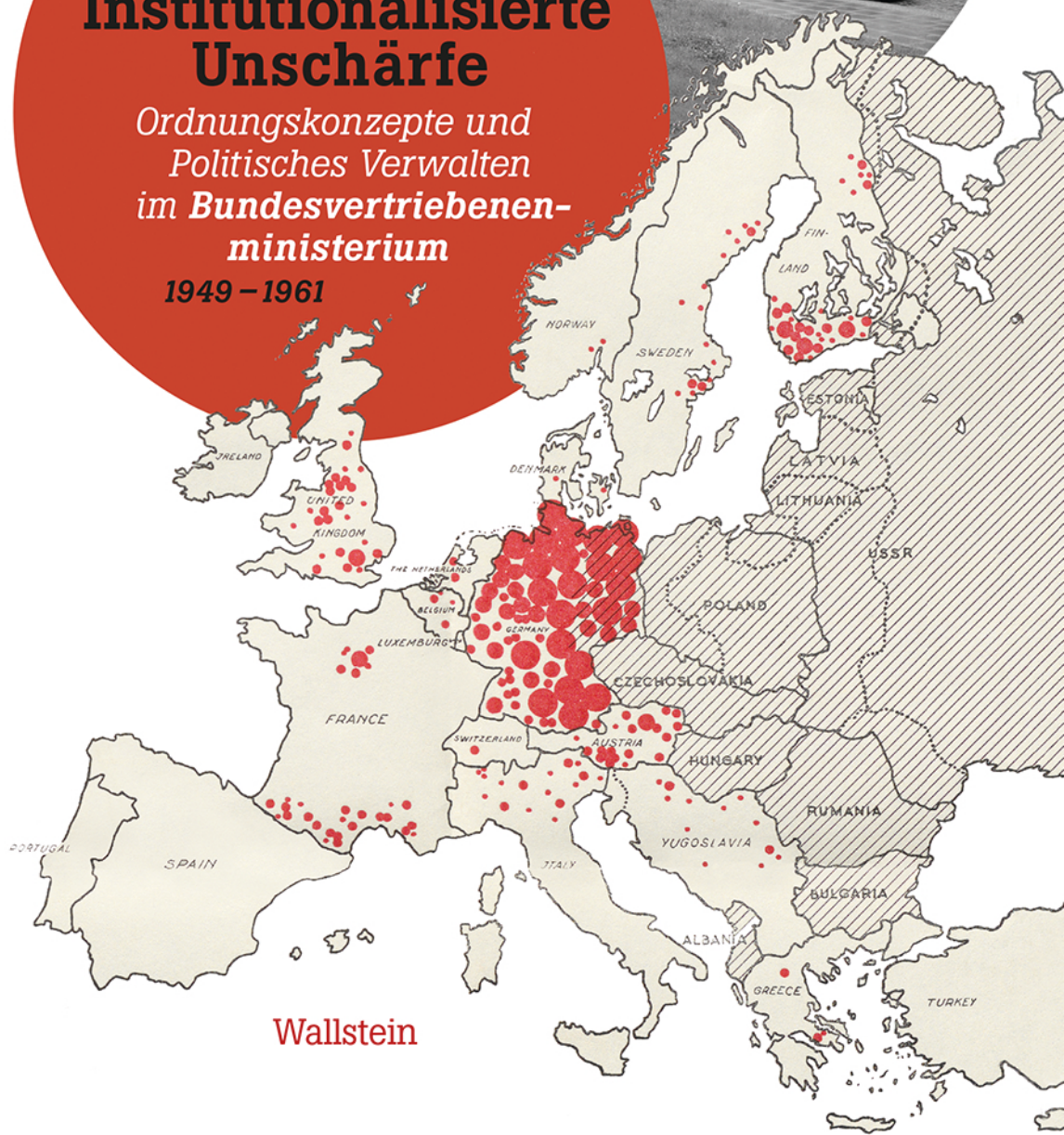


Jan Ruhkopf

Institutionalisierte Unschärfe

Ordnungskonzepte und
Politisches Verwalten
im **Bundesvertriebenen-
ministerium**

1949 – 1961



Wallstein

Jan Ruhkopf
Institutionalisierte Unschärfe

Jan Ruhkopf

Institutionalisierte Unschärfe

Ordnungskonzepte und Politisches Verwalten
im Bundesvertriebenenministerium

1949 – 1961

WALLSTEIN VERLAG

Gefördert durch:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Geschwister
Boehringer Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften
in Ingelheim am Rhein
und
der Axel Springer Stiftung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

2., korrigierte, digitale Auflage 2023

© Wallstein Verlag, Göttingen 2023

www.wallstein-verlag.de

Vom Verlag gesetzt aus der Minion Pro und der Myriad Pro

Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf

Umschlagbilder: Gunther Beijer, Map Projecting the Spreading of Refugees in
Western Europe, Den Haag 1952 (Karte); Blick auf das BMVt, Husarenstraße 36,
Bonn, 1968 (BArch, B 145 Bild-00047359, © Jens Gathmann (Fotografie).

Lithografie: SchwabScantechnik GmbH, Göttingen

ISBN (Print) 978-3-8353-5499-9

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-8579-5

Jan Ruhkopf,  <https://orcid.org/0000-0002-4042-8357>

Inhalt

Behördenhistoriographische Vorbemerkungen	9
I. Einleitung	13
1. Ausgangsbeobachtungen	13
2. Forschungsstand und Erkenntnisinteresse	18
3. Forschungsperspektiven	22
3.1 Vertriebenenintegration als Geschichte von Labilität und Stabilität	22
3.2 Historische Behördenforschung	24
3.3. Transnationalität von Politik im Kalten Krieg	30
4. Ordnungskonzepte und Politisches Verwalten. Analyserahmen	34
5. Quellen – Untersuchungszeitraum – Struktur	40
5.1 Quellen	40
5.2 Untersuchungszeitraum	43
5.3 Struktur	45
II. Vertriebenenpolitik und Vertriebenenintegration 1945-1953	47
1. Alliierte Besatzungsziele und Flüchtlingsproblematik	48
2. Von Frankfurt nach Bonn. Die Geburt eines »Sonderministeriums«	50
3. Stellung des Ministeriums im Politikfeld	53
4. Prinzip und Praxis der »Eingliederung«	57
III. Wider die Spaltung. Interventionen des »Sonderministeriums«	61
1. Innenpolitik und Vertriebenenfrage	61
2. »Eingliederung« auf allen Kanälen. Medienpolitik	65
2.1 Vom Schaffen eines geeigneten öffentlichen Klimas	65
2.2 Kanal 1: Rundfunk	67
2.3 Kanal 2: Film	82
2.4 Kanal 3: (Vertriebenen-)Presse und Publizistik	89

3.	Nomen est omen? Geschädigtenpolitik	98
3.1	Politik für und gegen Geschädigte	98
3.2.	Organisierte Vertriebeneninteressen in Bonn und darüber hinaus	99
3.3	Ausgleich von Opferkonkurrenzen, kontrollierter Opferstatus. Die Verbände der Kriegsgeschädigten	112
3.4	Displaced Persons. Instrumentalisieren, Zurichten, Segregieren . .	127
 IV. <i>Administrative Research.</i>		
	Wissenschaftspolitik und Politische Wissenschaft	145
1.	Wissenschaftspolitik und Vertriebenenproblem	145
1.1	Wissenschaftspolitik im BMVt	147
1.2	Denktraditionen	149
1.3	»Social Engineering« und Bevölkerungswissenschaften im BMVt. Das Planungsreferat	157
2.	Visualisierungspraktiken und die Gleichzeitigkeit von Präzision und Verzerrung	162
2.1	Nur ein weiteres »Broschürenministerium«?	162
2.2	Neuer Wein in alten Schläuchen? Die Tatsachen zum deutschen Vertriebenenproblem	169
2.3	(Trans-)Nationale Distributionen und Rezeptionen	206
3.	Politische Integrationsforschung. Die »Forschungsgruppe Eingliederung« und das Großforschungsprojekt <i>Die Vertriebenen in Westdeutschland</i> (1959)	219
3.1	Ein wissenschaftliches Werk	219
3.2	»Flüchtlingsforschung« und »Eingliederungsforschung«. Koordinationsbestrebungen und Prioritätensetzungen	222
3.3	Die Notwendigkeit von »Eingliederung«	235
3.4	Die Geburt der Forschungsgruppe aus dem Geist der Bevölkerungswissenschaften	254
3.5	Eine Humangeographie des Eingliederungsprozesses	271
 V. Die Internationalisierung des deutschen Flüchtlingsproblems		
1.	Internationale Politik und Flüchtlingsproblem	279
1.1	Das BMVt im Spannungsfeld von Integrationsgebot und Rückkehrerwartung	282
1.2	Die Ordnung des Kalten Krieges. Vertriebenenfrage und alliierte Deutschlandpolitik	284

1.3 »The Man in the Middle«.	
Der Abteilungsleiter Werner Middelmann	289
2. Humanitäre Hilfen. Die Welt in der Bundesrepublik	304
2.1 Das BMVt als »national counterpart agency«	
des <i>American Friends Service Committee</i>	305
2.2 Die Kühe und das Amt. Das Unternehmen Heifer	312
3. <i>Public Relations</i> . Die strategische Platzierung	
der Flüchtlingsfrage in internationalen Diskussionen	321
3.1 Geplante Unterstützung. Die Bedeutung	
von <i>Walter Report</i> und <i>Sonne Report</i>	322
3.2 Anbahnen und Nutzen	
einer internationalen Integrationslobby	335
3.3 Bundesregierung und Vertriebenenverbände	
im außenpolitischen Zielkonflikt	362
3.4 Middelmann <i>overseas</i> .	
Die Vortragsreisen in den Vereinigten Staaten	371

VI. Institutionalisierte Unschärfe.

Das Bundesvertriebenenministerium 1949-1961	397
1. Ordnungskonzepte und Politisches Verwalten	397
2. Resultate	399
2.1 Vertriebenenintegration	399
2.2 Historische Behördenforschung	404
2.3 Transnationalität von Politik im Kalten Krieg	408
3. Schlussbeobachtungen	411

Dank	413
----------------	-----

Anhang	415
------------------	-----

1. Abkürzungsverzeichnis	415
2. Quellen- und Literaturverzeichnis	419
2.1 Ungedruckte Quellen	419
2.2 Internetressourcen	423
2.3 Kabinettsprotokolle der Bundesregierung online	425
2.4 Publikationen oder Herausgeberschaften des BMVt	425
2.5 Gedrucktes Quellenmaterial und Literatur	426
3. Personen- und Ortsverzeichnis	468
4. Sachverzeichnis	473

Behördenhistoriographische Vorbemerkungen

Diese Untersuchung ist im Feld der historischen Behördenforschung entstanden.¹ Aus diesem Grund möchte ich zu Beginn einige wenige Bemerkungen zur Entstehung vorausschicken, um Hintergründe transparent zu machen. Wenn es um die historische Erforschung bundesdeutscher Behörden und deren eventuelle Vorgängerorganisationen geht, zielt der in diesem Zusammenhang vielfach erhobene Vorwurf der »Auftragsforschung« auf ein problematisches Spannungsverhältnis: Auf der einen Seite steht die Möglichkeit, auf einer für diesen Zweck finanzierten und mit weiteren Ressourcen, insbesondere exklusivem Quellenzugang ausgestatteten Projektstelle historische Forschungen zu betreiben. Auf der anderen Seite steht der durch Finanzierung und Projektrahmen sich leicht einschleichende Eindruck, in ein ergebnisverzerrendes Abhängigkeitsverhältnis zum jeweiligen Auftraggeber oder Förderer getreten zu sein. Eben weil solche Fälle dokumentiert sind, ist die Notwendigkeit zur Transparenz geboten – insbesondere dann, wenn es sich, wie im vorliegenden Fall, bei der Untersuchung um eine Qualifikationschrift handelt.² Drei Abschnitte, die jeweils die Rahmenbedingungen, die Organisation sowie Prozess und Praxis des Forschens selbst schildern,³ sollen deshalb im Folgenden eine Reihe von Bedingungen offenlegen: Interne und externe Strukturen, die Anlage des Projektes und seines Umfeldes sowie Zugänge zum Material.

