

SCHRIFTEN DES BUNDESARCHIVS

Sonderreihe „Die zentralen deutschen Behörden
und der Nationalsozialismus“

5

Mathias Beer (Hg.)

Kommunikation und Konsensfindung

Netzwerke des Bundesvertriebenenministeriums

Gebr. Mann Verlag · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2025 Gebr. Mann Verlag · Berlin
Dietrich Reimer Verlag GmbH
Berliner Str. 53
10713 Berlin
info@reimer-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten.

Der Verlag behält sich die Verwertung des urheberrechtlich geschützten Inhalts dieses Werkes für Zwecke des Text- und Data-Minings nach § 44 b UrhG ausdrücklich vor.
Jegliche unbefugte Nutzung ist hiermit ausgeschlossen.

Gedruckt auf säurefreiem Papier, das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

Lektorat: Anna Felmy, Gebr. Mann Verlag · Berlin
Satz: Gebr. Mann Verlag · Berlin
Covergestaltung: Alexander Burgold · Berlin
Coverabbildung: Netzwerk des Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (BMVt) © K. Erik Franzen

Schrift: Palatino

Papier: Werkdruck 80 g/qm
Druck und Verarbeitung: Elanders Waiblingen GmbH

schriften.bundesarchiv.de (Open-Access-Ausgabe als E-PDF)
ISBN 978-3-7861-2941-7 (Print)

Inhalt

Geleitwort	7
Mathias Beer	
Schnittstellen und Verflechtungen	9
Netzwerkbeziehungen des Bundesvertriebenenministeriums	
Pertti Ahonen	
Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte und die Parteien der Bundesrepublik Deutschland	47
Politische Netzwerke 1949–1969	
Wolfgang Fischer	
Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte und die Ausschüsse des Deutschen Bundestages	101
Rainer Bendel unter Mitarbeit von Robert Pech	
„Mehrfachengagierte“	177
Die wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Bundesvertriebenenministerium und den beiden großen Kirchen Deutschlands	
K. Erik Franzen	
Gemeinsame Sache oder Nebensache?	239
Beziehungsgeflechte zwischen ‚den Sudetendeutschen‘ und dem Bundesvertriebenenministerium	
Michael Schwartz	
Informelle Politik-Produktion	297
Netzwerk-Relationen zwischen Bundesvertriebenenministerium und Vertriebenenverbänden 1949–1969	
Jan Ruhkopf	
Netzwerke und Oberste Behörden	435
Das Bundesvertriebenenministerium als Knotenpunkt westdeutscher Integrationspolitik	
Mitarbeiterverzeichnis	461
Abkürzungsverzeichnis	462
Archivverzeichnis	465
Literaturverzeichnis	469
Ortsverzeichnis	493
Personenverzeichnis	497

Geleitwort

Unter dem Titel „Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus“ hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Jahr 2016 ein umfangreiches Forschungsprogramm aufgelegt. Es entstand vor dem Hintergrund eines neu erwachten Interesses für die Kontinuitäten zwischen den Behörden und Verwaltungen des nationalsozialistischen Deutschen Reichs und ihren Nachfolgeeinrichtungen insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland. Über die „braunen Wurzeln“ (Dieter Schenk) bundesdeutscher Behörden entstanden zunächst Untersuchungen über das Bundeskriminalamt, das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Verfassungsschutz, die von den betreffenden Behörden selbst in Auftrag gegeben wurden. Vergleichbare Studien über das Wirtschaftsministerium, das Justizministerium, den Bundesnachrichtendienst und andere Ministerien und Bundesbehörden folgten. Christian Mentel und Niels Weise haben 2016 „Stand und Perspektiven der Forschung“ in ihrem Forschungsbericht über „Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus“ zusammengefasst. Die dort vorgestellten Ergebnisse und Lücken haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien veranlasst, ein Programm aufzulegen, um unabhängige, nicht von den betreffenden Behörden selbst beauftragte Studien anzuregen und zu fördern. Diese sollten auch neuen, die klassischen Ansätze der Verwaltungsgeschichte fortentwickelnden Fragestellungen nachgehen. Die Organisation und administrative „Abwicklung“ des Programms wurde dem Bundesarchiv anvertraut, das seinerseits durch das Bundesverwaltungsamt unterstützt wurde. Eine unabhängige Expertenkommission traf eine Auswahl von zehn¹⁰ Projekten, die geeignet schienen, die mittlerweile so apostrophierte „Behördenforschung“ um neue Perspektiven zu bereichern.

Die Durchführung der Projekte wurde seit 2020 durch die Covid-19-Pandemie zum Teil erheblich behindert. Die weitreichenden Einschränkungen insbesondere bei der Archivnutzung führten zwangsläufig zu Verzögerungen und zusätzlichen Mittelbedarfen. Da die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zusätzliche Mittel bereitstellen konnte, war es grundsätzlich möglich, Projektabbrüche zu vermeiden.

Die daraus hervorgehenden Studien werden nun in einer Sonderreihe der Schriften des Bundesarchivs publiziert, sofern die Projektträger sich nicht entschlossen haben, ihre Ergebnisse eigenständig zu veröffentlichen. Verantwortlich für Inhalt und Ergebnis der nun sukzessive erscheinenden Bände sind allein die Projektverantwortlichen sowie die Autorinnen und Autoren der Studien.

Im Fokus des fünften Bandes der Sonderreihe steht das zwischen 1949 und 1969 bestehende Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (BMVt), dem die Bewältigung einer der drängendsten und herausforderndsten Auf-

gaben der jungen Bundesrepublik oblag. Die damals so genannte „Flüchtlingsfrage“, also die Integration von Millionen deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen, barg hohen großen sozialen und politischen Sprengstoff. Hinzu kam, dass das BMVt eine Behörde sui generis ohne institutionellen Vorgänger war und über keinen etablierten Geschäftsbereich für seine Aufgaben verfügte. Seine Politik entfaltete es daher in engen Wechselbeziehungen mit weiteren Ressorts, Organisationen und Gruppierungen.

Der innovative Ansatz des vorliegenden Sammelbandes besteht darin, die Entstehung und das Handeln des BMVt anhand seiner vielgestaltigen – ob persönlichen, institutionalisierten, parteipolitischen oder ideologischen – Netzwerke zu untersuchen. Die verschiedenen Beiträge des Bandes werfen Schlaglichter auf die dynamischen Beziehungen, Verflechtungen und Interaktionen des Ministeriums mit Parteien, Parlament, Kirchen und Interessenorganisationen und geben damit einen differenzierten Einblick in seine Arbeits- und Wirkungsweise. So werden zum Beispiel die Langlebigkeit der in die NS-Zeit zurückreichenden persönlichen Netzwerke oder die Kontinuität mancher antidemokratischen Denktraditionen deutlich. Gleichzeitig zeigt sich aber auch die integrative Wirkung des Ministeriums, das die Forderungen etwa der Vertriebenenverbände in die „pazifizierenden“ Bahnen der parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsprozesse lenkte. Der Band leistet insofern einen wichtigen Beitrag zur Geschichte des Ministeriums und dessen Rolle in der Geschichte der Vertriebenenintegration in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik.

