer und potentielle – also die Bevölkerung in der SBZ/DDR. Diese Gruppe war in sich selbst also auch geteilt. Andererseits gab es die Einheimischen in der Bundesrepublik, die die Politik und insbesondere ihre Lasten tragen mußten. Dementsprechend mußte sich die Regierung an drei unterschiedliche Zielgruppen wenden, deren Interessen sich teilweise gegenüberstanden, und versuchen, einen Ausgleich zwischen ihnen zu fördern und gleichzeitig allen das Gefühl angemessener Berücksichtigung zu geben. Wie sie dies tat, soll nun beschrieben werden. Entsprechend ihren Einbindungen in die Ausgestaltung der Politik, waren auch die Parteien und andere politische Institutionen an diesen Bemühungen beteiligt.

Zielgruppe Einheimische

In der westdeutschen Öffentlichkeit gab es Strömungen, die den Zuwanderern ablehnend gegenüberstanden. In der Anfangszeit vielfach als aus niederen Motiven kommend diffamiert[29], wurden die Zuwanderer bald als Belastung[30] und ihre Behandlung als Benachteiligung der Einheimischen empfunden.[31] Das Gewicht dieser Positionen läßt sich nicht genau ermitteln. Die

---

29 Schon 1950 wandte sich Külz gegen das verbreitete Urteil, in der Mehrzahl seien die Zuwanderer Kriminelle, die sich einer Strafe entziehen wollten, oder Agenten (vgl. H. R. Külz, 1950, S. 14 f.). Noch 1954 machte der CDU-Abgeordnete Georg Schneider im Bundestag auf diese Denkweise aufmerksam (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 19, 2. Wp., 25. Sitzung am 9.4. 1954, S. 1014).

30 Vgl. die Aussagen Cubes im Bayerischen Rundfunk (vgl. den Abdruck des Schreibens von Bundesinnenminister Lehr an den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard im Bulletin des Presse-und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 36 v. 24.2. 1953, S. 307). Bei der Beratung des Notaufnahmegesetzes im Bundestag meinte der DP-Abgeordnete Farke, daß das Boot Bundesrepublik voll sei (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 3, 1. Wp., 52. Sitzung am 27.3. 1950, S. 1888). Dieses Gefühl hielt offenbar an und machte sich auch in den Parteien breit (vgl. die Aussagen von Min.Dirig. Middelmann vom Bundesvertriebenenministerium in einer Sitzung des Ausschusses für den Zweijahresplan des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen am 22.2. 1956 in Bonn [BA, B 150/2750]).

31 Im Vertriebenenministerium wurde am 29.6. 1953 vermerkt, daß die Einheimischen unzufrieden damit seien, daß die Zuwanderer Neubauwohnungen zugeteilt bekämen (BA, B 150/847). Am 13.6. 1954 beschwerte sich ein Angestellter des Wuppertaler Flüchtlingsamtes

Regierung sah sich jedoch veranlaßt, entschieden gegen solche Tendenzen anzugehen.

Mit Hilfe verschiedener Strategien wurde versucht, das Bild der Einheimischen von den Zuwanderern im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Es wurden Anstrengungen unternommen, die negativen Vorstellungen zu entkräften und ein positives Klima zu schaffen. So wurde der Aussage, es handle sich hauptsächlich um Wirtschaftsflüchtlinge, mit dem Hinweis auf die Aufnahmequoten widersprochen und die günstige Struktur des Flüchtlingsstroms hervorgehoben. Besonders das Gesamtdeutsche Ministerium war weitergehend darum bemüht, durch Informationen ein tieferes Verständnis für die Situation der Zuwanderer zu erzeugen und das Bewußtsein eines gemeinsamen deutschen Schicksals zu beleben, um so die Solidarität der Bundesbürger zu wecken.[32] In späteren Jahren wurde durch vorsichtiges Vorgehen versucht, die Menschen für die Zuwanderer zu gewinnen.[33] Andererseits wurde die Öffentlichkeit über die Flüchtlingspolitik gezielt informiert, um sie nicht zu beunruhigen oder um entstandene Befürchtungen zu zerstreuen.[34] Diese Informationspolitik ging so weit, daß unpopuläre Maßnahmen, die eine negative Resonanz in der Bevölkerung finden konnten, möglichst »unauffällig« vorgenommen wurden, d. h. sie wurden nicht veröffentlicht.[35]

---

beim Bundesjustizminister, das BVFG sei »eine nicht unwesentliche Benachteiligung . . . der einheimischen Bevölkerung«, insbesondere bei der Arbeits- und Wohnungssuche (vgl. das Schreiben und in Bezug darauf ein Schreiben des nordrhein-westfälischen Arbeits- und Sozialministers an den Bundesvertriebenenminister v. 8.12. 1954 [BA, B 150/844]).

32 Vgl. dazu die Rede von Staatssekretär Franz Thedieck aus dem Gesamtdeutschen Ministerium im RIAS, die im April 1957 in der Zeitschrift »Stimme im Exil«, Nr. 6, abgedruckt wurde und die alle erwähnten Elemente enthält (BA, NL 174/108). In einer Rede eines Vertreters des gleichen Ministeriums auf der Sondertagung »Flüchtlinge« am 24. 3. 1953, die sich unmittelbar an den 3. Parteitag der Exil-CDU anschloß, wird die Bemühung um Verständnis in Westdeutschland außerordentlich deutlich. Er führte aus, »daß wir intensiv bestrebt sind, der öffentlichen Meinung in der Bundesrepublik klarzumachen, daß *wir alle in einem Boot sitzen*, daß Ihr Schicksal das Schicksal der Bevölkerung hier ist und umgekehrt.« (vgl. die Broschüre mit den Reden der Sondertagung, S. 80 [ACDP, III–013–704. Hervorhebung im Original]).

33 Als die Verteilung von Zuwanderern in das Saarland begann, einigten sich die Leiter des Aufnahmeverfahrens in einer Besprechung am 23./24. 5. 1957 darauf, nur solche Flüchtlinge dort einzuweisen, die das Bild positiv beeinflußten, um die Aufnahmebereitschaft des Landes zu wecken (vgl. die Niederschrift in BA, B 106/24809).

34 Am 2. 2. 1953 teilte die Abteilung I des Bundesvertriebenenministeriums den anderen Abteilungen mit, daß die Öffentlichkeit im Sinne des Ministeriums über das BVFG informiert werden müsse und nicht falsch von anderer Seite (BA, B 150/419). Am 5. 3. 1953 stellten sich ein Vertreter des Innen- und Vertriebenenministeriums einem Rundfunkgepräch über das FNLG im NWDR, um den massiven Protesten gegen das Gesetz entgegenzutreten (vgl. die Niederschrift in BA, B 106/28314).

35 So die Legalisierung, d.h. die faktische Aufnahme im Notaufnahmeverfahren abgelehnter Zuwanderer in Berlin 1952, um die Stadt zu entlasten, was zu einer Mehrbelastung der Bundesrepublik führen mußte (vgl. die Niederschrift der 65. Sitzung des Gesamtdeutschen Bundestagsausschusses am 18. 9. 1952. Das Zitat ist den Ausführungen Franz Thediecks, des Staatssekretärs im Gesamtdeutschen Ministerium, entnommen [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]). Auch 1956 wollte das Vertriebenenministerium eine Auflockerung der Ermessensaufnahmen in Notaufnahmeverfahren nicht in der Öffentlichkeit diskutieren und war deshalb bereit, die Vorschläge des Flüchtlingsausschusses des Bundesrates ohne

Welchen Stellenwert das Bestreben, keine Ressentiments gegenüber den Zuwanderern aufkommen zu lassen und die Einigkeit aller Politiker in dieser Frage veranschaulichen die Reaktionen auf einen Rundfunkkommentar Walter von Cubes im Bayerischen Rundfunk am 14. Februar 1953, also in der Phase der Massenzuwanderung. Er sprach von selbstmörderischer Humanität der Bundesrepublik und schlug vor, die Grenze von Westen her zu schließen.[36] Sogar das Bundeskabinett beschäftigte sich mit den Aussagen Cubes[37] und protestierte bei der Bayerischen Landesregierung sowie dem Bayerischen Rundfunk.[38] Vertreter von Regierung und Opposition gaben im gleichen Sender scharfe Stellungnahmen gegen die Tendenz des Kommentars ab.[39]

Zielgruppe Zugewanderte

In Bezug auf die Leistungen für Zuwanderer wurde betont, daß man »an die Grenze dessen gegangen ist, was der Gesetzgeber verantworten kann«.[40] Eine andere Darstellung der eigenen Politik in der Öffentlichkeit denn als Erfolg ist kaum denkbar. Interessanter ist, wie von bundesdeutscher Seite versucht wurde, auf potentielle Zuwanderer einzuwirken, also die Ansprache der Bevölkerung in der DDR.

Zielgruppe Bevölkerung in der DDR

Immerhin bestand die theoretische Möglichkeit, durch Öffentlichkeitsarbeit auf die Menschen in Ostdeutschland einzuwirken. Die westliche Seite nutzte sie von Anfang an. Dabei mußten mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Die Aufrufe mußten im Einklang mit den definierten gesamtdeutschen Interessen der Bundesrepublik und mit der Flüchtlingspolitik stehen, um die Glaubwürdigkeit von Regierung und Westdeutschland insgesamt nicht zu gefährden. Andererseits mußte aber auch ihre Wirkung bei den Menschen in

---

Sanktionierung durch das Plenum zu akzeptieren (vgl. das Kurzprotokoll der 76. Sitzung des Ausschusses für Flüchtlingsfragen am 15. 3. 1956 [BA, B 106/24808]).

36 Die Ausführungen von Cubes sind in einem Schreiben von Bundesinnenminister Lehr an den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard wiedergegeben (vgl. BULLETIN des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 36 v. 24. 2. 1953, S. 307). Diese Aussage zeigt, auch wenn es sich dabei wohl um ein Extrem handelte, welche Meinungen *auch* in der deutschen Öffentlichkeit vertreten wurden.

37 Vgl. das Protokoll der 276. Kabinettssitzung am 20. 2. 1953 (Kabinettsprotokolle, Bd. 6, S. 184).

38 Vgl. den Abdruck des Schreibens von Bundesinnenminister Lehr an den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard im BULLETIN des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 36 v. 24. 2. 1953, S. 307.

39 Vgl. den Abdruck der Reden Peter Paul Nahms, des Leiters der Zentralstelle zur Unterbringung der Sowjetzonenflüchtlinge, und des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Ernst Reuter, im BULLETIN des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 36 v. 24. 2. 1953, 308 bzw. Nr. 39 v. 27. 2. 1953, S. 332 ff.
Bei den Protesten spielte allerdings auch stets eine Rolle, daß von Cubes Vorschlag eine Vertiefung der Spaltung Deutschlands bedeutet hätte.

40 Das Zitat entstammt dem schriftlichen Bericht des Abgeordneten Eichelbaum vom Ausschuß für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen zur zweiten Änderung des HHG (vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 68, 3. Wp., Drucksache Nr. 1855 v. 18. 5. 1960).

der Bundesrepublik einkalkuliert werden. Dafür war es günstig, wenn sie so gehalten waren, daß sie die für die Zuwanderer eingeleiteten Maßnahmen gegenüber den Widerständen im Westen rechtfertigen halfen, also einerseits den Zwangscharakter der Zuwanderung betonten und andererseits den Willen der Regierung, die Belastung zu begrenzen, dokumentierten. Schließlich mußten sie auch derart gestaltet sein, daß sie der ostdeutschen Regierung keinen Vorwand zur Verschärfung der Beziehungen bieten konnten – was freilich wieder im gesamtdeutschen Interesse lag.[41]

Diese Prämissen erfüllten weitgehend Aushalteappelle wie der folgende, die vor allem von Mitgliedern der Bundesregierung, aber auch von anderen Politikern[42] in Richtung DDR gesandt wurden:

»Die Zone weiß, wie sehr ich mich ihr und ihren Menschen verpflichtet fühle ...
Ich gebe diese Mahnung an alle in der Zone weiter: Verlaßt die Zone nicht, *Verlaßt unseren deutschen Grund und Boden nicht ohne letzte Not.* Das mag hart klingen, aber es ist doch schließlich mit das dringendste Anliegen des augenblicklichen Regimes, die Zone von aufrechten, freiheitlich gesinnten Deutschen zu entblößen ... Hier handelt es sich um ganz bewußte Panikmache, die den Widerstand schwächen und zur Flucht veranlassen soll.
... Geschützt werden muß aber auch die Bundesrepublik vor den Spitzeln und Agenten, mit denen die SED die Bundesrepublik überschwemmen möchte. Überdies würde ein unkontrollierter Flüchtlingsstrom der SED ermöglichen, durch ihre skrupellosen Mittel diesen Strom derart anschwellen zu lassen, daß das soziale Gefüge der Bundesrepublik erschüttert werden könnte. Das wäre der größte Erfolg des Kommunismus. Denn eine politisch und sozial geschwächte Bundesrepublik könnte weder Stütze noch Hoffnung für die 18 Millionen in der Sowjetzone sein. Das alles klingt hart. Aber es ist nicht nur hart für Euch in der Zone. Es ist ebenso hart für jeden einzelnen deutschen Patrioten, dem die *Wiedervereinigung mit Euch oberstes Gesetz* und dringlichstes Anliegen ist und bleibt.
... Um so mehr bitten wir Euch:
Haltet am Boden der Heimat fest!«[43]

Derartige Appelle häuften sich insbesondere 1952/53, als auch die Fluchtbewegung ihren Höhepunkt erreichte.[44]

---

41 Umgekehrt konnte die Bundesregierung nach dem Bau der Mauer ihre Aushalteappelle propagandistisch dazu nutzen, um die Vorwürfe der DDR, Abwerbung oder Kopfjägerei betrieben zu haben, zu widerlegen (vgl. Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 26–31).

42 Vgl. z. B. die Rede von Karl-Heinz Naase, dem Leiter des Hilfsdienstes Ost in der Bundesgeschäftsstelle der FDP im RIAS am 10. 2. 1953 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2526).

43 Rede Jakob Kaisers nach Begegnungen mit Menschen aus beiden Teilen Deutschlands auf dem Katholikentag in Berlin im RIAS am 30. 8. 1952. Abgedruckt in: »Union in Deutschland« v. 6. 9. 1952 (ACDP, III–013–702. Hervorhebungen im Original).

44 Schon im Oktober 1950 bemerkte Jakob Kaiser in einem Schreiben an den Bundesarbeitsminister, daß Maßnahmen der Regierung im Einklang mit den Aushalteappellen stehen müßten (BA, B 137/117). Zur Massierung der Aufrufe vgl. die Appelle von FDP-Seite (ADL, FDP Referat Ostbüro 2526) und mehrere Reden Thediecks im Winter 1952/53 (BA, NL 174/106). Auch die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP und FU brachten in einer Entschließung ihre Verbundenheit mit den in der Zone Verbleibenden zum Ausdruck (vgl. BT, sten. Ber., 1. Wp., Umdruck 780 v. 4. 3. 1953. BtA, I–390). Noch am 6. 8. 1961, eine Woche vor dem Mauerbau, bekräftigte der Bundesminister für Gesamtdeutsche

Dabei war auch den Beteiligten bewußt, daß eine moralische Legitimation zu derartigen Appellen nur gegeben war, sofern sich die Menschen in der DDR darauf verlassen konnten, daß die Bundesrepublik den aus triftigen Gründen Geflohenen Schutz und Hilfe gewährte:

> »Wir beruhigen dadurch am meisten, daß wir den Menschen in der Zone die Gewißheit geben, daß wir immer für sie da sind. Nur dann, wenn wir diese Gewißheit geben, haben wir das Recht, vor übereilter Flucht zu warnen.«[45]

Daher betonten die westdeutschen Politiker wiederholt ihre Verbundenheit mit den Menschen in der DDR:

> »In tiefer Verbundenheit stehen wir zu den Millionen Deutscher, die trotz aller Bedrückung in ihrer Heimat bleiben und damit eine hohe nationale Aufgabe erfüllen. Denen aber, die jetzt im freien Teil Deutschlands vor Bedrohung und Zwang Zuflucht suchen, wollen und müssen wir Schutz und Hilfe gewähren.«[46]

Aber allein verbale Bekundungen der Solidarität reichten nicht aus. Um glaubwürdig zu sein, mußte die Politik der Bundesrepublik so angelegt sein, daß sie mit den Aufrufen, in Ostdeutschland auszuhalten, übereinstimmte. In weiten Teilen tat sie dies.[47] Widersprüche dazu lassen sich aber durchaus auch feststellen. So beinhaltete das HHG eine Frist, innerhalb der ein entlassener Häftling in die Bundesrepublik gekommen sein mußte, um alle Vergünstigungen des Gesetzes in Anspruch nehmen zu können (§ 9). Sie war beibehalten worden, damit andere Geschädigtengruppen nicht mit entsprechenden Forderungen nachziehen konnten.[48]

Trotzdem und obwohl die Propaganda zum Ausharren in der DDR sicher zu einem Gutteil westdeutschen Interessen entsprang, die Belastung nicht zu groß werden zu lassen, kann wohl nicht von einer doppelzüngigen Politik gesprochen werden: Politische Flüchtlinge, deren Definition sogar mehr und mehr ausgeweitet wurde, wurden versorgt und es wurden ihnen Hilfen zugebilligt.

Allerdings war den Bemühungen der westdeutschen Politik abträglich, daß es in der Öffentlichkeit Ressentiments gegen diejenigen gab, die den Appellen gefolgt waren und erst spät in die Bundesrepublik gekommen waren. Ihnen wurde mit Mißtrauen begegnet, eben weil sie sich lange unter den politischen Verhältnissen der DDR behaupten konnten.[49] Daraus wurde ver-

---

Fragen, Ernst Lemmer, im Deutschen Fernsehen die Aufforderung zum Bleiben. (Vgl. die Wiedergabe des Interviews in: Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Flucht und Sperrmaßnahmen, 1961, S. 30).

45 Peter Paul Nahm, der zu diesem Zeitpunkt bereits die Funktion des Staatssekretärs im Bundesvertriebenenministerium ausfüllte, an den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich, Kunze, am 30.6.1953 (BA, B 150/5691).

46 Entschließung der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP und FU v. 4.3.1953 (BT, sten. Ber., 1. Wp., Umdruck 780 [BtA, I–390]).

47 Vgl. die Regelung im Gesetz zu Artikel 131 des Grundgesetzes (S. 197–203) und das BVFG, in dessen § 10, Absatz 2, Nr. 5 der Stichtag des Gesetzes für Sowjetzonenflüchtlinge außer Kraft gesetzt wurde (BGBl. Teil I, Nr. 22 v. 22.5.1953, S. 204).

48 Vgl. das Schreiben von Staatssekretär Nahm an den Bundestagsabgeordneten Walter Brookmann v. 20.7.1956 (BA, B 106/29714).

49 Vgl. H. R. Külz bereits aus dem Jahre 1950, S. 26 und die Niederschrift der Sitzung des

einzelt der Schluß gezogen, daß Aushalteappelle abzulehnen seien. Außerdem sei es unmenschlich, jemandem zuzumuten, in der DDR zu verbleiben.[50]

Im Gegensatz zur Regierung wurde die Möglichkeit einer Einwirkung auf die Bevölkerung der DDR mittels Appelle von Teilen der Opposition – wie die abschreckende Wirkung restriktiver Gesetze – in Zweifel gezogen.[51] Ermittelt werden kann ein Erfolg der Aufrufe nicht. Selbst die Zuwanderungskurve, aus der hervorgeht, daß die Zuwanderung vorwiegend von Entwicklungen in der DDR abhing, ist kein Indiz für ihre völlige Wirkungslosigkeit, da die Ansprache in die DDR im gesamten Untersuchungszeitraum tendenziell gleich blieb.

e) Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern

Im Zusammenhang mit der Regierungspolitik soll schließlich noch kurz auf das Bund-Länder-Verhältnis eingegangen werden. Gerade im Bereich der Vertriebenen- und Flüchtlingspolitik war die Zusammenarbeit wichtig, da das Grundgesetz ihn der konkurrierenden Gesetzgebung überstellt hatte (Artikel 74) und die Länder die bundeseinheitlichen Regelungen durchführen mußten. Eine erschöpfende Behandlung kann an dieser Stelle nicht erfolgen, da dazu eine ausführliche Würdigung der Länderpolitik selbst Voraussetzung wäre, diese Arbeit sich aber auf die Bundespolitik beschränkt.

Drei unterschiedliche und sich teilweise widersprechende Züge lassen sich in dem Verhältnis Bund-Länder erkennen:

Zunächst ist hier die Konkurrenz um Kompetenzen zu erwähnen. Der Bund versuchte, insbesondere wenn er Mittel zur Verfügung stellte, auch die Ausführung der von ihm erlassenen Bestimmungen, die durch Länderbehörden erfolgte, soweit wie möglich unter eigener Kontrolle zu behalten. Die Länder waren demgegenüber bestrebt, die Bindungen ihrer Verwaltungen durch Mitsprachen des Bundes zu minimieren, sie wollten die Entscheidungen nach den Bundesbestimmungen möglichst selbständig treffen. Exemplarisch ist hier der Streit bei der Verabschiedung des HHG und des dazugehörigen Fonds.[52] Er zeigt auch, daß die Entscheidung nicht zwangsläufig zugunsten einer Seite ausfallen mußte.

LDP-Bundesbeirates beim FDP-Bundesvorstand am 25.11. 1959 in Berlin, in der diese Haltung innerhalb der FDP den LDP-Flüchtlingen gegenüber als unmoralisch kritisiert wurde (BA, B 137/386).

50 Vgl. H. R. Külz, 1950, S. 25 ff. und O. Siebke, 1949, S. 44.

51 Schon in der Besprechung der Ministerpräsidenten mit Mitgliedern der Regierung am 6.2. 1953 leugnete der Regierende Bürgermeister von Berlin, Ernst Reuter, eine solche Möglichkeit (vgl. die Niederschrift der Besprechung v. 7. Febraur 1953 [BA, B 106/28313]).
Willy Brandt betonte im Gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages, daß das Notaufnahmeverfahren keine Auswirkungen auf die Fluchtbewegung ausübe (vgl. die stenographische Niederschrift der 9. Sitzung am 4.5. 1954 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 2. Wp.]). Demgegenüber gab die Bundestagsabgeordnete Lisa Korspeter ihrer Überzeugung Ausdruck, daß eine großzügige Haftentschädigung eine positive Wirkung auf die Menschen in der DDR habe, nämlich ihre Widerstandskraft erhöhe (vgl. BT, sten. Ber., Bd. 30, 2. Wp., 152. Sitzung am 22.6. 1956, S. 8218 f.). Die Argumentationen waren wohl auch taktisch motiviert.

52 Der Bund wollte sich die Mitsprache bei Entscheidungen, wer als Härtefall anzuerkennen

Scheinbar im Widerspruch zu diesen Tendenzen stehen Bestrebungen der Länder, bestimmte Entscheidungen auf den Bund abzuwälzen. Das war bei der Aufnahmeregelung und der Leistungsanforderung zum Zweck der Unterbringung der Fall und wurde schließlich auch bei der Festsetzung der Länderquoten an aufzunehmenden Zuwanderern versucht.[53] Hierbei handelte es sich jeweils um Bereiche, in denen es um unpopuläre, die Länder belastende Entscheidungen ging. Es war für die Landesregierungen politisch wesentlich günstiger, die Verantwortung dafür nicht selbst tragen zu müssen, sondern nur Bestimmungen auszuführen. Die Quotierung der Aufzunehmenden hatte außerdem immer wieder zu Konflikten zwischen den Ländern geführt. Gerade bei der Verteilung der Zuwanderer sträubte sich der Bund allerdings, tätig zu werden – im Gegensatz zu den beiden anderen Gebieten, auf denen er bereitwillig Regelungen schuf: Er fürchtete, daß vom Bund festgelegte Quoten die Länder weniger zur Aufnahme verpflichten würden als zwischen den Ländern ausgehandelte. Gleichwohl konnte sich der Bund der Aufgabe nicht ganz entziehen, um eine geregelte Aufnahme zu gewährleisten.

Als dritter Zug muß erwähnt werden, daß sowohl Bund als auch Länder sich nicht scheuten, das Wohlverhalten des Gegenübers durch die Androhung negativer Konsequenzen zu erzwingen. Gerade in der Aufnahmepolitik deckten sich die Interessen der Länder und des Bundes nicht immer. So versuchten die Länder unter Führung Nordrhein-Westfalens ab 1952, entsprechend der Anzahl von Aufgenommenen Mittel zum Bau von Wohnungen vom Bund zu erhalten. Sie verliehen ihrer Forderung dadurch Nachdruck, indem sie die Verweigerung weiterer Aufnahmen androhten. Umgekehrt nutzte schließlich auch die Bundesregierung die gewährte Unterstützung des Wohnungsbaus als Hebel zur Durchsetzung ihrer Interessen: Als sich 1955 bei einzelnen Ländern eine Tendenz zur Abschaffung des Notaufnahmeverfahrens abzeichnete, kündigte das Vertriebenenministerium, das das Verfahren aus politischen Gründen erhalten wollte, an, daß mit dem Aufnahmeverfahren auch die Unterstützung des Wohnungsbaus fortfallen werde.[54]

Das Bund-Länder-Verhältnis bewegte sich mithin hier – wie in vielen Bereichen – im Koordinatensystem von Behauptung der eigenen Kompetenzen und Durchsetzung der spezifischen, teilweise eben gegenläufigen Interessen. Diese waren politischer, aber auch ökonomischer Natur: Beide Seiten versuchten verständlicherweise, die eigene Belastung so gering wie möglich zu halten.[55] Dennoch zog Vertriebenenminister Oberländer 1956 eine posi-

---

sei, offenhalten, was die Länder als Eingriff in ihre Kompetenz betrachteten. Der Vermittlungsausschuß von Bundesrat und -tag wies schließlich die Klage der Länder zurück. Des weiteren wollte der Vertriebenenminister die Verteilung der Mittel aus dem zu schaffenden Fonds zentral vornehmen. Erfolgreich setzten sich die Länder, die die verwaltungsmäßigen Vorbereitungen der Entscheidungen sowieso treffen mußten, zur Wehr (siehe S. 251).

53 Vgl. das dritte Kapitel.

54 Siehe S. 173.

55 Auch in den sonstigen Positionen der Länder standen derartige Überlegungen im Vordergrund. So waren die Länder zunächst für eine restriktive Aufnahmepolitik, da die Flücht-

tive Bilanz der Zusammenarbeit.[56] Der Grund hierfür ist wohl in dem allgemeinen Konsens zu suchen, daß die Verantwortung für die Zuwanderer übernommen werden müsse. Die Länder hatten sich schließlich bereits seit 1947 dieser Aufgabe angenommen und stellten die Aufnahme nie prinzipiell in Frage. Wegen dieses Konsenses kam es auch in anderen die Flüchtlinge betreffenden Fragen inhaltlich nicht zu grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern. Im übrigen spielten parteipolitische Gesichtspunkte für die Haltung der Länder nur selten eine Rolle[57]: Die Übereinstimmung von länderspezifischen Interessen überlagerte die sowieso nicht stark ausgeprägten Gegensätze der Parteien in der Flüchtlingspolitik.[58]

f) Zusammenfassung

Insgesamt ist die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung durchaus nicht als planmäßig zu bezeichnen. Auch wenn sich schließlich relativ klare Entwicklungslinien ergaben, so war hier doch mehr Reaktion als Aktion zu spüren: Einerseits wurde, vor allem am Anfang des Untersuchungszeitraumes, vorwiegend auf akute Notstände reagiert (NAG, FNLG, Wohnungsbau), andererseits und hauptsächlich in späteren Jahren auf von außen herangetragene Forderungen (BVFG, HHG). Die in Bezug auf die Vertriebenen entwickelten Integrationsmodelle[59] wurden nicht explizit auf die Zuwanderer übertragen. Diese Art der Politik spiegelt sich in der Haltung des Kanzlers: Auch er griff erst ein, wenn die Situation – politisch oder sozial – bedrohlich zu werden drohte oder es politisch opportun war. Die Maßnahmen mußten zudem gegen interne Widerstände durchgesetzt werden und gesamtdeutschen Vorgaben entsprechen. Insgesamt ergab sich dadurch auf Regierungsseite ein gewisser Minimalismus an durchgesetzten Maßnahmen, der durch die Öffentlichkeitsarbeit zu kaschieren versucht wurde. Sie sollte die Politik ergänzen und vervollständigen, gerade auch in Bereichen, in denen keine konkreten Maßnahmen getroffen wurden oder werden konnten. Politisches Ziel der Öffentlichkeitsarbeit war es, eine größtmögliche Akzeptanz der Regierungspolitik herzustellen.

---

linge eine Belastung für sie darstellten. Als jedoch Arbeitskräfte in größerem Maß benötigt wurden und insbesondere, nachdem die Belastung durch die Gewährung von Wohnungsbaumitteln des Bundes gesunken war, wurden die Rufe nach einer liberalen Praxis aus dieser Richtung immer lauter (vgl. das dritte Kapitel.).

56 Vgl. seine Ausführungen vor den Bundesratsausschüssen für Wohnungswesen und Wiederaufbau, für Flüchtlingsfragen und für Gesamtdeutsche Fragen am 14.6.1956 (BA, B 106/47352).

57 Lediglich bei der Schaffung des Notaufnahmegesetzes ging die Linie der Ablehnung des Gesetzes im Bundesrat in etwa entlang der Parteiengrenze (siehe S. 94–108).

58 Einen SPD-Antrag zur Änderung des Notaufnahmegesetzes beispielsweise lehnte selbst ein Teil der sozialdemokratisch regierten Länder – freilich nicht in der Öffentlichkeit – ab (vgl. die Niederschrift einer Besprechung des Vertriebenen- und Wohnungsbauministers mit Ländervertretern am 21.2.1957 [BA, B 106/24809]).