Rahmenbedingungen. Das in dieser Untersuchung im Zentrum stehende Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (BMVt) existiert seit 1969 nicht mehr. Dieser Umstand erwies sich als eine zentrale Bedingung. Durch ihn entfiel das Risiko, mit einer Behörde als historischem Untersuchungsgegenstand *und* unmittelbarer Ansprechpartnerin, die eigene Interessen verfolgt, zugleich konfrontiert zu sein. Das Drittmittelvorhaben »Ein Sonderministerium im klassischen Gewand. NS-Geschichte, Netzwerke und Diskurse des Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte« (BMVt-Projekt) wurde im August 2017 zusammen mit neun weiteren Projekten nach Ausschreibung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) durch das Bundesarchiv (BArch) als nachgeordnete Behörde der BKM ausgewählt. Projektstruktur, Fragestellung(en), inhaltliche Schwerpunktsetzungen entstanden also nicht in Abstimmung mit dem Drittmittelgeber.⁴ Die BKM folgt mit der Ausschreibung den wissenschaftlichen Empfehlungen zur Fortführung der historischen

1 Zur Genese des Forschungsfeldes vgl. unten, Kap. I.3.2.

2 Vgl. den Essay von Mentel (2020); außerdem Sabrow (2020); Bajohr und Hürter (2016); Mentel (2016).

3 Anlehnend an Mentel (2021).

4 Vgl. den Projektantrag »Ein Sonderministerium im klassischen Gewand. NS-Geschichte, Netzwerke und Diskurse des Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschä-

Behördenforschung.⁵ Die wissenschaftliche Begutachtung erfolgte durch eine Kommission, gebildet aus sieben Vertreter:innen der Geschichtswissenschaft.⁶

Das BMVt-Projekt besaß somit zwar mittelbar ein finanzielles Fundament seitens einer Bundesbehörde, hat jedoch den Modus der Auftragsforschung verlassen. Es existiert kein unmittelbarer Auftraggeber (mehr), genauso wenig wie eine etwaige Koordinierungsebene mit der BKM oder dem Bundesministerium des Innern als historischer Nachfolgebehörde des BMVt. Übereinkünfte, konzeptionelle Abstimmungen oder auch nur ein schlichter regelmäßiger Austausch während des gesamten Forschungsprozesses wurden nicht geschlossen bzw. fanden nicht statt. Weil das BMVt-Projekt an einer Einrichtung des Landes Baden-Württemberg – dem Institut für donauschwäbische Geschichte und Landeskunde in Tübingen (IdGL) – institutionalisiert war, gingen regelmäßig verfasste Arbeitsberichte aus dem Projekt an das baden-württembergische Innenministerium als übergeordneter Behörde des IdGL. Ob diese Berichte auch die BKM erreichten, entzieht sich meiner Kenntnis. Freilich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die BKM als übergeordnete Behörde des BArch in der Auswahl der zu fördernden Projekte mit eingebunden gewesen ist. Bis zum Akteneinblick in diese Vorgänge muss offenbleiben, welchen eventuellen politischen Zielsetzungen die Auswahl unterlag. Zusätzlich zum Grundproblem, dass die historische Behördenforschung als Stichwortgeber für eine regierungsamtliche Vergangenheitspolitik herangezogen werden kann und wird,⁷ spricht zumindest die seit 2015 in Deutschland verstärkte Debatte um Migration und Integration für eine auch politisch bedingte Auswahl des BMVt als Forschungsgegenstand.

Organisation. Bereits im Antrag des BMVt-Projekts sind die drei Schneisen genannt, in denen das Projekt die Personal- und Organisationsgeschichte, die Netzwerke in und um die Behörde herum und schließlich das konkrete Agieren des BMVt und die diesem Agieren zugrundeliegenden Diskurse und Kategorien erforschen sollte. Die dritte Teiluntersuchung, deren zentrales Ergebnis die vorliegende Studie darstellt, wurde explizit als Dissertationsvorhaben ausgeschrieben. Zudem war ebenfalls bereits im Antrag die Berufung eines Wissenschaftlichen Beirats vorgesehen, der sich Anfang 2018 als international besetzter Kreis ausgewiesener Wissenschaftler:innen bildete. Die Mitgliedschaft in diesem Beirat

digte«, verfasst von Mathias Beer und Reinhard Johler und der BKM 2017 übersandt (Projektakten am IdGL).

5 Vgl. Mentel und Weise (2016), S. 8.

6 Vgl. dazu den Ausschreibungstext: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-11-23-forschungsprogramm-ns-vergnagenehit.pdf?__blob=publicationFile&v=4;v=4 sowie die entsprechende Mitteilung des BPA zu den Ergebnissen der BKM-Fördermaßnahme samt entsprechendem Link zur Liste der ausgewählten Projekte: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2017/08/2017-08-14-bkm-aufarbeitung-ns.html> (beide Links: 10. 4. 2020).

7 Vgl. Sabrow (2020), S. 115-117; Mentel und Weise (2016), S. 96 f.

korrespondierte mit der inhaltlichen Expertise für den Untersuchungsgegenstand – das BMVt – und seinen historischen Kontext, also der Geschichte von Flucht, Vertreibung und Integration, des Nationalsozialismus, der Nachkriegszeit, des Antikommunismus. Ein Beiratsmitglied war zuvor ebenfalls Mitglied im Beirat eines behördenhistorischen Forschungsprojekts gewesen.

Prozess und Praxis. Diese organisatorische Ausgangslage – die für die Teiluntersuchung zentrale Fragestellung, der Status der Untersuchung als Dissertation, ein inhaltlich ausgewiesener und daher immer wieder zum Weiterdenken motivierender Beirat – eröffnete einen Freiraum, der den Forschungsprozess prägte. Er ermöglichte eine gewisse Distanz zur klassischen, auch politisch wie öffentlich oftmals ausschließlich interessierenden Frage nach quantifizierbaren NS-Belastungen in der jeweils untersuchten Behörde. Sich diesem vielfach bekannten Ergebnis mehrerer Behördenstudien nicht ausschließlich widmen zu müssen, es im Gegenteil vielmehr als Ausgangsbeobachtung für weitergehende Perspektiven zu nutzen, erwies sich von Beginn an als ein großer Vorteil. Weiterhin bestanden am IdGL alle Freiheiten, das Teilprojekt wirklich als Dissertation zu bearbeiten, etwa im Antrag beschriebene inhaltliche Schwerpunkte nach der Konfrontation mit den Quellen zu modifizieren oder neu zu setzen sowie zusätzliche Fragestellungen aufzunehmen.

In keinem Fall entstand der Eindruck, Quellenmaterial würde zurückgehalten oder auf die Auswertung bestimmter Materialien gedrängt. Das wäre im Fall der staatlichen Archive allerdings auch überraschend gewesen. Eben weil das BMVt seit 1969 nicht mehr existiert und im Bundesministerium des Innern als Nachfolgebehörde kein Schriftgut mehr vorhanden ist, stellte sich die Frage nach einem »exklusiven« Zugang zu bisher nicht archiviertem Quellenmaterial nicht. Eine Vereinbarung regelte den Umgang mit dem in privater Hand befindlichen Nachlass des langjährigen Abteilungsleiters im BMVt, Werner Middelmann.⁸ Die mit der Familie getroffene Vereinbarung garantiert Zugang zum Nachlass und Veröffentlichung von Ergebnissen im Rahmen des Forschungsprojekts. Die Familie erhielt weiterhin das Recht zur Einsicht in unpubliziertes Material, ohne jedoch – im Sinne guter wissenschaftlicher Praxis – daraus ein der Veröffentlichung entgegenstehendes Einspruchsrecht ableiten zu können. Der Nachlass wird seinen Weg in die Obhut eines öffentlichen Archivs finden.

8 Vereinbarung zwischen den Bearbeitern des BMVt-Projekts und der Erbgemeinschaft Middelmann, 7.8.2019 (Projektakten am IdGL).

I. Einleitung

1. Ausgangsbeobachtungen

»Es ist also möglich, dass sich die emotionale Qualifizierung einer Organisation gegenüber interessegeleiteten Positionen und erst recht gegenüber der tatsächlichen Organisationsleistung vollkommen verselbstständigt.«¹ (Wolfgang Seibel)

Im Sommer des Jahres 1950 fuhr Friedrich von Wilpert in den Urlaub. Unterwegs mit dem Fahrrad, das ihn durch den Norden, Süden und Westen der Bundesrepublik trug, kam Wilpert allerorten mit verschiedenen Menschen ins Gespräch: Mit Soldaten der Alliierten und anderen Ausländern, die es auf verschiedenen Wegen nach Deutschland verschlagen hatte. Mit Vertriebenen aus den ehemaligen Ostgebieten und mehr oder weniger vom Krieg versehrten Einheimischen. Während den Ausländern bewusst sei, welchen Herausforderungen die deutsche Regierung gegenüberstehe, sei die Perspektive von Einheimischen wie Vertriebenen vom konkreten und lokalen Erleben her geprägt – und auf beiden Seiten herrsche offene Ablehnung: gegenüber der jeweils anderen Bevölkerungsgruppe, aber auch gegenüber der zwischen ihnen vermittelnden Bonner Regierung. »Von der Bundesregierung haben wir gar nichts zu erwarten«, klagte etwa ein Vertriebener, wolle sie doch nichts gegen die Mehrheit der Einheimischen unternehmen. Demgegenüber sahen jene Einheimischen in der Bundesregierung »eine Gefahr für ihren eigenen Besitz und ihre eigene Behaglichkeit«. Beide Seiten machten der Bundesregierung Unfähigkeit in allen Bereichen zum Vorwurf und lehnten ein »Hineinregieren« in die Länder ab. Die Ablehnung ging offenbar so weit, dass ein Gastwirt gegenüber dem Besucher aus Bonn äußerte, er habe hoffentlich »keine Beziehungen zur Bundesregierung, sonst würde ich Ihnen kein Mittagessen geben!« Das sei zwar »selbstverständlich halb im Scherz« gemeint gewesen, aber gerade hier habe Wilpert heraushören können, »was psychologisch sehr wichtige Schlüsse auf die wahre Volksmeinung gestattet.« Das Résumé seiner Urlaubsbeobachtungen fiel entsprechend ernüchternd aus: »Von einer inneren Verbundenheit des Staatsbürgers mit der Bundesregierung und von einem Bewusstsein einer Mitverantwortung für das politische Schicksal der Gesamtheit in einer Demokratie ist kaum etwas zu merken.«²

1 Seibel (2020), S. 77.

2 BAArch, B 150/1149, Friedrich von Wilpert, Voreingenommenheit gegen Bonn, August 1950, Bl. 1-3.

Wilpert besaß in dieser Zeit sehr wohl Beziehungen zur Bundesregierung. Er verfasste seine Beobachtungen als Pressereferent des *Bundesministeriums für Vertriebene*, dem späteren *Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte* (BMVt).³ Sein interner Bericht brachte nicht nur den bestehenden Konflikt zwischen Vertriebenen und Einheimischen auf den Punkt. Wilpert sprach auch die Gefahr an, die von diesem Konflikt ausging und das Risiko politischer Destabilisierung in sich trug. Den Gegensatz zwischen Vertriebenen und Einheimischen aufzulösen und die politische Gefahr zu bannen, war aber der zentrale Auftrag des BMVt. Zwischen den divergierenden »Auffassungen« der beiden Bevölkerungsteile »mit politischen Mitteln die Lösung zu suchen«, so hieß es im Tätigkeitsbericht der Behörde vom Dezember 1950, sei »die besondere staatspolitische und soziale Aufgabe des Vertriebenenministeriums«.⁴ Knapp zwanzig Jahre später fand ein Ministerialdirigent im BMVt, Lothar Wieland, drastischere Worte. Die Aufgabe der Behörde habe in der Herausforderung bestanden, »alle Ansätze einer freiheitlichen Ordnung nicht in Chaos und Anarchie« untergehen zu lassen.⁵