Koblenz, im Oktober 2025

Prof. Dr. Michael Hollmann
Präsident des Bundesarchivs

Schnittstellen und Verflechtungen

Netzwerkbeziehungen des Bundesvertriebenenministeriums

1. Die Flüchtlingsfrage in Deutschland nach 1945

Sprach man nach 1945 in Deutschland von der Flüchtlingsfrage, so war die Aufnahme und Eingliederung der etwa acht von insgesamt mehr als 12,5 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen gemeint,¹ die als Teil der umfangreichen europäischen Zwangsmigrationen² am Ende des Zweiten Weltkriegs in den drei westlichen Besatzungszonen Aufnahme gefunden haben. Sie waren aufgrund des Prinzips des ethnisch reinen Nationalstaats, als Antwort auf die nationalsozialistische Eroberungs-, Besatzungs- und Vernichtungspolitik sowie machtpolitischen Erwägungen der Siegermächte folgend, am Ende des Zweiten Weltkrieges aus den Ostgebieten des Deutschen Reiches und einer Reihe ostmitteleuropäischer Staaten in die vier Besatzungszonen Deutschlands geflüchtet bzw. umgesiedelt und vertrieben worden.³ Nicht nur quantitativ betrachtet handelte es sich bei der Flüchtlingsfrage um eine der Hauptaufgaben, die der entstehenden Bundesrepublik in die Wiege gelegt wurden. Die Folgen der gewaltigen demografischen Verschiebungen – 1961 war jeder fünfte Bürger der Bundesrepublik ein Flüchtling oder Vertriebener⁴ – sowie die Deklassierung und Pauperisierung auf breiter Basis nährten die sozialen Sprengsätze, die die Gründungskrise der Bundesrepublik prägten. Dass man von der Flüchtlingsfrage sprach, war zutreffend, denn

1 Mathias Beer: Die Flüchtlingsfrage in Deutschland nach 1945. Geschichte, Forschung, Erinnerung. Göttingen 2025.

2 Vgl. dazu u. a. Michael R. Marrus: The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century. New York/Oxford 1985; Norman M. Naimark: Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in the 20th Century. Cambridge (Mass.)/London 2001; Benjamin Liebermann: Terrible Fate. Ethnic Cleansing in the Making of Modern Europe. Chicago 2006; Philipp Ther: Die dunkle Seite der Nationalstaaten. „Ethnische Säuberungen“ im modernen Europa. Göttingen 2012; Michael Schwartz: Ethnische „Säuberungen“ in der Moderne. Globale Wechselwirkungen nationalistischer und rassistischer Gewaltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert. München 2013.

3 Wolfgang Benz (Hrsg.): Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen. Frankfurt a. M. 1985, ²1995; Mathias Beer: Flucht und Vertreibung. Voraussetzungen, Verlauf, Folgen. München 2011, ²2024; Ray M. Douglas: Ordnungsgemäße Überführung. Die Vertreibung der Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg. München 2012.

4 Gerhard Reichling: Die deutschen Vertriebenen in Zahlen. Bd. 1: Umsiedler, Verschleppte, Vertriebene, Aussiedler 1940–1985. Bonn 1986.

Antworten auf die damit verbundenen Herausforderungen fehlten 1949 noch, und es war längst nicht klar, ob die Bundesrepublik sie würde finden können. „Das Parlament“ titelte am 12. März 1952 „Deutschlands Problem Nr. 1“.⁵

Entgegen den Erwartungen und Vorhersagen vieler Zeitgenossen des In- und Auslandes entfaltete der in der Zusammenbruchgesellschaft durch die Flüchtlingsfrage zusätzlich angestaute sozialpolitische Zündstoff nicht die befürchtete desintegrierende und damit destabilisierende Wirkung. Rascher als erwartet, gelang es vor dem Hintergrund des Kalten Krieges durch die wirtschaftliche, soziale und politische Integration des sozial deklassierten Drittels der bundesdeutschen Gesellschaft, an dem die Flüchtlinge und Vertriebenen den Hauptanteil stellten, die sozialen Spannungen und Verwerfungen nicht nur abzubauen. Noch mehr, die Hypothek, mit der der neue Staat gestartet war, wurde schneller als vorhersehbar geradezu in ein Haben umgewandelt. Innerhalb eines Jahrzehnts lösten Zufriedenheit und Sekurität die Gründungskrise ab.⁶ Vor dem Hintergrund der katastrophalen Ausgangssituation und angesichts der so nicht erwarteten raschen Beseitigung der Symptome der Nachkriegskrise wurden bereits in den 1950er Jahren Stimmen laut, die analog zum Wirtschaftswunder von einem Integrationswunder sprachen. Wenn auch zu Recht in Teilen angezweifelt,⁷ ist das Bild des Wunders zu einem Topos geworden – „the largest economic and social policy task fulfilled by the Federal Republic.“⁸

Wie die Integrationsprozesse differenziert nach der Herkunft der Flüchtlinge und Vertriebenen, nach ihrem Beruf, Alter, Geschlecht sowie vor dem Hintergrund der jeweils spezifischen Merkmale der Aufnahmegebiete abgelaufen sind, darauf hat vor allem die historische Forschung seit den 1980er Jahren detaillierte Antworten gegeben,⁹ auch für die SBZ und die DDR.¹⁰ Der Migrations-, Sozial- und Alltagsgeschichte verpflichtet, leuchtete sie regionale, lokale und individuelle Aspekte des Eingliederungsvorgangs der Flüchtlinge und Vertriebenen aus. Dagegen sind die übergeordneten politischen Vorgaben, die institutionellen Rahmenbedingungen und das spezifische Handeln der mit

5 Das Parlament. Die Woche im Bundestag 2 (1952), Nr. 11.

6 Hans Günter Hockerts: Integration der Gesellschaft. Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform 32 (1986), H. 1, S. 25–41, hier S. 40.

7 Paul Lüttinger unter Mitwirkung von Rita von Rossmann: 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 (1986), H. 1, S. 20–36.

8 Alfred Grosser: Vorwort, in: Hans W. Schoenberg: Germans from the East. A Study of their Emigration, Resettlement and Subsequent Group History since 1945. Den Haag 1970, S. VII.