59 Vgl. V. Ackermann, Integration: Begriff, Leitbilder, Probleme, in: K. J. Bade, Neue Heimat, 1990, S. 22 f.

Im Verhältnis zu den Bundesländern, den wichtigsten Partnern der Bundesregierung in der Flüchtlingspolitik, ging es neben der wohl allgemein guten Zusammenarbeit in Streitfällen vorwiegend um Fragen der Kompetenzverteilung und der Durchsetzung der je spezifischen, zuweilen gegenläufigen Interessen.

2. Die Rechtsprechung

Obwohl die Gerichtsbarkeit nicht zum engeren Kreis der Politikgestalter zählt, soll ihr doch hier kurz Aufmerksamkeit geschenkt werden. Denn in Teilbereichen beeinflußte sie den Umgang mit den Zuwanderern erheblich.

Im Gegensatz zu den anderen in diesem Abschnitt behandelten Akteuren nahm die Jurisdiktion keinen Einfluß, wenn Regelungen erarbeitet wurden, sie wurde also nicht gestalterisch tätig. Die Gerichte hatten aber die Aufgabe, die im politischen Prozeß geschaffenen Regelungen daraufhin zu kontrollieren, ob sie mit den rechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik, vor allem dem Grundgesetz, im Einklang standen. Gerade im schwierigen Bereich der Aufnahmeregelung wurde die Rechtsprechung mehrfach angerufen. Ihre Entscheidungen hatten jeweils erhebliche Auswirkungen auf die Aufnahmepraxis.

1953, 1956 und 1957 fällten das Bundesverfassungs- bzw. das Bundesverwaltungsgericht Urteile zur Aufnahmeregelung. 1953 ging es um die Verfassungskonformität des Notaufnahmegesetzes. In den beiden weiteren Fällen wurde die Auslegung der ausreichenden Lebensgrundlage als Aufnahmegrund geprüft, die 1953 auch eine wichtige Rolle spielte. Zunächst wurde das Notaufnahmegesetz prinzipiell als verfassungskonform bestätigt[1], es wurde aber hier wie später die Aufnahmepraxis als zu restriktiv beurteilt.[2] 1953 wurde beschieden, daß der in Artikel 11 GG niedergelegte Sachverhalt der ausreichenden Lebensgrundlage in stärkerem Maße berücksichtigt werden müsse. In den folgenden Entscheidungen wurde die Auslegung eben dieses Sachverhaltes durch die Aufnahmeausschüsse, die nach vom Bundesvertriebenenministerium erstellten Richtlinien handelten, als zu eng kritisiert. Die Regierung mußte die Entscheidungen akzeptieren und durch neue Richtlinien in die Praxis umsetzen. Dies geschah zum Teil nur zögerlich und widerwillig.[3] Somit wurde die Rechtsprechung zu einem entscheidenden, unabhängigen Faktor bei der Gestaltung der Aufnahmegrundsätze. Sie setzte

1 Vgl. den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts nebst Begründung v. 7.5.1953 (BtA, I–60).

2 Vgl. das Schreiben des Bundesministers für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte an verschiedene Bundesminister v. 21.9.1956 (BA, B 150/2869) und sein Schreiben an den Bundesinnenminister v. 13.11.1957 (BA, B 134/1631).

3 1956 beschloß die Regierung, den Richterspruch zwar zu berücksichtigen, ihm aber nicht vollständig zu folgen, um den Wert der politischen Prüfung der Zuwanderer nicht zu stark einzuschränken, auch im Hinblick auf die daran anknüpfenden Leistungen (vgl. den Vermerk über die Ressortbesprechung der Bundesminister des Innern, der Justiz, der Finanzen, der Wirtschaft, für Arbeit, Wohnungsbau, Gesamtdeutsche Fragen, Angelegenheiten des Bundesrates und Vertriebene am 5. Oktober 1956 v. 16. d. M. [BA, B 150/2869]).

eine immer liberalere Handhabung der Notaufnahme durch.[4] Aufgrund ihres institutionellen Gewichtes konnten sie sich in dieser Beziehung stärker durchsetzen als politische Kräfte, die ähnliche Forderungen erhoben.

Mit ihren Entscheidungen wirkten die Gerichte Intentionen entgegen, die der Gesetzgeber beim Erlaß der Regelungen verfolgte. Durch die Erweiterung des Kreises der Aufzunehmenden mußte die filternde und abschreckende Wirkung der Notaufnahme vermindert werden. In diesem Vorgehen dokumentiert sich die Unabhängigkeit der Rechtsprechung: Politische Überlegungen spielten bei der Entscheidungsfindung der Gerichte nur eine untergeordnete Rolle – ganz im Gegensatz zum politischen Prozeß. Aus den unterschiedlichen Blickwinkeln ergaben sich verschiedene Positionen. Bei dem Stellenwert, den Urteile besitzen, konnten Positionen der Regierung durch Entscheidungen dieses unabhängigen Akteurs unhaltbar werden. Die Rechtsprechung konnte daher zu einem weitgehend unangreifbaren Gegenspieler für sie werden. Die Umsetzung der Gerichtsurteile selbst war allerdings zum Teil wiederum abhängig von politischem Druck, manchmal konnte sie herausgezögert werden: 1956 wurden die Leitsätze des Gerichts nur teilweise in die Praxis übertragen. Erst nachdem politische Kräfte sie unterstützten, wurde 1957 eine neue Aufnahmeregelung eingeführt.[5]

3. Die Parteien

Welche Politik verfolgten die Parteien als die maßgeblichen politischen Akteure in der Gesellschaft den Zuwanderern gegenüber? Die auf den ersten Blick sich anbietende Strukturierung dieses Abschnitts nach den einzelnen Parteien wurde verworfen, da viele Parallelitäten zwischen den Parteien bestanden.[1] Deshalb soll hier insbesondere drei Fragen nachgegangen werden: 1. Wie versuchten sie, das Verhältnis zu den Zuwanderern zu gestalten und institutionell zu festigen?, 2. Wie konnten sich Zuwandererinteressen in den Parteien durchsetzen, so daß sie tatsächlich von ihnen vertreten wurden? und 3. Welche Politikinhalte wurden schließlich von den Parteien vertreten? Dabei bestimmen die Antworten auf die Fragen eins und zwei jeweils den Rahmen der Möglichkeiten der darauf folgenden Frage mit.

Trotz dieser Vorgehensweise bleibt es natürlich ein zentrales Anliegen, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Parteien deutlich herauszuarbeiten.

---

4 Insbesondere zwischen den Jahren 1956 und 1958 läßt sich der Einfluß an der Zahl der Abgelehnten deutlich ablesen: Sie sank von 12% auf unter 2%, allerdings ohne daß sich das Verhältnis der Aufnahmegründe verändert hätte (vgl. Tabelle 4, S. 45).

5 Siehe S. 179–181.

1 Allerdings konnte bei der CSU kein spezifisches Engagement zugunsten der Zuwanderer recherchiert werden. Entsprechende Nachforschungen auch im ACSP blieben ergebnislos.

a) Das Verhältnis zwischen Parteien und Zuwanderern

Das wesentliche Merkmal in der Haltung der großen Parteien das Verhältnis zu den Zuwanderern betreffend war zunächst, daß sie die Gründung von speziellen Flüchtlingsorganisationen ablehnten. Dies geschah nicht primär aus machtpolitischen Gründen: Sie schienen ihnen einfach überflüssig, da die Flüchtlinge in die Parteien integriert werden und dort wirken könnten.[2] Dieser Haltung lag ein bestimmtes Bild der Zuwanderer zugrunde.

Ganz im Mittelpunkt standen die politischen Flüchtlinge, die in Opposition zum sich etablierenden kommunistischen Regime gerieten und die bis 1949 schon massivem Druck ausgesetzt waren. Hierbei handelte es sich um politisch engagierte, größtenteils sogar in den Schwesterverbänden westdeutscher Parteien organisierte Personen. Eine Affinität dieser Flüchtlinge zu den entsprechenden Parteien in Westdeutschland kann daher vorausgesetzt werden. Die Position der Parteien deckte sich deshalb wohl vielfach mit deren Interessen.[3]

So entstanden früh Organisationen für Flüchtlinge *innerhalb* der Parteien. Aus praktischem Bedürfnis nahmen sie sich vornehmlich der Betreuung verdrängter Mitglieder aus der SBZ an. Daneben entwickelten sich Stellen, die den Kontakt zu nicht gleichgeschalteten, in der Illegalität lebenden Mitgliedern in der SBZ aufrechterhalten sollten: die Ostbüros.

Schon 1946 bestanden in der SPD entsprechende duale Strukturen: ein Ostbüro und eine Stelle zur Versorgung der Flüchtlinge.[4] Daß gerade die SPD hier eine Vorreiterrolle übernahm, lag daran, daß ihre Mitglieder, die sich der Vereinigung mit der KPD widersetzten, schon Anfang 1946 und damit ein gutes Jahr vor den Mitgliedern von CDU und LDP in der SBZ unter starken Druck gerieten und in größerem Umfang flüchteten.

Im Zusammenhang mit der Volkskongreßbewegung steigerte sich der Druck auf die Mitglieder der anderen Parteien ab Ende 1947, viele flohen. So wuchs auch in CDU und FDP das Bedürfnis, die nahestehenden Flüchtlinge zu betreuen. Bei der Schaffung entsprechender Organisationen war aber

---

2 Vgl. das Protokoll der Sitzungen des SPD-Parteivorstandes am 16./17. 9. 1947 und 24./25. 9. 1948 sowie das Rundschreiben Nr. 137/1950 des Parteivorstandes v. 23. 6. 1950 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1947, 1948 und 1950), das Protokoll einer Beratung des geschäftsführenden Vorstandes der FDP am 27. 6. 1950 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2500) und das Protokoll der FDP-Bundesvorstandssitzung am 14. 7. 1951, in der sich sogar gegen den Bestand eines der Partei nahestehenden Verbandes ausgesprochen wurde (FDP-Bundesvorstand 1949–1954, S. 236 ff.) sowie die Ausführungen Johann Baptist Gradls im Bundesvorstand der Union am 11. 3. 1953 (vgl. CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1950–1953, S. 406). Erst ab 1953 läßt sich ein verstärktes Engagement der Parteien in den Verbänden feststellen, das aber sicher auf andere Gründe wie die Schaffung eines zentralen Verbandes und dessen Einbezug in Beiräte bei staatlichen Stellen zurückzuführen ist.

3 Ein Beleg hierfür ist möglicherweise auch die überaus schwache Position der Flüchtlingsverbände bis 1953. Wolfgang Mischnick stellte in dem geführten Gespräch diesen Zusammenhang her.

4 Vgl. W. Buschfort, 1991, S. 17 f. und das Protokoll der Parteivorstandssitzung am 4. 6. 1946 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1946). Die Betreuungsstelle für Flüchtlinge aus der SBZ im Parteivorstand der SPD bestand über den Untersuchungszeitraum hinaus (vgl. W. Buschfort, 1991).

noch ein anderer, parteipolitischer Gesichtspunkt maßgebend: Die Arbeit der sozialdemokratischen Stellen war offenbar so intensiv und effektiv, daß sich die beiden Parteien unter Zugzwang gesetzt fühlten, um nicht jeglichen Einfluß auf die Flüchtlinge zu verlieren.[5] Bis 1950 schufen auch sie wie die SPD Strukturen zur Kontakterhaltung und Vorbereitung der Wiedervereinigung bzw. zur Betreuung. Bei der CDU bestand schon im Herbst 1949 im Büro von Jakob Kaiser eine Zentralstelle für Flüchtlingsangelegenheiten, die vor allem die Beurteilung der Zuwanderer in den Notaufnahmelagern durch Stellen der Landesverbände koordinierte.[6] Ein Ostbüro der CDU war spätestens seit dem Frühjahr 1950 in Berlin eingerichtet.[7] In der FDP wurden durch die Initiative einzelner Mitglieder zunächst soziale Hilfswerke geschaffen.[8] Hier übernahm schließlich das Ostbüro der Partei, das im Sommer 1950 gegründet wurde[9], beide Aufgabenbereiche.[10]

Alle Parteien waren nun in den Lagern tätig, berieten die Zuwanderer und boten ihnen Hilfestellung, vor allem auch bei der Arbeitsbeschaffung.[11] Dabei war man vorsichtig, die Angst vor einer kommunistischen Unter-

---

5 Dieser Gedanke wird in einer Niederschrift der Besprechung des Generalsekretariats der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands mit Vertretern des Landesverbandes Hannover und des Gesamtdeutschen Ministeriums am 18. Oktober 1949 (BA, B 136/822) sowie im Schreiben der FDP – Kreisverband Gießen an die Zonenleitung der FDP v. 8.11. 1949 (ADL, A 3–106) ausgedrückt.

6 Vgl. die Niederschrift einer Besprechung des Generalsekretariats der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands mit Vertretern des Landesverbandes Hannover und des Gesamtdeutschen Ministeriums am 18.10. 1949 (BA, B 136/822. Ebd. auch ein Vorschlag für Richtlinien des Hilfswerks). Die angeregte Schaffung eines »Union-Hilfswerkes für politische Flüchtlinge« wurde offenbar nicht realisiert. Eine entsprechende Organisation konnte nicht recherchiert werden.

7 Ab Mai 1950 wurden die Mittel zur Flüchtlingsbetreuung über diese Stelle abgewickelt (vgl. ein Schreiben des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen auf eine entsprechende Anfrage der CDU-Hannover v. 4.5. 1950 [BA, B 137/386]).

8 Wolfgang Mischnick und Barbara Wolff treten als Initiatoren solcher Einrichtungen in Erscheinung. (Vgl. das Schreiben Erika Fischers, der Referentin in der Bundesgeschäftsstelle der FDP, v. 22.11. 1949, in dem sie an Mischnick weiterverweist [ADL, A 3–103] und den Bestand zum »Hilfswerk Ost« von B. Wolff [ADL, FDP Referat Ostbüro 2500]).

9 Der genaue Gründungszeitpunkt konnte nicht recherchiert werden. Aber am 14.3. 1950 teilte Erika Fischer auf Anregungen hin mit, daß die Schaffung eines Ostbüros aus finanziellen Gründen nicht möglich sei (vgl. ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618). Am 14.6. 1950 stellte sie jedoch den Leiter des Hilfsdienstes Ost, Hans-Joachim Pietsch, vor (vgl. das Schreiben an den Gießener Oberbürgermeister Otto Engler [ADL, A 3–106]), der allerdings noch im gleichen Jahr von Karl-Heinz Naase abgelöst wurde.

10 Vgl. den Tätigkeitsbericht der Bundesgeschäftsstelle von November 1952 bis Februar 1954, S. 54–69 (ADL, FDP-Tätigkeitsberichte der Bundesgeschäftsstelle).

11 Vgl. hierzu vor allem die ausführlichen Beschreibungen in den (internen) Tätigkeitsberichten der FDP-Bundesgeschäftsstelle (ADL, FDP-Tätigkeitsberichte der Bundesgeschäftsstelle: November 1952 bis Februar 1954, S. 54–69, und 25.3. 1955 bis 20.4. 1956, S. 31–34). Detaillierte Berichte über das Engagement der anderen Parteien fehlen, aber man wird wohl von ähnlich gearteter Arbeit ausgehen dürfen (vgl. M. RICHTER, 1990, S. 272 und W. BUSCHFORT, 1991, S. 79).
Gerade die Vermittlung von Arbeit wurde als äußerst wichtig empfunden, da sie die Basis der Existenz war. Am 17.2. 1952 gab beispielsweise der LDP-Bundesbeirat dem Bundesvorstand der FDP die Empfehlung, eine zielbewußte Personalpolitik zugunsten arbeitsloser LDP-Flüchtlinge zu betreiben (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2486).

wanderung war nach den Erfahrungen in der SBZ sehr ausgeprägt. Deshalb wurde stets auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Zuwanderer zu überprüfen.[12] Die Organisationen der Parteien wurden finanziell vom Gesamtdeutschen Ministerium unterstützt.[13]

Neben der sozialen Betreuung versuchten die Parteien ab 1949/50 auch, speziell den Zuwanderern politisch eine Heimat zu bieten. Das geschah organisatorisch auf unterschiedliche Weise. In der CDU etablierte sich am 24./25. September 1950 die Exil-CDU als Mitgliederorganisation, in SPD und FDP wurde ein Beirat beim Bundesvorstand geschaffen. Sie verstanden sich nicht als Flüchtlingsorganisationen, wenn sie sich auch faktisch deren Schicksal annahmen[14], sondern als rein politische Gremien. Die Exil-CDU sah sich als Repräsentant der freien CDU der SBZ und mithin als Sprecher eines Großteils der ostdeutschen Bevölkerung, die keine Artikulationsmöglichkeit mehr besaß. Dieses Selbstverständnis wurde durch die Tatsache gerechtfertigt, daß in ihren Reihen eine große Anzahl von bis 1947 demokratisch gewählten Funktionären der Ost-CDU, darunter die Führung mit Jakob Kaiser und Ernst Lemmer, vertreten waren.[15] Der Ostzonenbeirat der SPD sollte den Parteivorstand in deutschlandpolitischen Fragen beraten.[16] Der LDP-Bundesbeirat sah es als seine Aufgabe an, auf Probleme der SBZ hinzuweisen und in der Partei eine Vorbereitung auf die Wiedervereinigung anzuregen.[17] Die Organisationen waren somit in erster Linie innerparteiliche Vertretungen gesamtdeutscher Interessen, sie wollten quasi das gesamtdeutsche Gewissen ihrer Parteien sein.

---

12 Vgl. M. Richter, 1990, S. 273, das Protokoll der SPD-Parteivorstandssitzung am 4.6.1946 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1946) und entsprechende Überlegungen Blüchers bei der Gründung einer Hilfsorganisation (Vermerk Erika Fischers v. 10.5.1948 und Schreiben Franz Blüchers an Fritz Oellers v. 9.10.1948 [ADL, FDP britische Zone 8]). Gerade für diese Aufgabe waren die Erkenntnisse, die den Ostbüros aufgrund ihres Informandennetzes in der SBZ zur Verfügung stand, hilfreich.

13 Vgl. die Abrechnungen in BA, B 137/386. Sie sind nicht vollständig, deshalb läßt sich kein klares Bild zeichnen. 1952 handelte es sich um etwa 150 000,– D-Mark, in den Jahren 1953 und 1954 je um ca. 100 000,– D-Mark. Das Ostbüro der FDP war ohne diese Unterstützung, die wohl im Mai 1950 zum ersten Mal gewährt wurde (vgl. die Überweisung v. 10.5.1950, ebd.), nicht lebensfähig (vgl. die Mitteilung Erika Fischers v. 14.3.1950, die Schaffung eines Ostbüros sei aus finanziellen Gründen nicht möglich [ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618]).

14 Vgl. die Parteitagsprotokolle der Exil-CDU (ACDP, III–013–704) und die Sitzungsprotokolle des LDP-Bundesbeirates (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2484).

15 Vgl. M. Richter, 1990, S. 259–269. Ursprünglich sollte die Exil-CDU sogar nur die in den letzten freien Zonenparteitag der CDU der SBZ gewählten und dann geflüchteten Mitglieder umfassen, was ihre Legitimität als Sprecher der DDR-Bevölkerung noch erhöht hätte (vgl. auch W. Becker, 1987, S. 258). Die Exil-CDU, die organisatorisch als Landesverband in der Gesamtpartei verankert war, sollte nicht neben der CDU stehen. Daher war eine Mitgliedschaft darin für Personen aus der Ost-CDU nur *zusätzlich* zur Mitgliedschaft im jeweiligen Ortsverband der CDU vorgesehen (vgl. die Ausführungen Robert Tillmanns auf der CDU-Bundesvorstandssitzung am 3.6.1955, in: CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1953–1957, S. 545).

16 Vgl. W. Buschfort, 1991, S. 28.

17 Vgl. die Geschäftsordnung des LDP-Bundesbeirates vom Oktober 1950 (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2483). Zwischen 1953 und 1956 trat der Beirat allerdings nicht zusammen (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618).

Die SPD strukturierte diesen Bereich 1959 um. Auf Vorschlag von Lisa Korspeter wurde dem Vertriebenenausschuß beim Parteivorstand ein Unterausschuß Sowjetzonenflüchtlinge angegliedert, dessen Vorsitzende sie wurde.[18]

Trotz dieser recht umfassenden Bindungsbemühungen gelang es den Parteien nicht, auf Dauer die Bildung von Flüchtlingsvereinigungen zu verhindern. Das lag sicher auch daran, daß sie sich vorwiegend auf den engen Kreis der Zuwanderer aus den Schwesterparteien konzentrierten. Schon ab 1950 wurden die unabhängigen Verbände stärker, erst 1952/53 gewannen sie aber durch den großen Zuwachs potentieller und wohl auch tatsächlicher Mitglieder sowie ihre Einbeziehung in beratende Gremien an Gewicht. Die Parteien reagierten auf diese Gegebenheiten, indem sie fortan versuchten, einen möglichst großen Einfluß innerhalb der Verbände zu erringen. Eifersüchtig wachten sie nun darüber, daß die eigene Vertretung, insbesondere in allgemeinen Verbänden, zumindest ihrem politischen Gewicht entsprach.[19] Die Führung des Gesamtverbandes als überparteiliche Vereinigung mußte dementsprechend eine überaus ausgewogene Zusammensetzung aufweisen.[20] Daneben entstanden nun auch Verbände, die parteipolitisch eindeutig zuzuordnen sind.[21]

b) Die Durchsetzung der Zuwandererinteressen in den Parteien und ihre Vertretung im Bundestag

Trotz des Aufbaus eigener Strukturen waren die Durchsetzungschancen von Zuwandererinteressen in den Parteien eher gering. Dies ist in erster Linie auf zwei Sachverhalte zurückzuführen: Vor allem am Anfang des Untersuchungszeitraumes war die Gruppe der Zuwanderer wohl zu klein und poli-

---

18 Ihm gehörten unter anderem Hans Sallinger, der Vorsitzende der Berliner Flüchtlingsorganisation ZPO, und Günter Granicky aus dem Düsseldorfer Arbeits- und Sozialministerium, der seit den vierziger Jahren mit Publikationen zum Problem der Zuwanderer aus der SBZ/DDR auf sich aufmerksam gemacht hatte, an (vgl. die Protokolle der Parteivorstandssitzungen am 22.6., 5.10. und 5./6.12. 1959 [AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1959]).

19 Eine stärkere Vertretung in den Verbänden forderten Stephan Thomas, der Leiter des SPD-Ostbüros, im Vertriebenenausschuß seiner Partei am 21.2. 1953 (Niederschrift in: AdsD, Sammlung Heinrich Albertz, 28) sowie Werner Jöhren von der CDU in Berlin und gleichzeitig der Leiter der VPO in einem Brief an Jakob Kaiser v. 28.5. 1953 (BA, B 137/186). Der Wettbewerb der Parteien erstreckte sich aber auch auf andere Gebiete. Nach einem Besuch im Lager Gießen stellte eine SPD-Kommission am 13.9. 1951 fest, daß die CDU versuche, die Aufnahmeausschüsse zu dominieren, bisher die eigene Vertretung aber noch zufriedenstellend sei (vgl. den Bericht in AdsD, PV NB 2991). Am 5.3. 1953 teilte das Ostbüro der FDP den Landesverbänden mit, daß die SPD ihre Arbeit in den Durchgangslagern verstärken wolle und daß deshalb auch die FDP ihre Betreuung intensivieren müsse (ADL, FDP Referat Ostbüro 2564). Der RCDS Berlin empfahl Adenauer am 6.10. 1957, propagandistisch der verstärkten Werbung der SPD in den Lagern entgegenzutreten (BA, B 136/9434).

20 Siehe S. 320.

21 In Berlin leitete die SPD als Reaktion darauf, daß die wichtigste Organisation dort, die VPO, CDU-dominiert war, die Gründung eines eigenen Verbands ein, der ZPO. Nach außen hin sollte diese jedoch durchaus neutral auftreten (vgl. die Besprechung einiger SPD-Flüchtlingsvertreter in Berlin am 13.5. 1952 [AdsD, PV NB 855]).

tisch zu unbedeutend, als daß darauf in größerem Umfang hätte Rücksicht genommen werden müssen. Ihren Anliegen wurde teilweise mit Desinteresse begegnet oder sie wurden von den entscheidenden Stellen überhaupt nicht thematisiert.[22] Bedeutsam war für die Anfangsjahre aber auch, daß den Zuwanderern gerade innerhalb der Parteien eine Front von Vertriebenen und Einheimischen gegenüberstand, die sie als Konkurrenten wahrnahmen und durch sie die eigenen Interessen gefährdet sahen. Es kam zu Konflikten zwischen den verschiedenen Fraktionen in den Parteien, bei denen die Zuwanderer als kleinste Gruppe eine schwache Position hatten.[23]

Die SPD war unter diesen Voraussetzungen am stärksten um die Zuwanderer bemüht. Ihr Engagement setzte früh ein und blieb im sozialen wie im gesetzgeberischen Bereich intensiv, wodurch es immer wieder zum Ansporn für Bemühungen der anderen Parteien wurde.[24] Im Bundestag und seinen Ausschüssen exponierte sich über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg vor allem Lisa Korspeter, die ab 1953 auch dem Vorstand des Gesamtverbandes angehörte, zugunsten der Zuwanderer.[25] Dabei hatte die Partei aber auch mit inneren und sogar mit äußeren Problemen zu kämpfen.

---

22 Im Bundesvorstand der CDU wurden in der ersten Wahlperiode Probleme der Zuwanderer überhaupt nicht angesprochen, erst im Vorfeld der Wahl wurde auf ihre Existenz hingewiesen. Allerdings wurden ihnen dann aussichtsreiche Plätze bei der Kandidatenaufstellung eingeräumt, der Gruppe wurde also doch eine erhebliche politische Bedeutung beigemessen (vgl. CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1950–1953). Als der LDP-Bundesbeirat sich im April 1956 wieder konstituierte, konstatierte sein designierter Vorsitzender, Walther Kunze, geringes Interesse des Bundesvorstandes: er war von ihm nicht als Vorsitzender bestätigt worden (vgl. die Niederschrift der Tagung am 19.4.1956 in Würzburg [ADL, FDP LPD-Bundesbeirat 2618]).

23 Vgl. die vehemente Kritik von F. Preisser, einem Mitglied des LDP-Bundesbeirates, an der Haltung von Vertriebenen im Bundesvertriebenenministerium, insbesondere von Lukaschek selbst, und in der FDP, die die Unterschiede zwischen Vertriebenen und Flüchtlingen herausstellten, um sie von ihnen zustehenden Leistungen auszuschließen. Besonders erzürnt waren die Zuwanderer in der FDP darüber, daß der FDP-Bundestagsabgeordnete Zawadil sich gegen eine Einbeziehung der Zuwanderer in den Lastenausgleich stark gemacht hatte (vgl. die Schreiben Preissers an den Fraktionsvorsitzenden im Bundestag, August-Martin Euler v. 10.1.1952 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2567] und an Karl-Heinz Naase vom Ostbüro v. 2.3.1952 [ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2486] sowie die Ausführungen des Bundestagsabgeordneten Hans Henn in der Sitzung des LDP-Bundesbeirates am 5.10.1952 [ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 26]).
Erinnert sei hier auch an die Widerstände, die die einheimische Landwirtschaft dem BVFG entgegensetzte. Die Tatsache, daß im Vertriebenenausschuß beim Parteivorstand der SPD eine aktivere Vertriebenenarbeit wegen des Widerstands Einheimischer ausgeschlossen wurde (vgl. einen Brief von Alfred Metz an Stephan Thomas, den Leiter des Ostbüros, v. 1.4.1955 [AdsD, PV AB 4335]), legt die Vermutung nah, daß die Flüchtlingspolitik allgemein großen Pressionen aus dieser Richtung ausgesetzt war.

24 Vgl. Anm. 4, die Aufforderung der RCDS Berlin an Adenauer v. 6.10.1957, der SPD-Propaganda in den Notaufnahmelagern entgegenzutreten (BA, B 136/9434) sowie das Engagement in der Frage der Notaufnahme.

25 Lisa Korspeter, am 3.1.1900 geboren, seit 1929 Mitglied der SPD, verließ selbst die SBZ im Februar 1946 im Zuge der Vereinigungskampagne. Sie war von 1949–1969 Mitglied des Bundestages.

Einerseits hatte die Parteiführung darum zu ringen, daß ihre Linie auch in allen Teilbereichen durchgesetzt wurde. Das gelang ihr nicht immer. Bis 1955 hatte sich die sozialdemokratische Berliner Flüchtlingsorganisation ZPO unter Führung Hans Sallingers von der Partei verselbständigt – einen Vorgang, den sie nicht noch einmal hinnehmen wollte.[26] Auch die SPD-Ministerpräsidenten der Bundesländer ließen sich aufgrund ihrer Eigeninteressen nicht immer an die Linie der Partei binden.[27] Erstaunlicher ist jedoch, daß die SPD trotz ihrer intensiven Bemühungen nicht in größerem Umfang Zuspruch bei den Zuwanderern fand. 1953 diagnostizierte sie selbst ein Stimmungstief[28], bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen 1958 schnitt sie unter den Zuwanderern schlechter ab als allgemein.[29] Die Gründe sind wohl in der dezidiert antisozialistischen Haltung der Flüchtlinge zu suchen, die sich durch die Erfahrungen in der DDR erklärt.[30] Vermutlich waren sie deshalb einer Partei eher abgeneigt, die sich sozialistisch nannte.[31] Andererseits ist aber ab Mitte der fünfziger Jahre auch eine verstärkte Aktivität der anderen Parteien auf dem Gebiet der Flüchtlingspolitik festzustellen.