Diese Einschätzungen und Aussagen entstammen dem historischen Kontext des Integrationsprozesses von mehreren Millionen Menschen in den beiden deutschen Staaten nach den Ereignissen von »Flucht und Vertreibung« am und nach Ende des Zweiten Weltkriegs. Diese Chiffre umschreibt einen Komplex von 1944 in Ostmitteleuropa einsetzenden Zwangsmigrationen und ihren Folgen.⁶ Sie waren Ausdruck einer im Verlauf des Krieges entfesselten Gewaltpolitik der ethnischen »Säuberung«, die sich gegen die in diesen Regionen lebende deutsche Bevölkerungsminderheit richtete. Kollektive Vergeltung für die verbrecherische Bevölkerungs- und Germanisierungspolitik des NS-Regimes war eines ihrer Hauptmotive. Zugleich waren die Verbrechen der Deutschen der Ausgangspunkt für einen eskalierenden Nationalismus in Osteuropa, dem auch die Idee des ethnisch homogenen Nationalstaats zugrunde lag. Das Ende des Krieges bot nun Gelegenheit, diese Idee mittels des bereits international erprobten und von den Alliierten gebilligten Mittels der Zwangshomogenisierung durch Ausweisung umzusetzen.⁷ Bis 1950 wurden etwa 12,45 Millionen Menschen aus den früheren Ostgebieten des Deutschen Reiches und einer Reihe ostmitteleuropäischer Staaten vertrieben oder zur Flucht genötigt.⁸ Die Menschen, die diese vielfach von Gewalt begleiteten

3 BArch, B 150-ORG/1, Organisationsplan des Bundesministeriums für Vertriebene, 20. 11. 1950.

4 BArch, B 150/1149, Die Bundesregierung und die Vertriebenen. Aus dem Tätigkeitsbereich des Bundesministeriums für Vertriebene, o. D., vmtl. Dezember 1950, Bl. 2.

5 Vgl. Wieland (1968), S. 8, Zitat ebd.

6 Vgl. Beer (2012b), S. 91-93.

7 Vgl. Schwartz (2013a), S. 425-578, insb. S. 497-499; Beer (2011), S. 33-97; Naimark (2004), S. 139-174, insb. S. 172.

8 Diese und die folgenden Zahlen bei Reichling (1986), S. 26, Tabelle 4.

Deportationen und Fluchtwanderungen überlebten,⁹ kamen in einem besetzten und zerstörten Restdeutschland an. Etwa vier Millionen erreichten die Sowjetische Besatzungszone (SBZ), die spätere DDR.¹⁰ Knapp acht Millionen erreichten die Westzonen, die spätere Bundesrepublik Deutschland. Diese Zahl erhöhte sich nach Kriegsende durch politische Flüchtlinge aus dem sowjetischen Herrschaftsbereich.¹¹ 1961 bestand ein Fünftel der westdeutschen Bevölkerung aus Vertriebenen und Flüchtlingen.¹²

Sie trafen dort auf Menschen, die zwar niemand von ihrem Zuhause vertrieben hatte, die aber von den zerstörerischen Folgen des Krieges ebenfalls nicht verschont geblieben waren: heimkehrende Soldaten, Ausgebombte und Luftschutzevakuirte, ehemalige Zwangsarbeiter:innen,¹³ vergewaltigte Frauen, Waisenkinder. Werden diese sich vielfach überschneidenden Kategorien berücksichtigt, erfassten die Geschädigtengruppen einschließlich der Vertriebenen und Flüchtlinge im Jahr 1950 zwischen 21 und 23,5 Millionen Menschen. Das bedeutet, dass jede dritte Person, die auf dem Territorium der Bundesrepublik lebte, mindestens eines dieser Nachkriegsschicksale erfahren hatte.¹⁴ Zwangsweise zusammengebracht, sahen sich Vertriebene und Einheimische nun den Herausforderungen des Nachkriegs gegenüber. Hier waren Konflikte vorprogrammiert, die einerseits aus dem Überleben im Alltag herrührten, andererseits tiefere Ursachen besaßen. Auseinandersetzungen um das Allernotwendigste waren an der Tagesordnung.¹⁵ Sowohl die alliierten Militärregierungen als auch die deutschen Verwaltungen führten die vielfach befürchteten und teilweise auch entstandenen gesellschaftlichen wie politischen Desintegrationserscheinungen auf die Konflikte zwischen Vertriebenen und Einheimischen zurück. Der Sorge, der »kalte Bürgerkrieg«¹⁶ könne tatsächlich

- 9 Die Zahl der Todesopfer ist nicht abschließend zu belegen. Beer (2011), S. 127-134, diskutiert die Genese unterschiedlicher Mengenwerte und vermutet auf dieser Grundlage ihre Höhe deutlich unter der Millionengrenze.
- 10 Für die Entwicklungen in der SBZ/DDR vgl. Schwartz (2004); Ther (1998).
- 11 Vgl. Heidemeyer (1994).
- 12 Vgl. Beer (2011), S. 101.
- 13 Ich stimme zu, dass der Gebrauch einer inklusiven und geschlechtergerechten Sprache notwendig ist. Um jedoch die Analyse vor dem damit einhergehenden Verzerrungseffekt zu bewahren, passe ich mich der Darstellung in den Quellen an und schreibe entsprechend bspw. von »Wissenschaftlern« oder »Wissenschaftlerinnen«. Werden Männer und Frauen genannt, schreibe ich von »Wissenschaftler:innen«. Verweisen die Quellen oder die Literatur auf eine größere Personengruppe, die aller Wahrscheinlichkeit alle Geschlechter mit einschloss, verwende ich ebenfalls das erweiternde »:innen«.
- 14 Vgl. Braun (1979), S. 777.
- 15 Aus der unübersehbaren Fülle der regional differenzierten Literatur vgl. zuletzt für Westdeutschland am Beispiel Westfalens Frese und Paulus (2020); für Ostdeutschland am Beispiel Brandenburgs Bahl (2020). Zusammenfassende Darstellungen bieten Gatrell (2019), S. 54 f.; Beer (2011), S. 99-126; Kossert (2009), S. 43-87; Connor (2007), S. 18-98.
- 16 Grosser (2000), S. 77.

eskalieren, ging die Furcht vor den politischen Folgen des Konflikts parallel. »Die Kluft in der Bevölkerung reißt tiefer«, hieß es 1950 in einem Schreiben des hessischen Staatsministeriums. Man lebe in der »ernstesten Vertrauenskrise des Flüchtlingsproblems«, in der die »Radikalen« nun »Oberwasser« gewönnen.¹⁷ Auch die Alliierten befürchteten, dass eine Radikalisierung von nationalistisch gesinnten Vertriebenenorganisationen ausgehen könnte. Zugleich stand im Kontext des Kalten Krieges die Sorge vor einer kommunistischen Unterwanderung im Raum. Zwar waren die Vertriebenen aus Sicht der Militärregierung vor dem Kommunismus geflohen und hatten in Deutschland den Schutz der »christian democracy« gesucht. Aber auf Dauer gestelltes Elend, Gleichgültigkeit und Intoleranz der Einheimischen würden Vertriebene – so die Befürchtung – letztlich auch für Versprechen von durch den Kreml gesteuerten Demagogen empfänglich werden lassen.¹⁸ Nicht Eintracht und Harmonie,¹⁹ sondern Konflikte und Fragmentierungen prägten die westdeutsche Aufnahmegesellschaft nach 1945, die bis weit in die 1960er Jahre bestehen blieben.²⁰ Auch im historischen Urteil gehört diese »Gründerkrise«²¹ zu den zentralen sozialen und politischen Herausforderungen der frühen deutschen Nachkriegsgeschichte. Als die Bundesrepublik 1949 gegründet wurde, sprach man nicht zufällig von der »Flüchtlingsfrage«, um den offenen Ausgang dieser Krise zu beschreiben sowie den Umstand zu kennzeichnen, dass Lösungen nicht vorhanden waren und erst gefunden werden mussten.²²

In Westdeutschland war das Bundesministerium für Vertriebene – so zeigen die einführenden Beispiele – eine der Antworten der Bundesregierung auf diese Herausforderung. Doch hier beginnen Widersprüche, wie ein Blick in die klassische Geschichtsschreibung zur Bundesrepublik zeigt. Hans-Peter Schwarz stellt in seiner staatstragenden Darstellung zur bundesdeutschen Gründungsgeschichte die erste Bundesregierung vor, widmet den einzelnen Ressorts und ihren Ministern von Ludwig Erhard über Thomas Dehler bis Fritz Schäffer eigene Abschnitte. Dabei übersieht Schwarz den ersten Bundesvertriebenenminister Hans Lukaschek als gleichrangiges Kabinettsmitglied sowie dessen ebenfalls im September 1949 gegründete Behörde.²³ Demgegenüber scheint das BMVt nur dann eine Rolle zu

17 BArch, B 150/526/2, Nahm an Middelmann, 16. 2. 1950, Bl. 1.

18 PA AA, B 10, Bd. 316, Nemzek an Collisson, 31. 5. 1949, Bl. 6-7.

19 Für diese veraltete Deutung am Beispiel des Lastenausgleichs vgl. stellvertretend Wehler (2008), S. 259-261; Frantziöch-Immenkeppel (1996).

20 Vgl. Schwartz (2004), S. 22-27; Schwartz (2001), S. 146.

21 Hockerts (1986), S. 25.

22 Vgl. Beer (2011), S. 114. Herv. i. O.

23 Vgl. Schwarz (1981), S. 27-42; tatsächlich findet sich der einzige Hinweis auf Lukaschek nur in der Bildbeschreibung des Fotos auf S. 36, während das Ministerium einmal im Text auf S. 39 genannt wird – allerdings auch nur, um die Verwaltungskontinuität zwischen Bizone und Bundesverwaltung anhand der Personalie Ottomar Schreibers, des ersten Staatssekretärs, zu belegen.

spielen, wenn es um die NS-Vergangenheiten seines Personals und dessen Verflechtungen mit den Vertriebenenverbänden ging.²⁴ In dieser reduzierenden Perspektive erscheint das Bundesministerium für Vertriebene, etwas überspitzt, als einer von zwei »braunen Zöpfen der Bonner Bürokratie«,²⁵ als ein Hort des territorialen Revisionismus, infiltriert von am Rande des Extremismus stehenden Vertriebenenfunktionären und parallel durchsetzt mit Personal, das wenige Jahre zuvor Teil der Administration der NS-Bevölkerungs- und Vernichtungspolitik gewesen war und die politische Großwetterlage nach 1945 verkannte. Dabei scheint es seither geblieben zu sein. Wolfgang Seibel hat dieses Phänomen mit dem eingangs angeführten Zitat beschrieben: Zeitgenössische Wahrnehmungen von Organisationen können sich narrativ verdichten und nichts von den »Einzelheiten der Entstehungsgeschichte und der tatsächlichen Funktionslogik« übriglassen.²⁶ Entsprechend gewinnt das BMVt für die bundesdeutsche Geschichte nach 1945 allein aus einem vielfach moralisch geladenen Bezug zur NS-Vergangenheit an Relevanz. Seine Rolle im und potenzielle Bedeutung für den westdeutschen Integrationsprozess zwischen Vertriebenen und Einheimischen sind hingegen unsichtbar geworden.