9 Vgl. u. a. Rainer Schulze/Doris von der Brölie-Lewien/Helga Grebing (Hrsg.): Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte. Bilanzierung der Forschung und Perspektiven für künftige Forschungsarbeit. Hildesheim 1987, S. 207–215; Gertrud Krallert-Sattler: Kommentierte Bibliographie zum Flüchtlings- und Vertriebenenproblem in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz. Hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung u. a. Wien 1989; Rolf Messerschmidt: Mythos Schmelztiegel! Einige Neuerscheinungen zur ‚Flüchtlingsforschung‘ der letzten Jahre, in: Neue politische Literatur 37 (1992), S. 34–55; Dierk Hoffmann/Marita Krauss/Michael Schwartz (Hrsg.): Vertriebene in Deutschland. Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven. München 2000.

10 Michael Schwartz: Vertriebene und „Umsiedlerpolitik“. Integrationskonflikte in den deutschen Nachkriegs-Gesellschaften und die Assimilationsstrategien in der SBZ/DDR 1945–1961. München 2004.

der Flüchtlingsfrage entstandenen Verwaltungen trotz bemerkenswerter Ansätze, vor allem auf regionaler Ebene,¹¹ gerade für die Zeit seit 1949 unterbelichtet geblieben. „Eine Geschichte der Flüchtlingsverwaltungen insgesamt fehlt“, hieß es 1978.¹² Dieser Befund gilt für die einschlägigen obersten Bundesbehörden mit Abstrichen nach wie vor.

Über die Art und Weise, wie es gelang, die als Folge des Krieges gegebene vielfältige Asymmetrie gesellschaftlicher Chancen, von der Flüchtlinge, Vertriebene und Kriegsgeschädigte überdurchschnittlich betroffen waren, in relativ kurzer Zeit zu beheben, und über die Gründe, die zu einem raschen Abbau des sozialen Krisenpotentials geführt haben, werden in der Forschung unterschiedliche Meinungen vertreten. Wenn es einerseits heißt, bei der Lösung der Flüchtlingsfrage habe es sich gleichsam um einen selbstläufigen Prozess gehandelt, und andererseits die politikgestaltenden Maßnahmen hervorgehoben werden, so sind die beiden Pole des breiten Spektrums benannt, in dem sich die Diskussion bewegt. Unabhängig von der Bewertung und Gewichtung der einzelnen Faktoren ist man sich darüber einig, dass die Währungsreform und insbesondere der sich im Zuge der Koreakrise beschleunigende wirtschaftliche Aufschwung die Voraussetzungen für einen massiven „sozialpolitischen Interventionsschub“¹³ des Staates schufen. Er kam, verbunden mit spezifischen Leistungen für die Gruppen der Kriegsgeschädigten, auch den Flüchtlingen und Vertriebenen zugute. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wurde durch die Errichtung einer obersten Bundesbehörde erhöht, die eigens dafür geschaffen wurde, mitzuhelfen, Antworten auf die Flüchtlingsfrage zu finden – das Bundesministerium für Vertriebene, wie es zunächst hieß, das zwei Jahrzehnte (1949–1969) bestehen sollte.¹⁴

2. Überlegungen zur Verwaltung der Flüchtlingsfrage auf Bundesebene

Es waren im Wesentlichen die gleichen Fragen, die sich in den einzelnen Besatzungszonen mit der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der Vertriebenen und Flüchtlinge stellten. Dennoch führten die in diesem Bereich lange Zeit unterschätzten Vorgaben der jeweiligen Besatzungsmacht, die unterschiedlichen sozialen sowie wirtschaftlichen Bedingungen und, damit verbunden, das spezifische Wirken der wie-

11 Sylvia Schraut: Flüchtlingsaufnahme in Württemberg-Baden 1945–1949. Amerikanische Besatzungsziele und demokratischer Wiederaufbau im Konflikt. München 1995; Rolf Messerschmidt: Die Flüchtlingsfrage als Verwaltungsproblem im Nachkriegsdeutschland. Das Phänomen der klientelorientierten Flüchtlingssonderverwaltung in Ost und West, in: Hoffmann/Krauss/Schwartz (Hrsg.), Vertriebene in Deutschland, S. 167–186.

12 Thomas Ellwein: Zum Problem der Flüchtlingsverwaltung, in: Schulze/Brelie-Lewien/Grebing (Hrsg.): Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte, S. 207–215, hier S. 207.

13 Hans Günter Hockerts: Metamorphosen des Wohlfahrtsstaates, in: Martin Broszat (Hrsg.): Zäsuren nach 1945. Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte. München 1990, S. 35–45, hier S. 35f.

14 Mathias Beer/Jan Ruhkopf: Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (BMVt), in: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2024. URL: ome-lexikon.uni-oldenburg.de/p32862.

dererstehenden deutschen Verwaltungen zu unterschiedlichen Ergebnissen in den einzelnen Besatzungszonen. Die regionalen Spezifika waren derart ausgeprägt, dass auch in den Ländern einer Besatzungszone unterschiedliche Wege gewählt wurden. Die amerikanische Besatzungsmacht setzte in ihrer Zone im September 1945 deutsche Länderregierungen ein und richtete am 17. Oktober in Stuttgart den Länderrat ein. Dass er bereits in seiner ersten Sitzung auf ausdrücklichen Wunsch der Besatzungsmacht beschloss, einen Flüchtlingsausschuss einzurichten, ist ein deutliches Indiz für den Stellenwert, den man diesem Politikfeld einräumte. Dennoch verlief auch in der amerikanischen Besatzungszone die Entwicklung nicht einheitlich.¹⁵

Die Gründung der Länder vollzog sich in der britischen Besatzungszone wesentlich später. Das Flüchtlingswesen gehörte auch hier zu jenen Angelegenheiten, deren Regelung sich die Besatzungsmacht bis 1948 vorbehielt. Bei dem im Februar 1946 zugelassenen Zonenbeirat, der ausschließlich beratende Funktion hatte, wurde ein knappes halbes Jahr später ein Flüchtlingsausschuss eingerichtet.¹⁶ Ausschließlich zur Koordination derjenigen Aufgaben, die über die Länderebene hinausgingen, wurde im Juli 1947 der Flüchtlingsrat für die britische Zone geschaffen. Er existierte parallel zum Flüchtlingsausschuss des Zonenbeirates. Eine Vereinigung der beiden parallel arbeitenden Organe erfolgte Anfang Juni 1948.¹⁷