In der FDP läßt sich stets eine rege Gruppe ausmachen, die für eine Berücksichtigung der Zuwanderer eintrat. Zur innerparteilichen Durchsetzung einer Flüchtlingspolitik reichte ihr Gewicht jedoch offenbar nicht aus.[32] Erst als sich die Partei gespalten hatte, gewannen diese Tendenzen auch nach außen hin mehr Gewicht. Dies hing sicher mit den personellen und

---

26 Vgl. einen Vermerk des Referates für Vertriebenenfragen bei der Parteiführung vom September 1955 (AdsD, PV NB 902).

27 Siehe oben, S. 300.

28 Am 13. 3. 1953 stellte Wenzel Jaksch im Parteivorstand fest, daß 90% der Flüchtlinge keine Beziehung zur SPD hätten. Jaksch war zwar Vertriebenenvertreter, gemeint sind hier aber wohl tatsächlich die Zuwanderer (vgl. die Protokolle der SPD-Parteivorstandssitzungen am 18. 2. und 13. 3. 1953 [AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1953]).

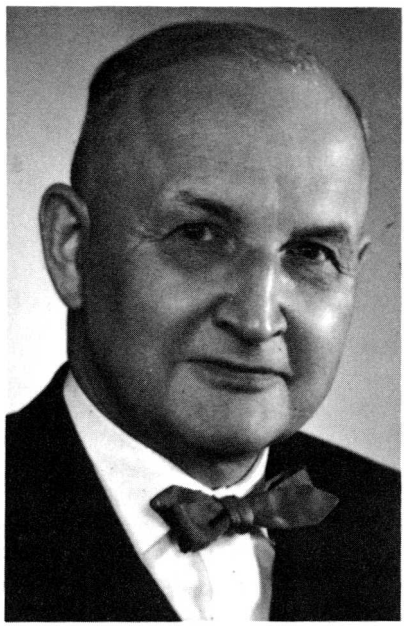
29 CDU/CSU erhielten hier 50,5% der Stimmen, die SPD 39,2%. Für die Zuwanderer gab Vertriebenenminister Oberländer im Bundesvorstand der Union die Werte von ca. 60% bzw. 35% an (vgl. das Protokoll der dritten Bundesvorstandssitzung am 11. 7. 1958 [ACDP, Protokolle des Bundesvorstandes 1958]).

30 Vgl. M. Kaase, in: W. Weidenfeld/H. Zimmermann, 1989, S. 205.

31 Werner Jöhren von der Berliner CDU macht daneben darauf aufmerksam, daß sich die SPD verbandsmäßig bis 1953 auf die Position zurückgezogen habe, die Partei vertrete per se die Interessen der Zuwanderer, Verbände seien nicht nötig (vgl. das Informationsschreiben an Jakob Kaiser v. 28. 5. 1953 [BA, B 137/186]). Diese Haltung mag mit zu dem Tief von 1953 geführt haben, danach engagierte aber auch sie sich in den Verbänden.

32 Der LDP-Bundesbeirat beklagte sich darüber, daß das Interesse der Partei an den Flüchtlingen zu gering sei. Gerade die Haltung der FDP-Fraktion im Bundestag lasse zu wünschen übrig: Sie entsende keine Vertreter in sich mit den Zuwanderern beschäftigende Gremien (angesprochen wurde hier der Unterausschuß Notaufnahme des Gesamtdeutschen Ausschusses. Vgl. das Resümee über die Ausschußarbeit in der dritten Sitzung des Bundesbeirates am 20. 4. 1952 [ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2618]) und lasse die Anregungen des Beirates häufig unberücksichtigt (vgl. das Schreiben des Beiratsmitgliedes Preisser an den Beirat v. 2. 6. 1952 und die Ausführungen von Hans Henn, MdB, in der Sitzung des Bundesbeirates am 5. 10. 1952 in Frankfurt [ebd., 2486 bzw. 2618]). Im September 1952 lehnte die FDP-Bundestagsfraktion sogar die Beteiligung an einer Hilfsaktion für Flüchtlinge ab, da sie nicht alle Bittsteller berücksichtigen könne (vgl. die Antwort der Fraktion v. 9. 9. 1952 auf eine Anfrage des Ostbüros [ADL, FDP Referat Ostbüro 2515]).

L. Korspeter



E. Eichelbaum

H. Henn

W. Mischnick

inhaltlichen Veränderungen nach 1956 zusammen, daneben ist jedoch auf den Unterschied der Möglichkeiten hinzuweisen, die Oppositionsparteien im Gegensatz zu Regierungsparteien besitzen, sich in einzelnen Bereichen der Politik zu profilieren. Daß die FDP dennoch auch vor ihrer Spaltung als flüchtlingsfreundlich galt, läßt sich der Bemerkung von Keudells, dem Sprecher der VLS und CDU-Mitglied, entnehmen, der im Januar 1956 bei einem Bruch der Koalition um die Bindungswirkung der Regierung in Bezug auf die Flüchtlinge fürchtete.[33]

Diese Aussage verweist andererseits aber darauf, daß es in dieser Beziehung bei der Union selbst Defizite gab. In der Tat ist sie bis Mitte der fünfziger Jahre auf dem Gebiet der Flüchtlingspolitik kaum aktiv geworden. Sprecher der Zuwanderer konnten sich intern nicht durchsetzen.[34] In der Folgezeit blieb ihre Position in der Partei zwar schwierig[35], aber Anregungen und Aktivitäten aus der Partei wurden zahlreicher. Insbesondere der Vertriebenenausschuß der Union setzte sich nun häufig für die Belange der Zuwanderer ein.[36] Schließlich forderte 1958 Helmut Schmidt im Parteivorstand der SPD sogar dazu auf, gegenüber dem Engagement der CDU nicht zu zurückhaltend zu bleiben.[37]

Die Vertretung von Zuwandererinteressen im Bundestag weist bei Union und freien Demokraten einige Parallelen auf. Während sich in der ersten Wahlperiode keiner ihrer Abgeordneten in dieser Beziehung exponierte, trat danach je ein Abgeordneter, Anton Miller von der CSU[38] und Hans Henn

---

33 Vgl. den Bericht über die gegenwärtige politische Haltung der Flüchtlinge v. 10. 1. 1956, den von Keudell dem Bundeskanzler, verschiedenen Bundesministern und Vertretern der CDU vorlegte (BA, B 136/2712).

34 Ein Entwurf des CSU-Bundestagsabgeordneten Anton Miller für eine Schadenserfassung wurde 1956 trotz mehrerer Erinnerungen vom Kanzleramt weitgehend ignoriert (vgl. den Vorgang in BA, B 136/2717). Selbst eine interne Organisation wie die Exil-CDU, die organisatorisch wie ein Landesverband eingegliedert war, hatte nur eine schwache Stellung: In einem Satzungsentwurf von 1955 wurde ihr nur eine beratende Stimme beim Parteitag zugewiesen (vgl. das Protokoll der Bundesvorstandssitzung am 3. 6. 1955 [CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1953–1957, S. 541–549]).

35 Am 18. 12. 1959 protestierte der Diskussionskreis Mittelstand in der CDU-Fraktion beim Vertriebenenminister gegen die Bevorzugung der Zuwanderer (BA, B 106/55735). Auch Wolfgang Mischnick verwies im Gespräch darauf, daß die Mehrheit der CDU den Interessen der Flüchtlinge eher skeptisch gegenüberstand. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung des Gesetzentwurfs für ein Beweissicherungsgesetz in der 3. Wp., das wohl vor allem am Widerstand der CDU scheiterte (vgl. dazu E. Eichelbaum, 1980, S. 75 ff.).

36 Er setzte sich nun beispielsweise für den Ausbau des Lastenausgleichsgesetzes und ein Beweissicherungsgesetz ein (vgl. den Bericht über die Sitzung des Vertriebenenausschusses der CDU am 4. 7. 1956 vom folgenden Tag [BA, B 136/2712] und den Vermerk des Referates III 3 des Bundesvertriebenenministeriums über eine Sitzung dieses Ausschusses v. 3. 8. 1956 [BA, B 150/5690]).

37 Vgl. das Protokoll der SPD-Parteivorstandssitzung am 3. 9. 1958 (AdsD, Parteivorstandsprotokolle 1958).

38 Der Industriekaufmann Anton Miller, geboren am 25. 8. 1899, war seit 1946 Mitglied des Landtages von Sachsen-Anhalt für die CDU. 1947 wurde er deren Fraktionsvorsitzender, 1948 zusätzlich Vizepräsident des Landtages. 1949 verließ er die SBZ und ließ sich in Ingolstadt nieder. Er bezeichnete sich als Landesobmann des Arbeitskreises der Sowjetzonenflüchtlinge in der CSU (vgl. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 2. Wp., 1953, S. 437). Dieser Arbeitskreis konnte nicht recherchiert werden.

von der Berliner FDP[39], verstärkt für die Belange der Zuwanderer ein. Allerdings besaßen diese beiden Abgeordneten wohl nur ein geringes Gewicht innerhalb ihrer Fraktionen.[40] Mit dem Einzug von Ernst Eichelbaum für die CDU[41] und Wolfgang Mischnick für die FDP in den dritten Bundestag 1957 kamen nicht nur entschiedene Sprecher der Zuwanderer nach Bonn, sie besaßen als Verbandsfunktionäre auch einen Rückhalt außerhalb des Parlaments. Damit stellten sie ein größeres und dazu von der Partei relativ unabhängiges Gewicht dar als Henn und Miller zuvor. Die Initiativen von dieser Seite nahmen nun zu, ihre Durchsetzbarkeit gerade in der Mehrheitsfraktion blieb dennoch schlecht.[42]

c) Die Flüchtlingspolitik der Parteien

Die tatsächliche Flüchtlingspolitik der Parteien war nun von zwei Voraussetzungen abhängig: Einmal von der der gerade beschriebenen Durchsetzungsmöglichkeit entsprechender Forderungen innerhalb der Parteien, dann aber auch davon, welche Position die Parteien jeweils im politischen System einnahmen. Die Politik von regierungstragenden Parteien und Regierung selbst werden sich weitgehend decken, andernfalls verliert die Regierung ihren parlamentarischen Rückhalt. Die Einbindung in die Regierung hat für die betreffenden Parteien aber auch eine Rückwirkung: Ihre Politik darf das Gesamtkonzept der Regierungspolitik nicht sprengen und wird deshalb zumindest nach außen hin vielfach Rücksichten zu nehmen haben. Demgegenüber gehört es zum Geschäft einer Opposition, die Regierungspolitik zu kritisieren und Alternativen dazu aufzuzeigen. Die politische Gegenüberstellung von Regierungs- und Oppositionsparteien manifestierte sich auch im Fall der Flüchtlingspolitik am augenfälligsten in Bundestagsdebatten, die zum Teil zum Schlagabtausch gerieten.[43]

Der Hauptzug der SPD-Politik bestand denn auch darin, eine intensivere und großzügigere Flüchtlingspolitik zu fordern sowie die Maßnahmen der Regierung als zu gering und zu spät durchgeführt zu kritisieren[44], besonders

---

39 Der Volkswirt Dr. Hans Henn, geboren am 30.1.1899, war seit 1933 in Wirtschaftsvereinigungen tätig, zuletzt in der Industrie- und Handelskammer von Sachsen-Anhalt, und gehörte der LDP in Halle an, bis er 1950 nach West-Berlin floh. Er gelangte als Vertreter Berlins nicht erst mit der zweiten Wahlperiode, sondern bereits am 1.2.1952 in den Bundestag (ebd., S. 364 f.). 1956 schloß er sich der FVP an.

40 Vgl. Anm. 27 und 29.

41 Für die Vergabe eines aussichtsreichen Listenplatzes für Eichelbaum, den Vorsitzenden des Gesamtverbandes, sprachen sich im Bundesvorstand der Union vor allem die Vertreter der Exil-CDU aus (vgl. das Protokoll der Sitzung am 7.2.1957 [CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1953–1957, S. 1201]).

42 Vgl. wiederum den Gang des Beweissicherungsgesetzes, das zunächst verschleppt, dann entschäft wurde und schließlich aus offenem Desinteresse nicht in Kraft treten konnte. Eichelbaum räumt in seinem Rückblick den Sachverhalt ein, wenn er ihn auch eher dem Bonner System als den persönlichen Interessenlagen innerhalb der Union anlastet (vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 50–57).

43 Betroffen hiervon waren insbesondere die Haushaltsdebatten des Bundestages (vgl. die zweite Beratung des BVFG und die Haushaltsdebatte 1957 [BT, sten. Ber., Bd. 15, 1. Wp., 250. Sitzung am 23.2.1953, S. 11968–12003 bzw. Bd. 37, 2. Wp., 213. Sitzung am 29.5.1957, S. 12532–12542]).

44 Vgl. hier vor allem die Haushaltsdebatten (ebd., Bd. 25, 2. Wp., 87. Sitzung am 15.6.1955,

in der Öffentlichkeit.[45] Es handelte sich hierbei aber nicht nur um Lippenbekenntnisse: Im Bundestag und seinen Gremien gehörten die Sozialdemokraten in der Regel zu den Förderern, wenn es um den Ausbau von Maßnahmen für die Zuwanderer ging. Teilweise griff sogar der Vertriebenenminister zur Durchsetzung seiner eigenen Vorstellungen gegen inneren Widerstand auf den Druck aus der SPD zurück.[46]

In den meisten Bereichen forderte sie keine anderen, nur intensivere Maßnahmen. Dennoch läßt sich auch konzeptionell eigenständiges Denken bei der SPD festmachen: Nachdem sie in der Frage der Aufnahme zunächst mit der Regierung konform ging, plädierte sie bald für eine offenere Regelung, die die erwarteten – und dann auch eingetretenen – Konsequenzen einer restriktiven vermeiden sollte.[47] Auch ihr Vorschlag zur Neuregelung der Anerkennung von 1959 ging in eine ähnliche Richtung.[48]

Die Flüchtlingspolitik der SPD wies insgesamt einen erheblichen sozialen und humanitären Impetus auf – großzügige Aufnahme und Versorgung aller Zuwanderer. Gleichwohl wurde sie stets als politische Aufgabe definiert[49] und in Beziehung zu gesamtdeutschen Interessen gesetzt. Allerdings deckten sich deren Interpretation nicht immer mit der der Regierung, was zu anderen Folgerungen führte.[50]

S. 4876 ff.; Bd. 37, 2. Wp., 213. Sitzung am 29.5.1957, S. 12532–12536; Bd. 41, 3. Wp., 39. Sitzung am 3.7.1958, S. 2309 ff.; Bd. 48, 3. Wp., 152. Sitzung am 16.3.1961, S. 8714).

45 Erinnert sei hier an den Gang des Beweissicherungsgesetzes, während dessen Ausschußberatung sich die SPD-Fraktion nicht engagierte, dessen Bundestagsvorlage sie aber gleichwohl im Plenum kritisierte (siehe S. 272–277)

46 Gerade bezüglich der Notaufnahme und des HHG unternahm die SPD-Fraktion kontinuierlich Vorstöße im Bundestag (vgl. das dritte Kapitel und S. 241–262).
In einer Sitzung des Ausschusses für den Zweijahresplan des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen am 22.2.1956 berichtete Min.Rat Arke vom Bundesvertriebenenministerium »lediglich hier in diesem inneren Kreise . . ., in welcher Weise der BMVt die Gelegenheit der großen Anfrage der SPD im September 1954 . . . dazu benutzt habe, bestimmte Forderungen gegen die Meinung anderer Ressorts im Kabinett durchzusetzen.« (Vgl. die Niederschrift der Sitzung in BA, B 150/2750)

47 Vgl. das dritte Kapitel.

48 Siehe S. 220–224.

49 Bei der Beratung des Fonds für ehemalige Häftlinge aus der SBZ trat Lisa Korspeter entschieden gegen eine Ausbezahlung der Mittel nach Bedürftigkeit ein (vgl. das Kurzprotokoll über die Besprechung am 8.2.1955 [BA, B 150/823]).

50 Oft wurden negative Auswirkungen bestritten oder eine andere Definition dieser Interessen geboten. Im Gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages argumentierten Vertreter der SPD für eine liberale Aufnahmepraxis, da sie die Verbundenheit mit der Bevölkerung in der SBZ demonstriere. Von der Erzeugung eines Soges könne nicht gesprochen werden (vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Bielig in der stenographischen Niederschrift der 4. Sitzung des Ausschusses am 1.2.1950 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]). Am 9.4.1954 wurde diese Position von Lisa Korspeter im Bundestag bekräftigt (Vgl. BT, sten. Ber., Bd. 19, 25. Sitzung, S. 1008).
Die SPD trat aus politischen Gründen für eine bessere Berücksichtigung der Zuwanderer im Lastenausgleich ein, da es sich bei ihnen um Freiheitskämpfer handle (vgl. die dritte Beratung des LAG [ebd., Bd. 11, 213. Sitzung am 16.5.1952, S. 9367]), wenngleich auch eine Zubilligung der Hauptentschädigung für unmöglich gehalten wurde, weil dadurch Zweifel am Willen und der Hoffnung der Bundesrepublik auf eine baldige Wiedervereinigung entstehen könnten (vgl. das Schreiben Lisa Korspeters an Stephan Thomas vom Ostbüro der SPD v. 27.6.1953 [AdsD, PV NB 855]).

In der FDP trafen die Forderungen der Zuwanderer stets auf positive Resonanz. Entsprechend der Durchsetzungsmöglichkeiten innerhalb der Partei trat sie aber erst seit Mitte der fünfziger Jahre stärker dafür ein. In der dritten Wahlperiode gingen im Bundestag viele Initiativen von ihr aus, inhaltlich näherte sie sich der Position der SPD an.[51]

Für die CDU trifft wohl in den Anfangsjahren der Bundesrepublik verstärkt das zu, was oben über die Einschränkungen einer Regierungspartei gesagt wurde. Sie war inhaltlich von der Politik der Regierung bzw. Adenauers abhängig. Das hing zum Teil wohl auch von der Struktur der Partei ab, die von Adenauer dominiert wurde.

In der Parteispitze war das Flüchtlingsproblem kein Thema. Wie vom Kanzler allgemein wurde es auch hier nur aus politisch-pragmatischer Perspektive betrachtet: Die Zuwanderer wurden hauptsächlich als Wählerpotential wahrgenommen, das es zu gewinnen galt.[52] Daneben gab es jedoch auch Stimmen in der Partei, die mehr Interesse am Schicksal der Zuwanderer zeigten. Das war zum einen der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, Jakob Kaiser, der gesamtdeutsche Überlegungen in den Mittelpunkt stellte,[53] und ab Mitte der fünfziger Jahre der auch bereits erwähnte Vertriebenenausschuß der Union, der sich für den Ausbau der Leistungen einsetzte.[54] Zu erwähnen sind aber noch die Bundestagsabgeordneten der Christdemokraten, die sich in den Ausschüssen mit dem Problem der Zuwanderung beschäftigen mußten. Hier ergibt sich wieder kein einheitliches Bild. Im allgemeinen vertraten sie die Position der Regierung. Allerdings gab es gerade unter ihnen auch solche, die aus eigenem Interesse – vor allem als Vertriebene – skeptisch gegenüber Leistungen an Zuwanderer eingestellt waren.[55] Auf der anderen Seite setzten sich aber schon früh Teile von ihnen für eine bessere Berücksichtigung der Deutschen aus der DDR ein.[56] In der dritten

---

Auch das Eintreten für einen Rechtsanspruch auf die Entschädigungsleistungen nach dem HHG wurde mit gesamtdeutschem Interesse begründet: »wir setzen uns nach wie vor für eine Regelung ein, die den Rechtsanspruch sichert, die bei den Menschen in der Zone die Gewißheit von der rechtsstaatlichen Grundlage der Bundesrepublik verstärkt und dadurch ihre Widerstandskraft erhöht.« (Lisa Korspeter in der Haushaltsdebatte am 22.6.1956 [BT, sten. Ber., Bd. 30, 2. Wp., 152. Sitzung, S. 8218 f.]).

51 Sie brachte Anträge zum HHG und den des Beweissicherungsgesetzes ein und schloß sich einem Antrag der SPD zur Änderung des BVFG an (ebd., Anlagen, Bd. 56, Drucksachen 329–331 v. 16.4.1958; Bd. 57, Drucksache Nr. 435 v. 11.6.1958; Bd. 66, Drucksache Nr. 1633 v. 18.2.1960).
Die Position, maximale Leistungen gewähren zu wollen, ohne politische Grundpositionen aufzugeben, kommt in dem Redebeitrag Mischnicks im Bundestag v. 4.5.1961 deutlich zum Ausdruck (vgl. ebd., Bd. 49, 3. Wp., 158. Sitzung, S. 9122 f.).

52 Vgl. die Erwähnung der Zuwanderer in den Sitzungen des CDU-Bundesvorstandes 1950–1953 (CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1950–1953, S. 459 ff., 639 ff.).

53 Siehe S. 287 f.

54 Siehe den vorhergehenden Absatz.

55 Vgl. insbesondere die Beratungen um einen Lastenausgleich für Zuwanderer (S. 263–269).

56 Der Ausschuß für Kriegsopfer- und Kriegsgefangenenfragen, in dem den Mehrheitsverhältnissen des Bundestages entsprechend die Union die größte Fraktion stellte, schlug bereits am 21.11.1950 eine eigene Regelung für die Häftlinge aus der SBZ vor (vgl. das Kurzprotokoll der 40. Sitzung [BtA, I–219]) und initiierte am 2.2.1952 die Versorgung von Angehörigen in der DDR Internierter (vgl. das Kurzprotokoll der 72. Sitzung [BtA, I–296]). Bei der Schaf-

Wahlperiode stärkten gerade die Unionsmitglieder des Gesamtdeutschen Ausschusses dem Vertriebenenminister im Kabinett den Rücken für einen begrenzten Leistungsausbau.[57] Geradezu ein Kennzeichen für die Union war es mithin, daß hier unterschiedliche Kräfte – freilich mit verschiedenen Durchsetzungschancen – auch in der Öffentlichkeit in Erscheinung traten.

Im Gesamtüberblick läßt sich feststellen, daß es kaum grundsätzliche Differenzen über die Vorstellungen der Flüchtlingpolitik zwischen den Parteien sowie zwischen Parteien und Regierung gab. Die Parteien unterschieden sich nur graduell, im Ausmaß und im Tempo, in dem sie die Politik betrieben wissen wollten, voneinander. Bestehende Interessengegensätze überlagerten die Parteigrenzen, wenn auch die hemmende Wirkung der Vertriebenenvertreter in der SPD nicht so spürbar wurde wie in den anderen Parteien. Daneben bestand Konsens darüber, daß alle Maßnahmen nur mit Rücksicht auf die deutschlandpolitischen Gegebenheiten durchgeführt werden konnten.

Die Flüchtlingsinteressen konnten sich in den Parteien nur schlecht und allmählich durchsetzen. Die Tatsache, daß sich in der Union hemmende Kräfte mehr durchsetzen konnten und daß die Regierung ihre Flüchtlingspolitik nur zögerlich begann und durchführte, bot der Opposition aber noch größeren Spielraum, hier Forderungen zu stellen oder Versäumnisse aufzuzeigen. Damit konnte sie sich als Vorkämpfer der Zuwandererinteressen präsentieren[58] und darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der Regierung im neuralgischen deutschlandpolitischen Bereich anzweifeln.[59] Somit wurde die Forderung nach Maßnahmen auch zum Bestandteil parteipolitischer Taktik. Unter diesem Stichwort sind auch die Phänomene einzuordnen, daß die Parteien auf eine ausgewogene Vertretung in Flüchtlingsverbänden achteten und daß das Werben und sachliche Entgegenkommen der Parteien und auch

---

fung einer Definition, welcher Kreis der Zuwanderer nach dem BVFG anerkannt werden sollte, setzten sich auch die CDU-Abgeordneten Else Brökelschen und Robert Tillmanns für eine weitere Lösung ein, als sie der Ausschuß für Heimatvertriebene vorgeschlagen hatte (vgl. die Kurzprotokolle der 74. und 75. Sitzung des Gesamtdeutschen Ausschusses am 9. und 16. 1. 1953 [BtA, Ausschuß für Gesamtdeutsche Fragen, 1. Wp.]).

57 Bei der Entwicklung des BVFG war der Gesamtdeutsche Ausschuß unter Beteiligung der CDU-Mitglieder stets um eine Verbesserung bemüht (siehe S. 211–213). Aber auch im eher ablehnenden Ausschuß für Heimatvertriebene setzte sich der CDU-Abgeordnete Czaja mit einem geringfügigen Erweiterungsvorschlag durch (vgl. das Kurzprotokoll der 50. Sitzung des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene am 28. 5. 1957 [BtA, II–472]). Im Dezember 1960 nahm der nun Union-dominierte Gesamtdeutsche Ausschuß sogar einen Antrag zur Änderung des BVFG an, der über die Vorstellungen des Vertriebenenministeriums hinausging (siehe S. 228).
1960 forderte ein Teil der CDU-Bundestagsabgeordneten eine erhebliche Verbesserung der Häftlingsversorgung (vgl. einen Vermerk von Staatssekretär Nahm v. 11. 12. 1960 über eine Besprechung mit Abgeordneten v. 10. d. M. [BA, B 106/29721]). Erinnert sei hier auch an das Engagement des Abgeordneten Benda für ein Beweissicherungsgesetz (siehe S. 276).

58 Umso erstaunlicher ist das schlechte Abschneiden der SPD unter den Zuwanderern.

59 Welchen Stellenwert es hatte, wenn die gesamtdeutsche Gesinnung der Regierung in Frage gestellt wurde, zeigt das prompte Dementi Oberländers auf einen entsprechenden Vorwurf (vgl. die erste Beratung des HHG im Bundestag [BT, sten. Ber., Bd. 26, 2. Wp., 95. Sitzung am 7. 7. 1955, S. 5392 ff.]).

der Regierung für die Belange der Zuwanderer im Vorfeld anstehender Bundestagswahlen deutlich zunahm.[60] Besonders die Aufstellung von Flüchtlingen als Kandidaten versprach, die Anziehungskraft der Parteien auf die Zuwanderer zu vergrößern.[61]

4. Das Verbandswesen der Sowjetzonenflüchtlinge

Eine Darstellung der Politik für die Deutschen aus der DDR muß auch festhalten, inwieweit die Betroffenen selbst auf die Entscheidungen Einfluß nehmen konnten. In modernen Demokratien erfolgt eine Einflußnahme auf die Politik vor allem durch Verbände. Um ihre Einwirkung auf die Gesetzgebung einordnen zu können, wird zunächst die Verbandslandschaft im Bereich der Zuwanderer aus der DDR beschrieben. Anschließend wird die Politik der Verbände behandelt.

a) Die Organisation der Zuwanderer

Durch die Vielzahl von sich konstituierenden und wieder auflösenden Verbänden fällt der Überblick schwer. Aus diesem Grunde kann die folgende Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Ende der vierziger Jahre setzte eine lebhafte Verbandsgründung ein. Schließlich entstanden vier unterschiedliche Verbandstypen:

Zunächst bildeten sich *soziale Hilfsorganisationen*, die den Geflohenen nach ihrer Ankunft Unterstützung bieten wollten. Sie sind zum Teil sehr früh entstanden, die erste recherchierte Organisation ging aus privatem Engagement 1948 in Frankfurt hervor.[1] Dieser Befund korrespondiert mit dem am Anfang vorherrschenden Bedürfnis nach praktischer Hilfe bei der Unterbringung und Versorgung.[2]

---

60 Die Zuwanderer wurden hier aber nicht nur als Wählerpotential gesehen (vgl. Anm. 49), auch als (günstige) Wahlkämpfer waren sie für die CDU von Wert: »Unter den politischen Flüchtlingen, die aus der Sowjetzone kommen, befinden sich ... die besten Propagandisten, die wir uns für unsere Arbeit denken können. Nirgendwo finden Sie Leute, die sich stärker einsetzen für die Außenpolitik der Bundesregierung, für Verträge, für Europa ..., die vielleicht nur für DM 100 oder DM 150 im Monat hervorragend mitarbeiten werden.« (Robert Tillmanns im Bundesvorstand der CDU am 26.1.1953 [vgl. CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1950–1953, S. 405 f.]).
Die SPD hatte 1953 ein Vertrauensleutesystem in den Lagern aufgebaut, mit dem um die Zuwanderer geworben werden sollte (vgl. das Rundschreiben 2 der Flüchtlingsberatungsstelle Ost beim SPD-Parteivorstand v. 21.9.1953 [AdsD, PV NB 850]). Der LDP-Bundesbeirat des FDP-Bundesvorstandes organisierte zum Beispiel der propagandistischen Wirkung wegen ein LDP-Bundestreffen im Mai 1957 (vgl. das Protokoll v. 16.3.1957 einer Sitzung des Beirats am 9.3.1957 [ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2487]).

61 Vgl. R. Breitling, 1955, S. 136 und das Protokoll der Bundesvorstandssitzung der CDU am 7.2.1957, in der Johann Baptist Gradl diesem Gedanken Ausdruck gab (CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1953–1957, S. 1201).

1 Vgl. den Bericht von Barbara Wolff vom September 1950 über ihr Engagement und die Gründung des Hilfswerkes Ost (ADL, FDP Referat Ostbüro 2500). Ein ähnlicher Verband war das wirtschaftliche und soziale Aufbauwerk Brüder in Not, das vor 1951 entstand (vgl. ein Schreiben von durch das Werk Betreuten aus Bad Kripp an den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen v. 8.6.1951 [ebd.]).