Die vorliegende Studie nimmt diese Beobachtung zum Ausgangspunkt und stellt sie zugleich infrage. Sie gewinnt ihre Motivation aus dem Spannungsverhältnis zwischen der Eigenwahrnehmung von Angehörigen des BMVt und dem offiziellen Auftrag des Ministeriums gegenüber den Fremdwahrnehmungen aus Gesellschaft und Politik, die als primär zeitgenössische Annahmen und Zuschreibungen teilweise bis heute nachwirken.²⁷ Sie argumentiert, dass eine Historisierung des BMVt, seiner Funktion und Arbeitsweise ohne die differenzierte Auseinandersetzung mit den gegebenen Belastungen unvollständig bleiben muss – dass aber gleichzeitig eine ausschließliche Konzentration auf NS-Belastungen den Blick für die Bedingungen, Formen und Reichweite der Tätigkeiten des BMVt eher eingeschränkt hat. Mit dieser Doppelorientierung tritt die Studie dafür ein, gegenüber dem BMVt eine fragende, analytisch offene Perspektive einzunehmen, ohne

24 Vgl. den Eintrag zum BMVt in der behördenhistorischen Bestandsaufnahme bei Mentel und Weise (2016), S. 62 f.

25 So bezeichneten Koppel und Sauer (1969), S. 61, das BMVt. Der andere »Zopf« war aus Sicht der Autoren das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen. Publiziert wurde das Werk im Röderberg-Verlag, dem Hausverlag der antifaschistischen Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes, vgl. Körner (2016).

26 Vgl. Seibel (2020), S. 72-77, Zitat S. 77.

27 Diese Erfahrung durfte ich selbst machen. Einen Kurzbeitrag in einer publikumsorientierten Zeitschrift illustrierte die Redaktion mit Bildern, die auf den etablierten Diskurs von Flucht, Vertreibung und Revisionismus verweisen: u. a. die Sonderbriefmarken zum Vertreibungsdenken von 1955 und 1965 sowie ein 1954 entstandenes Foto vom Festredner und umstrittenen Bundesvertriebenenminister Theodor Oberländer auf einer Versammlung der Landsmannschaft Pommern. Die Illustrationen stehen diametral zum Thema und Tenor des Beitrags, vgl. Ruhkopf (2020).

die moralischen Dilemmata der frühen Nachkriegszeit aus dem Blick zu verlieren.²⁸ Als erkenntnisleitendes Interesse gewendet: Welche Funktion sollte diese Oberste Behörde in der westdeutschen Demokratie erfüllen und wie (weit) wirkte sich die Vergangenheit im Handeln des BMVt aus?

2. Forschungsstand und Erkenntnisinteresse

Zum BMVt existieren einzelne Darstellungen, die jedoch aus der Feder von Angehörigen des Ministeriums stammen und daher halb-offiziellen Charakter besitzen. Aus ihnen lassen sich die Rohdaten zur Geschichte des Ministeriums entnehmen. Als Oberste Bundesbehörde trat das BMVt zusammen mit der Bundesrepublik in die Gegenwart des Jahres 1949 ein. Umbenennungen und Namens-erweiterungen im ersten Jahrzehnt seines Bestehens kennzeichnen die sukzessive Übernahme von Aufgaben in seinen Geschäftsbereich, was mit mehreren Neu-strukturierungen des Behördenapparats einherging. Auch die Zahl und Amts-dauer der einzelnen Minister ist dokumentiert: Zwischen 1949 und 1960 standen dem BMVt zwei Minister mit einer Amtszeit von vier bzw. sieben Jahren vor. Innerhalb der nächsten neun Jahre gaben sich insgesamt sieben weitere Amts-inhaber die Klinke in die Hand, was auf den politischen Bedeutungsverlust der Behörde nach 1961 hindeutet. Mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers Willy Brandt als Teil der Neuen Ostpolitik endete die Existenz des BMVt im Jahr 1969. Eine neugeschaffene Hauptabteilung »Vt«²⁹ im Bundesministerium des Innern übernahm Personalbestand und Aufgabengebiet, das Ministerium selbst wurde zur Geschichte.³⁰

Vereinzelt haben Spezialstudien Aspekte des BMVt thematisiert. Manfred Wam-bach hat das konfliktreiche Verhältnis zwischen Ministerium und Vertriebenen-verbänden beleuchtet.³¹ Michael Schwartz hat sich im Rahmen seiner Studie über *Vertriebene und »Umsiedlerpolitik«* mit der Personalstruktur des BMVt differen-ziert auseinandergesetzt.³² Mathias Beer hat mehrere Arbeiten zur Editions-geschichte der *Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa* vorgelegt, die das BMVt als Großforschungsprojekt zwar nicht anregte, aber finan-zierte und politisch kontrollierte.³³ Auch wenn sie zahlenmäßig hervorragten, bildeten Vertriebene und Flüchtlinge nicht den einzigen Personenkreis im Zu-

28 Vgl. in diesem Sinne zuletzt Leßau (2020), hier S. 22 im Anschluss an Sabrow (2008), S. 20.

29 Organisationsplan des Bundesministeriums des Innern, 1.1.1970, als Beilage abgedruckt in: Bösch und Wirsching (2018d).

30 Vgl. Nahm (1973); Wieland (1968), S. 78-98; vgl. auch Hoffmann (2003), S. 401-403. Den Wandel der inneren Struktur dokumentieren die Organisationspläne, abgelegt unter BArch, B 150-ORG.

31 Vgl. Wambach (1971), S. 125-134.

32 Vgl. Schwartz (2004), S. 234-238, insb. S. 238.

33 Vgl. Beer (2003a); Beer (2000); Beer (1998).

ständigkeitsbereich des BMVt.³⁴ Sein Wirken war darüber hinaus zwischen den meisten Geschädigtengruppen der Nachkriegszeit angesiedelt: Die 1954 erfolgte Namensänderung vom *Bundesministerium für Vertriebene* in das *Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte* kennzeichnete diese Hinzunahme am deutlichsten.³⁵ Bereits 1949 erhielt das Ministerium die Aufsicht über die bis in die zweite Hälfte der 1950er Jahre aus Kriegsgefangenschaft entlassenen Wehrmachtssoldaten.³⁶ Dieser Bereich schloss das Thema der in alliierter Haft befindlichen NS-Kriegsverbrecher mit ein.³⁷ Zugleich fielen auch die nicht-jüdischen Displaced Persons,³⁸ die das NS-Regime als Zwangsarbeiter:innen verschleppt hatte und die nach 1945 zu einem Teil in der Bundesrepublik verblieben, in seine Zuständigkeit.³⁹ Die Anliegen und Ansprüche der Fliegergeschädigten, der Luftschutzevakuierten sowie der Währungsgeschädigten traten 1954 hinzu.⁴⁰ Wie diese Spezialstudien belegen, war das Ministerium einerseits in vielen Bereichen mitbeteiligt. Bereits zeitgenössische Bezeichnungen umschrieben das BMVt als »Koordinierungsministerium«⁴¹ oder »Spezial-Ministerium«.⁴²

Andererseits scheint es niemals wirklich im Zentrum gestanden zu haben. Es ist dieser Zwischenzustand, den Mathias Beer als das Charakteristikum des BMVt identifiziert. Die Wirkungsmöglichkeiten des Ministeriums lagen primär darin, zu koordinieren, zu informieren und zu verknüpfen, und somit, so Beer, auf einer wirksamen Form »symbolischer Politik«: Gegenüber der westdeutschen Bevölkerung aus Einheimischen und Vertriebenen, gegenüber dem westlichen Ausland, gegenüber der DDR als primärem Systemantagonisten sollte das Ministerium auf die Offenheit der Vertriebenenfrage im Innern und die damit verknüpfte Frage der deutschen Ostgrenze hinweisen, deren Revision im Rahmen eines Friedensvertrags zeitgenössisch offiziell zur Staatsräson der Bundesrepublik gehörte.⁴³

Mit dieser Einordnung in innen- wie außenpolitische Kontexte hat Beer eine Grundlage für die weitere notwendige Beschäftigung mit dem BMVt geschaffen.

34 Für eine offizielle Übersicht vgl. Wieland (1968), S. 26–38.

35 Vgl. Hoffmann (2003), S. 402.

36 Vgl. Schwellung (2010); Goltermann (2009).

37 Vgl. Bohr (2018).

38 Die Zuständigkeit des BMVt endete vor der Gruppe der NS-Verfolgten und NS-Opfer und damit der Wiedergutmachungspolitik. Diese Aufgaben oblagen dem BMI in den Referaten I B 5 und III 3: Organisationsplan des Bundesministeriums des Innern, 1. 9. 1953, als Beilage abgedruckt in: Bösch und Wirsching (2018d). Vgl. auch Günther und Wölbern (2018); Palm (2018), S. 604–613.

39 Vgl. Holian (2011); Jacobmeyer (1985).

40 Vgl. Krause (1997).

41 AIdGL, NL Middelmann, Ordner I+II 1946–1951, Gespräch des Herrn Ministerialdirigenten Middelmann mit Herrn Dr. Hünneke, Radio Frankfurt für die Sendung »Der Leuchtturm« [Manuskript], 18. 12. 1949, Bl. 1.

42 PAM, Allgemeine Korrespondenz/1960–1961, Middelmann an Matzel, 10. 4. 1961.

43 Vgl. Beer (2003b).

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf dieser Grundlage prioritär auf zentrale Tätigkeitsfelder des BMVt. Dieser Fokus eröffnet auf der einen Seite die Möglichkeit mehrerer inhaltlicher Tiefenbohrungen – und erfordert auf der anderen Seite auch eine Begrenzung. Sie ist der Gesamtstruktur des Projekts, in dem diese Studie entstanden ist, ebenso geschuldet wie der hier verfolgten Fragestellung und dem daraus resultierenden Zugang. Innerhalb des Tübinger Forschungsverbundes beschäftigen sich zwei weitere Studien mit dem Ministerium, sodass sich das Projekt in insgesamt drei Schneiden der Geschichte des BMVt nähert: Das ist zunächst eine Studie zu den personellen Netzwerken, die zwischen dem Ministerium und den Vertriebenenorganisationen, politischen Parteien, mehreren Bundestagsausschüssen und den Kirchen bestanden.⁴⁴ Weiterhin entsteht eine Kollektivbiographie des Personals, die Rekrutierungsmuster und Organisationsstrukturen thematisiert.⁴⁵ Dieses Vorgehen folgt der Einsicht, dass eine komplexe Organisation wie ein Ministerium in seinem historischen Zusammenhang nicht über einen Zugang allein erschlossen werden kann: Die Untersuchungen zu Rekrutierungsmustern des Personals, zu Reichweite und Rolle von Netzwerken, zu konkreten Tätigkeiten und Funktionen ministeriellen Handelns können über ein gemeinsames Erkenntnisinteresse verbunden sein; aber sie müssen über eine eigene Fragestellung, mit einem eigenen methodischen Ansatz und auf einem jeweils geeigneten Quellenkorpus operieren.

Eben aus diesem Grund wertet die vorliegende Studie weder sämtliche Quellen aus, die im und um das BMVt herum entstanden sind, noch deckt ihr Untersuchungszeitraum die gesamte Lebensdauer des Ministeriums, also die 20 Jahre zwischen 1949 und 1969 ab. Stattdessen fängt die Auswahl das relevante Agieren des BMVt für die Fragestellung dieser Studie ein und orientiert sich an den genuine Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten des Ministeriums jenseits teilnehmend-beratender Funktionen. Sie ist keine Institutionengeschichte und versteht sich auch nicht als weitere Studie zur Sozial- und Kulturgeschichte der Vertriebenenintegration, in deren Kontext das BMVt verortet werden soll. Sie kehrt die Perspektive um und erzählt, mit der Vertriebenenintegration als Kontext, eine kulturwissenschaftlich informierte Neue Verwaltungs- und Politikgeschichte des Ministeriums.

Ihren zentralen Fluchtpunkt bildet die Politik der sogenannten »Eingliederung«, die den »dominierenden Auftrag[]« des Ministeriums darstellte.⁴⁶ In der offiziellen Position der Bundesregierung war damit nicht allein gemeint, die Voraussetzungen für ein Einleben der Vertriebenen und Flüchtlinge auf Dauer zu

44 Vgl. dazu demnächst Beer (2023). Verwendbare Ergebnisse dieses Zugangs haben bereits Eingang in die vorliegende Darstellung finden können, vgl. insb. Kap. III.3.2.