Diese Entwicklungen hatten ein Auseinanderfallen der Rechtsverhältnisse und der Terminologie¹⁸ für den betroffenen Personenkreis sowie mit verschiedenen Kompetenzen ausgestattete und unterschiedlich angesiedelte Sonder- und Regelverwaltungen im Flüchtlingsbereich zur Folge. Hinzu kamen die ungleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge und Vertriebenen, die katastrophale Versorgungslage, die fehlenden Arbeitsplätze sowie die kurzfristig negativen Folgen der Währungsreform besonders für die Flüchtlinge und Vertriebenen, die eine länderübergreifende und überzonale Einrichtung im Bereich des Flüchtlingswesens erforderlich machten. Entsprechenden Initiativen aus den deutschen Länderverwaltungen standen die Alliierten vor dem Hintergrund des von

15 Vgl. dazu Werner Middelmann: Entstehung und Aufgaben der Flüchtlingsverwaltung, in: Eugen Lemberg/Friedrich Edding (Hrsg.): Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben. Bd. 1. Kiel 1959, S. 267–299; Messerschmidt, Die Flüchtlingsfrage als Verwaltungsproblem.

16 Deutscher Bundestag, Parlamentsarchiv (ParlA), Bestand 1: Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone, Fasz. 271, 30.–31.07.1946: Protokoll der ersten Sitzung des Flüchtlingsausschusses; vgl. auch Gabriele Stüber (Bearb.): Zonenbeirat. Zonal Advisory Council 1946–1948. Protokolle und Anlagen. 3 Halbbände. Düsseldorf 1993/94.

17 Walter Vogel: Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen. Teil III: Einzelne Verwaltungszweige: Finanzen, Post und Verkehr, Arbeit und Soziales, Flüchtlinge, Suchdienst und Kriegsgefangene, Justiz, Inneres. Boppard am Rhein 1983, S. 460.

18 Mathias Beer: Flüchtlinge, Ausgewiesene, Neubürger, Heimatvertriebene. Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsintegration in Deutschland nach 1945, begriffsgeschichtlich betrachtet, in: Ders./Martin Kintzinger/Marita Krauss (Hrsg.): Migration und Integration. Aufnahme und Eingliederung im historischen Wandel. Stuttgart 1997, S. 145–167. Für die spätere Zeit vgl. Karin Böke: Flüchtlinge und Vertriebene zwischen dem Recht auf die alte Heimat und der Eingliederung in die neue Heimat. Leitvokabeln der Flüchtlingspolitik, in: Dies./Frank Liedke/Martin Wengeler (Hrsg.): Politische Leitvokabeln in der Adenauer-Ära. Berlin/New York 1996, S. 131–209.

ihnen verfolgten Assimilationskonzeptes¹⁹ zunächst ebenso ablehnend gegenüber, wie Vorstößen der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen der Länder sowie später des Verwaltungsrats der Bizone, ihm Zuständigkeiten für die Koordinierung in Flüchtlingsfragen im Vereinigten Wirtschaftsgebiet zu übertragen. Angesichts der sich zuspitzenden Verhältnisse genehmigte schließlich das Bipartite Control Office am 4. Februar 1949 eine unmittelbar dem Oberdirektor unterstellte, mit eingeschränkten Befugnissen ausgestattete Agency on Refugee Matters, die deutsche Zentralstelle für Flüchtlingsfragen. Dem Willen der Besatzungsmächte folgend, war sie noch vor der Bildung einer deutschen Bundesregierung einzurichten.

Gegen den Wunsch Konrad Adenauers, bei der Besetzung der Leitung des Amtes auf ein CDU-Mitglied, namentlich Linus Kather zurückzugreifen, wurde am 17. Februar 1949 der Presse Ottomar Schreiber (1889–1955), der Sprecher der Landsmannschaft Ostpreußen, als Leiter des Amtes für Fragen der Heimatvertriebenen bei der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vorgestellt.²⁰ Zu den Aufgaben des Amtes zählten neben der Koordinierung der Länderaufgaben auf diesem Gebiet u. a., eine verbindliche Definition des Begriffs Heimatvertriebener zu erarbeiten sowie die gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge und die Familienzusammenführung zu organisieren.

Wenn es in einer Selbstdarstellung des Bundesvertriebenenministeriums heißt, das Amt für Fragen der Heimatvertriebenen habe „programmatisch und organisatorisch viel von dem vorweg[genommen], was wenige Monate später Struktur und Aufgabenbereich des entsprechenden Bundesressorts bestimmen sollte“, ²¹ so wird eine zwangsläufige Entwicklung vom Amt für Fragen der Heimatvertriebenen hin zum Bundesvertriebenenministerium suggeriert, die es aber keineswegs gab. Bei der Bildung der ersten Bundesregierung und dem Ressortzuschnitt bestand weder Konsens darüber, ob es eine entsprechende oberste Behörde geben sollte, noch dazu, welche Zuständigkeiten sie gegebenenfalls haben sollte.

3. Die umstrittene Errichtung eines Bundesministeriums für Belange der Vertriebenen

Im Vorfeld und nach der Wahl zum ersten Bundestag fanden intensive und kontroverse Diskussionen über die Notwendigkeit eines für Vertriebenenfragen zuständigen Bundesministeriums statt. Einig war man sich in der Dringlichkeit zentraler, länderübergreifender und nachhaltiger Verwaltungsmaßnahmen zur Lösung der Flücht-

19 Sylvia Schraut: Zwischen Assimilationsdiktat und Fürsorgeverpflichtung. Die amerikanische Besatzungsmacht und die Flüchtlinge, in: Mathias Beer (Hrsg.): Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen im deutschen Südwesten nach 1945. Sigmaringen 1994, S. 77–94.

20 ParlA, Bestand 2, 25.02.1949; zur Person von Ottomar Schreiber vgl. Vogel, Westdeutschland, S. 483. Als potentielle Kandidaten für das Amt wurden auch Walter Rinke, Linus Kather und Ottomar Schreiber gehandelt. Im Unterschied zu Konrad Adenauer favorisierte Hermann Pünder Schreiber nachhaltig.