Daneben entstanden bald *berufsständische Verbände*, so der Landwirte[3] und der Lehrer[4], die die speziellen Interessen einer Branche vertraten und ihren Mitgliedern beim Existenzaufbau halfen. Hervorzuheben ist hier die Interessengemeinschaft der in der Zone enteigneten Betriebe (IOB), die 1949 gegründet wurde und bis 1991 fortbestand. Nach zehnjähriger Arbeit konnte sie darauf zurückblicken, knapp 4000 Unternehmen beim Neuaufbau beratend zur Seite gestanden zu haben.[5]

Als dritte Gruppe sind die sich bildenden *Landsmannschaften* zu nennen. Neben der Interessenvertretung stand bei ihnen der kulturelle Aspekt im Vordergrund. Sie pflegten die Eigenarten der Heimat und bemühten sich darum, einen engen Kontakt zu ihr aufrecht zu erhalten.[6]

Bei der Masse der Organisationen handelte es sich jedoch um *allgemeine Flüchtlingsverbände*, die die Flüchtlingspolitik als umfassende Aufgabe verstanden, die neben der Interessenvertretung soziales und politisches Engagement erforderte. In erster Linie vertraten sie aber die Interessen der Zuwanderer oder einer speziellen Gruppe unter ihnen.[7] Sie setzten sich für eine bessere Versorgung und Berücksichtigung ihrer Klientel ein. Daneben erfüllten sie soziale Aufgaben. Sie boten den Zuwanderern und teilweise auch in der DDR Lebenden Beratung und Hilfe an.[8] Das war aber nur ein

---

2 In späteren Jahren wurde von ihnen, hauptsächlich in Berlin, auch die Bevölkerung der DDR mit dort nicht erhältlichen Waren, z. B. speziellen Medikamenten, versorgt.

3 Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landwirte trat Ende 1949 zum ersten Mal in Erscheinung (vgl. ihr Schreiben in ADL, FDP Referat Ostbüro 2499) und wurde auch von politisch Fernstehenden als seriös beurteilt (vgl. den Vermerk von Günter Nelke aus der Beratungsstelle für Flüchtlinge aus der SBZ beim SPD-Parteivorstand v. 21. 4. 1953 [AdsD, PV NB 859]). Sie bestand wohl über den Untersuchungszeitraum hinaus.
1952 konstituierte sich eine Hilfsgemeinschaft zur Wahrung der Interessen der Forstmänner und Berufsjäger aus der Ostzone und den Ostgebieten unter dem Namen »Grüne Farbe«, die diesen Personenkreis zusammenführen und betreuen wollte (vgl. die Satzung v. 6. 6. 1952 [BA, B 137/218]). Auch dieser Verband ist bis zum Ende der fünfziger Jahre nachgewiesen (vgl. ebd.).

4 Eine Zentralstelle für Flüchtlingslehrer in Hannover erfaßte auch Lehrer aus der SBZ (vgl. den Vermerk v. 14. 3. 1950 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2498]). Ab 1952 erscheint eine Vereinigung der aus der Sowjetzone verdrängten Lehrer, die von Johannes Giesberts, einem Oberschulrat aus dem Düsseldorfer Kultusministerium, der im Krieg nach Thüringen evakuiert war (vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 22.), geleitet wurde (vgl. den Vermerk v. 2. 12. 1952 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2498]). Die Vereinigung wurde in den folgenden Jahren vom Gesamtdeutschen Ministerium gefördert (vgl. den Vermerk aus diesem Ministerium v. 16. 4. 1956 [BA, B 137/184]).

5 Vgl. den Zehnjahresbericht der IOB in den IOB-Informationen vom Juli/August 1959 (BA, B 150/3794) und ihre Satzung v. 30. 3. 1957 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2500). In Berlin verfolgte der Berliner Interessenverband Ostgeschädigter (BIO) ähnliche Ziele (vgl. den Überblick über einige Berliner Organisationen von Werner Jöhren für den Senator für Arbeit und Sozialwesen v. 4. 3. 1957 [ACDP, III–013–777]).

6 Vgl. die Satzung der Landsmannschaft Sachsen-Thüringen v. 26. 10. 1951 (ADL, FDP-Referat Ostbüro 2497). Die Landsmannschaft Berlin-Brandenburg wurde am 9. 10. 1949 in Hamburg gegründet (vgl. M. H. Böhm, Gruppenbildung und Organisationswesen, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 541).

7 Die wohl 1950 gegründete Vereinigung der Opfer des Stalinismus (VOS) setzte sich beispielsweise für die Rechte der politischen Häftlinge der DDR und deren Hinterbliebene ein. In der Satzung dieser Vereinigung v. 13. 12. 1953 werden alle hier angesprochenen Ziele erwähnt (BA, B 137/203).

8 Besonders in Berlin berieten die Verbände auch Menschen aus der DDR. Die 1949 gegrün-

Teil der Bemühungen. Daneben wollten sie die Wiedererlangung der deutschen Einheit fördern und das Bewußtsein der Einheit erhalten. Als politischer Auftrag erwuchs den Verbänden daraus die Aufgabe, in der westdeutschen Öffentlichkeit zu wirken. Sie betrieben Aufklärung in Bezug auf die Situation in der DDR und die Lage der Zuwanderer, um das Verständnis für ihr Schicksal zu erhöhen.[9] Die politische Dimension des propagandistischen Engagements war gesamtdeutsch ausgerichtet: Es wurde versucht, gegen erkennbare Tendenzen die Wiedervereinigung als nicht nur deklaratorisches Ziel ersten Ranges in der politischen Diskussion und damit im Bewußtsein zu erhalten.[10] Somit war die Flüchtlingspolitik dem Verständnis der Verbände nach nur ein Teilbereich gesamtdeutscher Politik, die die Bundesrepublik zu betreiben hatte. Die Gewichtung der genannten Aufgaben war von Verband zu Verband unterschiedlich. Einige Organisationen gingen sogar noch über den gezeichneten Rahmen hinaus. So sammelten manche durch Kontaktpersonen Informationen in der DDR – eine Tätigkeit, die bis an die Grenze geheimdienstlicher Aufklärung gehen konnte.[11]

Insgesamt hatten die Verbände eine starke antikommunistische Tendenz – was bei Organisationen aus dem kommunistischen Machtbereich Geflohener

---

dete CDU-nahe Vereinigung politischer Ostflüchtlinge (VPO) richtete sogar eine medizinische Versorgung für sie ein (vgl. die Arbeitsberichte dieser Vereinigung aus dem Jahre 1958 [ACDP, III–013–777]). Daneben verteilte sie Lebensmittel an die Menschen aus der DDR und führte Paketaktionen in die DDR durch (vgl. BA, B 137/198).

9 Vgl. die Beschreibung der Zielsetzung und der Arbeitsweise des »Untersuchungsausschusses freiheitlicher Juristen« vom Ende der fünfziger Jahre. Hier werden die Aufgaben der 1949 gegründeten Organisation aufgezählt: Kampf gegen das Unrecht in der SBZ, Beratung von Bewohnern der SBZ, Aufklärung der freien Welt und die Erstellung von Gutachten (ADL, FDP Referat Ostbüro 2414). Auch andere Organisationen hatten die »Dokumentation des sowjetischen Unrechtes« auf ihre Fahnen geschrieben (Zitat aus der Satzung der VOS v. 13.12.1953 [BA, B 137/203]).

10 Diese Aufgabe führten viele Organisationen neben anderen auf (so der »Königsteiner Kreis«, ein Verband von Juristen, Volkswirten und Beamten aus der DDR, in seiner Satzung v. 12.2.1952 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2417]). Mitte der fünfziger Jahre entstanden jedoch Verbände, die dieses Ziel ganz in den Mittelpunkt rückten wie das im Juni 1954 gegründete »Kuratorium Unteilbares Deutschland« (vgl. den Tätigkeitsbericht v. 24.1.1955 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2535]) und die »Vereinigung 17. Juni« (vgl. die Satzung v. 7.3.1957 [BA, B 150/4114]). Diese Entwicklung kann wohl als Reaktion auf das Andauern der Teilung und den Verlauf der Genfer Konferenzen 1955, bei denen das Thema Wiedervereinigung auf Eis gelegt wurde, interpretiert werden.

11 Der »Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit« wurde 1955 vorgeworfen, die Grenze zur Spionage überschritten zu haben und unerfahrene Jugendliche bei Botengängen großer Gefahr auszusetzen (vgl. die Meldungen der Stuttgarter Zeitung v. 13.7.1955 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2575] und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 30.9.1955 [BA, B 150/4112]). Daraufhin distanzierte sich das Vertriebenenministerium von dem Verband (vgl. das Schreiben an die Leiter der Notaufnahmeverfahren v. 12.10.1955 [ebd.]).
Auch die VPO hatte das Ziel, »politisch aufklärend in die Zone hineinzuwirken« (vgl. das Exposé Werner Jöhrens, ihres Vorsitzenden, für den Berliner Senator für Arbeit und Sozialwesen v. 4.3.1957 [ACDP, III–013–A 777]).
Beide Verbände wurden von östlicher Seite angegriffen. Das Neue Deutschland beschuldigte die Kampfgruppe, eine verbrecherische Agentenorganisation zu sein (21.10.1955 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2575]), im Oktober 1952 forderte Marschall Tschuikow, der Vorsitzende der sowjetischen Kontrollkommission in Deutschland, die Auflösung der VPO (Tägliche Rundschau Nr. 230 v. 2.10.1952 [BA, B 137/197]).

nicht verwundert. Dieser Sachverhalt war so selbstverständlich, daß anders auftretende Organisationen mit Mißtrauen betrachtet wurden.[12] Nach außen versuchten die Verbände den Eindruck parteipolitischer Neutralität zu erwecken, auch wenn sie tatsächlich einer Partei verbunden waren.[13] Offenbar sollte dieser hochsensible Bereich zumindest äußerlich nicht mit Parteistreitigkeiten belastet werden. Intern wachten die Parteien trotzdem streng darüber, daß der eigene Einfluß angemessen blieb – besonders in den bald gegründeten Dachorganisationen.

Neben diesen Verbänden gab es aber auch eigene Organisationen der großen Parteien. Das waren zunächst die Ostbüros, die aber mehr politisch-aufklärerische Aufgaben hatten und die Kontakte zu vertrauenswürdigen Kreisen in der DDR pflegten. Daneben entstanden jedoch Organisationen, die vor allem den Parteien nahestehende Zuwanderern helfen, beraten oder eine politische Stimme geben und damit an die Parteien binden sollten. Die SPD errichtete keine eigene Flüchtlingsorganisation. Beim Parteivorstand wurde die Arbeit durch eine Betreuungsstelle für Flüchtlinge aus der SBZ koordiniert, in den Landesverbänden Arbeitsgemeinschaften errichtet. 1949 wurde mit dem Ostzonenbeirat beim Parteivorstand eine politische Vertretung der Zuwanderer geschaffen.[14] Die FDP schuf zur Betreuung der Zuwanderer einen Hilfsdienst Ost. Die politischen Belange dieser Gruppe sollten durch einen LDP-Bundesbeirat beim Bundesvorstand vertreten werden.[15] Der Union war eine Exil-CDU angeschlossen, in der die politische Zielrichtung die soziale überwog.[16] Beide politische Organisationen verstanden sich aber als legitime Vertretung zumindest eines Teils der DDR-Bevölkerung.

Die große Anzahl von Verbänden und privaten Hilfsstellen führte dazu, daß der Überblick schon zeitgenössisch schwerfiel und die politischen Akteure Unsicherheiten im Umgang mit ihnen zeigten.[17] Aber auch die Stoß-

---

12 Eine »Unabhängige Flüchtlings-Union« in Berlin wurde von der SPD abgelehnt, da sie angeblich nur den Westen kritisierte (vgl. den Vorgang aus dem Juli 1951 in AdsD, PV NB 902).

13 Vgl. die Besprechung im Vorfeld der Gründung des SPD-nahen »Zentralverband politischer Ostzonenflüchtlinge« (ZPO) in Berlin am 13.5.1952 (AdsD, PV NB 855). Ihre Gründung war eine Reaktion darauf, daß die Berliner »Vereinigung politischer Ostzonenflüchtlinge« (VPO) sehr stark mit der CDU verwoben war.

14 Die Betreuungsstelle bestand seit 1946 (vgl. das Protokoll der Parteivorstandssitzung am 4.6. 1946 [AdsD, PV-Protokolle], AdsD, Sammlung Personalia, Günter Nelke, dem späteren Leiter der Stelle, und W. Buschfort, 1991, S. 16 f., 28.).

15 Vgl. das Protokoll einer Sitzung des engeren Bundesvorstandes am 27.6.1950, auf der die Bildung des »Hilfsdienstes Ost« bekanntgegeben wurde (ADL, Bundesvorstand FDP 81) und die Geschäftsordnung des LDP-Bundesbeirates vom Oktober 1950, der auch in den Landesverbänden seine Entsprechung finden sollte (ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2483).

16 Vgl. die Protokolle der Parteitage der Exil-CDU von 1951–1961 (ACDP, III–013–704 und 755). Vgl. zum Engagement der Parteien und besonders zu den parteiinternen Organisationen S. 302–315.

17 In den Parteien und Ministerien wurden immer wieder Beurteilungen der Verbände für den internen Gebrauch und auf Anfragen erarbeitet (vgl. die Aktennotiz von Kunze, Naase und Fischer v. 4.9.1951 [ADL, FDP LDP-Bundesbeirat 2483], die Materialien in AdsD, PV NB 859 und das Gutachten des Vertriebenenministeriums für die Wirtschaftsvereinigung der Eisen- und Stahlindustrie über die VPO v. 9.2.1952 [BA, 150/4112]).

kraft der Verbände war durch ihre Zersplitterung gemindert. Schon bald regten sich daher Kräfte, die einen Zusammenschluß forderten.[18] Erst die Forderung nach Berücksichtigung im Lastenausgleich führte allerdings einige Verbände zusammen. Am 9. Oktober 1950 wurde in Bonn die Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin (AGVS) als Dachverband für Verbände aller vier oben genannten Typen gegründet.[19] Sein Arbeitsausschuß unter dem Sprecher Helmuth Radmann vertrat nun nach außen die Interessen der Zuwanderer, die sich zweckgerichtet als Vertriebene bezeichneten, und er wurde nach anfänglichen Bedenken[20] von der Regierung als Zentralverband akzeptiert.[21]

Obwohl weitere Verbände unter das Dach der AGVS kamen, sie sich organisatorisch in die Länder ausdehnte und offiziell anerkannt war, wurde dieser lockere Zusammenschluß von eigenständigen Verbänden vielfach als ungenügend empfunden.[22] 1953 erfolgte schließlich eine weitere Zusammenfassung der Verbände, nachdem sich in den Ländern bereits die allgemeinen Verbände zu Gesamtverbänden zusammengeschlossen hatten.[23] Die Initiative dazu ging dennoch nicht von den Zuwanderern selbst aus, was ihre innere Schwäche deutlich aufzeigt. Auf eine Bitte des Präsidenten des Lastenausgleichsamtes hin lud der Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen zu einer Konferenz der allgemeinen Verbände am 27. April 1953 ein.[24] Im

---

Außerdem waren Unregelmäßigkeiten keine Einzelerscheinungen. Die Leiter des Aufbauwerkes »Brüder in Not« wurden beispielsweise 1953 wegen Unterschlagung sogar verurteilt (ADL, FDP Referat Ostbüro 2500).

18 Vgl. das Rundschreiben Nr. 1 an SBZ-Flüchtlinge v. 21.10.1949, das an erster Stelle von Johannes Giesberts und Ernst Eichelbaum unterzeichnet ist (ACDP, I–201–002).

19 1950 schlossen sich 14 Verbände zusammen: der Bundesverband der Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone, der Deutsche Bund (diese beiden besaßen bereits Landesverbände), der Hamburger Deutschland-Bund, die Hilfsgemeinschaft der Verfolgten aus der Ostzone, die VPO, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landwirte, Die Arbeitsgemeinschaft der aus der Sowjetzone verdrängten Studenten, die IOB, der Königsteiner Kreis, das Hilfswerk Brüder in Not, die Landsmannschaften Berlin-Brandenburg, Mecklenburg und der Thüringer und Sachsen sowie die Thüringer Vereinigung. 1952 waren über zwanzig Verbände, zum Teil mit Landesverbänden, in der AGVS organisiert (vgl. das Schreiben der AGVS – Arbeitsausschuß – v. 24.10.1950 [als Anlage zu einm Schreiben v. 2.1.1952 in AdsD, PV NB 850] und den Bericht über die Aufgaben und Ziele der Organisationen der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin in der Bundesrepublik Deutschland v. 1.3.1952 [BA, B 136/1418]).

20 Nach ersten Gesprächen hatte das Gesamtdeutsche Ministerium einen denkbar schlechten Eindruck von der AGVS, insbesondere von deren Sprecher Radmann, unter dem »keine gedeihliche Entwicklung« möglich sei. Trotzdem wurden noch im November 1950 Mittel für sie bewilligt (vgl. den Vermerk v. 30.11.1950 [BA, B 137/178]).

21 Ausdrücklich wurde das in einem Vermerk für den Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Otto Lenz, v. 20.4.1951 festgestellt (BA, B 136/1418). Schließlich wurde auch die Finanzierung der einzelnen Verbände über die AGVS abgewickelt. Ab März 1952 flossen ihr monatlich 8 250,– D-Mark zu, von denen 2 400,– D-Mark für sie selbst und ihre neugegründeten Landesausschüsse bestimmt waren (vgl. den Vermerk des Referates I 5 des Gesamtdeutschen Ministeriums v. 16.2.1952 [BA, B 137/178]).

22 Die VPO rief am 4.5.1951 zum Zusammenschluß der Flüchtlingsverbände auf (ACDP, III–013–A 777). Auch im Gesamtdeutschen Ministerium hoffte man auf ein engeres Zusammengehen der einzelnen Flüchtlingsverbände (vgl. den Vermerk v. 26.1.1951 [BA, B 137/207]).

23 Vgl. die Auflistung der Mitgliedsverbände der AGVS v. 1.3.1952 (BA, B 136/1417).

24 BA, B 137/186. Daß die Initiative vom Präsidenten des Bundesausgleichsamtes ausging,

Lastenausgleichsgesetz, aber auch im gerade vor der Verabschiedung stehenden Bundesvertriebenengesetz waren Vertretungen auch von Flüchtlingen vorgesehen. Daher war es für die zuständigen Stellen von Vorteil, wenn sich die Anzahl der möglichen Ansprechpartner reduzierte oder gar ein einheitlicher Verband die Interessen wahrnahm.[25]

In Besprechungen am 27. April und 12. Mai 1953 wurden die Grundzüge des neuen Verbandes festgelegt.[26] Zunächst wurde beschlossen, nur eine Verschmelzung der allgemeinen Verbände zu betreiben. Der Fortbestand der speziellen Vereinigungen wurde als sinnvoll erachtet. Ein siebenköpfiges Gremium, in dem alle Parteien vertreten waren, wurde zur Ausarbeitung der Verbandsgrundsätze, die in der am 1. Juni gebilligten Satzung fixiert wurden, eingesetzt. Als Ziele wurden die umfassende Vertretung der Interessen der Sowjetzonenflüchtlinge und die Unterstützung aller »Bestrebungen zur Wiedervereinigung Deutschlands auf freiheitlicher und demokratischer Grundlage« definiert.[27] Auf organisatorischer Seite wurden Überlegungen, einen Verband mit Vertriebenen zu schaffen, eine Absage erteilt.[28] Offenbar wurden die Interessengegensätze, die gerade bei der Verabschiedung des BVFG deutlich zutage getreten waren, als zu groß eingeschätzt. Der Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge kannte nur natürliche Personen als ordentliche Mitglieder, bei einem Anschluß mußten sich also die alten Verbände auflösen.[29] Der Gesamtverband hielt die Gliederung in Landesverbände aufrecht. Eine Delegiertenversammlung am 13. Dezember 1953 nahm die Satzung an und wählte einen – parteipolitisch ausgewogenen – Vorstand.[30] Hier war die Überparteilichkeit also kein bloßes Motto.

---

erläuterte der Bundeminister für Gesamtdeutsche Fragen in Briefen an den sozialdemokratischen Pressedienst v. 2. 5. 1953 und Herbert Wehner v. 22. d. M. (ebd.).

25 Von Seiten der Sozialdemokratie wurde das Engagement des Ministeriums und die Einladung nur eines Teils der Verbände scharf angegriffen. Sie erblickte darin eine Ausnutzung der Flüchtlingsinteressen zu parteipolitischen Zwecken. Der Minister ging auf die Vorwürfe ein und sagte zu, den Zusammenschluß nicht weiter zu betreiben – allerdings waren zu diesem Zeitpunkt bereits alle wesentlichen Entscheidungen getroffen (seine Antwort stammt v. 22. 5. 1953 [ebd.]).

26 Vgl. dazu die Zusammenfassung der Vorgänge durch Werner Jöhren, VPO und CDU-Berlin, für Jakob Kaiser v. 28. 5. 1953 und die Satzung des Gesamtverbandes v. 1. 6. 1953, die am 13. 12. d. J. von einer Delegiertentagung leicht verändert angenommen wurde (ebd.).

27 Ebd., § 2.

28 Diese Gedanken wurden von den Landsmannschaften und den Vertriebenenverbänden, mit denen die Landsmannschaften kooperierten, in die Diskussion gebracht (vgl. die Ausführungen Jöhrens in seinem Schreiben an Kaiser v. 28. 5. 1953 [ebd.]).

29 Bei der Gründungsversammlung am 1. 6. 1953 waren neben der AGVS 12 Verbände, darunter acht bereits gebildete Landesverbände des Gesamtverbandes, vertreten (vgl. das Protokoll der Versammlung [BA, B 137/185]).

30 Vgl. den Bericht über die Tagung, den der Verband dem Gesamtdeutschen Ministerium zusandte (ebd.). Dem Vorstand gehörten neben dem Vorsitzenden Oberstudienrat Ernst Eichelbaum (CDU), die Bundestagsabgeordneten Lisa Korspeter (SPD), Hans Henn (FDP) und Georg Schneider (CDU) sowie der Gießener Oberbürgermeister Otto Engler (FDP), Werner Jöhren von der VPO (CDU), der Vorsitzende des bayerischen Landesverbandes, Wachholz (SPD), der hessische Ministerialdirektor Schuster (SPD) und als einzig parteiloser Helmuth Radmann an. SPD und CDU waren also durch je drei, FDP durch zwei Vorstandsmitglieder vertreten.

Die Organisation war somit wesentlich straffer als die der AGVS. Trotzdem sollte auch die Arbeitsgemeinschaft nicht aufgegeben werden. Sie sollte weiterhin der Dachverband *aller* Verbände bleiben und neben dem Gesamtverband die berufsständischen Verbände und Landsmannschaften umfassen.[31] Dennoch wurde sie nach 1953 bedeutungslos, da der Gesamtverband schnell als Repräsentant der Zuwanderer aus der DDR anerkannt war[32] und sich daneben auch die Landsmannschaften zusammenschlossen.

Bereits 1952 hatten sich die Landsmannschaften der Mecklenburger, Thüringer und Pommern zu einem Verband mitteldeutscher Landsmannschaften zusammengeschlossen.[33] Ab April 1953 bildeten sie mit den anderen Landsmannschaften – Brandenburg-Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt – die »Vereinigten Landsmannschaften der Sowjetzone« (VLS).[34] Die Landsmannnschaften, besonders Berlin-Brandenburg, waren zudem mit den Landsmannschaften der Vertriebenen verbunden. Die Landsmannschaft Berlin-Brandenburg gehörte zu den Gründern des ersten Zusammenschlusses von Landsmannschaften in der Bundesrepublik, den Vereinigten Ostdeutschen Landsmannschaften (VOL) am 24. August 1949.[35] Nach zunächst kühler Haltung der Landsmannschaften der Vertriebenen[36] vereinbarten die VLS und die mittlerweile in die Verband der Landsmannschaften (VdL) überführte VOL Anfang 1954 eine Kooperation.[37]

Auch bei anderen Verbänden gab es Verbindungen zu Vertriebenenorganisationen. Der Bauernverband der Flüchtlinge, die Arbeitsgemeinschaft der Landwirte und Bauern (AdLuB), war im Bauernverband der Vertriebe-

---

31 Vgl. ebd. und die Grundsätze zur festeren Ausgestaltung der Arbeitsgemeinschaft der Vertriebenen aus der sowjetischen Besatzungszone und Berlin als Zusammenschluß der Verbände der Sowjetzonenflüchtlinge, wie sie sich nach einer Besprechung am 31.10.1953 in Hannover herauskristallisiert hatten und vom Sprecher Radmann am 14.11. d. J. niedergelegt wurden (BA, B 137/178).

32 Schon am 3.7.1953 teilte das Gesamtdeutsche Ministerium dem Gesamtverband mit, daß es die Unterstützung der Flüchtlingsverbände fortan über diesen Verband abwickeln werde (BA, B 137/185). Vgl. auch die Rede Jakob Kaisers auf der ersten Delegiertenversammlung des Gesamtverbandes in Bonn am 13.12.1953 (BA, B 137/221).

33 Vgl. den Bericht des FDP-Ostbüros v. 17.10.1952 über die Vertretertagung der Landsmannschaften am 20./21.9.1952 in Lübeck (ADL, FDP-Referat Ostbüro 2497).

34 Sie wurden auch teilweise VLM (VL Mitteldeutschlands) genannt (vgl. M. H. Böhm, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 541).
Der Gründungszeitpunkt wurde aus zwei Dokumenten erschlossen: in einem Brief v. 7.4.1953 an den Bundestagsabgeordneten Hans Henn wies der Leiter des Referates Hilfsdienst Ost in der Bundesgeschäftsstelle der FDP, Karl-Heinz Naase, darauf hin, daß sich die Landsmannschaften neben dem Gesamtverband zusammenschließen wollten (ADL, FDP Referat Ostbüro 2496), während sich die Landsmannschaften in einem Schreiben v. 21.4.1953 an den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen bereits auf die VLS beziehen (BA, B 137/221).

35 Sie war die einzige Landsmannschaft aus der SBZ in dieser Organisation (vgl. G. Reichert, Das Organisationswesen der deutschen Heimatvertriebenen, in: Vierzig Jahre Arbeit für Deutschland, 1989, S. 167).

36 Zur Gründung der VdL waren die Landsmannschaften der Sowjetzone nicht eingeladen worden, worauf erst ein Verband mitteldeutscher Landsmannschaften geschaffen wurde (vgl. den Bericht des Ostbüros der FDP über die Vertretertagung der mitteldeutschen Landsmannschaften in Lübeck am 20./21.9.1952 [ADL, FPD Referat Ostbüro 2497]).

37 Vgl. die VdL-Informationen Nr. 3 v. 18.1.1954 (BA, Zsg 1/204–8).

nen organisiert und wurde durch ihn vertreten.[38] Gerade bei berufsständischen Verbänden kann eine große Kongruenz der Interessen von Zuwanderern aus der DDR und Vertriebenen vorausgesetzt werden. Allerdings ist das Zusammengehen im landwirtschaftlichen Bereich doch erstaunlich, da gerade hier die Eingliederungsprobleme besonders groß waren und daher die Flüchtlinge eine Konkurrenz um die sowieso schon knappen Siedlungsstellen darstellten.

Während die Landsmannschaften in der Regel kulturelle Arbeit und Traditionspflege in den Mittelpunkt ihres Wirkens stellten[39], bemühten sich die von der Landsmannschaft Brandenburg-Berlin und ihrem Sprecher Walter von Keudell[40], der auch bis 1958 Vorsitzender der VLS war, dominierten VLS[41] um ein stärkeres politisches Profil. Sie protestierten scharf dagegen, daß auf der ersten Delegiertenversammlung des Gesamtverbandes, auch von Regierungsseite, zwischen der politischen Arbeit des Gesamtverbandes und der kulturellen der Landsmannschaften unterschieden worden war und der Gesamtverband eine bevorzugte Stellung als berufener »Anwalt des eigenen Rechts« und »Gewissen der Nation« erhalten sollte.[42] Auch die VLS traten künftig für die politische Berücksichtigung der Flüchtlingsinteressen ein, wodurch eine gewisse Rivalität zwischen den beiden Dachverbänden entstand. Sie erreichte ihren Höhepunkt 1955, als die VLS den Antrag des GB/BHE unterstützten, ein eigenes Ausgleichsgesetz für Sowjetzonenflüchtlinge zu schaffen, während der Gesamtverband die Verbesserungen in der Novelle des LAG verwirklichen wollte.[43] Die Gegensätze zwischen den

---

38 Vgl. die Darstellung im Schreiben des Staatsekretärs im Bundesvertriebenenministerium an den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten v. 2.10.1958 (BA, B 150/1722).

39 Vgl. die Satzung der Landsmannschaften Sachsen und Thüringen v. 26.10.1951 und die des Verbandes mitteldeutscher Landsmannschaften v. 15.3.1954 (ADL, FDP Referat Ostbüro 2497). Offenbar bestand dieser Verband trotz der Gründung der VLS fort.

40 Von Keudell, DNVP-Mitglied und Reichsinnenminister unter Wilhelm Marx von Januar 1927 bis Juni 1928, war nicht unumstritten. Der Gesamtverband warf ihm vor, Nazi gewesen zu sein (vgl. das Schreiben Helmuth Stelzners an Naase v. 4.4.1955 [ADL, FDP Referat Ostbüro 2496] und E. Eichelbaum, 1980, S. 28), und auch die Regierung behandelte ihn mit Mißtrauen: Man wollte ihm nicht vorab die Novelle des BVFG zukommen lassen (vgl. den Vermerk aus der Abteilung I des Vertriebenenministeriums v. 12.11.1956 [BA, B 150/788]), obwohl er der Vorsitzende des Bundesvertriebenenausschusses der Union war (vgl. den Bericht des Bundeskanzleramtes, Referat 7, v. 7.7.1956 über die Sitzung des Vertriebenenausschusses der CDU am Tag zuvor [BA, B 136/2712]).