45 Vgl. für weitere Informationen <https://www.geschichte-vertriebenenministerium.de/projekt> (12. 3. 2021).

46 Wieland (1968), S. 25, Zitat ebd. Dem Konzept der »Eingliederung« ist daher auch ein eigener Abschnitt gewidmet, vgl. Kap. II.4.

schaffen, sondern zugleich auch Vorsorge für eine zu einem späteren Zeitpunkt erwartete oder erhoffte Rückkehr in die verlorenen Ostgebiete zu treffen. Zugleich grenzte sich die Bundesregierung politisch auch vom Vorgang der »Assimilation« in der DDR ab, der auf das soziale Aufgehen der dort bezeichneten »Umsiedler« und das Unsichtbarmachen ihrer kulturellen Identität zielte.⁴⁷ 1959 goss das BMVt dieses schizophoren anmutende Verständnis des Eingliederungsprozesses in eine Formel, die in der Folge oft wiedergegebenen wurde: »Die Eingliederung ist daher auch eine Voraussetzung zur Rückkehr.«⁴⁸ In seiner Amtszeit brachte Vertriebenenminister Hans Lukaschek diesen politischen Grundsatz deutlicher zum Ausdruck:

Wir können den Heimatvertriebenen immer nur den Gedanken einhämmern, dass sie leben sollen, als ob es keine Heimkehr gäbe, dass dabei aber der Gedanke an die Heimkehr aufrecht erhalten und insbesondere kulturell gepflegt werden muss. Denn wenn die Heimatvertriebenen sich nicht eingliedern, wenn sie nicht helfen, diesen westdeutschen Staat aufzubauen, wenn dieser westdeutsche Staat wirtschaftlich zusammenbricht, dann gibt es überhaupt keine Hoffnung auf Heimkehr.⁴⁹

Die »Eingliederung« war für Lukaschek mehr als nur Voraussetzung; sie war eine staatspolitische Bedingung, um die politische und gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik zu stabilisieren – bevor an eine »Heimkehr« überhaupt gedacht werden könnte. Das Verlangen von Vertriebenen nach Rückkehr sollte sich in der Pflege der Kultur als tröstende »Begleitmusik«⁵⁰ kanalisieren, aber kein politischer Störfaktor werden. Die gesamte Ambivalenz des Integrationsprozesses der Vertriebenen und Flüchtlinge konzentriert sich in diesen Sätzen. Die »Eingliederung« ist der Schlüssel, um das Wirken des BMVt einzuordnen und historisieren zu können.

Auf dieser Grundlage verfolgt die Studie das oben formulierte Erkenntnisinteresse und orientiert sich an drei Prämissen, die sich in drei Leitfragen übersetzen lassen. Erstens versteht sie die Integrationsgeschichte der Vertriebenen nicht als eine unausweichliche Erfolgsgeschichte, sondern als Ringen um die politische Ordnung und die gesellschaftliche Stabilität im Provisorium Bundesrepublik. Welche Funktion kam dem BMVt hier zu? Darüber hinaus ist zweitens zu fragen, welche Auswirkungen die zweifellos gegebenen NS-Belastungen des Personals auf die Arbeit des Ministeriums hatten. Welche Rolle spielte die Vergangenheit im BMVt, welche Nachwirkungen lassen sich in seinen Tätigkeiten greifen? Schließlich fragt diese Studie nach der internationalen Dimension der Vertriebenenfrage als einer

47 Vgl. nur Schwartz (2016), insb. S. 77.

48 Oberländer (1959), S. VI. Zum Entstehungsprozess dieser Formel vgl. Kap. IV.3.

49 BAArch, B 150/1440/1, Hans Lukaschek, Bedeutung der Heimatvertriebenen in der Deutschen Bundesrepublik (Westdeutschland) für Europa, o. D., Bl. 20.

50 Treffend Schwartz (2004), S. 1177.

zumeist national perspektivierten Angelegenheit. Dazu untersucht sie die kaum erforschten Auslandstätigkeiten, die sich »wie ein roter Faden durch die Tätigkeit des Bundesvertriebenenministeriums«⁵¹ zogen, als Teil einer transnational verfolgten Politik. Welche Rolle spielte hier insbesondere der Dualismus zwischen Westintegration und Kommunismusabwehr vor der sich entfaltenden Ordnungsstruktur des Ost-West-Konflikts?

3. Forschungsperspektiven

3.1 Vertriebenenintegration als Geschichte von Labilität und Stabilität

Für die Montagsausgabe am 5. Oktober 1953 druckte der *St. Louis Globe-Democrat* ein Interview mit dem zu diesem Zeitpunkt in den USA weilenden Werner Middelmann, Abteilungsleiter im Ministerium. In diesem Interview machte der Beamte auf die anhaltenden Migrationsströme in die Bundesrepublik aufmerksam und schloss seine Ausführungen mit der Bemerkung: »We have become an immigration country for the first time in our history«.⁵² Diese Aussage ist erklärungsbedürftig. Auch wenn eine deutsche Einwanderungsgeschichte bereits während des 19. Jahrhunderts begann,⁵³ spiegelte diese Bemerkung die Präzedenzlosigkeit und Gegenwartsrelevanz der Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge für die westdeutsche Gesellschaft. Darin deuteten sich spätere historiographische Beurteilungen der Entwicklung Deutschlands vom Aus- zum Einwanderungsland an, die die Vertriebenenfrage jedoch nicht länger in diese Bewertung mit einschlossen.⁵⁴

Diesen eingeschlagenen Weg »einer separaten, verengten Flüchtlingsforschung«⁵⁵ hat die Zeitgeschichte lange Zeit beibehalten. Gleichzeitig existiert eine nahezu unübersehbare Zahl von Studien zu spezifischen Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen. Eine 1989 erschienene Bibliographie erfasst über 4000 Titel und wurde zuletzt 1996 aktualisiert.⁵⁶ Nach 1990 lag der Fokus einer großen Zahl von Spezial-

51 Beer (2003b), S. 318.

52 AIdGL, NL Middelmann, Ordner III+IV 1951-1953, Coverage by Press, Radio and Television of the information trip to the U.S.A., from september 21 to november 5, 1953, o.D., Bl. 12. Auch wurde diese Aussage mit einem politischen Interesse getätigt und ist entsprechend einzuordnen. Vgl. für die Aktivitäten des BMVt in den USA Kap. V.3.4.

53 Vgl. zuletzt Alexopoulou (2020).

54 Klaus J. Bade handelt die Situation und Vertriebenenfrage nach 1945 auf wenigen Seiten ab und lässt »die Entwicklung zum Einwanderungsland wider Willen« erst mit dem Mauerbau 1961 und der zunehmenden Anwerbung ausländischer Gastarbeiter:innen beginnen. Bade (1983), S. 59-67, Zitat S. 67.

55 Erker (1993), S. 222.

56 Vgl. Krallert-Sattler (1996), Teil II, S. 226-279; Krallert-Sattler (1989).

studien auf den vielen Teil- und Detailspekten des Integrationsprozesses, oft mit einem besonderen Schwerpunkt auf lokalen oder regionalen Räumen.⁵⁷ Thomas Grosser hat demgegenüber bereits früh gegen eine weitere »additive Unendlichkeit des Partikularen« votiert und darauf hingewiesen, dass die zeitgenössische Problemwahrnehmung zu analysieren sei.⁵⁸ In diesem Sinne setzen neuere Studien das Vertriebenenthema in Bezug zu weiteren historischen Feldern.⁵⁹ Sie untersuchen etwa die Rolle der Kirchen im Integrationsprozess,⁶⁰ die Erinnerungskultur und Erinnerungsmedialisierung von Vertreibung und Integration⁶¹ sowie die Politik und Konflikte der Vertriebenenintegration im deutsch-deutschen Systemvergleich.⁶² Mit unterschiedlichen Perspektiven entstanden in dieser Richtung auch mehrere Versuche der Synthese. Sie betten das Thema Flucht und Integration in die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts ein, angefangen bei den Vorbedingungen in der nationalsozialistischen Bevölkerungs-, Vertreibungs- und Vernichtungspolitik während des Zweiten Weltkrieges, über den Ablauf von Flucht und Vertreibung bis hin zur Aufnahme sowie der später einsetzenden Erinnerungskultur und ihrem Wandel.⁶³

Trotz dieser zahlreichen Forschungen und der Erkenntnis Falk Wiesemanns, dass nicht simpel eine Integration von Vertriebenen und Flüchtlingen in Westdeutschland stattfand, »sondern dass eher umgekehrt die Bundesrepublik im Grunde selber erst das Ergebnis dieses erfolgreichen Integrationsprozesses ist«,⁶⁴ begnügen sich ältere wie neuere Gesamtdarstellungen zur deutschen Geschichte mit einigen sozialgeschichtlichen Verweisen auf wenigen Seiten.⁶⁵ In dieser Asymmetrie drückt sich die unterschätzte Bedeutung der Ankunft von Vertriebenen und Flüchtlingen nach 1945 für die bundesdeutsche Geschichte aus. Sie ist symptomatisch für eine bundesdeutsche Zeitgeschichte, die das Deutungsmuster der »Einwanderungsgesellschaft« nach wie vor ausspart.⁶⁶

Die vorliegende Studie hat den gleichen Ausgangspunkt, stellt aber die vorliegende Asymmetrie infrage. Sie fragt nach den historischen Implikationen der Vertriebenenintegration und nimmt sie als gleichberechtigten Teil des bundesdeutschen Narrativs ernst. Diese Fäden laufen in der Geschichte des Bundes-

57 Als Auswahl vgl. Krauss (2008a); Grosser (2006); Hoffmann, Krauss und Schwartz (2000); Beer (1997b); Grosser und Schraut (1996); Schraut (1995); Beer (1994); Bade (1990); Schulze, Brellie-Lewien und Grebing (1987).

58 Vgl. Grosser (2000), S. 79 f., Zitat S. 79.

59 Vgl. Röger (2014); Stickler (2014).

60 Vgl. Teuchert (2018); Bendel (2008); Voßkamp (2007).

61 Vgl. etwa Regente (2020); Tiews (2017); Scholz, Röger und Niven (2015); Röger (2011); Hahn und Hahn (2010); Kittel (2007); Lotz (2007).

62 Vgl. Schwartz (2004).

63 Vgl. Beer (2011); Kossert (2009); Connor (2007).

64 Vgl. Wiesemann (1989), S. 44, Zitat ebd.

65 Vgl. Herbert (2014), S. 651–653; Wehler (2008), S. 35 f., 51 f.; Görtemaker (2004), S. 168–172.

66 Vgl. Alexopoulou (2020), S. 7–18; Plamper (2019), S. 17; Alexopoulou (2016).

vertriebenenministeriums mit weiteren Anknüpfungspunkten zusammen. Sie reiht sich in eine Reihe von Studien ein, die die Vertriebenenintegration nicht als Teil einer bundesrepublikanischen Erfolgsgeschichte, sondern als Teil einer von Konflikt und Auseinandersetzung geprägten bundesdeutschen Einwanderungsgeschichte erzählen. Dafür stellt sie dezidiert die Politik der »Eingliederung« des BMVt in ihren Nuancen in den Vordergrund, um dieses scheinbar partikulare Stück deutscher Geschichte in seinen vielfältigen Bezügen als Teil einer Geschichte zwischen gesellschaftlicher Labilität und Stabilität in den Gründungsjahrzehnten der Bundesrepublik zu erzählen.