21 Lothar Wieland: Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Bonn 1968, S. 19.

lingsfrage. Unterschiedlich fiel das Urteil aus, mit welchem Verwaltungsinstrumentarium dieses Ziel am besten zu erreichen war. Fürsprecher für eine oberste Bundesbehörde, in ihrer Mehrheit Vertriebenenvertreter, bildeten zunächst eine Minderheit. Die überwiegenden Kritiker argumentierten insbesondere mit der Notwendigkeit eines organischen Aufbaus der Staatsverwaltung, in dem ein Sonderministerium störend wirke, und plädierten für eine entsprechende Abteilung im Innen- oder dem Ministerium für Arbeit und Soziales: „Ein Ministerium, das zwar überall tätig wird, wenn es sich um die Belange von Flüchtlingen und Vertriebenen handelt, das aber für kein Sachgebiet auch über den Kreis seiner Schützlinge hinaus ohne Mitwirkung eines anderen Ministeriums tätig werden kann, entbehrt die Stoßkraft,“²² heißt es in den Empfehlungen des Organisationsausschusses des Büros der Ministerpräsidentenkonferenz über den Aufbau der Bundesorgane.²³

Bei der Bildung der ersten Regierungskoalition 1949 unter Führung der siegreichen CDU gehörte die Flüchtlingsfrage nicht zu den hervorgehobenen Themen. Alle in der anvisierten Koalition vertretenen Parteien forderten mehr oder weniger laut ein Flüchtlingsministerium. Ein solches Ministerium war insbesondere der DP ein Anliegen, das „sie mit einem echten, parteilich nicht gebundenen Vertriebenen“ besetzt wissen wollte.²⁴ Konrad Adenauer, der sich 1946 dafür ausgesprochen hatte, „die Ostflüchtlinge zu assimilieren und sie unserer Geisteshaltung einzufügen,“²⁵ befürwortete in einem frühen Stadium ein Ministerium für die Ostgebiete und für Flüchtlingsfragen unter der Leitung des CDU-Politikers Jakob Kaiser (1888–1961). Die Arbeitsgemeinschaft der Flüchtlingsverwaltungen der westdeutschen Länder forderte nachdrücklich „die Schaffung eines besonderen Ministeriums für Aufbau und Flüchtlingswesen.“²⁶

In der CDU-Fraktion gingen die Meinungen über die Errichtung eines Flüchtlingsministeriums auseinander. Es gab Stimmen, die für ein Bundesamt plädierten.

22 Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes (Hrsg.): Empfehlungen des Organisations-Ausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Aufbau der Bundesorgane. Wiesbaden 1949, S. 76; vgl. auch das ablehnende Votum des Rechnungshofes, 01.03.1949, BArch, Z 12/105.

23 Franz Thedieck, von 1949 bis 1964 Staatssekretär im Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, argumentierte ähnlich: „Ein Flüchtlingsamt in einem Sonderministerium ohne verwaltungsmäßigen Unterbau kann sich im wesentlichen nur zum Sprecher der Flüchtlinge gegenüber den anderen Ministerien, den eigentlichen Fachministerien, machen und diese um Berücksichtigung der Notwendigkeiten der Flüchtlinge bitten. Außerdem besteht die Gefahr, daß die übrigen Ministerien sich nicht oder nur in zweiter Linie für die Angelegenheiten der Flüchtlinge verantwortlich fühlen. Unter propagandistischen Gesichtspunkten ist zu beachten, daß in der Flüchtlingsfrage das Mögliche bestimmt immer hinter dem Notwendigen zurückbleiben wird. Diese Diskrepanz tritt in einem Sonderministerium stärker zu Tage als in einem Fachministerium.“ Zitiert nach Stefan Kreuzberger: Kampf für die Einheit. Das gesamtdeutsche Ministerium und die politische Kultur des Kalten Krieges 1949–1969. Düsseldorf 2008, S. 51.

24 Udo Wengst (Bearb.): Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949. Düsseldorf 1985, S. 70: Entschließung des Gesamtdirektoriums der DP, 23.08.1949.

25 Hans Peter Mensing (Bearb.): Adenauer. Briefe 1945–1947. Berlin 1983, S. 255f.: Brief vom 26.05.1946.

26 Hauptstaatsarchiv Stuttgart (HStAS), EA 2/801:109: 25./26.08.1949.

Andere sprachen sich für einen Staatssekretär für Flüchtlingsfragen in einem der klassischen Ministerien aus. Vertreter der Vertriebenen forderten aus sachlichen und psychologischen Gründen vehement ein Flüchtlingsministerium.²⁷ Andere Mitglieder der Fraktion warnten jedoch davor, die Flüchtlingsfrage im Verwaltungsaufbau unter dem Gesichtspunkt einer Interessenvertretung zu betrachten. Zudem verwiesen sie auf den schweren Stand eines Flüchtlingsministers im Kabinett, denn es sei immer zu befürchten, dass, wenn die Forderungen der Vertriebenen nicht erfüllt würden, er diese gegen die eigene Regierung mobilisieren könnte.²⁸ In den Diskussionen spielten auch der Aufbau der Reichsverwaltung nach dem Ersten Weltkrieg und das Problem der wuchernden Sonderverwaltungen in der NS-Zeit eine Rolle.

Letztendlich setzte sich Konrad Adenauer mit seiner politisch begründeten Meinung durch, „es müsse ein Flüchtlingsministerium eingesetzt werden.“²⁹ Nachdem die CDU in den Koalitionsverhandlungen noch am 17. September bereit war, dieses Ministerium der FDP zu überlassen, stand schon einen Tag später fest, dass die Christdemokraten den Minister stellen würden. Auch bei der Wahl der Person des Ministers konnte Konrad Adenauer seine Vorstellungen gegen heftigen Widerstand aus den Reihen der Vertriebenenvertreter, deren Exponent Linus Kather (1893–1983) war, verwirklichen. In der dem Bundespräsidenten übersandten Liste der Regierungsmitglieder stand beim Ressort Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen, wie es zunächst hieß,³⁰ der Name Hans Lukaschek (1885–1960).³¹

4. Aufgaben des Vertriebenenministeriums

Bundeskanzler Adenauer entschied sich aus grundsätzlichen politischen Überlegungen für eine oberste Bundesbehörde für die Angelegenheiten der Vertriebenen, doch diese war nicht, wie es sachlich geboten gewesen wäre, mit weitreichenden Querschnittskompetenzen ausgestattet. Dem Ministerium fehlte daher von vornherein „die klare Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs“, weil es nicht ein Sachgebiet zu bearbeiten hatte, sondern Aufgaben, die auch alle übrigen Fachressorts tangierten.³² In der in hohem Maß eingeschränkten sachlichen Zuständigkeit des Ministeriums lagen die Grenzen und zugleich Chancen seiner weit über den sozialpolitischen Rahmen hinausgehenden Wirkungsmöglichkeiten.

Die Aufgaben des Ministeriums waren nur ganz allgemein umschrieben: Es sollte bei der gesamten Gesetzgebung mitwirken, soweit sie die Belange der Vertriebenen berührte, weitgehende Aufgaben der Koordinierung mit den anderen Bundesministe-

27 Wengst, Auftakt, S. 435. Die Argumente wurden von Oskar Wackerzapp vorgebracht.

28 Ebd., S. 435f.

29 Ebd., Auftakt, S. 389.

30 Heinz Hoffmann (Bearb.): Die Bundesministerien 1949–1999. Bezeichnungen, amtliche Abkürzungen, Zuständigkeiten, Aufbauorganisation, Leitungspersonen. Bremerhaven 2003, S. 401–410.