41 Vgl. M. H. Böhm, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 541.

42 Vgl. die Reden des Vorsitzenden Ernst Eichelbaums (BA, B 137/186) und Jakob Kaisers – daraus die Zitate – (BA, B 137/221) auf der Delegiertentagung am 13.12.1953. Darin übernahm Kaiser die Sicht der Verbände, daß sie eine doppelte Aufgabe zu erfüllen hätten. Vgl. auch das Schreiben der VLS an Kaiser v. 16.12.1953 (ebd.). Die VLS gingen so weit, gegen den Namen Gesamtverband zu klagen (vgl. den Artikel »Landsmannschaft verklagt ›Gesamtverband‹« im Bonner General-Anzeiger v. 12./13.12.1953 [BA, B 137/207]). Die Klage wurde jedoch abgewiesen (vgl. einen Vermerk des Gesamtdeutschen Ministeriums v. 21.4.1954 [ebd.]). Auch die Darstellung von Keudells vom Sommer 1954, die Sammlung der Flüchtlinge sei abgeschlossen, nur der Gesamtverband stehe noch abseits (vgl. den Vermerk des Gesamtdeutschen Ministeriums v. 12.7.1954 über die Sitzung des Bundesvertriebenenausschusses am 10. d. M. [BA, B 137/386]), änderte nichts daran, daß der Gesamtverband die entscheidende politische Vertretung blieb.

43 Vgl. das Schreiben der AGVS an den Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen v. 26./27.2.

Verbänden waren zum Teil auf persönliche Differenzen und persönlichen Ehrgeiz zurückzuführen.[44] Sie lagen andererseits aber ganz im Rahmen der allgemeinen Bestrebungen von politischen Verbänden, in ihrem Bereich eine Monopolstellung zu erlangen.[45] Nach ersten Annäherungen 1955[46], erfolgte der Zusammenschluß zum Bund der Mitteldeutschen aber erst von 1966 bis 1969.[47]

Nach einer Situation unkoordiniert entstehender Verbände, die eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen hervorbrachte und damit eine Zersplitterung der Kräfte verursachte, bildeten sich zwischen 1950 und 1953 die zwei zentralen Gesamtvertretungen, neben oder in denen auch noch spezielle Vereinigungen fortbestanden. Die Spaltung der Verbände in Gesamtverband und Landsmannschaften dauerte über den Untersuchungszeitraum hinweg an. Dieser Befund läßt die Feststellung einer grundsätzlichen Andersartigkeit von Flüchtlings- im Gegensatz zu Vertriebenenverbänden nicht zu. Letztere sammelten sich zwar schon 1949, aber auch hier bestand eine Rivalität zweier Verbände bis 1957.[48]

Auffällig ist allerdings die ausgeprägte, für eine Interessenvertretung wohl ungewöhnliche allgemeinpolitische Dimension der Verbandsziele. Die Zuwanderer sahen für sich die übergeordnete nationalpolitische Aufgabe, in der weitgehend apolitischen Gesellschaft der fünfziger Jahre die Ideen Wiedervereinigung, Freiheit und Antikommunismus wachzuhalten. Sie waren als Fürsprecher solcher Motive prädestiniert, da sich bei ihnen persönliche Interessen mit den abstrakten politischen Zielen deckten.

Der in der Literatur genannte geringe Organisationsgrad der Flüchtlinge[49] läßt sich verifizieren, das Material hierzu ist allerdings sehr dürftig. Es ließen sich nur Mitgliederlisten des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge für bestimmte Länder und für den Stichtag 1. 1. 1961 ermitteln. Sie werden den Angaben der Wanderungsstatistik über die Anzahl der Zuwanderer in den entsprechenden Ländern gegenübergestellt. Daraus ergibt sich folgendes Bild:

1955 und die Stellungnahme von Keudells dazu v. 23. 3. 1955 (BA, B 137/221). Auch in der Frage der Ausweitung des im BVFG berücksichtigten Personenkreises vertraten sie 1957 unterschiedliche Meinungen. Vgl. den Vermerk des Referates I 4a des Vertriebenenministeriums v. 20. 12. 1957 (BA, B 150/3794).

44 Vgl. M. H. Böhm, in: E. Lemberg/F. Edding, 1959, Bd. 1, S. 541, W. Bader, 1979, S. 12 und E. Eichelbaum, 1980, S. 28. Bader spricht von »ungezählten persönlichen Gründen«, Eichelbaum von »Ehrgeiz ganz persönlicher Art«.

45 Vgl. R. Breitling, 1955, S. 86.

46 Vgl. das Schreiben der VLS an Eichelbaum, in dem ein gemeinsames Gespräch bei Bundesvertriebenenminister Oberländer positv bewertet und eine stärkere Zusammenarbeit vorgeschlagen wird (BA, B 137/221).

47 Vgl. W. Bader, 1979, S. 11–38.

48 Vgl. G. Reichert, in: Vierzig Jahre Arbeit für Deutschland, 1989, S. 166 f.

49 Vgl. R. Breitling, 1955, S. 76 und H. M. Jolles, 1965, S. 375 f.

Tabelle 13: Der Mitgliederstand des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge in vier Bundesländern

	Mitgliederstand des Gesamtverbandes am 1. Januar 1961[a]	Zugewanderte, Stand 31.12.1960[b]	Organisationsgrad in %
Bremen	618	58 000	1,1
Rheinland-P.	4 330	170 000	2,5
Baden-Württ.	5 143	492 000	1,0
Niedersachs.	8 908	508 000	1,8

[a] Mitgliederliste in BA, B 286/1043.
[b] Aus: Statistisches Jahrbuch 1962, S. 51.

Unter 3% der Zuwanderer waren also Mitglied des Gesamtverbandes, dem zentralen Flüchtlingsverband. Die beiden letzten Beobachtungen zeigen, daß die Verbände nur ein Spiegelbild der Zuwanderer selbst und Produkt ihrer speziellen Situation waren. Sie korrespondieren mit den Erkenntnissen, die in Bezug auf die Zuwanderer gemacht wurden: Sie waren individualistisch und politisch.[50]

Das Verhältnis zur Regierung

Das Verhältnis der Verbände zur Regierung war von zwei Elementen bestimmt. Einmal versuchten sie, ihre Interessen im politischen Raum an möglichst einflußreichen Stellen – also bevorzugt eben bei der Regierung selbst – einzubringen. Andererseits bestanden aber auch umgekehrt Einflußmöglichkeiten von der Regierung auf die Verbände. Spätestens ab 1952 finanzierte das Gesamtdeutsche Ministerium einen Teil der Verbände.[51] Damit wurden Abhängigkeiten geschaffen, die nicht unbeachtet bleiben dürfen. Schon allein durch die Entscheidung, welche Verbände gefördert wurden, konnte die Verbandslandschaft gestaltet werden. Eine direkte Beeinflussung der Verbände tritt gleichwohl kaum in Erscheinung. Lediglich bei der Zusammenfassung der Verbände ist ein sanfter Druck und direktes Engagement des Gesamtdeutschen Ministeriums feststellbar.[52] Auf personelle und sachliche Entscheidungen nahm die Regierung keinen Einfluß.[53] Daher liegt die

50 Siehe S. 25–27.

51 Vorherige Zahlungen konnten nicht ermittelt werden (vgl. die Belege und den zugehörigen Schriftwechsel [BA, B 137/178]). Ab März 1952 erhielt die AGVS monatlich 8 250,– D-Mark (vgl. ebd.), Anfang 1956 der Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge monatlich 13 300,– D-Mark (vgl. die Überweisungsbelege [BA, B 137/186]).

52 Schon am 26.1.1951 sprach sich das Gesamtdeutsche Ministerium gegenüber dem Bund der Mecklenburger für eine Zusammenfassung aller Kräfte aus der SBZ aus (BA, B 137/207). Die Gründung des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge wurde maßgeblich aus Kaisers Haus vorangetrieben (siehe oben) und die Verbände schließlich vom Anschluß ›überzeugt‹, indem die Bundesmittel über ihn verteilt wurden (vgl. den Vermerk aus dem Ministerium v. 29.7.1953 [BA, B 137/186]).

53 So wurden zum Beispiel trotz des anfänglichen Unbehagens keine Maßnahmen gegen den Vorsitzenden der AGVS, Radmann, getroffen.

Vermutung nahe, daß das Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen mit der Unterstützung der Verbände und der Förderung starker Dachverbände nicht zuletzt sein eigenes Gewicht vergrößern wollte. Das Ministerium konnte aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung der Flüchtlingsverbände mit einer Unterstützung der eigenen Position im Kabinett durch sie rechnen und damit seine Durchsetzungsmöglichkeit erhöhen.[54] Die Anhörung von Verbänden im Vorfeld von Entscheidungen ist daher nicht nur als Entgegenkommen der Bundesregierung zu bewerten.

Die Zusammenarbeit von Ministerium und Verbänden verlief offenbar zur beiderseitigen Zufriedenheit: Als 1957 die Mittlerstellung des Gesamtdeutschen Ministeriums aufgehoben werden sollte und die Verbände sich fortan direkt an die zuständigen Fachressorts wenden sollten, sprachen sich beide Seiten dagegen aus.[55]

b) Die Verbandspolitik

Nun soll abschließend ein Blick darauf geworfen werden, wie diese Verbände in der Öffentlichkeit in Erscheinung traten und sich entsprechend den Vorgaben in ihren Satzungen engagierten. Dabei soll auch versucht werden, eine Antwort darauf zu finden, ob sie wirklich den hehren Ansprüchen, die sie an sich, aber auch andere an sie stellten, mehr zu sein als eine Interessenvertretung, genügen konnten. Schließlich war ihnen das Attribut, »Gewissen der Nation« in der Frage der Wiedervereinigung zu sein, zugeschrieben worden.[56]

Eine wichtige Aufgabe der Verbände bestand darin, die Interessen der Deutschen aus der DDR zu artikulieren. Zu den sie betreffenden Sachverhalten richteten sie Eingaben mit ihren Wünschen und Forderungen an die zuständigen Stellen. Daneben versuchten ihre Vertreter, die Unterstützung der Hauptverantwortlichen bei der Entscheidungsfindung persönlich zu gewinnen.[57] Nicht zuletzt waren sie bestrebt, ihre Vorstellungen über die Parteien durchzusetzen. Gerade die Bundestagsabgeordneten aus ihren Reihen erfüllten dabei eine wichtige Mittlerfunktion.[58] Die Erfolgsaussichten solcher Be-

---

54 Auch Wolfgang Mischnick vertritt diese Auffassung. Zur Position des Gesamtdeutschen Ministeriums siehe S. 287 f.
Schon bei den Verhandlungen des Sachverständigenausschusses zur Vorbereitung des Bundesvertriebenengesetzes standen die Vertreter der Zuwanderer aus der SBZ und des Gesamtdeutschen Ministeriums in Fragen die Sowjetzonenflüchtlinge betreffend gemeinsam gegen die übrigen Teilnehmer (vgl. den Bericht über die Verhandlungen am 28./29.11.1950 und 16.1.1951 [BtA, I–422]).

55 Vgl. ein Schreiben des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge an das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen v. 13.12.1957 und die Antwort v. 18. d. M. (BA, B 137/186).

56 Jakob Kaiser auf der Delegiertentagung des Gesamtverbandes am 13.12.1953 (BA, B 137/221).

57 Vgl. die Bestände BA, B 136/1417 und 1418, in denen Anschreiben von Zuwandererverbänden an den Kanzler von 1950–1954 wie der Antrag der AGVS v. 13.3.1951, die Flüchtlinge im Lastenausgleich den Vertriebenen gleichzustellen, gesammelt sind.

58 Vgl. die Beschreibung dieses Vorgangs innerhalb der Unionsfraktion durch Eichelbaum

mühungen hingen aber von den beschriebenen Durchsetzungsmöglichkeiten der Zuwandererinteressen in den Parteien ab. Auf diesen Wegen versuchten die Zuwanderer, eine ihren Vorstellungen entsprechende Berücksichtigung in gesetzlichen Regelungen zu erreichen. Zwei Hauptargumentationsmuster lassen sich dabei festmachen, mit denen die Forderungen gestellt wurden. Beide waren in großem Maße moralisch geprägt.

Einmal wurde die Parallelität des eigenen Schicksals mit dem anderer Gruppen herausgestellt. Daraus wurde die Forderung abgeleitet, daß die versorgungsrechtliche Behandlung ebenfalls gleich sein müsse:

»Gleiches Schicksal muß grundsätzlich auch die gleiche Würdigung finden.«[59]

Beispiele für dieses Vorgehen sind die Bemühungen um die Einbeziehung in den Lastenausgleich und die Schaffung sowie den Ausbau des HHG. Gerade zur Durchsetzung der Berücksichtigung im Lastenausgleich wurde der erste Dachverband der Sowjetzonenflüchtlinge gegründet, der schon in seinem Namen programmatisch die Parallelität zum Ausdruck brachte: Arbeitsgemeinschaft der *Vertriebenen* aus der Sowjetzone. Der Fall des HHG zeigt überdies, daß das Aufzeigen der Gleichheit des Schicksals nicht unbedingt aus Überzeugung geschah, sondern zweckrational eingesetzt wurde, um das Ziel der Besserstellung zu erreichen. Nachdem nämlich die Angleichung an die Kriegsgefangenenversorgung gelungen war, wurde die Gleichartigkeit mit einer neuen, bessergestellten Gruppe, den Opfern des Nationalsozialismus, betont.

Daneben wurde aber auch hervorgehoben, daß eine Berücksichtigung der Zuwanderer aus der DDR aus deutschlandpolitischem Interesse notwendig sei. Derart werde die Wiedervereinigung vorangetrieben oder vorbereitet und somit ein Zeichen der gesamtdeutschen Gesinnung Westdeutschlands gesetzt. Vor allem die Forderung nach einer Beweissicherung wurde auf diese Weise begründet:

»Das Gesetz ist eine Vorarbeit für die Wiedervereinigung!

Es ist doch selbstverständlich, daß irgendwo nach einer rechtsstaatlichen Wiedervereinigung die Eigentumsschäden registriert werden müssen, nachdem im Westen jeder sein Eigentum behalten hat!

... Man macht sich ... scheinbar überhaupt keine Gedanken, was bei einer Wiedervereinigung zu geschehen hat, wenn die Zone wieder nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten aufgebaut werden soll, denn es wird ein Wiederaufbau auf allen Gebieten notwendig sein.«[60]

(E. Eichelbaum, 1980, S. 53–57). Ein von Verbänden gestalteter Entwurf des Beweissicherungsgesetzes fand schließlich über die FDP Eingang in den Bundestag (siehe S. 273). Gerade über Abgeordnete in leitenden Funktionen fand aber auch eine Beeinflussung der Verbände durch die Parteien statt. So konnten Verbände zu Hilfsorganisationen der Parteien werden (vgl. R. Breitling, 1955, S. 94).

59 Allgemeine Begründung des Sprechers der VLM, von Keudell, zur Forderung einer Berücksichtigung der Zuwanderer im Lastenausgleich v. 28. 5. 1955 (BA, B 137/221).

60 Begründung eines Feststellungsgesetzes für Sowjetzonenflüchtlinge vom Landesverband Bayern des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge v. 20. 1. 1959 (die heute, 1991, ungeahnte Aktualität besitzt) (BtA, 1040).

Freiheitsglocke

Nr. 39 / März 54 HERAUSGEBER: VEREINIGUNG DER OPFER DES STALINISMUS Preis 0,25 DM

„Hilfe, wir sind noch immer im KZ!"

Unsere Kameraden schreiben: In Westdeutschland sind wir Menschen fünfter Klasse

Täglich erhalten wir viele Briefe mit Klagen und mit schweren Anklagen. Sie sind geschrieben von kürzlich entlassenen politischen Häftlingen, die jetzt in der Bundesrepublik wohnen, besser gesagt hausen. Aus all diesen Briefen schwingt im Unterton der Aufschrei mit: „Hilfe, wir sind immer noch im KZ."

Was geschieht mit unseren Kameraden, die nach Westdeutschland ausgeflogen werden? Sie gelten als politische Flüchtlinge und kommen in die sogenannten Durchgangslager ihrer Aufnahmeländer. Das bedeutet Barackenstädte, Fabrikhallen, Turnsäle, Schulaulen. Dort werden sie Monate festgehalten, vielleicht ein Jahr. Dann kommen sie in ein Stammlager und werden erst von dort in ihren neuen Wohnort eingewiesen.

In den Massenunterkünften sind sie zusammengepfercht mit Familien, Kleinkindern, ehemaligen Volkspolizisten und warten, wie im KZ auf bessere Zeiten. So sieht die oft zitierte Hilfe für die politischen Häftlinge aus, für jene Frauen und Männer, für die sich viele führenden Politiker in guten Reden einsetzen, solange sie noch hinter Zuchthausmauern schmachten.

Die offiziellen Versprechungen und Beteuerungen sind für uns, nach unseren Erfahrungen, nichts anderes als abgegriffene Münzen aus unedlem Metall. Es bedarf großer Anstrengungen der Öffentlichkeit, insbesondere der gesetzgebenden Organe den enttäuschten und verbitterten politischen Häftlingen den Glauben wiederzugeben, daß die vielen und oft gesagten schönen Worte aus offiziellem Mund nicht nur um des schönen Klanges wegen gesagt wurden.

Gerade für die Bundesrepublik mit ihren viel größeren Möglichkeiten ist es beschämend, wie sehr sie auf dem Gebiet der Betreuung der Entlassenen hinter Westberlin zurückbleibt. Immer wieder schreiben uns unsere Kameraden: „Wären wir doch nur in Berlin geblieben, denn hier werden wir wie Verbrecher behandelt."

Doch nun sollen die Betroffenen selbst sprechen. Ihre Briefe sind beschämende Zeitdokumente. Aus dem Lager Kempten im Allgäu erhielten wir in den letzten Tagen besonders viele Briefe. Der Kamerad A. D. schreibt u. a.:

„Am 5. 2. 54 bin ich hier angekommen. Der erste Eindruck, den ich in Hannover hatte, sagte mir, daß jetzt eine neue Leidenszeit beginnt. Hier haben wir keine Vergünstigungen mehr (weder im Omnibus, Kino usw.) Auch werden wir hier nicht mehr bevorzugt abgefertigt. Man wird schlechter behandelt, als ein Verbrecher. Es ist tatsächlich Nacht geworden, so wie man es uns bereits vorausgesagt hat. Ich bitte darum die Bundesregierung von den hier herrschenden Mißständen Kenntnis zu geben, damit die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden können. Man stellt uns hier mit den Flüchtlingen gleich, obwohl wir doch KZ'ler oder wie es heißt, Heimkehrer sind. Es wäre alles noch zu ertragen, wenn man uns als Menschen behandelte. Der Pfarrer sagte mir, daß unsere KZ-Zeit mit dem gleich steht, was sie 1945 durchgemacht haben. Ich sagte ihm hierauf, daß doch wohl ein gewaltiger Unterschied bestünde zwischen amerikanischer Besatzung und einem Sowjet-KZ. (Vielleicht erkundigt sich dieser Niemöller-Jünger einmal bei seinen von den Sowjets eingekerkerten Amtsbrüdern. Die Red.) Dem Arzt sagte ich, ich wünsche den Westdeutschen nur zwei Jahre sowjetische Besatzung. (Vier Wo-

O, du schöner bundeseigner Rhein . . .

Ein Erlaß des Bundesarbeitsministers, über den wir nicht nur staunen

Wir haben bisher geglaubt, daß Bonn am Rhein liegt. Nun aber müssen wir unsere Geographiekenntnisse berichtigen. Es scheint, daß Bonn jetzt am Ob liegt. Das Bundesarbeitsministerium hat sich einen erstaunlichen Erlaß abgerungen. Unter dem Aktenzeichen Z IV b 2/698/54 vom 5. Februar 1954 hat dieses Bundesministerium wahrscheinlich in Würdigung der Verdienste der politischen Häftlinge der Sowjetzone bestimmt, daß sie nicht unter die Bestimmungen des Erlasses vom 20. Oktober 1953 fallen, der die vorzugsweise Verschickung ehemaliger Kriegsgefangener zuläßt.

Es hat sich in diesem Arbeitsministerium, so sieht es sich an, noch nicht herumgesprochen, daß in Mitteldeutschland genau so wie in der UdSSR die Sowjets herrschen und die Zuchthäuser, bzw. Gefangenenlager kontrollieren. Man ist dort scheint's der Meinung, daß die hygienischen Verhältnisse in den Haftanstalten der Sowjetzone genau so sind, wie die in den Strafanstalten der Bundesrepublik und mit der Verpflegung dürfte es nach Meinung derjenigen, die diesen Erlaß unterzeichneten, nicht anders sein.

In den sicheren Hort des Bundesarbeitsministerium hat wahrscheinlich bisher noch keiner der von Krankheiten gezeichneten politischen Gefangenen vordringen können, die jetzt aus den sowjetzonalen Zuchthäusern zurückkehrten. Wir empfehlen den verantwortlichen Beamten, sich diese Entlassenen einmal anzusehen. Wir glauben, daß sie dann nicht mehr den traurigen Mut hätten, diesen Menschen eine schnelle Erholung zu verweigern. Dieser Erlaß ist mehr als ein Skandal und mehr als nur ein bürokratischer Fehlgriff. Wir müssen dadurch zu der Meinung kommen, daß man bestrebt ist, die politischen Häftlinge der Sowjetzone zu diskriminieren und sie als Menschen zweiter Klasse zu behandeln. Durch den Erlaß vom Oktober 1953 erhalten die aus der UdSSR zurückgekehrten Heimkehrer Gelegenheit, durch eine schnelle Kurverschickung zu gesunden, während die politischen Häftlinge, die in diesem Falle das Pech hatten in der „DDR" inhaftiert zu sein, verrecken können. Dieser Erlaß beweist eindeutig, daß die entlassenen politischen Gefangenen nicht nur in der Sowjetzone Beschränkungen unterliegen, sondern auch in der Bundesrepublik, und das ist das Beschämende.

Es wäre angebracht und an der Zeit, daß die verantwortlichen Referenten des Bundesarbeitsministeriums sich vor Entscheidungen über Angelegenheiten der politischen Häftlinge sachverständig machen. Die VOS als Interessenvertretung der politischen Häftlinge ist gerne bereit auf alle Anfragen erschöpfend Auskunft zu geben. G. D.

Außerdem müsse durch eine entsprechende Politik der Bundesrepublik dem Widerstand in der DDR der Rücken gestärkt werden.[61]

Unter den gesamtdeutschen Prämissen wurde von den Verbänden selbst auf zu weitgehende Forderungen verzichtet. Eine Entschädigung wie im Lastenausgleich und eine Reduzierung der Vermögensabgabe wurden abgelehnt,

> »weil der Sowjetzonenflüchtling daran glaubt, daß er wieder einmal zu seinem Vermögen kommt.«[62]

Allerdings waren diese Verzichtserklärungen auch taktisch geschickt: Mit ihrer Hilfe konnte versucht werden, ein positives Klima für die Zuwanderer zu schaffen. Man konnte sich als bescheiden darstellen, indem man von vornherein ausdrücklich auf Forderungen verzichtete, die gar keine Durchsetzungschancen hatten. Gleichgültig aus welchen Gründen verzichtet wurde, machte die Politik der Verbände dadurch aber einen realistischen, nicht überzogenen Eindruck.

Auch insgesamt ist das Vorgehen der Flüchtlingsverbände wohl als taktisch klug zu bezeichnen. Aus einer aufgrund Mitgliederzahl und politischer Vertretung schwachen Stellung heraus operierend argumentierten sie in einer Weise, die einen neuralgischen Bereich westdeutscher Politik traf, nämlich die Deutschlandpolitik und das Bekenntnis zur Wiedervereinigung. Die Bilanz ihrer Erfolge lehrt aber, daß in ihrem Fall pragmatische Elemente wie Finanzierungsfragen oder politische Vertretung im politischen Prozeß, vor allem im Bundestag, mehr Gewicht besaßen als moralische Appelle an den gesamtdeutschen Geist.[63]

---

61 »Unsere Landsleute bedürfen der Stärkung und des Rückhalts durch eine verständnisvolle Flüchtlingspolitik.« Allgemeine Begründung des Sprechers der VLM, von Keudell, zur Forderung einer Berücksichtigung der Zuwanderer im Lastenausgleich v. 28.5.1955 (BA, B 137/221).

62 Vgl. die Ausführungen des CSU-Bundestagsabgeordneten Anton Miller vor dem Bundestag am 4.4.1957 (BT, sten. Ber., Bd. 36, 2. Wp., 201. Sitzung, S. 11406–11409. Hieraus das Zitat.). Vgl. auch das Schreiben des Gesamtverbandes an den Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages v. 31.12.1959 (BtA, 1040).

63 In diesem Zusammenhang müssen auch Versuche erwähnt werden, Flüchtlinge aus der SBZ/DDR als beratende Mitglieder im Bundestag zu etablieren. Entsprechende Ideen gingen bereits seit 1949 von Jakob Kaiser aus, der von Robert Tillmanns unterstützt wurde. Auch im Ostbüro der FDP wurden ähnliche Vorschläge erörtert. Im Sommer 1953, vor der Bundestagswahl, nahm sich Adenauer des Gedankens an, aber die Widerstände in den Fraktionen waren zu groß. 1957 griff der LDP-Bundesbeirat des FDP-Bundesvorstandes den Gedanken erneut auf, aber ohne sichtbare Konsequenzen (vgl. E. Eichelbaum, 1980, S. 50. Einen entsprechenden Vorschlag unterbreitete Helmuth Stelzner, von 1946–1950 MdL in Thüringen, am 17.11.1952 Karl-Heinz Naase vom Ostbüro der FDP. Im Ostbüro wurde er aufgegriffen [vgl. den Vermerk v. 6.7.1953]. Die Chancen des Kanzlervorschlages wurden durch Naase in einem Schreiben an Walther Kunze vom Bundesbeirat v. 6.7.1953 wegen des Widerstandes in der Bundestagsfraktion der FDP als schlecht eingeschätzt. Zur Wiederbelebung der Idee vgl. den Vermerk Greifenhagens von FDP Hilfsdienst Ost v. 12.3.1958 über die Sitzung des LDP-Bundesbeirates am 25./26.5.1957. Alle Dokumente in ADL, FDP LDP-Bundesbeirat).

Als Experten für Fragen die Zuwanderer oder die DDR betreffend waren die Verbände von staatlicher Seite anerkannt. Sie erstellten Gutachten und waren als Gesprächspartner bei der Vorbereitung von Maßnahmen akzeptiert. Hier konnten sie die Sichtweise der Zuwanderer und der DDR einbringen und somit ihre gesamtdeutsche Aufgabe erfüllen. Allerdings vertraten auch andere Seiten, allen voran das Gesamtdeutsche Ministerium, eine dezidiert gesamtdeutsche Perspektive. Das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen wollte durch den Rückhalt bei den Verbänden möglicherweise seine eigene Position im Kabinett stärken. Die Wirkung der Verbände beschränkte sich fast ausschließlich auf die Interessenvertretungen, war aber mit einem entwickelten Problembewußtsein für deutschlandpolitische Fragen gepaart.

Die Einflußnahme der Vertriebenenverbände auf die Flüchtlingspolitik

Die Verbindungen zwischen Vertriebenenverbänden und Landsmannschaften der Sowjetzonenflüchtlinge wurden bereits beschrieben. Auch ihr Verhalten ist im Text mehrfach dargestellt worden. Deshalb genügt hier eine kurze, zusammenfassende Skizze.

Nach außen traten die Vertriebenen und ihre Verbände nicht gegen die Zuwanderer aus der DDR auf. Im Gegenteil unterstützten sie teilweise deren Forderungen[64] und bemühten sich ab 1953 darum, sie möglichst in ihre eigenen Verbände zu integrieren.[65] 1955 legten sie sogar den Entwurf eines Gesetzes für Ausgleichsleistungen an Sowjetzonenflüchtlinge dem Bundestag vor.[66]

Intern – das betrifft sowohl die Parteien als auch politische Institutionen – nahmen sie aber durchaus gegen eine zu starke Berücksichtigung der Deutschen aus der SBZ Stellung, vor allem in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre.[67] Gerade im Lastenausgleich wurden die Zuwanderer als Konkurren-

---

64 So unterstützte Waldemar Kraft, der Vorsitzende des BHE, als Vertreter Schleswig-Holsteins im Bundesrat die Einbeziehung der Zuwanderer aus der DDR in das Feststellungsgesetz, wie es die AGVS gefordert hatte (vgl. BR, sten. Ber., 75. Sitzung am 20.12.1951, S. 846–851) und der Sachverständigenausschuß des Bundes vertriebener Deutscher (BvD) in einem Schreiben an den Bundestagsausschuß für Heimatvertriebene v. 13.2.1952 die Vorschläge der AGVS zum § 3 des BVFG (Vgl. ACDP, I-377-004/1).

65 Am 28.2.1953 teilte der Zentralverband der vertriebenen Deutschen (ZvD) dem Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen mit, daß er »auch die Mitarbeit an der Lösung des Problems der Sowjetzonenflüchtlinge immer als eine seiner Hauptaufgaben« angesehen habe und in der Hauptgeschäftsführung ein besonderes Flüchtlingsreferat eingerichtet habe (BdV, Vorstandsprotokolle).