3.2 Historische Behördenforschung

Die vorliegende Studie ist Teil einer Welle historischer Forschungen zu den deutschen Behörden im 20. Jahrhundert.⁶⁷ Diese Welle nahm 2005 mit der Debatte um die NS-Vergangenheit des Auswärtigen Amtes (AA) ihren Ausgang und erhielt mit der Kontroverse um die Ergebnisse der eingesetzten Unabhängigen Historikerkommission (UHK) und *Das Amt und die Vergangenheit* zusätzliche Schubkraft.⁶⁸ Mittlerweile hat sich ein veritables Forschungsfeld, die historische Behördenforschung, etabliert. Sie hat sich länger auf die Geschichte deutscher Behörden auf der nationalen bzw. Bundesebene konzentriert.⁶⁹ Hier sind einerseits Projekte zu den Reichsministerien entstanden, die entweder einen Schwerpunkt auf die Zeit des NS-Regimes setzen oder als diachrone Darstellungen zwischen Kaiserreich und der Zeit nach 1945 angelegt sind.⁷⁰ Andererseits stehen die Oberen und Obersten Behörden der Bundesrepublik im Fokus. Dazu gehören insbesondere Studien zu den Sicherheitsbehörden wie das Bundeskriminalamt (BKA), das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) oder der Bundesnachrichtendienst (BND) bzw. die »Organisation Gehlen« als Vorgängerinstitution.⁷¹ Besondere Aufmerksamkeit erfahren klassische Ministerien wie das Bundesministerium der Justiz (BMJ) oder das Bundesministerium des Innern (BMI) und dessen DDR-Äquivalent,

67 Vgl. zuletzt Weise (2021) sowie Lotto-Kusche (2021). Ältere Übersichten: Creuzberger und Geppert (2018c); Mentel und Weise (2017), als Kondensat von Mentel und Weise (2016). Als wesentliche Diskussionsbeiträge, aber ohne bibliographischen Überblick vgl. Weinke (2020); Weinke und Conze (2020).

68 Vgl. Conze et al. (2012). Für die Debatte vgl. Brechtken (2015); Sabrow und Mentel (2014).

69 Diese Ebene wurde mittlerweile um die Perspektive auf Länder und Kommunen erweitert. Vgl. zuletzt Danker (2021c). Vgl. weiterhin Wilder, Cramer und Stolper (2018), S. 155–292; Danker und Lehmann-Himmel (2017).

70 Vgl. etwa Möller et al. (2020); Nützenadel (2017); Abelshauser et al. (2016) sowie die bisher erschienenen Bände in der Reihe *Das Reichsfinanzministerium im Nationalsozialismus* von Christiane Kuller, Ralf Banken und Jürgen Kilian.

71 Vgl. Goschler und Wala (2015); Baumann et al. (2011); Bundeskriminalamt (2011). In der von Jost Dülffer, Klaus-Dietmar Henke, Wolfgang Krieger und Rolf-Dieter Müller herausgegebenen Reihe der UHK zur Geschichte des BND sind bisher, Stand 2022, 14 Bände erschienen.

das Ministerium des Innern (Mdi).⁷² Weiterhin liegt eine behördenhistorische Studie zum Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) vor.⁷³ Daneben begannen 2018 Forschungen zum Bundeskanzleramt (BKAm).⁷⁴ Auch zu zwei Ministerien der »zweiten Stunde«, dem 1955 errichteten Bundesatom- und Forschungsministerium sowie dem Bundesministerium für Gesundheitswesen (BMGes) liegen aktuelle Studien vor.⁷⁵ Zum Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen (BMG) und zum Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) existieren Habilitationsschriften, die jedoch nicht dieser neuen Welle historischer Behördenforschung zuzurechnen sind und andere Fragestellungen verfolgen.⁷⁶ Von Ausnahmen, wie etwa der Studie zum Ministerium für Gesundheitswesen der DDR,⁷⁷ bleiben Studien zur Verwaltung und den Behörden der DDR, die die Möglichkeit einer vergleichenden, deutsch-deutschen Behördengeschichte böten, bisher in der Minderheit.⁷⁸

Neben dieser quantitativen Entwicklung ist auch eine Verschiebung in den Fragestellungen und dem methodischen Tiefgang zu beobachten: Ging es in der Studie zum Auswärtigen Amt noch darum, die NS-Vergangenheiten von Angehörigen der Behörde überhaupt offenzulegen, differenzieren neuere Forschungen die Analysekategorie »NS-Belastung« weiter aus, um Erkenntnisse jenseits der Parteimitgliedschaftsarithmetik zu gewinnen und nicht länger auf die zeitgenössischen Parameter von »materieller« und »formaler« Belastung ausweichen zu müssen.⁷⁹ Zu diesen Ausdifferenzierungen gehören drei Analyseebenen, denen die Forschungsgruppe zum BMI folgt. Sie fragen erstens nach der zeitgenössischen Bewertung innerhalb der Behörden, zweitens nach der äußeren Zuschreibung durch westdeutsche Funktionseliten und legen drittens eine analytisch-vergleichende Bewertung durch die Historiographie zugrunde, die »vergleichend prüft, welches Handeln im Nationalsozialismus nach heutigen moralischen Standards besonders von rechtsstaatlichen Normen abwich«.⁸⁰ Eine weitere, umfangreiche Typologie von vier »Grundorientierungen«, aufgefächert in über 20 »NS-Typen«, hat die Forschungsgruppe der zwei »Landeskontinuitätsstudien« zur NS-Vergangenheit von Eliten

72 Vgl. zu BMI und Mdi Günther (2021b); Bösch und Wirsching (2018d); zum BMJ Görtemaker (2021); Görtemaker und Safferling (2017).

73 Vgl. Schwarz und Hein (2023).

74 Vgl. Freund et al. (2019).

75 Vgl. Raithel und Weise (2022); Kreller und Kuschel (2022).

76 Vgl. Creuzberger (2008); Löffler (2002).

77 Vgl. Braun (2022).

78 Vgl. Günther (2021a). Im »Forschungsverbund SED-Staat« entstehen derzeit Studien zur Rolle ehemaliger Nationalsozialisten in den DDR-Ministerien für Volksbildung und Hoch- und Fachhochschulwesen sowie ihren Vorläuferorganisationen, vgl. die Angaben online unter <https://www.fu-berlin.de/sites/fsed/projekte/forschung/index.html> (18. 12. 2019).

79 So zum Teil noch aktuelle Studien, die titelgebend »NS-Belastung« problematisieren, aber diese Definition letztlich unreflektiert übernehmen, vgl. nur Nowack (2016), S. 123 f.

80 Vgl. Bösch und Wirsching (2018c), S. 165, Zitat ebd.

der Exekutive, Legislative und Judikative Schleswig-Holsteins erarbeitet.⁸¹ Beide Ansätze stellen Möglichkeiten bereit, die personellen NS-Belastung(en) von Behörden nach 1945 differenziert zu qualifizieren wie zu quantifizieren. Zugleich zeigen die Ergebnisse der Kieler Forschungsgruppe: Eine tiefere Beschäftigung mit den Lebensverläufen und Laufbahnen von »belastetem« Personal konfrontiert mit einer »vielschichtigen Realität uneindeutiger Profile, Rollen und Motive«,⁸² die der Begriff der Belastung verdeckt.

Eine Geschichte des BMVt kann als personenzentrierte Behördengeschichte daher weder eine Pionierstudie sein, noch wird sie einen Schlussstein setzen. Angesichts dessen und angesichts der augenscheinlichen Überfrachtung des Feldes mit Literatur stellt sich schnell die Frage: Welcher empirische Mehrwehrt liegt darin, eine weitere Studie zu einer weiteren Behörde vorzulegen? Mit Recht haben Christian Mentel und Niels Weise gefordert, nicht additiv Ministerium um Ministerium und Amt um Amt zu untersuchen. Neue Studien hätten ein Ministerium vielmehr als empirische Sonde zu verwenden, um damit Politik- und Problemfelder zu erforschen. Sie verbinden damit die Überwindung der politischen Zäsuren, eine stärkere Themenorientierung und schließlich eine transnationale Einbettung.⁸³ Im Anschluss haben sich Stefan Creuzberger und Dominik Geppert dafür ausgesprochen, politische Motive, Sozialprofile, Menschenbilder sowie Vorstellungen von Raum, Staat und Nation herauszuarbeiten.⁸⁴ Beide Perspektiven reagieren damit auf die erst jüngst wiederholte Feststellung, dass sich auch mit einer immer präziseren »Messung« personeller NS-Belastungen nur in den seltensten Fällen feststellen lässt, wie (weit) sich diese Prägungen auf das Handeln von Organisationen nach 1945 auswirkten.⁸⁵ Beide Perspektiven sind ein Plädoyer dafür, die Ministerialbürokratie als monolithisches Gehäuse aufzubrechen und stärker das Gewicht von Akteuren, Diskursen und Praktiken zu bestimmen. An diese Vorschläge, die historische Behördenforschung zu einer kulturgeschichtlich informierten »Neuen Verwaltungsgeschichte«⁸⁶ weiterzuentwickeln, knüpft die vorliegende Studie an. Sie zielt nicht auf das Personal, sondern auf die Ordnungsvorstellungen und Praktiken im BMVt. Sie strebt danach, politische Vorstellungen,

81 Vgl. Danker (2021c); Danker und Lehmann-Himmel (2017).

82 Werner (2019).

83 Vgl. Mentel und Weise (2016), S. 88–91, 98 f. Zu einem Vergleich des Belastungsbegriffs in transnationaler Perspektive vgl. Holzhauser (2022).

84 Vgl. Creuzberger und Geppert (2018a), S. 13 f.; Creuzberger und Geppert (2018b), S. 183.

85 Vgl. Weise (2021), S. 400. Vgl. auch die Ergebnisse der zweiten schleswig-holsteinischen »Landeskontinuitätsstudie« bei Danker (2021b). Die BMI-Studie geht jedoch in Teilen darüber hinaus. Allerdings müssen sich die Ergebnisse aus der Konzentration auf Personen ableiten da Anlage und Fragestellung des Gesamtprojekts aus dem »Personalprofil der beiden Ministerien« auf »Verwaltungskultur und Sachpolitik« schließen und von den »Folgen der jeweiligen Personalpolitik« sprechen. Vgl. Bösch und Wirsching (2018a), Zitate S. 730, 743, 743.

86 Gotto (2017), S. 278.

Deutungen und Ziele herauszuarbeiten, die das BMVt mit der Vertriebenenfrage verbanden, und untersucht, wie sich diese auf die Tätigkeiten des BMVt auswirkten. Sie betrachtet unzweifelhaft gegebene NS-Kontinuitäten als notwendige Mitbedingung,⁸⁷ aber nicht als ausschließliche Vorbedingung, und fragt nach den Auswirkungen dieser Kontinuitäten.