31 Zu seiner Person vgl. die Ausführungen im dritten Kapitel.

32 BArch, B 150/1149: 10.11.1950.

rien, dem Bundestag, Bundesrat und den Ländern übernehmen, die Verbindungen zu öffentlichen und privaten Einrichtungen und Verbänden pflegen sowie die Betreuung der Heimatvertriebenen und der damit verbundenen Finanzfragen wahrnehmen.³³ Mitwirken, koordinieren, informieren und verbinden sind die Schlüsselbegriffe, welche das Wirkungsfeld des Ministeriums umschreiben. Sie dürfen nicht über die geringen Kompetenzen hinwegtäuschen, über die das zunächst mit einem Etat von gut einer Million Mark ausgestattete Ministerium verfügte. Deshalb war es bestrebt, seinen Aufgabenbereich auszuweiten, worin es schon bei den Beratungen zum ersten Bundeshaushalt Unterstützer fand.

Bereits 1949 erhielt es auch die Zuständigkeit für die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der westdeutschen Länder für Kriegsgefangenen- und Heimkehrerfragen.³⁴ Von 1952 an übernahm die 1950 in Bundesministerium für Vertriebene umbenannte oberste Bundesbehörde vom Bundesministerium des Innern die Zuständigkeit des Suchdienstes, ohne dass die Stimmen verstummten, die mehr Kompetenzen des Bundes in Vertriebenenangelegenheiten forderten.³⁵ Das erreichte der zweite Bundesvertriebenenminister.³⁶ Die Kompetenzerweiterung fand ihren Ausdruck auch in der von 1953 an geltenden neuen Bezeichnung – Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (BMVt). 1954 übernahm das Ministerium die Zuständigkeit für die Kriegssachgeschädigten und Evakuierten vom Bundesinnenministerium.³⁷ Für die in der Bundesrepublik verbliebenen DP's, die heimatlosen Ausländer,³⁸ war das Ministerium seit seiner Gründung zuständig. Die weitestgehende und wichtigste Kompetenzerweiterung erfolgte durch den Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 30. Oktober 1957. Er sprach dem Bundesvertriebenenminister die Dienstaufsicht über das Bundesausgleichsamt zu. Zusammen mit dem Bundesministerium für Finanzen teilte es sich fortan die Zuständigkeit für die Leistungen des Lastenausgleichsgesetzes.³⁹

Das sozialpolitische Wirken des Ministeriums fand seinen Niederschlag in der Mitwirkung an der einschlägigen umfangreichen Gesetzgebung.⁴⁰ Unter den Geset-

33 ParlA, Haushalt des Bundesministeriums für Angelegenheiten der Vertriebenen für das Rechnungsjahr 1949, S. 2.

34 Ulrich Endres/Konrad Reiser (Bearb.): Kabinettsprotokolle der Bundesrepublik. Bd. 1: 1949. Boppard am Rhein 1982, S. 200, 224; Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer vom 19.06.1950, in: Bundesgesetzblatt 1949–1950, S. 221–224.

35 Verhandlungen des deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Bd. 1, S. 3783.

36 Ebd., 2. Wahlperiode, 29.10.1953, S. 100.

37 Ursula Hüllbüsch/Thomas Trump: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Bd. 7. Boppard am Rhein 1954, S. 45–48; Michael Krause: Flucht vor dem Bombenkrieg. „Umquartierungen“ im Zweiten Weltkrieg und die Wiedereingliederung der Evakuierten in Deutschland 1943–1963. Düsseldorf 1997, hier. S. 252–303.

38 Wolfgang Jacobmeyer: Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945–1951. Göttingen 1985.

39 Zu den langwierigen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Ministerien in dieser Frage vgl. BAArch, B 106/23049; Manfred Kittel: Stiefkinder des Wirtschaftswunders? Die deutschen Ostvertriebenen und die Politik des Lastenausgleichs (1952 bis 1975). Düsseldorf 2020.

40 Lutz Wiegand: Die Kriegsfolgengesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Sozialgeschichte 35 (1995), S. 71–90.

zen, die vom Bundesvertriebenenministerium federführend vorbereitet wurden (u. a. das Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz 1954, das Häftlingsgesetz 1955 und das Flüchtlingshilfegesetz 1965), ragt das am 19. Mai 1953 verabschiedete Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz – BVFG)⁴¹ heraus, das in den folgenden Jahrzehnten zahlreiche Novellen erfuhr.

Die Arbeitsschwerpunkte des Ministeriums änderten sich im Laufe der Zeit und erforderten „eine schier unerschöpfliche Improvisation.“⁴² Maßgeblich dafür war die jeweils gegebene sozialpolitische Realität, aber auch der Akzent, der von den einzelnen Amtsinhabern gesetzt wurde. Im Vordergrund standen am Anfang die gleichmäßigere Verteilung der Flüchtlinge und Vertriebenen auf die Länder (Binnenumsiedlungsprogramme 1949–1956),⁴³ die Betreuung der heimatlosen Ausländer und sonstiger ausländischer Flüchtlinge, die Räumung der Lager,⁴⁴ die Finanzierung des Wohnungsbaus, die Häftlingsentschädigung und die Ansiedlung der Vertriebenen und geflüchteten Bauern.⁴⁵ Dann konzentrierte sich die Arbeit aufgrund der verstärkten Flucht aus der DDR auf die Aufnahme und Eingliederung der SBZ-/DDR-Flüchtlinge und deren Gleichstellung mit den Vertriebenen.⁴⁶ Sozial- und außenpolitischen Erwägungen verpflichtet war der vom zweiten Vertriebenenminister 1953 im Kabinett eingebrachte Zweijahresplan zur Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen. Diese bildete für ihn die Voraussetzung dafür, dass sich die im Westen verankerte Bundesrepublik zu einem Bollwerk gegen den Kommunismus entwickelte und, darauf gestützt, das von ihm lautstark und mit Nachdruck vertretene Recht auf Heimat verwirklicht werden konnte.⁴⁷

Besonders aktiv war das Ministerium in der Förderung der Vertriebenenverbände sowie der „ostdeutschen Forschung und Kulturarbeit“, ein Bereich, bei dem es laufend Abgrenzungsschwierigkeiten mit dem Ministerium für gesamtdeutsche Fragen gab.⁴⁸ Eher untypisch für eine oberste Bundesbehörde, aber durchaus charakteristisch für dieses Ministerium, war sein Engagement auf dem Gebiet der historischen und sozio-logischen Forschung. Beauftragt, finanziert und herausgegeben hat das Ministerium

41 Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 19.05.1953, in: Bundesgesetzblatt I, 1953, S. 201–221.