66 Vgl. BT, sten. Ber., Anlagen, Bd. 39, 2. Wp., Drucksache Nr. 1966 v. 14.12.1955.

67 Vgl. den Brief von Friedrich Preisser, LDP-Bundesbeirat, an den Vorsitzenden der FDP-Fraktion, August-Martin Euler, v. 10.1.1952, in dem er sich über das mangelnde Verständnis der Vertriebenen in Bezug auf die Zuwanderer beklagt (ADL, FDP Referat Ostbüro 2567). Am 11.9.1951 hatte sich auch die AGVS bei der FDP beklagt, daß deren Vertriebenenabgeordnete gegen die Einbeziehung der Zuwanderer in das Feststellungsgesetz votiert hätten (Schreiben an Erika Fischer. ADL, FDP Referat Ostbüro 2494). Schließlich hatte der Unterausschuß Feststellung des Bundestagsausschusses für den Lastenausgleich die Einbeziehung der Sowjetzonenflüchtlinge nicht zuletzt aus finanziellen Gründen abgelehnt (vgl. das Kurzprotokoll der 4. Sitzung am 18.7.1951 [BtA, I–289]).

ten um feste finanzielle Mittel empfunden. Es sollte vermieden werden, daß zu viele Lastenausgleichsmittel an die Zuwanderer flossen. Unter diesem Aspekt läßt sich auch die angeführte Gesetzesinitiative des GB/BHE einordnen: Mit der Schaffung eines eigenen Ausgleichs für sie war gleichzeitig verhindert, daß mehr und mehr Mittel des Lastenausgleichs für Zuwanderer aus der DDR verwandt werden mußten. Wenn diese Stimmung in Vertriebenenkreisen vorherrschte, wofür auch Hinweise in der Literatur sprechen[68], hatte sie die Möglichkeit, auf informellem Weg eine erhebliche Wirkung zu erzielen, da in der Flüchtlingsverwaltung bis hinauf ins Bundesvertriebenenministerium Vertriebene dominierten.[69] Schließlich gelang es den ganzen Untersuchungszeitraum hindurch, den Deutschen aus der DDR eine annähernd gleichberechtigte Berücksichtigung im Lastenausgleich zu verwehren.

Resümee

Bei den Flüchtlingsverbänden handelte es sich um Interessenvertretungen, in denen auch gesamtpolitische Überlegungen eine Rolle spielten. Ihre Durchsetzungsmöglichkeiten waren gering. Das lag am mangelnden Gewicht dieser Gruppe und daran, daß ihr zumindest teilweise eine stärkere Lobby, die der Vertriebenen, entgegenstand. Sie stiegen erst im Laufe des Untersuchungszeitraumes an und waren abhängig von der Vertretung in den politischen Parteien und Gremien. Entscheidend war der Einsatz von Personen, die hier die Belange der Zuwanderer vertraten.

68 Vgl. allein die Überschrift von Günter Granickys wegweisendem Aufsatz: Die Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone als konkurrierendes Problem, in: E. LEMBERG/F. EDDING, 1959, Bd. 3, S. 477.

69 Vgl. U. WENGST, Staatsaufbau und Regierungspraxis, 1984, S. 150 f., 166 f.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges strömten Menschen aus dem Ostteil Deutschlands, der späteren DDR, in die westlichen Landesteile. Den westdeutschen Verwaltungen stellte sich gerade im Lichte der allgemeinen Situation und nach der Zuwanderung der Vertriebenen die Frage, in welchem Umfang dieser Personenkreis aufgenommen werden konnte und sollte. Das Ergebnis waren erste Richtlinien, die die Aufnahme zunächst in der britischen Zone, dann aber auch zonenübergreifend regelten.

Da diese Regelungen Defizite aufwiesen und um den Bund in die Verantwortung für die Zuwanderer einzubeziehen, setzte unmittelbar nach Gründung der Bundesrepublik erneut die Diskussion um die Aufnahme ein. Als Ergebnis entstand das Notaufnahmegesetz, das die Überprüfung jedes Zuwanderers vorsah, die Aufgenommenen nach einem bestimmten Schlüssel verteilte und ihnen bestimmte Vergünstigungen zubilligte. Es gewährte unter politischen Druck Geratenen Zuflucht, sollte ansonsten aber vom Verlassen der DDR abhalten. Diese Linie wurde gesamtdeutsch begründet: Bedrängten sollte geholfen, aber eine Entleerung der DDR verhindert werden. Dabei spielten auch innenpolitische Überlegungen eine Rolle, die Belastung für die Bundesrepublik nicht zu groß werden zu lassen.

Das abschreckende Moment des Gesetzes war aber nicht stark ausgeprägt.[1] Das zeigt besonders die wenig konsequente Behandlung der Nicht-Aufgenommenen. Trotz langer Diskussionen blieb offen, was mit ihnen geschehen sollte. Ihre Rückführung war aus praktischen Gründen und politisch nicht durchzusetzen. Bei einem illegalen Verbleib in der Bundesrepublik brauchten sie keine Strafen zu fürchten; sie kamen nur nicht in den Genuß der Vorteile, die den Aufgenommenen zustanden. Die Probleme, die diese wachsende und schlecht versorgte Gruppe verursachte, schoben sich in den folgenden Jahren immer mehr in den Vordergrund.

Unter dem Druck, den die Massenzuwanderung der Jahre 1952/53 verursachte, lockerte die Bundesregierung ihre prinzipielle Haltung in der Aufnahmefrage, um insbesondere in Berlin, über das nun die Masse der Zuwanderer strömte, einen Notstand zu vermeiden. Auch ursprünglich Abgelehnte wurden nun aus Berlin übernommen und praktische Hilfeleistungen verstärkt.

In dieser Phase wurde die Bedeutung des Notaufnahmegesetzes als Aufnahmeregelung zum ersten Mal in Frage gestellt. Statt selbst mäßigend auf die Abwanderung einwirken zu können, wurden umgekehrt sogar die Aufnahmebestimmungen gelockert, um einen möglichst breiten Personenkreis in der Bundesrepublik zumindest notdürftig versorgen zu können.

---

1 Ob überhaupt eine Möglichkeit bestand, mittels einer gesetzlichen Regelung der Bundesrepublik die Abwanderungsbereitschaft der Bevölkerung in der DDR zu beeinflussen, wird hier nicht thematisiert.

In der Folgezeit wurde die Notaufnahme immer weiter aufgeweicht. Ausgangspunkt dafür war die Rechtsprechung, die die enge Aufnahmepraxis kritisierte. Sie mußte deshalb mehrmals gelockert werden, bis Ende der fünfziger Jahre nur noch ein kleiner Teil der Überprüften abgelehnt wurde. Die Bedeutung des Notaufnahmeverfahrens wandelte sich dadurch. Seine ursprüngliche Aufgabe, die Aufnahme zu regeln, konnte das Verfahren von Anfang an nicht wirklich erfüllen. Sie trat immer mehr in den Hintergrund. Was blieb, war die Funktion, die Zuströmenden auf die Länder zu verteilen.

Die Opposition, die schon bei der Schaffung des Gesetzes eine freizügigere Regelung gefordert hatte, wollte nun das Notaufnahmegesetz an die tatsächliche Entwicklung anpassen und es auf ein bloßes Verteilungsverfahren reduzieren. Die Regierung hielt aber konsequent an der bestehenden Prüfung der Zuwanderer fest. Gerade durch sie wurde nämlich erst die politische Dimension der Zuwanderung sichtbar, die zur Rechtfertigung der Unterstützung der Migranten und zur politischen Diskreditierung der DDR im Konkurrenzkampf der Systeme im Kalten Krieg wichtig war. So blieb das Notaufnahmegesetz bis 1961 unverändert.

Bei den Diskussionen um die Aufnahme der Zuwanderer aus der DDR spielte die Frage ihrer Vermittlung in Arbeit nur eine untergeordnete Rolle. Durch das günstige Potential dieser Gruppe verlief ihre Eingliederung von Anfang an relativ problemlos. Allerdings wurde ihre Verteilung in deutlicher Abgrenzung zu den Fehlern, die bei der Unterbringung der Vertriebenen gemacht worden waren, gleich nach Arbeitsmöglichkeiten vorgenommen. Am Ende des Untersuchungszeitraumes wetteiferten die Länder sogar um die Zuteilung von Zuwanderern.

Das größte Problem stellte die Unterbringung der Zuwanderer dar. Die Wohnungssituation in Westdeutschland war allgemein gespannt. Bis 1952 übernahm der Bund nur die Kosten für die lagermäßige Unterbringung der Aufgenommenen. Als in der Hochphase der Zuwanderung 1952/53 die weitere Aufnahme am Unterbringungsproblem zu scheitern drohte, beteiligte sich der Bund an der Finanzierung des Wohnungsbaus für die Aufgenommenen. Der Bau neuer Lager wurde mittlerweile aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen abgelehnt. Aber Art und Höhe der Beteiligung führten zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Ländern und insbesondere dem Finanzminister, die sich hinzogen und ihrerseits die gesamte Aufnahmepolitik lähmten. 1957 wurde dann die Finanzierung auf eine neue Grundlage gestellt, die eine wesentliche Steigerung der Bundesbeteiligung bedeutete. Sie schlug sich in einer erhöhten Zuweisung von Wohnungen an Zuwanderer nieder.

An der Unterbringungspolitik läßt sich exemplarisch der Übergang von Nothilfen zu Bemühungen, die auf eine Eingliederung angelegt waren, ablesen. Auch auf anderen Gebieten, die dem Bereich der Integration zuzuordnen sind, läßt sich eine ähnliche Entwicklung feststellen. Gab es auch vor 1953 schon erste Ansätze zur Einbeziehung der Zuwanderer aus der DDR in Versorgungsbestimmungen wie dem Gesetz zu Artikel 131 GG, so setzte doch erst in den Monaten, in denen die Zuwanderung eine ungeahnte Dimension bekam, ihre stärkere Berücksichtigung ein. Erst beim zweiten

Durchgang des Bundesvertriebenengesetzes durch die Ausschüsse des Bundestages wurde einer größeren Gruppe von Deutschen aus der DDR die Vergünstigungen des Gesetzes zugestanden. Im gleichen Jahr fanden die Zuwanderer Berücksichtigung im Fremdrentengesetz, und im weiteren Verlauf der Wahlperiode wurden besondere Hilfen für die aus politischen Gründen in der DDR Gefangenen eingeführt. In der dritten Wahlperiode wurden aufgrund der stärker werdenden Forderungen aus dem Kreis der Betroffenen und ihrer besseren politischen Vertretung zwar die Leistungen für die Zuwanderer aus der DDR zum Teil erheblich ausgebaut, sie behielten aber oft den Charakter von Start- und Überbrückungshilfen. Der qualitative Sprung von Betreuungs- oder Fürsorgemaßnahmen zum Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen ohne Bedüftigkeitsprüfungen, wie er den Vertriebenen mit dem Lastenausgleich bereits 1952 gelang, wurde den Zuwanderern aus der DDR bis zum Mauerbau meist verwehrt.[2] Dafür wurde das gesamtdeutsche Argument angeführt, die Bundesrepublik dürfe keinen Zweifel an ihrem Glauben an die Wiedervereinigung aufkommen lassen, das ähnlich aber zu dieser Zeit auch für die Ostgebiete gelten mußte. Hier wurde ganz offenbar mit zweierlei Maß gemessen bzw. der Pragmatismus späterer Jahre vorweggenommen, als nicht mehr ensthaft mit einer Rückgabe der deutschen Ostgebiete gerechnet wurde. Ausschlaggebend für die Haltung der Bundesregierung war wohl, daß sie deutschlandpolitisch vorsichtig handeln und der DDR keinen Grund zum Vorwurf, das deutsch-deutsche Verhältnis zu belasten, geben wollte[3] und daß sie keine unübersehbaren finanziellen Verpflichtungen eingehen wollte. Einerseits war offen, wieviele Menschen noch der DDR den Rücken kehren würden, andererseits verlief die Eingliederung der Flüchtlinge auch ohne dies recht problemlos. Trotzdem hatten die gesetzlichen Bestimmungen politische Implikationen, da viele der besonderen Leistungen nur politisch in der DDR Verfolgten zustanden.

Die Bundesregierung verfolgte keine gradlinige Flüchtlingspolitik. Sie reagierte auf Notstände und Forderungen aus dem politischen Raum, wurde aber kaum selbst initiativ. Das lag einerseits daran, daß sich das Problem der Zuwanderung erst ab 1952/53 als akut ins Bewußtsein schob, in seiner Bedeutung aber auch weiter nachgeordnet blieb. Andererseits traten bei diesem Themenkomplex starke Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung auf, die mögliche Initiativen verzögerten oder verhinderten.[4] Die Kompromißlinie, die der Vertriebenenminister beim Ausgleich der Kräfte innerhalb und außerhalb der Regierung nur erreichen konnte, wurde durch propagandistische Arbeit unterstützt, die die Defizite westdeutscher Politik, die insbesondere nicht im Ostteil wirksam werden konnte, ausgleichen helfen sollte.

---

2 Eine Ausnahme stellt hier die Berücksichtigung der Zuwanderer im wichtigen Bereich der Sozialversicherung dar, wo sie die volle Gleichberechtigung erlangten.

3 Besonders bei der Schaffung des HHG wurde dies betont.

4 Genannt seien hier die Vorstöße des Vertriebenenministers zur Novellierung des HHG und seine Vorstellungen zum Zweijahresplan zur Eingliederung, die jeweils nicht die Zustimmung des Kabinetts fanden.

Die Haltung der maßgeblichen Parteien in die Flüchtlinge betreffenden Fragen unterschied sich nur graduell. Sie versuchten, die Zuwanderer durch eigene Organisationen an sich zu binden oder Einfluß in den Flüchtlingsverbänden zu erlangen. In Union, FDP und SPD traten Kreise für die Belange der Zuwanderer ein, die sich aber nur schlecht innerparteilich durchsetzen konnten. Erst in der dritten Wahlperiode setzten sich alle Parteien auch nach außen für die Zuwanderer ein. Entsprechend zurückhaltend war die Flüchtlingspolitik der Parteien. Eine gewisse Vorreiterrolle spielte die SPD, die früh und anhaltend eine weitergehende Politik forderte. Sie wartete auch mit eigenen Konzepten auf, welche mehr den menschlichen und praktischen Aspekt als den prinzipiellen gesamtdeutschen der Regierung verfolgten, aber aufgrund der Machtverhältnisse nie in vollem Umfang durchgesetzt werden konnten.[5] Das Vereinswesen der Flüchtlinge ist recht unübersichtlich. Aus der Vielzahl der Verbände kristallisierten sich bald Dachverbände heraus, um die Interessen der Zuwanderer wirksam vertreten zu können. Allerdings waren die autogenen Einigungstendenzen so schwach ausgebildet, daß die Verbände dazu externer Anstöße bedurften. Schließlich existierten zwei wichtige Verbände, der Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge, der sich mehr politischen Fragen annahm, und die Vereinigten Landsmannschaften der Sowjetzone, die mehr kulturelle Arbeit betrieben und mit Vertriebenenverbänden kooperierten. Eine Gesamteinigung kam im Untersuchungszeitraum nicht zustande. Der Organisationsgrad der Zuwanderer muß als niedrig bezeichnet werden.

Die Verbände waren Interessenvertretungen. Den Anspruch, auch ein allgemeiner politischer Faktor im geteilten Deutschland zu sein, den sie sich selbst stellten, der aber auch von außen an sie herangetragen wurde, erfüllten sie im wesentlichen nur verbal. Ihre Durchsetzungschancen waren aufgrund der relativ geringen Gruppengröße und ihres niedrigen Organisationsgrades schlecht. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß den Interessen der Flüchtlinge oft die besser vertretenen der Vertriebenen, die in den neuen Zuwanderern häufig Konkurrenten um knappe materielle Ressourcen sahen, und der Einheimischen, die eine weitere Belastung ablehnten, gegenüberstanden.[6]

Die Flüchtlingspolitik hatte mit zwei Hauptproblemen zu kämpfen. Zunächst mußte prinzipiell entschieden werden, in welchem Umfang Zuwanderer aufgenommen werden sollten. Bei Lichte betrachtet handelte es sich hierbei aber nur noch um die Entscheidung, welcher Gruppe von Zuwanderern besondere Rechte zugestanden werden sollten, nachdem sich schon vor Gründung der Bundesrepublik erwiesen hatte, daß eine Rückführung von Zuwanderern aus menschlichen und politischen Gründen nicht realisierbar war. Das größte Problem nach der Aufnahme bestand in der Versorgung der Zuwanderer mit Wohnraum.

---

5 Die Politik der SPD ist zu einem gewissen Teil institutionell, mit den Aufgaben und Möglichkeiten einer Oppositionspartei, zu erklären.

6 Dieser Sachverhalt spielte auch bei der Durchsetzung der Flüchtlingsinteressen innerhalb der Parteien eine Rolle.

Gerade im Bereich der Eingliederungsmaßnahmen lassen sich zwei Zäsuren ausmachen, die ähnlich bei der Aufnahmepolitik anzutreffen sind. Die Monate der Massenzuwanderung 1952/53 wurden zum Katalysator der Flüchtlingspolitik. Im Vertriebenenministerium ging man von der starr prinzipiellen Position in der Aufnahmepolitik ab und war nun unter bestimmten Voraussetzungen bereit, auch die Abgelehnten zu berücksichtigen. Bei der Schaffung des Bundesvertriebenengesetzes wurde das Notaufnahmeverfahren vereinfacht. Gleichzeitig setzte die Einbeziehung der Zuwanderer aus der DDR in eingliederungsorientierte Bestimmungen ein, was im Jahr zuvor bei der Verabschiedung des Lastenausgleichsgesetzes noch weitgehend umgangen wurde.

Ein zweiter Einschnitt ist mit der dritten Wahlperiode anzusetzen. Wieder wurden die Aufnahmebestimmungen gelockert, schließlich wurden über 90% der Antragsteller aufgenommen. Weiter wurden in diesem Zeitraum die Leistungen, die die Zuwanderer erhalten konnten, zum Teil beträchtlich ausgeweitet. Als Gründe für diese Entwicklung am Ende der fünfziger Jahre lassen sich der erweiterte materielle Spielraum der Bundesregierung, ihr nun größeres Engagement auf sozialpolitischem Gebiet und die bessere politische Vertretung von Zuwandererinteressen anführen. Außer acht gelassen werden darf aber nicht, daß sich im Laufe dieses Jahrzehnts die Lage auf dem Arbeitsmarkt völlig geändert hatte. Mußte anfangs gegen eine hohe Arbeitslosigkeit angekämpft werden, so wurden ab Mitte der fünfziger Jahre Arbeitskräfte gesucht. Ein allmählicher Zustrom der vorliegenden günstigen Struktur mußte von dieser Warte aus positv betrachtet werden. Allerdings wurden für bestimmte Tätigkeiten schon bald ausländische Arbeitskräfte den Zuwanderern aus der DDR vorgezogen.[7]

Ein wesentliches Charakteristikum der Diskussionen um die Flüchtlingspolitik war, daß sehr häufig mit dem gesamtdeutschen Interesse argumentiert wurde. Die Wiedererlangung der deutschen Einheit war eines der höchsten Ziele der Bundesrepublik und allgemein anerkannt. Ein Dagegenhalten in Diskussionen mit anderen Argumenten war nicht möglich, ohne sich selbst zu diskreditieren. Durch das Spielen dieser Karte wurde daher die eigene Argumentation tabuisiert. Andererseits wurde das gesamtdeutsche Interesse von verschiedenen Seiten unterschiedlich ausgelegt. Es gab keinen bis ins Detail gehenden Konsens, was denn das gesamtdeutsche Interesse sei. Gerade SPD und Union lagen in diesem Punkt häufig über Kreuz. Wurde das gesamtdeutsche Argument bei dieser Sachlage nur als Schutzschild für eigene Interessen verwandt? Diese Frage ist zu verneinen. Gerade für die Jahre unmittelbar nach der deutschen Teilung kann wohl der ehrliche Wunsch nach Wiederherstellung der Einheit vorausgesetzt werden. Aber auch in der Flüchtlingspolitik selbst lassen sich Indizien dafür festmachen, daß es sich

7 Gerade für den landwirtschaftlichen Sektor bemühte sich Baden-Württemberg schon 1955 verstärkt um Gastarbeiter und verschleppte gleichzeitig die Aufnahme von Zuwanderern aus der DDR. Gerade die jugendlichen Flüchtlinge verließen oft rasch und enttäuscht einen Arbeitsplatz in der Landwirtschaft und kehrten in die alte Heimat zurück (vgl. den Vermerk aus dem Bundesvertriebenenministerium vom 15. Mai 1955 [BA, B 150/3692]).

nicht nur um gesamtdeutsche Phrasen handelte. Anfang der fünfziger Jahre war die westdeutsche Politik bereit, Bedrängte aus der DDR aufzunehmen, obwohl die Situation in vielen Bereichen noch schwierig war und dadurch verschärft wurde. Und am Ende dieses Jahrzehntes wandten sich maßgebliche Politiker immer noch mit Aushalteappellen an die Bevölkerung der DDR, obwohl Arbeitskräfte dringend benötigt wurden. Das Handeln wurde also nicht nur von eigennützigem bundesrepublikanischem Denken bestimmmt.

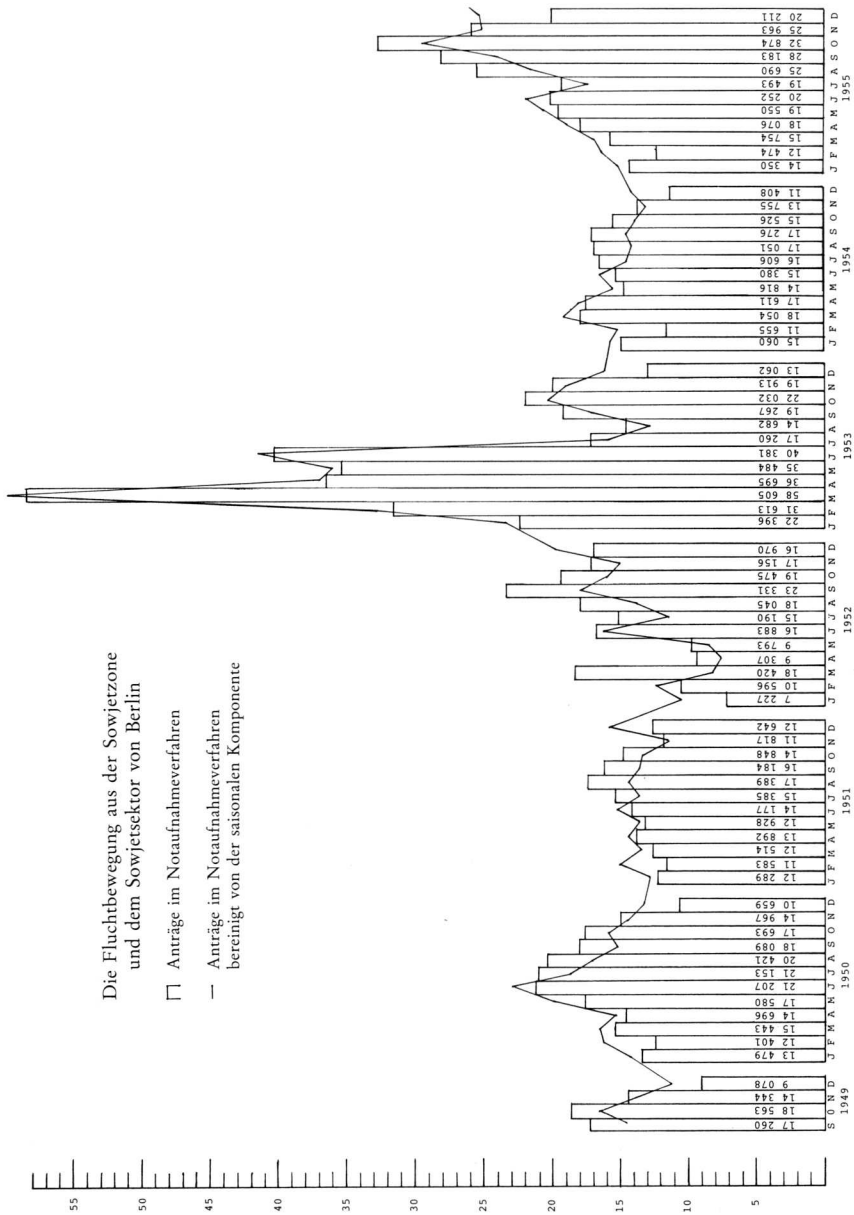
Ein Grundproblem der Flüchtlingspolitik war, daß keine feste Definition des Flüchtlings gefunden wurde. Das war nicht nur für die Betroffenen und die mit Flüchtlingsangelegenheiten betrauten Stellen verwirrend, es wurde auch keine gültige Grundlage für Leistungen an die Zuwanderer aus der DDR geschaffen. Annähernd jede Regelung definierte den Flüchtling aus der DDR selbst, auch nach Verabschiedung des Bundesvertriebenengesetzes.

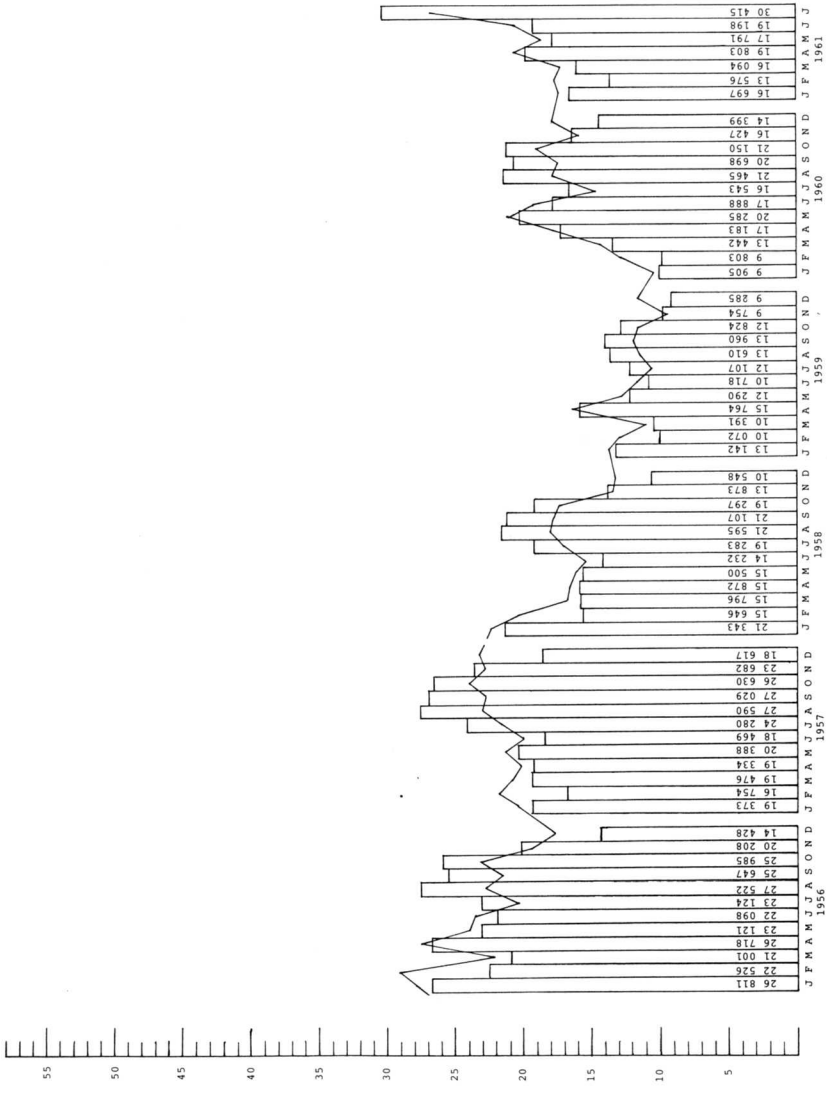
Die Bundesregierung sah sich hier vor einem Dilemma, das sie endgültig zu lösen nicht imstande war: Wenn nur politische Flüchtlinge im engen Sinn anerkannt oder aufgenommen worden wären, wäre die große Masse der Zuwanderer ohne jede Unterstützung sich selbst und der Fürsorge überlassen geblieben. Das hätte zu schwierigen sozialen Zuständen führen können und die Gemeinden über Gebühr belastet. Außerdem hätte die Grundlage gefehlt, die große Masse, nun nicht aufgenommen, in der Bundesrepublik zu verteilen. Andererseits konnten aber nicht alle Zuwanderer gleichbehandelt werden. Der Tatbestand der Wirtschaftsflucht war durchaus bekannt, und die Regierung hatte stets betont, nur Widerstandskämpfern und Opfern des Regimes helfen zu wollen. Auch gesamtdeutsche Gründe sprachen dagegen. Eine Gleichbehandlung aller barg deshalb die Gefahr, die Unterstützungsbereitschaft der Regierungspolitik auf allen Ebenen zu untergraben, da eine Belastung allgemein nur für politisch oder zu Unrecht Verfolgte akzeptiert wurde. Daneben wäre die Möglichkeit, die Fluchtbewegung in der Konkurrenzsituation des Kalten Krieges als Zeichen für die politische Überlegenheit des Westens zu interpretieren, schlechter geworden.

Eine endgültige Entscheidung in der Frage des Personenkreises wurde nicht getroffen. So wurde es geradezu zum Charakteristikum der Flüchtlingspolitik, daß anhaltend darüber diskutiert wurde, wer welche Leistungen erhalten sollte.

Die Zuwanderung aus der DDR endete mit dem Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961 abrupt. Daß der Wunsch, die DDR zu verlassen, aber weiter anhielt, beweisen die vielen spektakulären Fluchtversuche der folgenden Jahre, die zum Teil ein tragisches Ende nahmen. Außerdem lebte nach dem Fall der Mauer der Wanderungsstrom wieder auf, und zwar in einer Größenordnung, die die des Spitzenjahres 1953 überschritt. Die absolute Abriegelung hatte der DDR zwar zunächst die Möglichkeit ihres Fortbestehens und einer eigenständigen Entwicklung gegeben, es entstand aber ein ungeheurer innerer Druck, der sich unter den veränderten Bedingungen am Ende der achtziger Jahre Bahn brach und Mauer, Grenzsicherungen und schließlich die DDR selbst fortriß.

Ab 1961 war der Zustrom nicht mehr unwägbar. Die Gewährung von Leistungen war nun berechenbar und konnte großzügiger gehandhabt werden. Schon in der nächsten Wahlperiode erreichten die Sowjetzonenflüchtlinge ihre volle Berücksichtigung im Lastenausgleich. Der kontinuierliche Zustrom von qualifizierten Arbeitskräften aber, auf den die westdeutsche Wirtschaft angewiesen war, war versiegt.