Denn auf den ersten Blick ragt das BMVt unter den Ministerien der Nachkriegszeit als besonders »belastet« hervor, seine Vertriebenenpolitik habe ausschließlich einer Revisionismuspolitik unter NS-Vorzeichen entsprochen. Dieser Bewertung liegt ein zweifaches Wenn-Dann zugrunde, das dem Konzept von Bösch und Wirsching folgt: Erstens wird die Personalie des zweiten Vertriebenenministers, Theodor Oberländer,⁸⁸ ins Feld geführt und dessen fraglos gegebene NS-Vergangenheit grosso modo auf das BMVt übertragen.⁸⁹ Wer daraus eine Vorbedingung der Personalkonstellation im Ministerium ableitet, übersieht: Bereits vor Oberländer, unter seinem Vorgänger und »Anti-Nazi« Hans Lukaschek,⁹⁰ waren Personen mit NS-Belastung im Ministerium tätig. Im Juni 1950 waren 37 Beamte und Angestellte der insgesamt 104 Bediensteten des BMVt ehemalige NSDAP-Mitglieder.⁹¹ Wie Diagramm 1 zeigt, waren diese Zahlen mit Blick auf den höheren und gehobenen Dienst denen anderer Oberster Behörden vergleichbar. Während das BMI beim höheren Dienst knapp unter dem Wert des BMVt lag, lag

87 Vgl. Plamper (2019), S. 66–88, insb. S. 86–88.

88 Vgl. zur Ambivalenz der Persönlichkeit Oberländers Beer (2001b); Wachs (2000); Schütt (1995).

89 Marita Krauss etwa schreibt, dass das BMVt, wie die anderen Bundesbehörden auch, in erheblicher Zahl »ehemalige Nationalsozialisten« beschäftigte; unter dem »höchst umstrittenen« Oberländer seien »drei Viertel der Planstellen im Ministerium [mit] ehemaligen NSDAP-Mitgliedern besetzt« worden. Vgl. Krauss (2011), S. 107, Zitat ebd. Diese Verbindung wird nicht belegt, nicht begründet und nicht gedeutet. Eva und Hans Henning Hahn zitieren einen Artikel aus der Wochenzeitung *Der Spiegel*, der Oberländers NS-Vergangenheit und seine Amtszeit als Bundesvertriebenenminister syntaktisch miteinander verbindet, und suggerieren dem Leser damit eine unausgesprochene Deutung. An anderer Stelle stellen sie eine implizite Verbindung zwischen der Teilnahme Oberländers sowie seines Amtsnachfolgers, Hans Krüger, am Hitlerputsch von 1923 und deren Ministertätigkeit her. Dies zeige, »in welch langen Kontinuitäten die maßgeblichen Mitgestalter des deutschen Erinnerns an die Vertreibung gesehen werden müssen«. Vgl. Hahn und Hahn (2010), S. 522, 650, Zitat S. 650. Diese Deutung ist zur Hälfte auch sachlich falsch: Krüger hatte wie Oberländer eine NS-Karriere gemacht, aber seine Teilnahme am Putsch von 1923 erfunden, um daraus Vorteile zu ziehen, vgl. Schwartz (2013b), S. 189 f.

90 Hans Lukaschek war Mitglied im Kreisauer Kreis, verbrachte nach dem 20. Juli 1944 mehrere Monate in Gefangenschaft und Konzentrationslager, erlebte dabei auch Folter durch die Gestapo. Kurz vor Kriegsende, im Prozess vor dem Volksgerichtshof, wurde Lukaschek wegen mangelnder Beweislast freigesprochen, vgl. Ellmann (2000), insb. S. 36–75. Ellmann, S. 161–167, zeichnet auch oberflächlich die Arbeit als Bundesvertriebenenminister nach, erwähnt die NS-Belastung des unter ihm eingestellten Personals jedoch nicht.

91 BAArch, B 150/3119, Kleberg an Staatssekretär des Innern beim Bundeskanzleramt, 16. 5. 1950.

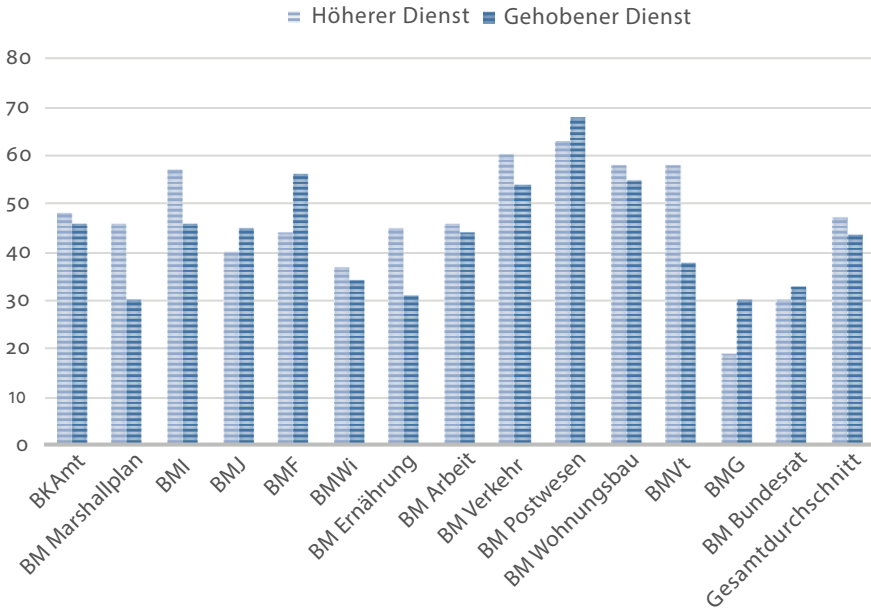


Abb. 1: Anteil ehemaliger Pg. Im höheren bzw. gehobenen Dienst von Obersten Behörden im Jahr 1950 (in %) Darstellung nach BArch, B 136/5116, Zusammenstellung der Mitglieder der früheren NSDAP für alle Ministerien, 21. 6. 1950.

der Wert für den gehobenen Dienst deutlich darüber. Die Bundesministerien für Verkehr und für Postwesen wiesen in beiden Fällen höhere Werte auf. Auch lässt sich bisher nicht erkennen, wie sich die NS-Belastung eines Ministers Oberländer qualitativ auf die Tätigkeiten des BMVt auswirkte. So gehörte das Ministerium zur von Felix Bohr ausgemachten »Kriegsverbrecherlobby«, die in ausländischen Gefängnissen einsitzenden NS-Tätern Unterstützung zukommen ließ.⁹² Das ist zwar eine wichtige Erkenntnis zur westdeutschen Staatsraison in der frühen Nachkriegszeit, jedoch lässt sich eine Verknüpfung zur Führungsebene im BMVt nicht direkt ziehen, zumal diese Aktivitäten seit 1951 schon unter Lukaschek stattfanden.⁹³

Zweitens gilt die spezifische Rekrutierungspolitik, die vor allem Vertriebene bevorzugte, als Einfallstor für den Einfluss der teilweise ebenfalls NS-belasteten Vertriebenenverbände⁹⁴ und deren revisionistische Ziele.⁹⁵ Daran ist richtig, dass der Anteil der durch Vertriebene besetzten Mitarbeiterstellen weit überdurch-

92 Vgl. Bohr (2018), S. 89f., 104, 129.

93 Diesen Sachverhalt übersieht Bohr (2018), S. 89, wenn er für das Jahr 1951 vom »von Theodor Oberländer geführte[n]« BMVt schreibt.

94 Vgl. Schwartz (2013b). Einen Überblick über politische Positionen und Funktionen der Verbände bieten Stickler (2021) sowie Ahonen (2016).

95 Vgl. etwa Stöver (2002), S. 343-360.

schnittliche 81,7 % betrug.⁹⁶ Sie verteilten sich durch einen festen Schlüssel im Verhältnis 3-2-1 auf die vertriebenen Deutschen jenseits von Oder und Neiße, die Deutschen aus dem Sudetenland und schließlich die Deutschen aus dem Baltikum und Südeuropa.⁹⁷ Zugleich entstand der ironische Spitzname des Ministeriums als »Schlesisches Himmelreich«.⁹⁸ Er spiegelt die Einschätzung wider, das BMVt sei durch die Vertriebenenverbände unterwandert worden, die sich schon in der älteren Verwaltungsforschung findet.⁹⁹ Vereinzelt findet sich diese Annahme auch noch in der neueren politikwissenschaftlichen und historischen Forschung.¹⁰⁰ Allerdings war der Verteilungsschlüssel nicht auf das BMVt beschränkt, sondern sollte für alle Behörden des Bundes gelten.¹⁰¹ Neun von 14 weitere Bundesministerien besaßen im Februar 1950 einen wesentlich höheren Anteil Vertriebener als ihnen nach ihrem Bevölkerungsanteil zugekommen wäre. Das Bundesverkehrsministerium wiederum wies unter dem Vorstandsmitglied der Sudetendeutschen Landsmannschaft, Hans-Christoph Seebohm, die niedrigste Besetzung der Stellen mit Vertriebenen auf. Matthias Stickler betont, dass nach diesen Zahlen für die Besetzungspolitik »nicht nur verbandspolitische Ämterpatronage« maßgeblich gewesen sein kann.¹⁰²

Das sind keine Argumente, um personelle Belastungen im BMVt zu ignorieren oder zu negieren, im Gegenteil: Sie können der Ausgangspunkt für jede behördenhistorische Fragestellung sein.¹⁰³ Aber die Frage, wie (weit) sich die Vergangenheit im BMVt auswirkte, können nur qualitative Zugänge beantworten. Sie sind mit dem zugrunde gelegten methodischen Instrumentarium der historischen Behördenforschung und ihrem prosopographischen Schwerpunkt nicht vollständig zu leisten.¹⁰⁴ Einerseits haben Sören Eden, Henry Marx und Ulrike Schulz darauf hingewiesen, dass die eng gesteckten Möglichkeiten einzelnen Mitarbeitern nur wenig

96 Vgl. Beer (2001a), hier S. 215-219.

97 PAM, Allgemeine Korrespondenz/1929-1950, Middelmann an Hamm, 21. 12. 1949.

98 Zit. n. Wengst (1984), S. 167.

99 So im Stil einer *communis opinio* etwa Benzner (1989), S. 166.

100 Vgl. etwa Döhler (2007), S. 75, Anm. 34, der den dem BMVt verliehenen Spitznamen »Schlesisches Himmelreich« aus der Rekrutierung des Personals unter den Ministern Lukaschek und Oberländer als »ehemalige Vertriebenenfunktionäre« herleitet und dies mit der Annahme verknüpft, die Bundesregierung habe deswegen gefürchtet, das BMVt könne zum »Brückenkopf der Vertriebenenverbände im Regierungsapparat« werden. In eine ähnliche Richtung tendiert Unger (2007), S. 94. Sie leitete aus der Person Lukascheks sowie der Zahl der Regierungsdirektoren mit Vertriebeneneigenschaft ab, die Führung des BMVt habe »vollständig in ihren Händen« gelegen – womit sie unspezifisch »die« Vertriebenen umschreibt.

101 BArch, B 136/4698, Beschluss des Deutschen Bundestages betr. Bevorzugte Einstellung von Heimatvertriebenen beim Aufbau der Bundesbehörden, 20. 10. 1949; BArch, B 136/4698, Weickert an Köhler, 25. 11. 1949.

102 Vgl. Stickler (2004), S. 48, Anm. 69 (mit Hintergrund zur Vita Seebohms), S. 200.

103 Vgl. Günther (2021a), S. 330.

104 Vgl. ausführlicher Beer, Güttler und Ruhkopf (2020).

Raum ließen, um ihre ideologischen Überzeugungen in ministerielles Handeln zu gießen – entsprechend sei der Blick auf die Organisation selbst zu richten.¹⁰⁵ Andererseits hat Dominik Rigoll gezeigt, dass Individuen an der entsprechenden Position durchaus Handlungsmacht besaßen, um Verwaltungsprozesse gemäß ihrer überkommenen Weltanschauung zu beeinflussen.¹⁰⁶ Darüber hinaus ist zu fragen: Wie verhält es sich mit Kontinuitäten, die jenseits der Personalakten sichtbar werden? Wie verhält es sich mit unreflektierten Handlungsrouninen jenseits zu erarbeitender Gesetze einerseits und des Behördenalltags andererseits – welche »Maßnahmen« wurden aus der Vergangenheit mitgebracht und konnten weiterhin unbeschadet im politischen Geschäft eingesetzt werden? Schließlich: Wie verhält es sich mit jenen Personen, die in den Ämtern und Behörden nach 1945 arbeiteten, aber keine einschlägigen oder sogar gegensätzliche Biographien besaßen, also »Nicht- und Antinazis«¹⁰⁷ waren? Eine Studie, die das Handeln einer Behörde untersucht und auf Nachwirkungen der Vergangenheit befragt, kann sich also analytisch nicht ausschließlich vom Konzept »NS-Belastung« leiten lassen. Sie muss einen methodischen Zugang wählen, mit dem sich die Bedingungen und die Charakteristika des Verwaltungshandelns herausarbeiten lassen, ohne jedoch die Dimension des Personals zu ignorieren.