42 Wieland, Bundesministerium, S. 7.

43 Georg Müller/Heinz Simon: Aufnahme und Unterbringung, in: Lemberg/Edding (Hrsg.), Die Vertriebenen, Bd. 1, S. 299–446, hier S. 391–410.

44 Mathias Beer: Die deutsche Nachkriegsgeschichte als Lagergeschichte. Zur Funktion von Flüchtlingslagern im Prozess der Eingliederung, in: Henrik Bispinck/Katharina Hochmuth (Hrsg.): Flüchtlingslager im Nachkriegsdeutschland. Migration, Politik, Erinnerung. Berlin 2014, S. 47–71.

45 Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte: Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgefangene, Heimatlose Ausländer 1949–1952. Bonn 1953.

46 Heidemeyer, Flucht und Zuwanderung; Volker Ackermann: Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961. Osnabrück 1995.

47 Theodor Oberländer: Die Überwindung der deutschen Not. Darmstadt 1954; Ders.: Das Weltflüchtlingsproblem. Ein Vortrag gehalten vor dem Rhein-Ruhr-Club am 8. Mai 1959. o.O., o.J.

48 Gisela Rüss: Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen/innerdeutsche Beziehungen 1949–1970. München 1973; Creuzberger, Kampf für die Einheit.

eine Reihe von Dokumentationen, die von namhaften Vertretern unterschiedlicher wissenschaftlicher Fächer erarbeitet wurden. Dazu zählen die Dokumentationen zur Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa,⁴⁹ zu den deutschen Kriegsgefangenen,⁵⁰ zu den Kriegsschäden⁵¹ sowie jene zur Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen in der Bundesrepublik.⁵² Gemeinsam mit einem breiten Spektrum weiterer Veröffentlichungen spiegeln sie eine weitere wichtige Aufgabe des Ministeriums wider: die Internationalisierung des deutschen Flüchtlings- und Vertriebenenproblems. Die Bemühungen, dass dieses nicht als ein rein deutsches, sondern als ein Problem der internationalen Politik angesehen wird, um so auch finanzielle Unterstützung für Eingliederungsmaßnahmen zu erhalten, ziehen sich wie ein roter Faden durch die Tätigkeit des Bundesvertriebenenministeriums während der gesamten Zeit seines Bestehens.⁵³

In dem Maß, in dem auch aufgrund der einschlägigen sozialpolitischen Gesetzgebung die wirtschaftlich-soziale Eingliederung fortschritt, betonte das Ministerium seit Anfang der 1960er Jahre die geistig-kulturelle Seite der von ihm so genannten „echten Eingliederung“⁵⁴ der Vertriebenen und Flüchtlinge. Sie sollte eine Hauptaufgabe der entsprechenden Hauptabteilung im BMI sein, in der das BMVt nach seiner Auflösung 1969 aufging.

Neben dem genuin sozialpolitischen Arbeitsfeld, das es angesichts der geringen Kompetenzen in Konflikt zum Bundesfinanzministerium,⁵⁵ aber auch zum Ministerium für Bau und zu jenem für Landwirtschaft brachte, war das Vertriebenenministerium mittelbar auch auf zwei nicht minder wichtigen Politikfeldern aktiv. Das eine betrifft den Bereich der Innen-, das andere die Deutschland- und damit die Außenpolitik. Beide sind aufs engste miteinander verwoben und setzten Erfolge auf sozialpolitischem Gebiet voraus. Flüchtlinge, Vertriebene und Kriegsgeschädigte waren nicht allein Ziel, d. h. Objekt sozialpolitischer Maßnahmen, sondern schon aufgrund ihrer Zahl und der Stoßkraft ihrer Organisationen und Verbände ein ernstzunehmender

49 Mathias Beer: Im Spannungsfeld von Politik und Zeitgeschichte. Das Großforschungsprojekt „Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa“, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 46 (1998), H. 3, S. 345–389; Robert G. Moeller: War Stories. The Search for a Usable Past in the Federal Republic of Germany, in: The American Historical Review 101 (1996), H. 4, S. 1008–1048.

50 Wissenschaftliche Kommission für deutsche Kriegsgefangenengeschichte (Hrsg.): Zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen des Zweiten Weltkrieges. 15 Bde. Bielefeld 1962–1975; Birgit Schwellung: Zeitgeschichte zwischen Erinnerung und Politik. Die Wissenschaftliche Kommission für deutsche Kriegsgefangene, der Verband der Heimkehrer und die Bundesregierung 1957–1975. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 56 (2008), H. 2, S. 227–263.

51 Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.): Dokumente deutscher Kriegsschäden. Evakuierte, Kriegsgeschädigte, Währungsgeschädigte. 4 Bde., 2 Beihefte. Bonn 1958–1964.

52 Lemberg/Edding (Hrsg.), Die Vertriebenen in Westdeutschland.

53 Ruhkopf, Institutionalisierte Unschärfe.

54 Volker Ackermann: Integration. Begriff, Leitbilder, Probleme, in: Beer (Hrsg.), Zur Integration, S. 11–26.

55 Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.): Flüchtlingslasten und Verteidigungsbeitrag. Zwei sich ergänzende und begrenzende Belastungen. Bonn 1951.

politischer Faktor der frühen Bundesrepublik und damit politisches Subjekt.⁵⁶ Es lag im Interesse der Regierung, dieses Potential zu binden und es damit für die Durchsetzung der eigenen politischen Vorstellungen zu nutzen. Mit der Errichtung des Ministeriums wurde auch eine Zielscheibe für Kritik und Angriffe aus den Reihen der Interessenverbände der Vertriebenen geschaffen, was die Regierung aus der unmittelbaren Schusslinie brachte. Die bereits Ende der 1950er Jahre erreichte politische Einbindung der Vertriebenen – ein äußeres Zeichen dafür ist das Verschwinden des BHE und damit einer eigenen Vertriebenenpartei aus dem Bundestag – war durch das rasche Greifen der sozialpolitischen Maßnahmen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Prosperität erleichtert worden. Bereits im Vorfeld der Regierungsbildung 1957 zweifelte Konrad Adenauer an der weiteren Existenzberechtigung des Ministeriums, betonte aber, wie bei dessen Errichtung 1949, dessen symbolische Bedeutung als Zeichen für den Stellenwert der Flüchtlings- und Vertriebenenfrage.⁵⁷