Die Fluchtbewegung aus der Sowjetzone
und dem Sowjetsektor von Berlin
Anträge im Notaufnahmeverfahren
Anträge im Notaufnahmeverfahren
bereinigt von der saisonalen Komponente
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
S O N D 1949
J F M A M J J A S O N D 1950
J F M A M J J A S O N D 1951
J F M A M J J A S O N D 1952
J F M A M J J A S O N D 1953
J F M A M J J A S O N D 1954
J F M A M J J A S O N D 1955
17 260
18 563
14 344
9 078
13 479
12 401
15 443
14 696
17 580
21 207
21 193
20 421
18 089
17 693
14 967
10 659
12 289
11 583
12 514
13 892
12 928
14 177
15 385
17 389
16 184
14 848
11 817
12 642
7 227
10 596
18 420
9 307
9 793
16 883
15 190
18 045
23 331
19 475
17 156
16 970
22 396
31 613
58 605
36 695
35 484
40 381
17 260
14 682
19 267
22 032
19 913
13 062
15 060
11 655
18 054
17 611
14 816
15 380
16 606
17 051
17 276
15 526
13 755
11 408
14 350
12 474
15 754
18 076
19 550
20 252
19 493
25 690
28 183
32 874
25 963
20 211


J F M A M J J A S O N D J F M A M J J A S O N D J F M A M J J A S O N D J F M A M J J A S O N D J F M A M J J
1956 1957 1958 1959 1960 1961
26 811
22 526
21 001
26 718
23 121
22 098
23 124
27 522
25 647
25 985
20 208
14 428
19 373
16 754
19 476
19 334
20 388
18 469
24 280
27 590
27 029
26 630
23 682
18 617
21 343
15 646
15 872
15 796
15 500
14 232
19 283
21 595
21 107
19 297
13 873
10 548
13 142
10 072
10 391
15 764
12 290
10 718
12 107
13 610
13 960
12 824
9 754
9 285
9 905
9 803
13 442
17 183
20 285
17 888
16 543
21 465
20 698
21 150
16 427
14 399
16 697
13 576
19 803
16 094
17 791
19 198
30 415
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5

a) Abbildungen

1. Notaufnahmelager Uelzen, Februar 1953 . . . . . Schutzumschlag
Bildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn — Vor- und Nachsatzblatt

2. Berlin, Herbst 1952: Aufnahmesuchende Zuwanderer vor dem Auffanglager Kuno-Fischer-Straße 6
Bildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

3. Günther Birkenfeld u. a.: Sprung in die Freiheit, Ulm 1953 . . 14
Umschlagseite

4. Harald von Koenigswald: Der unabsehbare Strom, Bergisch Gladbach, ca. 1954 22
Umschlagseite

5. In Uelzen registrierte Zuwanderer 1950–1953 40
Der Niedersächsische Minister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte
Not und Hilfe, Hannover 1954, S. 10

6. Eingabe der von Uelzen nach Bonn marschierten Zuwanderer an Bundeskanzler Adenauer vom 1. Dezember 1949, die Bundesvertriebenenminister Lukaschek übergeben wurde 95
Bundesarchiv Koblenz

7. »Notaufnahmelager Uelzen, Juli 1950: Flüchtlinge am Lagereingang. Manche verdecken ihr Gesicht, um bei einer Veröffentlichung des Photos ihren in der Sowjetzone lebenden Verwandten keinen Schaden zuzufügen«
»Notaufnahmelager Uelzen, Juli 1950: Prüfung der Ausweispapiere und Ausgabe der Lebensmittelkarten« 109
Bildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

8. »Notaufnahmelager Gießen, August 1950: Ein Antragsteller (rechts) vor dem dreiköpfigen Aufnahmeausschuß, der nach einem Gespräch und eingehender Würdigung der Unterlagen über die Notaufnahme entscheidet«
»Notaufnahmelager Uelzen, Juli 1950: Die Flüchtlingskartei. In dieser Kartei sind alle enthalten, die in der Bundesrepublik Deutschland die Notaufnahme beantragt haben. Die Lager geben untereinander sogleich Vergleichsmitteilungen, so daß nicht etwa der in Gießen Abgewiesene sich in Uelzen erneut melden kann« 110
Bildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

9. Berlin, Herbst 1952: Aufnahmesuchende Zuwanderer vor dem Auffanglager Kuno-Fischer-Straße
Flughafen Berlin-Tempelhof 1953: Flüchtlinge vor dem Abflug in den Westen 145
Bildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

10. Flüchtlingslager Berlin-Lichterfelde, November 1958: Bundespräsident Heuss und der Regierende Bürgermeister von Berlin, Brandt, im Gespräch mit Zuwanderern 185
Bildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

11. Eingabe der Vereinigung der Opfer des Stalinismus vom 16. Februar 1955, S. 1 245
Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bonn

12. Jakob Kaiser, MdB (CDU) 1949–1957, Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen 1949–1957,
Hans Lukaschek, CDU, Bundesminister für Vertriebene 1949–1953,
Theodor Oberländer, MdB (GB/BHE; CDU) 1953–1961, 1963–1965, Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte 1953–1960,
Peter Paul Nahm, Staatssekretär im Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte 1953–1967 288
Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bonn
Bildstelle des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn

13. Lisa Korspeter, MdB (SPD) 1949–1969,
Ernst Eichelbaum, MdB (CDU) 1957–1965, Vorsitzender des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge,
Hans Henn, MdB (FDP/FVP) 1952–1957,
Wolfgang Mischnick, MdB (FDP) ab 1957, Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte 1961–1963 309
Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bonn

14. Freiheitsglocke Nr. 29 v. März 1954,
Zeitung der Vereinigung der Opfer des Stalinismus, Titelblatt . . 327
Archiv des Deutschen Liberalismus, Gummersbach

15. Die Fluchtbewegung aus der Sowjetzone und dem Sowjetsektor von Berlin 338
Schaubild

b) Tabellen

1. Fortzüge in die SBZ 38
2. Die Zuwanderung in die drei westlichen Zonen 1944/1945–1949 43
3. Die Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1949–1961 44
4. Antragsteller, Aufgenommene und Abgelehnte im Bundesnotaufnahmeverfahren 45
5. Die aufgenommenen Flüchtlinge nach den Aufnahmegründen vom 1.7.1953 bis 31.12.1961 47
6. Die jährlichen Notaufgenommenen nach dem Alter 49
7. Anteil der weiblichen Antragsteller im Notaufnahmeverfahren in der Altersgruppe von 18 bis 21 Jahren in v. H. 49
8. Die Notaufgenommenen nach Berufsgruppen 51
9. Antragsteller aus den Bereichen Pflanzenbau und Tierwirtschaft 52
10. Im Jahr 1951/52 diskutierte Aufnahmequoten der Bundesländer . 125
11. Aufnahmeverpflichtung der Länder an im Notaufnahmeverfahren Aufgenommenen in v. H. der Gesamtverteilung 127
12. Der Wohnungsbau für die Zuwanderer aus der DDR 178
13. Der Mitgliederstand des Gesamtverbandes der Sowjetzonenflüchtlinge in vier Bundesländern 324

1. Ungedruckte Quellen

a) Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages (BtA), Bonn

Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes

2/214	Sitzungen des Flüchtlingsausschusses
2/267	Schriftgut des Flüchtlingsausschusses
2/287	Schriftwechsel mit dem Flüchtlingsausschuß
2/705	Flüchtlingswesen
2/749	Flüchtlingsausschuß

I–60	Notaufnahmegesetz vom 22. August 1950
I–156	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen vom 11. Mai 1951
I–188	Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Notaufnahme vom 21. Juli 1951
I–219	Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Heimkehrergesetzes vom 30. Oktober 1951
I–289	Feststellungsgesetz vom 21. April 1952
I–332	Lastenausgleichsgesetz vom 14. August 1952
I–390	Flüchtlings-Notleistungsgesetz vom 9. März 1953
I–419	Fremdrentengesetz vom 7. August 1953
I–422	Bundesvertriebenengesetz vom 19. Mai 1953
I–461	Drittes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Lastenausgleichsgesetzes vom 30. Juli 1953
I–468	Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaus für Umsiedler in den Aufnahmeländern und Sowjetzonenflüchtlinge in Berlin vom 30. Juni 1953
I–498	Zweites Gesetz zur Änderung des Heimkehrergesetzes vom 17. August 1953
II–44	Gesetz zur Änderung des Bundesvertriebenengesetzes vom 3. August 1954
II–133	Gesetz zur Änderung des Flüchtlings-Notleistungsgesetzes vom 6. Juni 1955
II–143	Viertes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Lastenausgleichgesetzes vom 12. Juli 1955
II–156	Häftlingshilfegesetz vom 6. August 1955
II–272	Zweites Wohnungsbaugesetz vom 27. Juni 1956
II–361	Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Häftlingshilfegesetzes vom 13. März 1957
II–392	Zweites Gesetz zur Änderung des Flüchtlings-Notleistungsgesetzes vom 14. Mai 1957
II–443	Achtes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Lastenausgleichsgesetzes vom 26. Juli 1957
II–463	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Förderung des Wohnungsbaus für Umsiedler in den Aufnahmeländern und Sowjetzonenflüchtlinge in Berlin vom 27. Juli 1957
II–472	Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Bundesvertriebenengesetzes vom 27. Juli 1957

III–181 Drittes Gesetz zur Änderung des Flüchtlings-Notleistungsgesetzes vom 28. März 1960
III–215 Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Häftlingshilfegesetzes vom 16. Juli 1960
III–344 Vierzehntes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Lastenausgleichsgesetzes vom 26. Juni 1961
III–348 Drittes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Bundesvertriebenengesetzes vom 29. Juni 1961
III–420 Viertes Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Bundesvertriebenengesetzes vom 19. September 1961

1040 Beweissicherungsgesetz

Stenographische Berichte der Sitzungen des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen und seiner Unterausschüsse, 1. und 2. Wahlperiode

b) Archiv des Deutschen Bundesrates (BrA), Bonn

Bundesratsausschuß für Flüchtlingsfragen
1949 - 1955

c) Bundesarchiv (BA), Koblenz bzw. Zwischenarchiv Sankt Augustin-Hangelar

B 106 Bundesministerium des Innern
6223, 7559, 9848, 10314, 22616, 22624, 22625, 22702, 22743, 24252, 24256, 24805, 24806, 24807, 24808, 24809, 24810, 24811, 24812, 24814, 24882, 24889, 24890, 28162, 28313, 28314, 28315, 29617, 29671, 29713, 29714, 29715, 29716, 29719, 29720, 29721, 29723, 47342, 47352, 55734, 55735, 55748

B 126 Bundesministerium der Finanzen
10988

B 134 Bundesministerium für Wohnungsbau
1631, 1641, 1671, 1672

B 136 Bundeskanzleramt
785, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 832, 833, 834, 1411, 1412, 1413, 1414, 1415, 1416, 1417, 1418, 2712, 2716, 2717, 2718, 2722, 9085, 9432, 9433, 9434, 9445, 9495

B 137 Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen
23, 24, 27, 83, 117, 124, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 197, 198, 203, 207, 218, 219, 220, 221, 286, 386, 387, 2416

B 150 Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte
418, 419, 463, 581, 778, 779, 787, 788, 789, 790, 791, 793, 794, 802, 803, 804, 805, 809, 819, 820, 821, 822, 823, 828, 829, 830, 831, 833, 840, 841, 844, 846, 847, 856, 878, 879, 880, 1023, 1146, 1147, 1161a, 1161b, 1439, 1440, 1458, 1496, 1500, 1501, 1556, 1697, 1722, 2439, 2440, 2441, 2444, 2447, 2449, 2450, 2457, 2469, 2503, 2567, 2748, 2749, 2750, 2767, 2768, 2869, 2870, 2871, 2872, 2873, 2874, 2875, 3692, 3693, 3794, 3825, 3827, 3960, 4037, 4082, 4083, 4094, 4095, 4103, 4107, 4110, 4112, 4113, 4114, 4116, 4142, 4676, 4704, 4705, 4737, 4830, 5323, 5376, 5686, 5687, 5691, 5694, 5695, 5696, 5690, 5692, 5693, 5708, 6223, 6235, 6264, 6265, 6276,

6280, 6281, 6282, 6355, 6375, 6378, 6414, 6415, 6421, 6427, 6431, 6532, 6538, 6539, 6557, 6569, 6852, 6937, 8014, 8106
B 286 Bund der Mitteldeutschen (BMD)
277, 280, 940, 941, 1043, 1046, 1047, 1048, 1082, 1083, 1084, 1087
NL 174 Nachlaß Franz Thedieck
104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 141
Zsg 1/204 1 (Deutscher Ostdienst, Informationsdienst des BdV)
7 (Vertriebenenkorrespondenz, Informationsdienst des BvD)
8 (VdL-Informationen, Informationsdienst des Verbandes der Landsmannschaften)

d) Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Sankt Augustin

I–085 Sammlung Georg Strickrodt
16/1, 16/2, 23/1, 25/1, 39/1
I–148 Sammlung Hans-Joachim von Merkatz
200/1
I–201 Sammlung Ernst Eichelbaum
002
I–202 Sammlung Ernst Kuntscher
4/2, 9/4, 27/7, 31/2, 32/9, 36, 39
I–377 Sammlung Linus Kather
1/3, 3, 4/1, 4/6, 4/7, 4/8, 5/1, 5/2, 6/6
III–013 Materialien der Exil-CDU
558, 571, 644, 697, 702, 703, 704, 707, 755, 777, 812, 1034, 1035, 1036, 1037, 1049
Bundesvorstand der CDU, Protokolle 1958–1960

e) Archiv für Christlich-Soziale Politik (ACSP), München

Sammlung Franz Elsen
7, 12
Sammlung Otto Weinkamm
2, 3, 8
CSU-Correspondenz, Informationsdienst der CSU
1949 - 1961

f) Archiv des Deutschen Liberalismus (ADL), Gummersbach

A 1 Bundesparteitage
2, 5, 10, 11, 13, 69, 145
A 3 Sammlung Franz Blücher
6, 103, 104, 105, 106
A 12 Bundeshauptausschüsse
1
A 13 Vertriebenenausschuß
1, 2, 3, 4
A 27 Gesamtdeutscher Ausschuß
1, 2
A 34 Sammlung Reinhold Maier
49

FDP, Liberalismus bis zur Gründung der Bundesrepublik
8
FDP, Protokolle des Bundesvorstandes
81, 82, 83, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 895
FDP, LDP-Bundesbeirat
1487, 2483, 2484, 2486, 2488, 2618, 2619, 2621
FDP, Referat Ostbüro
2379, 2414, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2475, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2510, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2526, 2531, 2535, 2536, 2564, 2565, 2566, 2567, 2572, 2573, 2574, 2575, 2584, 2590, 2591, 2593, 2594, 2595, 2908, 6742, 6749, 6750, 6751, 6752, 6753, 6754, 6755
FDP, Tätigkeitsberichte der Bundesgeschäftsstelle
November 1952 – Februar 1953,
März 1955 – April 1956
Ü[P] 28/88, FDP Fraktionsprotokolle
1, 2, 3
Freie Demokratische Korrespondenz, Informationsdienst der FDP
1950 - 1961
Informationsrundbrief der FDP-Bundestagsfraktion
1949 - 1961
Ostdienst der FDP, Hrsg. Hilfsdienst Ost
1952 - 1956
Rednerschnellbriefe der FDP
1953 - 1954

g) Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), Bonn-Bad Godesberg

Parteivorstandsprotokolle
1946 - 1961
PV AB Parteivorstand, alter Bestand
4331, 4333, 4335, 4958
PV NB Parteivorstand, neuer Bestand
757, 823, 850, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 902, 2991
Sammlung Heinrich Albertz
25, 26, 27, 28, 29, 37, 38a, 38b, 39, 40, 53
Sammlung Personalia
Walter Haack
Lisa Korspeter
Günter Nelke
Stephan Thomas

h) Material des Bundes der Vertriebenen, Bonn-Bad Godesberg

Vorstandsprotokolle des Bundes vertriebener Deutscher
I, II, III

2. Gedruckte Quellen und Literatur

Abelshauser, Werner: Die Langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bunderepublik Deutschland 1949–1966, Düsseldorf 1987.

Abelshauser, Werner: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1983.

Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, Hrsg.: Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte, Band 2: Januar-Juni 1947, bearbeitet von Wolfram Werner, München 1979; Band 3: Juni-Dezember 1947, bearbeitet von Günter Plum, München/Wien 1982; Band 4: Januar-Dezember 1948, bearbeitet von Christoph Weisz, Hans-Dieter Kreikamp und Bernd Steger, München/Wien 1983; Band 5: Januar-November 1949, bearbeitet von Hans-Dieter Kreikamp, München/Wien 1981.

Altsparergesetz (Gesetz zur Milderung von Härten der Währungsreform in der Fassung vom 1. April 1959) einschließlich der dazu ergangenen Rechtsverordnungen der Bundesregierung und des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes sowie den Durchführungsbestimmungen des Bundesausgleichsamtes, kommentiert von Friedrich Käß (Präsident des Bundesausgleichsamtes), Stuttgart (1. November) 1959.

Ammer, Thomas: Stichwort: Flucht aus der DDR, in: Deutschland-Archiv, 22. Jg. 1989, Heft 11, S. 1206–1208.

Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, hrsg. vom Deutschen Bundestag, bearb. von der Bundestagsverwaltung, Darmstadt 1954.

Arndt, Helmut: Die volkswirtschaftliche Eingliederung eines Bevölkerungszustroms. Wirtschaftstheoretische Einführung in das Vertriebenen- und Flüchtlingsproblem, Berlin 1954.

Aufnahme und Unterbringung von Sowjetzonenflüchtlingen. Verfahrensbestimmungen mit einer Einleitung von Oberregierungsrat Dr. Günter Granicky, Troisdorf 1953.

Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949, bearb. von Udo Wengst, Düsseldorf 1985.

Bade, Klaus J. (Hrsg.): Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler, Münster 1990.

Bade, Klaus J.: Auswanderer, Wanderarbeiter, Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert, Ostfildern 1984.

Bader, Werner: Geborgter Glanz. Flüchtlinge im eigenen Land. Organisation und Selbstverständnis, Berlin/Bonn 1979.

Ballweg, Ernst: Das Notaufnahmegesetz. Ein unanwendbares und unwirksames Gesetz, in: Die öffentliche Verwaltung 5/13. Juli 1952, S. 201.

Baring, Arnulf: Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie, München 1969.

Bartholomäi, Reinhardt/Bodenbänder, Wolfgang/Henkel, Hardo/Hüttel, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn-Bad Godesberg 1977.

Bauer, Franz J.: Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945–1950, Stuttgart 1982.

Becker, Winfried: CDU und CSU 1945–1950. Vorläufer, Gründung und regionale Entwicklung bis zum Entstehen der CDU Bundespartei, Mainz 1987.

Berg, Heinz: Notaufnahmelager. Begegnung mit Flüchtlingen aus der Sowjetzone, in: Zeitschrift für Geopolitik in Gemeinschaft und Politik, XXVII. Jg., 1, Januar 1956, S. 46–50.

Berufliche, schulische und erzieherische Förderung der jugendlichen Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone. Gesetzliche Bestimmungen, Verordnungen, Durchführungsbestimmungen, Weisungen, Bekanntmachungen, Richtlinien und Rundschreiben für das Bundesgebiet nach dem Stande vom Dezember 1955. Bearbeitet im Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Troisdorf 1956.

Bethlehem, Siegfried: Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und -politik in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1982.

Die Betreuung der politischen Häftlinge. Gesetze, Verordnungen und Erlasse zum Häftlingshilfegesetz. Mit einem Kommentar von Oberregierungsrat Hermann Radetzky. Bearbeitet und eingeleitet von Ministerialrat Dr. Günter Granicky, Troisdorf 1956.

Birke, Adolf M.: Nation ohne Haus. Deutschland 1945–1961, Berlin 1989.

Birkenfeld, Günter u.a.: Sprung in die Freiheit. Berichte über die Ursachen, Begleitumstände und Folgen der Massenflucht aus der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Ulm 1953.

Blücher, Viggo Graf: Industriearbeiterschaft in der Sowjetzone. Eine Untersuchung der Arbeiterschaft in der volkseigenen Industrie der SBZ, Stuttgart 1959.

BR, Verhandlungen des Deutschen Bundesrates nebst Anlagen, Band 1, 1949 ff.

Breitling, Rupert: Die Verbände in der Bundesrepublik. Ihre Arten und ihre politische Wirkungsweise, Meisenheim 1955.

BT, Verhandlungen des Deutschen Bundestages nebst Anlagen, Band 1, 1949 ff.

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 1, 27. Oktober 1951 ff.

Bundesanzeiger, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Bonn 1949 ff.

Bundesgesetzblatt, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Bonn 1949 ff.

Bundesminister der Finanzen (Hrsg.): Flüchtlingslasten und Verteidigungsbeitrag. Zwei sich ergänzende und begrenzende Belastungen, Bonn, August 1951.

Bundesminister der Finanzen: Die finanzielle Liquidation des Krieges beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1962.

Bundesminister des Innern (Hrsg.): Die Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982.

Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.): Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin, Bonn/Berlin 7. September 1961. ND 1986.

Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.): Die Sperrmaßnahmen der DDR vom Mai 1952. Die Sperrmaßnahmen der Sowjetzonenregierung an der Zonengrenze und um Westberlin, Bonn 1953. ND 1987.

Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen (Hrsg.): Jeder fünfte verließ die Sowjetzone, o.O. Herbst 1961.

Bundesminister für Vertriebene (Hrsg.): Die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Gemeinschaft. Bericht der ECA Technical Assistance Commission für die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Bundesrepublik, Bonn 1951.

Bundesminister für Vertriebene (Hrsg.): Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgefangene, heimatlose Ausländer 1949–1952, Bonn 1953.

Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Die Betreuung der Vertriebenen/der Flüchtlinge/der Kriegssachgeschädigten/der Evakuierten/der Kriegs- und Zivilgefangenen/der Heimkehrer/der nichtdeutschen Flüchtlinge, Bonn 1962 (weitere überarbeitete Auflagen, u. a. 1966).

Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Die Flucht aus der Sowjetzone. Ursachen und Verlauf – die Eingliederung der Flüchtlinge, Bonn ^{6}1964.

Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Tatsachen zum Problem der deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge, Bonn [4]1959.

Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Merkblatt für Inhaber des Flüchtlingsausweises C (Sowjetzonenflüchtlinge), Bonn, [2]Juli 1961.

Buschfort, Wolfgang: Das Ostbüro der SPD. Von der Gründung bis zur Berlin-Krise, München 1991.

Carey, Jane Perry Clark: Political Organization of the Refugees and Expellees in West-Germany, in: Political Science Quarterly, 66, 1951, S. 191–215.

CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1950–1953. Adenauer: »Es mußte alles neu gemacht werden.«, bearbeitet von Günter Buchstab, Stuttgart [2]1986.

CDU-Bundesvorstandsprotokolle 1953–1957. Adenauer: »Wir haben wirklich etwas geschaffen.«, bearbeitet von Günter Buchstab, Düsseldorf 1990.

Die CDU/CSU im Frankfurter Wirtschaftsrat. Protokolle der Unionsfraktion 1947–1949, bearbeitet von Rainer Salzmann, Düsseldorf 1988.

Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion. Eingeleitet und bearbeitet von Rainer Salzmann, Stuttgart 1981.

Deuerlein, Ernst: CDU/CSU 1945–57. Beiträge zur Zeitgeschichte, Köln 1957.

Das deutsche Flüchtlingsproblem. Sonderheft der Zeitschrift für Raumforschung, Bielefeld 1950.

Deutschland im Wiederaufbau. Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1951–1959, hrsg. von dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1952–1960. Ab 1960 unter dem Titel »Deutsche Politik« fortgesetzt.

Displaced Populations. Welfare, Assistance and Problems in Germany Today. Collection of Articles concerning Refugees, Expellees and Displaced Persons, reprinted from recent issues of the Information Bulletin, monthly magazine of the Office of the High Commissioner for Germany, Hrsg.: Office of the High Commissioner for Germany, Frankfurt, November 1950.

Dittrich, J./Dittrich-Gallmeister, E./Herzfeld, Hans (Hrsg.): Grundriß der Geschichte, Band II, Stuttgart [3]1978.

Edding, Friedrich: Die wirtschaftliche Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge in Schleswig-Holstein, Berlin 1955.

Ehrenfort, Werner: Bundesvertriebenengesetz vom 14. August 1957, Berlin/Frankfurt/Main 1959.

Engel, Fritz: Nachweis der Vertriebenen und aus der DDR zugezogenen Deutschen in der amtlichen Statistik, in: Zeitschrift des bayerischen statistischen Landesamts, Nr. 112, 1980, 25–38.

Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministerium des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, bearbeitet von Klaus-Berto von Doemming, Rudolf Werner Füsslein und Werner Matz, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF, Band 1, 1951.

Erdmann, Karl Dietrich: Die Zeit der Weltkriege, in: Bruno Gebhard (Begr.): Handbuch der deutschen Geschichte, Band 4, Stuttgart 1976.

Erker, Paul: Vom Heimatvertriebenen zum Neubürger. Sozialgeschichte der Flüchtlinge in einer agrarischen Region Mittelfrankens 1945–1955, Hrsg.: Landkreis und Stadt Ansbach, Wiesbaden 1988.

Eschenburg, Theodor: Jahre der Besatzung 1945–1949, Stuttgart/Wiesbaden 1983.

Europäische Flüchtlingsprobleme 1959. Bericht der amerikanischen Zellerbach-Kommission für die europäische Flüchtlingssituation, Augsburg 1960.

FDP-Bundesvorstand. Die Liberalen unter dem Vorsitz von Theodor Heuß und Franz Blücher. Sitzungsprotokolle 1949–1954, bearb. von Udo Wengst, 2 Bände, Düsseldorf 1990.

Die Flucht des Geistes. Sonderdruck aus dem Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 199 und 214/1961.
Das Flüchtlingsproblem in der amerikanischen Besatzungszone. Ein Bericht des Länderrats an General Clay, o.O., o.J., etwa 1947.
Flüchtlingsprobleme in Berlin. Beiheft zur Zeitschrift »Integration«, München 1956.
Forschbach, Edmund: Flüchtlingsnotleistungsgesetz, München/Bonn 1953.
Freund, Michael: Heimatvertriebene und Flüchtlinge in Schleswig-Holstein. Ein Beitrag zu ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung als Landtags- und Bundestagsabgeodnete, Diss., Kiel 1975.
Fritz, Rudolf: Der Einfluß der Parteien und Geschädigtenverbände auf die Schadensfeststellung im Lastenausgleich, Diss., Berlin 1964.
Gniesser, Georg: Leidet die Notaufnahme Not? Gedanken und Zahlen über Flüchtlingslager in Berlin, in: Die Gegenwart, Nr. (21) 323, 18. Oktober 1958, S. 658–659.
Granicky, Günter: Vertriebene, Heimatvertriebene und Flüchtlinge nach dem Bundesvertriebenengesetz. Das Anerkennungs- und Ausweisverfahren nach dem Bundesvertriebenengesetz im Verhältnis zum Flüchtlingsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Troisdorf 1954.
Grapengeter, Günter: Die rechtliche Stellung und die Betreuung der Flüchtlinge in der britischen Zone, Jur.Diss., Hamburg 1950.
Grenzer, Rudolf: Die Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone. Ergebnisse des Notaufnahmeverfahrens, in: Raumforschung und Raumordnung 11, 1953, S. 172–178.
Grieser, Helmut: Die ausgebliebene Radikalisierung. Zur Sozialgeschichte der Kieler Flüchtlingslager im Spannungsfeld sozialdemokratischer Landespolitik und Stadtverwaltung 1945–1950, Wiesbaden 1980.
Groß, Werner: Das Bundesvertriebenengesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 68, Heft 12, 15. Juni 1953, S. 353–357.
Günther, Heinz: Zur Frage der Flüchtlingseigenschaft bei SBZ-Wirtschaftsverfahren, in: Recht in Ost und West 3, 1959, S. 243–246.
Haerendel, Ulrike: Flüchtlinge und Vertriebene in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungen zu ihrer Integration, in: Jahrbuch der historischen Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Berichtsjahr 1989, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft Außeruniversitärer Forschungseinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1990, S. 35–42.
Hardin, William Russel: Emigration, Occupational Mobility and Institutionalization. The German Democratic Republic. Phil.Diss., Cambridge (Mass.) 1971.
Hauck, Karl: Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu den wichtigsten Fragen der sozialen Sicherung der SBZ-Flüchtlinge in der Bundesrepublik und in Berlin, in: Recht in Ost und West 2, 1958, S. 141–146.
Hillgruber, Andreas: Deutsche Geschichte 1945–1982. Die »deutsche Frage« in der Weltpolitik, Stuttgart ^{5}1984.
Hinst, Klaus: Das Verhältnis zwischen Westdeutschen und Flüchtlingen. Eine empirische Untersuchung, Bern 1968.
Hockerts, Hans Günter: Integration der Gesellschaft. Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Funke, Manfred (Hrsg.): Entscheidung für den Westen. Vom Besatzungsstatut zur Souveränität der Bundesrepublik 1949–1955, Bonn 1988, S. 39–57.
Hockerts, Hans Günter: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–57, Stuttgart 1980.
Hornstein, Erika von: Die deutsche Not. Flüchtlinge berichten, Köln/Berlin 1960.
Hottes, Karlheinz/Teubert, Rainer: Vertriebene und Flüchtlinge im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet, Bochum 1977.

Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951–1953, bearb. von Klaus Gotto, Hans-Otto Kleinmann und Reinhard Schreiner, Düsseldorf 1989.

Jolles, Hiddo. M.: Zur Soziologie der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge, Köln/Berlin 1965.

Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Band 1: 1949, bearbeitet von Ulrich Enders und Konrad Reiser, hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Boppard 1982; Band 2: 1950, bearbeitet von Ulrich Enders und Konrad Reiser, hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Boppard 1984; Band 4: 1951, bearbeitet von Ursula Hüllbüsch, hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Boppard 1988; Band 5: 1952, bearbeitet von Kai von Jena, hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Boppard 1989; Band 6: 1953, bearbeitet von Ulrich Enders und Konrad Reiser, hrsg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Boppard 1989.

Kather, Linus: Die Entmachtung der Vertriebenen, 2 Bde. München 1965.

Kitzinger, Uwe Webster: Wahlkampf in Westdeutschland. Eine Analyse der Bundestagswahl 1957, Göttingen 1960.

Klein, Johannes Kurt: Ursachen und Motive der Abwanderung aus der Sowjetzone Deutschlands, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B XXIV/55, 15. Juni 1955, S. 361–383.

Kleinert, Uwe: Flüchtlinge und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen: Arbeitsmarkt – Gewerbe – Staat, Düsseldorf 1988.

Kleßmann, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955, Bonn ^{3}1984.

Kleßmann, Christoph: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955–1970, Bonn 1988.

Klipphahn, Hans-Heinrich: Das soziale Schicksal der aus der sowjetischen Besatzungszone geflüchteten landwirtschaftlichen Bevölkerung, Agrar.Diss., Hohenheim 1955.

Klotzbach, Kurt: Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der Sozialdemokratie 1945–1965, Bonn 1982.

Koch, H. Reinhard: Die Massenmigration aus der SBZ und der DDR, in: Zeitschrift für Soziologie, 15. Jg. 1986, S. 37–40.

Koch, H. Reinhard: Flucht und Ausreise aus der DDR. Ein Beitrag zum »Wohlbekannten«, in: Deutschland-Archiv, 19. Jg. 1986, Heft 1, S. 47–52.

Koenigswald, Harald von: Der unabsehbare Strom, Bergisch Gladbach ca. 1954.

Koenigswald, Harald von: Sie suchen Zuflucht. Flüchtlingsschicksale, Esslingen 1960.

Koerber, Hans Joachim von: Heimatvertriebene und Flüchtlinge aus der Sowjetzone in Westberlin, Berlin 1954.

Kogelfranz, Siegfried (Hrsg.): Die Vertriebenen, Reinbeck 1985.

Kollai, Helmut: Die Eingliederung der Vertriebenen und Zuwanderer in Niedersachsen, Berlin 1959.

Kornrumpf, Martin: 46 Protokolle 1946–1950. Flüchtlingsausschuß des bayerischen Landtags, Gräfelfing 1981.

Kornrumpf, Martin: In Bayern angekommen. Die Eingliederung der Vertriebenen. Zahlen – Daten – Namen, München/Wien 1979.

Kötter, Herbert: Wirtschaftliche und soziale Aufgaben aus der im Jahre 1960 vollzogenen Flucht selbständiger Mittelständler in die Bundesrepublik Deutschland, in: Weggis Report 1960 (X. AWR/AER Kongreß), hrsg. von Martin Kornrumpf, Henri Coursier, A. Cevat Eren, K. Valentin Müller, Willem Verkade, Vaduz, Februar 1961.

Krallert-Sattler, Gertrud: Auswahlbibliographie zum Flüchtlings- und Zuwanderungsproblem, in: AWR-Bulletin 22 (31.) Jg. 1984, Beiheft 1.

Krallert-Sattler, Gertrud: Kommentierte Bibliographie zum Flüchtlings- und Vertriebenenproblem in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der

Schweiz. Hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung in Zusammenarbeit mit dem Sudetendeutschen Archiv und der AWR-Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem, München 1989.

Krug, Martina/Mundhenke, Karin: Flüchtlinge im Raum Hannover und in der Stadt Hameln 1945–1952, Hildesheim 1988.

Külz, Helmut R.: Die Flucht aus der sowjetischen Besatzungszone, Franfurt/Main 1950.

Kurth, Karl O.: Handbuch der Presse der Heimatvertriebenen, Kitzingen 1953.

Kurzwelly, Friedrich Wilhelm: Die Leistungen des Bundes für Vertriebene, Flüchtlinge und sonstige Kriegsgeschädigte, in: Die finanzielle Liquidation des Krieges beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1962, S. 82–97.

Lemberg, Eugen/Edding, Friedrich (Hrsg.): Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben, 3 Bände, Kiel 1959.

Lemmer, Ernst: Manches war doch anders. Erinnerungen eines deutschen Demokraten, Frankfurt/Main 1968.

Löchner, Walter: Sonderunterstützung für Sowjetzonenflüchtlinge in Durchgangslagern?, in: Das Arbeitsamt 5, 1954, Heft 3, S. 76–78.

Lüttinger, Paul: Der Mythos der schnellen Integration. Eine empirische Untersuchung zur Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland bis 1971, in: Zeitschrift für Soziologie, 15. Jg. 1986, S. 20–36.

Lüttinger, Paul: Integration der Vertriebenen. Eine empirische Analyse, Frankfurt/Main 1989.

Malecki, Joachim (Hrsg.): Flüchtlinge in Niedersachsen. Mit einem Vorwort von Staatsminister Heinrich Albertz, Hannover 1949.

Mangoldt, Hermann von: Das Bonner Grundgesetz, Berlin/Frankfurt/Main 1953.

Mayer, Ernst (Hrsg.): Die Fundstelle. Fundstellennachweis und Erläuterungen aller wichtigen Vorschriften für die bayerische Gemeindeverwaltung, Stuttgart/München 1949.

Mehnert, Klaus/Schulte, Heinrich (Hrsg.): Deutschland-Jahrbuch 1949, Essen 1949.

Mehnert, Klaus/Schulte, Heinrich (Hrsg.): Deutschland-Jahrbuch 1953, Essen 1953.

Merkatz, Hans-Joachim von (Hrsg.): Aus Trümmern wurden Fundamente, Düsseldorf 1979.

Minister für Arbeit, Soziales und Wiederaufbau des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Geht nicht vorüber. Drei Vorträge zur Verantwortung der westdeutschen Gesellschaft gegenüber den Flüchtlingen aus der Sowjetzone, Troisdorf 1954.

Müller, E. (Hrsg.): Die Flüchtlingsgesetzgebung in der britischen Zone, Köln 1949.

Munzinger-Archiv, internationales biografisches Archiv, Loseblattsammlung.

Nahm, Peter Paul: Die Geschichte des Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, in: AWR-Bulletin 11. (20.) Jg. 1973, S. 90–94.

Nahm, Peter Paul: Die politischen und sozialen Aufgaben der Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone im geteilten und wiedervereinigten Deutschland, in: Außenpolitik, 8, 1957, Heft 4, S. 221–224.

Nahm, Peter Paul: Doch das Leben ging weiter. Skizzen zur Lage, Haltung und Leistung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Eingesessenen nach der Stunde Null, Köln/Berlin 1971.

Neumann, Franz: Der BHE 1950–1960. Ein Beitrag zur Geschichte und Struktur einer politischen Interessenpartei, Meisenheim 1968.

Niedersächsischer Minister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Amt für Landesplanung und Statistik (Hrsg.): Not und Hilfe. Das Problem der Vertriebenen und Flüchtlinge in Niedersachsen, Hannover 1954.

Oberländer, Theodor: Die Überwindung der deutschen Not, Darmstadt 1954.
Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Band 3: Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, bearbeitet von Wolfram Werner, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von Kurt G. Wernicke und Hans Booms, Boppard 1986.
Der Parlamentarische Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948–1949.
Pehel, Franz: Die soziale Versorgung der Heimatvertriebenen und Ostzonenflüchtlinge. Das Bundesfremdrentengesetz nebst Durchführungsbestimmungen und Tabellen aus dem Lastenausgleich. Stand 1. 9. 1954, München o.J.
Pernutz, Karl W.: Die Vergünstigungen für Vertriebene, Heimatvertriebene, SBZ-Flüchtlinge und Saarverdrängte im Steuerrecht der Bundesrepublik, in: Recht in Ost und West 2, 1958, S. 182–186.
Pernutz, Karl W.: Über die Bedeutung des Flüchtlingsausweises C und die Zulässigkeit seiner Einziehung, in: Recht in Ost und West 5, 1961, S. 243–246.
Pernutz, Karl W.: Über einige Probleme der Beweissicherung und Entschädigung der mitteldeutschen Flüchtlinge, in: Recht in Ost und West 3, 1959, S. 145–150.
Peters, Horst: Flüchtlinge in Schleswig-Holstein, in: Flüchtlingsberater (Lübeck) 1, 1948, S. 50–62.
Präsident des Lastenausgleichsamtes (Hrsg.): Zwanzig Jahre Lastenausgleich. Der Stand des Lastenausgleiches im Jahre 1969, Bad Homburg, August 1969.
Prinz, Friedrich (Hrsg.): Integration und Neubeginn. Dokumentation über die Leistungen des Freistaats Bayern und des Bundes zur Eingliederung der Wirtschaftsbetriebe der Vertriebenen und Flüchtlinge und deren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Hrsg. im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München 1984.
Der Prozeß der Meinungsbildung, dargestellt am Beispiel der Bundestagswahl 1961. Ergebnisse von EMNID-Untersuchungen während und nach der Legislaturperiode des dritten deutschen Bundestages, bearbeitet von Viggo Graf Blücher, Bielefeld 1962.
Radecki, Maximilian von: Die Unterbringung der Lehrer. Teil I: Bericht über die Tätigkeit der Zentralstelle für Flüchtlingslehrer 1945–1953, Teil II: Bericht über die Tätigkeit der Bundesausgleichsstelle 1951–1961, Köln 1962.
Das Recht der Vertriebenen und Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen. Die noch gültigen Bestimmungen des Landesflüchtlingsgesetzes vom 2. Juni 1948 und der Durchführungsverordnung vom 31. Dezember 1948 sowie die landesrechtlichen Durchführungsverordnungen zum Bundesvertriebenengesetz. Mit einer Einleitung und mit Erläuterungen von Regierungsrat Dr. Möcklinghoff, Troisdorf 1953.
Reichling, Gerhard: Die deutschen Vertriebenen in Zahlen, Teil I: Umsiedler, Verschleppte, Aussiedler 1940–1985, Bonn 1986.
Richter, Michael: Die Ost-CDU 1948–1952. Zwischen Widerstand und Gleichschaltung, Düsseldorf 1990.
Ritter, Gerhard A.: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989.
Rudolph, Hartmut: Evangelische Kirche und Vertriebene 1945–1972, 2 Bände, Göttingen 1984 und 1985.
Sänger, Heinz: Flüchtlinge und Vertriebene. Ein Beitrag zum Flüchtlingsproblem, dargestellt am Beispiel der Stadt Witten an der Ruhr für die Zeit von 1945–1955, Diss., Mannheim 1971.
SBZ-Handbuch. Staatliche Verwaltung, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945–1949, im Auftrag des Arbeitsbereiches Geschichte und Politik der DDR an der Universität Mannheim und des Instituts für Zeitgeschichte München hrsg. von Martin Broszat und Hermann Weber, München 1990.

Schaefer, Karl-Heinz: Die Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR und dem Osten sowie Ostmitteleuropa in der Bundesrepublik Deutschland, in: AWR-Bulletin, 25/1987, S. 86–96.

Schildt, Axel/Sywottek, Arnold (Hrsg.): Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt/Main/New York 1988. Hierin besonders Holtmann, Everhard: Neues Heim in neuer Heimat. Flüchtlingswohnungsbau und westdeutsche Aufbaukultur der beginnenden fünfziger Jahre, S. 360–381, und Schulz, Günther: Eigenheimpolitik und Eigenheimförderung im ersten Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 409–439.

Schillinger, Reinhold: Der Entscheidungsprozeß beim Lastenausgleich 1945–1952, St. Katharinen 1985.

Schlau, Wilfried: Politik und Bewußtsein. Voraussetzungen und Strukturen politischer Bildung in ländlichen Gemeinden, Köln 1971.

Schmid, Carlo: Erinnerungen, Bern/München 1979.

Schmiedeberg, Viktor von: Geschichte und Entwicklung der Haushaltspolitik des Vereinigten Wirtschaftsgebiets und der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1954, Bonn 1962.

Schmölders, Günter: Finanzierungsprobleme im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen, Berlin 1955.

Schoenberg, Hans W.: Germans from the East. A Study of their Migration, Resettlement and subsequent Group History since 1945, The Hague 1970.

Schönbohm, Wulf: Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980, Stuttgart 1985.

Schröder, Hans: Die Beschränkung der Freizügigkeit für die Deutschen aus der Ostzone, in: Deutsches Verwaltungsblatt 66/1951, Nr. 1 vom 1. Januar 1951, S. 10–13.

Schröter, Gerhard: Jugendliche Flüchtlinge aus der SBZ, München 1958.

Schulz, Günther: Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik, in: Hans-Jürgen Teuteberg (Hrsg.): Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel. Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin 1986, S. 135–173.

Schulz, Günther: Wohnungspolitik und soziale Sicherung nach 1945: Das Ende der Arbeiterwohnungsfrage, in: Klaus Tenfelde (Hrsg.): Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 483–506.

Schulze, Rainer/von der Brelie Lewien, Doris/Grebing, Helga (Hrsg.): Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte. Bilanzierung der Forschung und Perspektiven für die zukünftige Forschungsarbeit, Hildesheim 1987.

Schulze-Westen, Irmgard: Das Flüchtlingsproblem: Ein repräsentatives Beispiel für die Notwendigkeit des Lastenausgleichs, Hannover 1948.

Schuster, Oskar: Wohnlagerräumungen von 1953–1971. Eine Zusammenstellung nach amtlichen Berichten, in: Fachberater für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte 24, 1971, S. 274–280.

Schwarz, Hans-Peter: Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986; Der Staatsmann: 1952–1967, Stuttgart 1991.

Schwarz, Hans-Peter: Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957, Stuttgart/Wiesbaden 1981; Epochenwechsel 1957–1963, Stuttgart/Wiesbaden 1983.

. . .sie stimmen mit den Füßen ab! Pressebericht zu dem Thema »Republikflucht«, etwa 1961, o.O.

Siebke, Otto: Bedenkliche Ost-West-Wanderung, in: Flüchtlingsberater (Lübeck) 2, 1949, S. 41–46.

Sonnewald, Bernd: Entstehung und Entwicklung der ostdeutschen Landsmannschaften 1947–1952, Diss., Berlin 1975.

Sozialminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Flucht in die Freiheit. Gedanken zur inneren und äußeren Not der Flüchtlinge aus der Sowjetzone, zusammengestellt von Harald von Koenigswald, Troisdorf 1953.
Städte und die Ostzonenflüchtlinge, in: Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft, N.F. 6, 1953, S. 96–98.
Staritz, Dietrich: Geschichte der DDR, Frankfurt/Main 1985.
Statistisches Bundesamt: Der Eingliederungsstand von Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlingen (Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 211), Stuttgart 1958.
Statistisches Bundesamt: Die Wanderungen im Jahre 1956, (Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 209), Stuttgart 1958.
Statistisches Bundesamt: Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe 4: Vertriebene und Flüchtlinge, Stuttgart 1960 ff., insbesondere Band 1: Aufnahmesuchende bei Bundesaufnahmestellen 1953, 1956, 1960, 1961, Stuttgart 1961 sowie Band 26: Bevölkerungs-, kultur- und wirtschaftsstatistische Ergebnisse 1954–1966, Stuttgart 1967.
Statistisches Bundesamt: Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe Ia: Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961, Stuttgart 1966 ff., insbesondere Band 6: Vertriebene und Deutsche aus der SBZ. Verteilung und Struktur, Stuttgart 1967.
Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1952 ff., Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
Steinert, Johannes-Dieter: Flüchtlinge, Vertriebene und Aussiedler in Niedersachsen: Eine annotierte Bibliographie, Osnabrück 1986.
Storbeck, Dietrich: Flucht oder Wanderung?, in: Soziale Welt, 14. Jg. 1963, S. 153–171.
Stöss, Richard (Hrsg.): Parteien-Handbuch. Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Opladen 1983.
Sywottek, Arnold: Flüchtlingseingliederung in Westdeutschland. Stand und Probleme der Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/89, 15.12.1989, S. 38–46.
Tenbrock, Robert Hermann/Kluxen, Kurt (Hrsg.): Zeiten und Menschen, b4, Paderborn 1978.
Thomas, Fritz: Das Recht der Vertriebenen. Von den Flüchtlingsgesetzen der Länder zum Bundesvertriebenengesetz, Dortmund 1950.
Die Unionsparteien 1946–1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden, bearb. von Brigitte Kaff, Düsseldorf 1991.
Veiter, Theodor (Hrsg.): Fünfundzwanzig Jahre Flüchtlingsforschung. Ein Rückblick auf Flucht, Vertreibung und Massenwanderung (AWR-Bulletin 13/1975), Wien 1975.
Veiter, Theodor: Begriffe und Definitionen zum Flüchtlingsrecht, in: AWR-Bulletin 21, 1983, S. 118–140.
Veiter, Theodor: Fünfundzwanzig Jahre Flüchtlingsfrage, in: AWR-Bulletin, 14/1976, S. 14–22.
Die Vertriebenen und die Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone nach Alter, Familienstand und Religion. Landes- und Kreisergebnisse. Ergebnisse der Volkszählung am 6. Juni 1961, o.O. o.J.
Vierte Landesarbeitstagung der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalen. Ansprachen und Vorträge, 2. und 3. Dezember 1954, Troisdorf 1956.
Vierzig Jahre Arbeit für Deutschland – die Vertriebenen und Flüchtlinge. Ausstellungskatalog, hrsg. von Marion Frantzioch, Odo Ratza und Günter Reichert, Frankfurt am Main/Berlin 1989.
Vogel, Walter: Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den drei westlichen Besatzungszonen, Teil III: Ein-

zelne Verwaltungszweige: Finanzen; Post und Verkehr; Arbeit und Soziales; Flüchtlinge, Suchdienst und Kriegsgefangene; Justiz; Inneres, Boppard 1983.
Wagner, Helmut: Die Heimatvertriebenen und Sowjetzonenflüchtlinge in Rheinland-Pfalz, Berlin 1956.
Wagner, Walter: Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat, Stuttgart 1974.
Wambach, Manfred Max: Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände, Stuttgart 1971.
Wanstrat, Renate: Strukturanalyse der politisch nicht anerkannten Flüchtlinge in West-Berlin, Im Auftrage des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin und in Zusammenarbeit mit dem Senator für Sozialwesen, Berlin 1953.
Weber, Hermann: DDR. Grundriß der Geschichte, Hannover 1991.
Weber, Hermann: Kleine Geschichte der DDR, Köln 1980.
Weber, Jürgen (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Auf dem Wege zur Republik 1945–1947, München ^{3}1985; Band II: Das Entscheidungsjahr 1948, München ^{3}1986; Band III: Die Gründung des neuen Staates 1949, München ^{2}1983; Band IV: Die Bundesrepublik wird souverän 1950–1955, München 1986.
Weber, Jürgen: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München ^{2}1981.
Weidenfeld, Werner/Zimmermann, Hartmut (Hrsg.): Deutschland – Handbuch. Eine doppelte Bilanz, Bonn 1989.
Wengst, Udo: Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948–1953, Düsseldorf 1988.
Wengst, Udo: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984.
Wer ist Flüchtling? Gesetzliche Bestimmungen, Anordnungen und Erlasse für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Lande Nordrhein-Westfalen. Mit einer Einleitung von Dr. Günter Granicky, Troisdorf 1950.
Wieland, Lothar: Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Frankfurt/Main/Bonn 1968.
Wiesemann, Falk: Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsintegration in Westdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23/85, 8. Juni 1985, S. 35–44.
Winkler, Heinrich August (Hrsg.): Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1949–1953, Göttingen 1979.
Wollenschläger, Michael: Flüchtlinge und Vertriebene in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: AWR-Bulletin, 27.(36.)Jg., 4/1989, S. 137–156.
Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949. Hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte und dem Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Bearbeiter: Christoph Weisz und Hans Woller, 6 Bände, München/Wien 1977.
Zenke, Robert Wilhelm: Die Flüchtlingsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen, mit Erläuterungen zum Flüchtlingsgesetz, den Durchführungsverordnungen, Nebengesetzen und Erlassen, Stuttgart/Köln 1949.
Zentralamt für Arbeit in der britischen Zone (Hrsg.): Die Flüchtlinge in der britischen Zone, Lemgo 1948.
Zilliken, Jakob: Die Anerkennung als Sowjetzonenflüchtling. Durchführung der §§ 3 und 4 des Bundesvertriebenengesetzes, Troisdorf 1956.
Die Zone und wir. Beiträge zum Erkennen der menschlichen Not in der sowjetischen Besatzungszone und zum Verstehen der mitteldeutschen Zuwanderer, zusammengestellt von Harald von Koenigswald, Troisdorf 1956.
Zusammenstellung der schriftlichen Berichte für das Plenum. Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates, 6. Mai 1949.

Register

Adenauer, Konrad 89, 96, 104, 147–150, 159, 162 f., 167, 170, 179, 190, 194 f., 211, 213 f., 259, 272 f., 278 f., 292, 300, 306 f., 313, 328
Albertz, Heinrich 82, 94, 96–98, 103, 105, 129 f., 144, 191
Arke, Walter 312
Arndgen, Josef 259
Arnold, Karl 101, 106, 124, 169

Bach, Otto 144
Benda, Ernst 276–278, 314
Bielig, Karl 103 f., 112, 124, 129, 312
Blank, Theodor 131, 141, 153, 259
Blücher, Franz 30, 77, 83, 159, 162, 305
Bode, Günther 161 f., 251
Böhler, Wilhelm Johannes 154
Brandt, Willy 185, 298
Brecht, Julius 189
Brentano, Heinrich von 85
Brökelschen, Else 105 f., 282, 314
Brookmann, Walter 297
Bucerius, Gerd 134
Bulganin, Nikolaj Alexandrowitsch 60

Chruschtschow, Nikita Sergejewitsch 60 f., 66
Clausen, Hermann 214
Clay, Lucius D. 75, 77–79
Cube, Walter von 293, 295
Czaja, Herbert 223, 267, 314

Dannemann, Robert 216
Dehler, Thomas 86, 98, 115

Eichelbaum, Ernst 33, 192, 226, 228, 259, 268, 270, 273 f., 277 f., 284, 291, 295, 309, 311, 319 f., 322 f.
Eisenhower, Dwight D. 61
Engler, Otto 320
Essen, Werner 32, 36
Etzel, Franz 189, 259, 277
Euler, August-Martin 307, 329

Farke, Ernst August 112, 293
Fischer, Erika 213, 215, 264, 304 f., 318, 329
Forschbach, Edmund 154 f.
Freymann, Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge 222
Furch, Anton 162

Gerstenmaier, Eugen 91
Giesberts, Johannes 316, 319
Goetzendorff, Günter 104, 214
Golitschek, Hubertus von 215, 264
Gossing, Ministerialrat im Bundesministerium für Vertriebene 249
Gradl, Johann Baptist 303, 315
Granicky, Günter 144, 229, 306
Greifenhagen, Christian 244, 328

Haack, Walter 186
Hassel, Kai-Uwe von 268, 270, 274
Hays, George P. 29, 78 f., 83
Heinemann, Gustav 98
Hellwege, Heinrich 98, 247
Hemsath, Heinrich 268
Henn, Hans 141, 211 f., 215 f., 254 f., 307 f., 309, 310 f., 320 f.
Heuss, Theodor 185
Hoegner, Wilhelm 79
Hütter, Margarethe 244

Jacobi, Werner 137
Jaksch, Wenzel 290, 308
Jöhren, Werner 306, 308, 316 f., 320

Kaisen, Wilhelm 78, 88
Kaiser, Jakob 29, 98, 100–102, 106, 115–117, 119 f., 135, 143, 149–151, 170, 208, 219, 221, 242, 244, 247, 263, 287, 288, 292, 296, 304–306, 313, 319–322, 325, 328
Kather, Linus 167, 211, 214, 223, 279
Katz, Rudolf 164
Kennedy, John F. 61, 66
Keudell, Walter von 183, 220, 268, 270, 273, 310, 322 f., 326, 328
Kiesinger, Kurt Georg 108
Koch, Barbara 155
Korspeter, Lisa 128, 170, 184, 226, 244, 249, 255, 268, 278, 284, 298, 306 f., 309, 312 f., 320

Kraft, Waldemar 167, 329
Krone, Heinrich 255, 258
Külz, Helmut R. 24
Kuntscher, Ernst 218
Kunze, Johannes 297
Kunze, Walther 307, 318, 328

Lehr, Robert 130 f., 141 f., 147 f., 153, 163, 293, 295
Lemmer, Ernst 135, 143, 259, 296 f., 305
Lenz, Otto 209, 319
Lieutenant, Arthur 119
Lücke, Paul 178, 189
Lüdemann, Hermann 203
Lüders, Marie-Elisabeth 103, 113 f.
Lukaschek, Hans 89, 94, 96, 98 f., 101–107, 115, 124, 127–129, 131, 134–139, 143, 147–152, 159–164, 167, 192, 199 f., 204 f., 207, 211, 214, 234, 263, 266, 288, 290 f., 307

Maier, Reinhold 79
Mangoldt, Hermann von 85 f.
Maxsein, Agnes 171, 174, 253
Merkatz, Hans-Joachim von 184, 228, 249, 269 f., 290
Metz, Alfred 307
Meyer-König, Vorsitzender der Landesflüchtlingsverwaltung Baden-Württemberg 228
Middelmann, Werner 42, 73, 293
Miller, Anton 172, 175 f., 222, 268, 272, 310 f., 328
Mischnick, Wolfgang 20, 227, 237, 259, 274 f., 284, 291 f., 303 f., 309, 310 f., 313, 325
Mommer, Karl 143
Mücke, Willibald 88

Naase, Karl-Heinz 116, 296, 304, 307, 318, 321, 328
Nahm, Peter Paul 91, 99, 101 f., 155–159, 163 f., 168, 170, 172, 177, 186, 192 f., 225, 231, 247, 249 f., 253, 258 f., 279 f., 282 f., 288, 289, 295, 297
Nelke, Günter 244, 278, 316

Oberländer, Theodor 30 f., 167–172, 174, 176, 183 f., 189, 192 f., 202, 208, 222, 246 f., 249, 251, 253–258, 267, 271 f., 280 f., 283, 288, 289–291, 299, 308, 314, 323, 333
Oellers, Fritz 305
Ollenhauer, Erich 279

Peter, Mitglied eines Aufnahmeausschusses im Notaufnahmelager Gießen 128
Pietsch, Hans-Joachim 304
Pisnik, Alois 61
Pittasch, Ministerialrat im Bundesministerium für Vertriebene 107, 183
Pollock, James K. 28
Preisser, Friedrich 307 f., 329
Preusker, Viktor Emanuel 178
Priebe, Moritz-Ernst 113
Pünder, Hermann 73

Rademacher, Willy Max 77
Radetzky, Hermann 228, 231
Radmann, Helmuth 209, 272 f., 319–321, 324
Rassmann, Ministerialrat im Bundesministerium für Vertriebene 219
Reif, Hans 123, 202
Reitzner, Richard 269
Reuter, Ernst 87, 100, 133–135, 146–151, 160, 290, 295, 298
Robertson, Sir Brian Hubert 78
Rossmann, Erich 28

Sallinger, Hans 306, 308
Schäffer, Fritz 111, 134–136, 141 f., 149, 151, 153, 158 f., 163 f., 168–171, 175 f., 178 f., 181, 207, 217 f., 221, 234, 247, 253–256, 265–267, 292, 332
Schmid, Carlo 85, 224
Schmidt, Helmut 310
Schneider, Georg 172, 293, 320
Schreiber, Ottomar 73, 89, 107, 167 f.
Schröder, Gerhard 177, 182
Schumacher, Kurt 100
Schuster, SPD, Ministerialdirektor in Hessen 320
Seebohm, Hans-Christoph 28, 87
Senteck, Ministerialrat im Bundesministerium für Vertriebene 282
Seume, Franz 274
Siebke, Otto 42, 82
Stammberger, Wolfgang 244
Stelzner, Helmuth 322, 328
Stock, Christian 80
Storch, Anton 149, 174, 191, 239

Strauß, Franz Josef 111

Thadden, Adolf von 242
Thedieck, Franz 217, 287, 294, 296
Thomas, Stephan, eigentlich Stephan Grzeskowiak 244, 306 f., 312
Tillmanns, Robert 104 f., 123, 247, 305, 314 f., 328
Tschuikow, Wassilij Iwanowitsch 317

Ulbricht, Walter 67

Vockel, Heinrich 122, 147, 150, 157

Wachholz, SPD Bayern 320
Wagner, Friedrich Wilhelm 85 f.
Warnke, Oberregierungsrat im Bundesministerium für Gesamtdeustche Fragen 201
Wehner, Herbert 162, 164, 193, 244, 247, 251, 255, 320
Wolff, Barbara 304, 315
Wulle, Oberregierungsrat im Bundesministerium für Vertriebene 257

Zawadil, Walter 307
Zdralek, Joachim 41, 141, 144, 152
Zinn, Georg 86

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Heidemeyer, Helge:
Flucht und Zuwanderung aus der SBZ, DDR 1945/1949–1961 :
Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum
Bau der Berliner Mauer / Helge Heidemeyer. – Düsseldorf :
Droste, 1994
(Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien ; Bd. 100)
ISBN 3–7700–5176–9
NE: GT

This publication is printed on paper which meets the minimum requirements of American National Standard for Information Sciences – Permanence of Paper for Printed Library Materials, ANSI Z39.48–1984

EX OFFICINA
1994

Satz
aus der Stempel-Garamond der Monotype
pagina Tübingen

Papier
Geese Hamburg

Gewebe
Bamberger Kaliko

Druck
Verlagsdruckerei Schmidt Neustadt/Aisch

Printed in Germany