Dass eine politische Radikalisierung ausblieb, wurde sicher auch durch die mit dem Kalten Krieg gegebene außenpolitische Lage begünstigt. Das insgesamt gesehen konservative Profil, der ausgeprägte Antikommunismus und die Forderung nach Rückgabe der Ostgebiete waren in diesem Umfeld Faktoren, welche der Politik der Bundesrepublik zugutekamen und daher von ihr auch unterstützt wurden. Zugleich hatten die Vertriebenen dadurch das Gefühl, die Außenpolitik aktiv, wenn nicht mitzugestalten, so doch scheinbar beeinflussen zu können.⁵⁸ Einerseits wies das Vertriebenenministerium immer wieder auf seine neutrale Haltung gegenüber den Vertriebenenverbänden hin, was diese heftig kritisierten.⁵⁹ „Mein Ministerium“, so der erste Vertriebenenminister, „faßt sich nicht als Vertretung einseitiger Interessengruppen auf. Ich bin nicht Mandatar der Vertriebenen, sondern ich bin Kabinettsminister und mit dem ganzen Kabinett dafür verantwortlich, daß die deutsche Bundesrepublik aufgebaut und erhalten wird.“⁶⁰ Andererseits sah das Ministerium im Einklang mit den jeweiligen Regierungen in den Verbänden ein Pfund, dessen Gewicht man in

56 Hans-Josef Brües: Artikulation und Repräsentation politischer Verbandsinteressen, dargestellt am Beispiel der Vertriebenenorganisationen. Köln 1972; Wambach, Verbändestaat; Michael Imhof: Die Vertriebenenverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Geschichte, Organisation und gesellschaftliche Bedeutung. Marburg 1975; Bernd Sonnewald: Die Entstehung und Entwicklung der ostdeutschen Landsmannschaften von 1947 bis 1952. Berlin 1975; Pertti Ahonen: After the Expulsion. West Germany and Eastern Europe 1945–1990. Oxford 2003; Matthias Stickler: „Ostdeutsch heißt gesamtdeutsch“. Organisation, Selbstverständnis und heimatpolitische Zielsetzungen der deutschen Vertriebenenverbände 1949–1972. Düsseldorf 2004.

57 Mensing (Bearb.), Unter vier Augen, S. 248.

58 Axel Frohn: Adenauer und die deutschen Ostgebiete in den fünfziger Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 44 (1996), H. 4, S. 485–525; Pertti Ahonen: Domestic Constraints on West German Ostpolitik. The Role of the Expellee Organizations in the Adenauer Era, in: Central European History 31 (1998), H. 1, S. 31–64; Ruhkopf, Institutionalisierte Unschärfe.

59 So hielt z. B. Georg Baron Manteuffel-Szoege, Vorsitzender der Baltisch-Deutschen Landsmannschaft, die er bezeichnenderweise als Behörde bezeichnet, am 15.11.1950 fest: „Es ist überhaupt eigentümlich, wie der Flüchtlingsminister oder der Heimatvertriebenenminister meine Behörde in keiner Weise unterstützt, während er von uns sehr sichtbare Hilfen erhält.“ BArch, N 1157/1, Bl. 6.

60 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 1. Wahlperiode 1949, 24.03.1950, S. 1840.

den Dienst der bundesdeutschen Außenpolitik stellen konnte.⁶¹ Zugleich war sich die Spitze des Ministeriums bewusst, dass eine zu starke Betonung der innen- und außenpolitischen Komponente in der Vertriebenenpolitik sich negativ auf den gewünschten Erfolg der sozialpolitischen Maßnahmen auswirken könnte. Es galt daher, immer auch mit Blick auf und in Konkurrenz zur DDR,⁶² zwei sich gegenseitig ausschließende Ziele in der Vertriebenenpolitik zusammenzuführen und glaubhaft zu vermitteln – die Forderungen nach Revision der europäischen Nachkriegsordnung wachzuhalten und gleichzeitig „hier im Westen so zu tun und handeln [...], als ob kein einziger vertriebener Deutscher wieder nach Hause kommt.“⁶³

5. Organisation und Personal dieses „Sonderministeriums in klassischem Gewande“⁶⁴

Das Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen, wie es zunächst hieß, war eine oberste Behörde *sui generis*. Bei deren Einrichtung konnte, anders als bei vielen der anderen Ministerien, weder auf ein unmittelbares Vorgängerministerium noch auf ein historisches Vorbild mit einer vergleichbaren Aufgabenstellung zurückgegriffen werden. Das Ergebnis war eine „unkonventionelle Verwaltungsform.“⁶⁵

Aufbau, Organisation und Zuschnitt des Ministeriums folgten sachlichen Gründen, der Überlegung, mit einem Minister am Kabinetttisch den politischen Stellenwert der Flüchtlingsfrage demonstrativ sichtbar zu machen, und den Vorgaben des Grundgesetzes. Dieses verwies die Flüchtlings- und Vertriebenenfragen in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hatte das Recht, Gesetze zu erlassen, die Durchführung einschlägiger Bundesgesetze lag in der Kompetenz der Länder. Ihnen gegenüber räumte das Grundgesetz dem Vertriebenenministerium über die Art. 83 und 84 nur ein stark eingeschränktes Weisungsrecht ein. Dadurch erhielt das Ministerium, abgesehen von den Bundesdienststellen zur Notaufnahme und Verteilung der SBZ-Flüchtlinge, keinen Verwaltungsunterbau. Es hatte zur Folge, dass das Ministerium auch selbst Exekutivaufgaben, wie die Verwaltung von Lagern, übernahm, ein diese oberste Bundesbehörde auszeichnendes Merkmal.

Eine Besonderheit war auch der Zuständigkeitsbereich des Ministeriums, der, wie es der erste Vertriebenenminister ebenso selbstbewusst wie unbestimmt formulierte, „alle politischen und Verwaltungsaufgaben der Deutschen Bundesrepublik berührte“⁶⁶ und

61 BArch, B 150/1149: 09.12.1949.

62 Heike Amos: Die Vertriebenenpolitik der SED 1949 bis 1990. München 2009; Dies.: Vertriebenenverbände im Fadenkreuz. Aktivitäten der DDR-Staatssicherheit 1949 bis 1989. München 2011; Schwartz, Vertriebene und „Umsiedlerpolitik“.

63 BArch, B 150/1150: 16.01.1950.

64 Der Begriff lehnt sich an die von Hans Peters: Die Sonderbehörde in der deutschen Verwaltung, in: Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht 7 (1940), H. 3, S. 39–42, verwendete Formulierung an.

65 Wieland, Bundesministerium, S. 7.

66 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 132, S. 1228f., 10.09.1952.