3.3. *Transnationalität von Politik im Kalten Krieg*

Das 20. Jahrhundert war, wie Jan Eckel beobachtet hat, nicht allein eine Epoche von Krieg und Unterdrückung, sondern auch von Notlinderung und Weltsicherung. Eine Beobachtung, die freilich nicht ohne die strategischen Hintergedanken der Akteure zu erklären ist.¹⁰⁸ Innerhalb dieses Kontextes, der zugleich mit einer umfassenden Internationalisierung in Politik, Kultur, Gesellschaft und Wirtschaft einherging, ist die von dem ersten Bundeskanzler, Konrad Adenauer, ins Werk gesetzte, aber nicht von ihm allein durchgeführte Politik der Westintegration zu verorten. Sie zielte darauf ab, Westdeutschland im Kontext des Kalten Krieges in die militärischen, ökonomischen und politischen Bündnisstrukturen des »politischen Westens«¹⁰⁹ zu integrieren. Diese »politische Koordinatenverschiebung«

¹⁰⁵ Vgl. Eden, Marx und Schulz (2018), S. 519.

¹⁰⁶ Vgl. Rigoll (2018).

¹⁰⁷ Hier mit Bezug auf das von Bösch und Wirsching (2018b), S. 21 f., Zitat S. 21, ausgemachte Desiderat, dass »angesichts der intensiven Beschäftigung mit der Belastungsproblematik bisweilen die nicht minder interessanten Fragen in den Hintergrund [treten], wer demgegenüber eigentlich die »Nicht- und Antinazis« waren, die seit 1945 rekrutiert wurden, und welche Rolle die weniger Belasteten beim demokratischen Wiederaufbau und im politischen Leben der Bundesrepublik spielten.«

¹⁰⁸ Vgl. Eckel (2015), S. 12.

¹⁰⁹ Ich verstehe unter »Westen« hier die Vorstellung einer politischen Gemeinschaft, die sich im 20. Jahrhundert während der beiden Weltkriege zur Wahrnehmung internationaler Politik-

sollte sowohl der Gefahr einer kommunistischen Invasion durch die Sowjetunion von Außen als auch dem Risiko eines wieder erstarkenden deutschen Nationalismus von Innen vorbeugen. Dazu aber bedurfte es internationaler Akzeptanz, die die Bundesrepublik, in direkter Nachfolge des NS-Regimes, politisch erst wiederherstellen musste.¹¹⁰

Das vermeintlich rein deutsche Thema der Vertriebenenintegration war Bestandteil dieser Bemühungen zur Internationalisierung der Bundesrepublik. Bisher hat der Fokus auf das von den Vertriebenenverbänden lautstark geforderte »Recht auf Heimat«, das sich im Einklang mit der außenpolitischen Position der Bundesregierungen befand, vor allem einer »an ostpolitischen Fragen orientierten Forschung«¹¹¹ Motivation verliehen.¹¹² Vereinzelt haben Historiker:innen explizit die Tätigkeiten des BMVt thematisiert und dazu insbesondere die Publikationen und öffentlichen Aussagen der einzelnen Minister herangezogen. In Zusammenarbeit mit den Vertriebenenverbänden habe das BMVt vor allem hinsichtlich des Unrechts der Vertreibung an das westliche Ausland appelliert und auf den deutschen Rechtsanspruch in den Grenz- und Territorialstreitigkeiten in Ostmitteleuropa gepocht.¹¹³ Daran ist richtig, dass diese Forderungen bis 1969 bzw. 1990 offizieller Teil der bundesdeutschen Staatsraison waren. Die Bundesregierung und das BMVt unterstützten den Anspruch der Vertriebenenverbände auf die verlorenen Ostgebiete offiziell. Allerdings war diese Übereinstimmung auch ein Teil der Strategie Konrad Adenauers, diese Interessengruppen und das mit ihnen verbundene Wähler:innenpotential an die Regierung und damit an die CDU zu binden.¹¹⁴ Die Möglichkeit, mit diesem Thema Stimmen zu gewinnen, gehörte zu den Gründen, weshalb die SPD diesem Kurs bis in die 1960er Jahre folgte.¹¹⁵

Aber das Urteil, dass das ausländische Publikum die Territorialrhetorik nicht verstanden habe,¹¹⁶ übersieht, dass es weniger die Frage nach einer möglichen Rückkehr in die Ostgebiete war, die das BMVt zum zentralen Gegenstand seiner Ausführungen machte. Vielmehr stand die innenpolitische Herausforderung der Integration der Vertriebenen in Westdeutschland im Zentrum. Damit stand das Ministerium nicht allein: Seit Kriegsende versuchten deutsche Kirchenvertreter

konstellationen mit transatlantischer Relevanz herausbildete. Bis 1945 definierte dieses Ordnungskonzept einen Dualismus zwischen einem »demokratischen Westen« und einem »autokratischen« bzw. »faschistischen Deutschland«. Nach 1945 nahm die Sowjetunion bzw. der »Osten« die Rolle des totalitären Antagonisten ein. Diese Definition folgt Trautsch (2017), S. 59–61. Vgl. auch Trautsch (2020), S. 638–642; Llange (2015).

110 Vgl. Kißener (2010).

111 Teuchert (2018), S. 17.

112 Vgl. etwa Stickler (2004), insb. S. 347 ff.; Salzborn (2001).

113 Vgl. Hahn und Hahn (2010), S. 436–443.

114 Vgl. Ahonen (2003).

115 Vgl. Frömel (1999).

116 Vgl. Hahn und Hahn (2010), S. 438.

durch ihre Netzwerke, die Not der Vertriebenen und Flüchtlinge mit Hilfen aus dem Ausland zunächst materiell zu lindern¹¹⁷ – eine Arbeit, die sie nach der ersten Bundestagswahl auf Wunsch und in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung fortsetzten.¹¹⁸ Damit gerät die auf das Ausland bezogene Tätigkeit des BMVt im Rahmen der Vertriebenenthematik ins Blickfeld, die einerseits als Tätigkeit eines politischen Akteurs innerhalb der Geschichte der internationalen Beziehungen der Bundesrepublik eine Rolle spielte. Andererseits erschöpften sich seine Tätigkeiten nicht in der offiziellen, multilateralen Diplomatie, auch weil sie dort kaum stattfanden. Eher agierte das BMVt in anderen Staaten und mit Angehörigen anderer Staaten in Westdeutschland zumeist eine Stufe unterhalb dieser Ebene, also gegenüber Nichtregierungsorganisationen, Medien sowie Privatpersonen samt angeschlossener Netzwerke.¹¹⁹

So betrachtet, erscheinen die Aktivitäten des BMVt als Teil einer transnationalen Geschichte von Transfer und Verflechtung, wenn Menschen, Gegenstände und Ideen vor dem Hintergrund der Vertriebenenfrage nationale Grenzen überwinden.¹²⁰ Der Studie geht es daher nicht allein darum, die politischen Absichten darzustellen, die einer Internationalisierung der deutschen Flüchtlingsfrage zugrunde lagen; im Fokus stehen die beteiligten Akteure auf der substaatlichen Ebene, die in ihrer Rolle als strategische Ankerpunkte, Ideengeber und Orientierungsmarker für die Aktivitäten des BMVt fungierten und damit das Handeln des Ministeriums gegenüber dem Ausland und im Ausland mitformten. Weil diese Wechselbeziehungen auch dazu beitrugen, den in diesem Zeitraum erst zu schaffenden Gegenstand *West Germany* als historisches Produkt zu entwerfen,¹²¹ enthebt die Studie die Geschichte der Vertriebenenintegration ihrem rein innenpolitischen Rahmen.

Als überwölbendes Strukturprinzip der internationalen Ordnung und zugleich Wahrnehmungsmuster transnational agierender Akteure¹²² kam dem Ost-West-Konflikt für das internationale Interesse am deutschen Vertriebenenproblem und das transnationale Handeln des BMVt übergeordnete Bedeutung zu. Er beförderte das (maßgebliche) US-Interesse »an einem stabilen, wirtschaftlich florierenden Weststaat«.¹²³ In der Wahrnehmung der Vertriebenenintegration im In- und Ausland, insbesondere in der Beobachtung der DDR,¹²⁴ äußerte sich der Systemkonflikt in seiner sozialpolitischen Dimension.¹²⁵ Auch das Handeln des BMVt

117 Vgl. etwa Teuchert (2018), S. 145; Rudolph (1984), S. 50 f.

118 Vgl. Ackermann (1995), S. 51–56.

119 Vgl. für die Tätigkeiten des BMVt im internationalen Gepräge das Kap. V.

120 Vgl. Hadler und Middell (2017), S. 21–33; Gassert (2012); Pernau (2011); Patel (2004).

121 Vgl. Bavaj und Steber (2015).

122 Vgl. Eckel (2017), insb. S. 513.

123 Vgl. Beer (2011), S. 116.

124 Vgl. Amos (2011); Amos (2009).

125 Vgl. Stöver (2007), S. 305–314.

stand zwischen den außenpolitischen Koordinaten Westintegration, Wiederaufbau und Kommunismusabwehr. Sollten die bundesdeutsche Gesellschaft und die europäische Ordnung gegenüber der sowjetischen Bedrohung bestehen, musste man Deutschlands Flüchtlingsfrage lösen, musste man die Vertriebenen gesellschaftlich integrieren. Theodor Oberländer brachte diesen Zusammenhang auf die Formel: »Der kalte Krieg [sic!] ist nur durch Eingliederung zu gewinnen und der Waffenkrieg nur durch Vermeidung des kalten Krieges.«¹²⁶ Wenn Corinna Franz schreibt, dass die Wiederherstellung einer Ordnung unter antikommunistischem Vorzeichen den Kompass der Politik Konrad Adenauers bildete und als wesentliche Zielsetzungen für die Innenpolitik neben Kriegsschädenbeseitigung und Lastenausgleich auch die Vertriebeneneingliederung nennt,¹²⁷ dann galt dies auch gleichzeitig in außenpolitischer Hinsicht. Die Studie trägt damit zum vergleichsweise übersichtlichen Forschungsfeld zum Verhältnis von Antikommunismus und politischer Kultur in den bundesdeutschen Regierungsorganisationen bei.¹²⁸ Zugleich differenziert diese Perspektive den Vorgang der Westintegration. Diese war nicht allein das Werk Konrad Adenauers oder der hohen Diplomatie, sondern vollzog sich auf mehreren Ebenen und in kleinen, aber stetigen Schritten – und die Vertriebenenfrage war ein Baustein dieser politischen Strategie. Das BMVt war, zusammen mit den anderen Bundesministerien in den 1950er Jahren, an ihrer Umsetzung beteiligt. Mit dieser transnationalen Ausrichtung, so das Anliegen der Studie, lässt sich der dominierende Bezug von Vertriebenengeschichte, Ostpolitik und Nachgeschichte des Nationalsozialismus ergänzen und besser in die Gesamtgeschichte der Bundesrepublik einbetten.¹²⁹

126 BArch, B 150/1153/1, Theodor Oberländer, Was ist Eingliederung? Vortrag auf der Generalversammlung der Europäischen Forschungsgruppe in München, 2. 10. 1952, Bl. 2. Diese Formel nutzte Oberländer 1955 auch gegenüber dem ehemaligen US-Hochkommissar John J. McCloy, wenn er betonte: »[T]he refugee problem should be considered as part of the cold war.« Zit. n. Wachs (2000), S. 342.

127 Vgl. Franz (2014), S. 151.

128 Vgl. Großmann (2016); Creuzberger (2014), S. 103 f. Vgl. für erste Ergebnisse in dieser Richtung einzelne Beiträge in Bösch und Wirsching (2018d).

129 Ich folge hier den Beobachtungen von Levsen und Torp (2016), S. 9–13, die als dominierende und damit das Narrativ der deutschen Geschichtsschreibung bereits einschränkende Bezugspunkte den Nationalsozialismus und das Ankommen der Bundesrepublik im Westen ausmachen.

4. Ordnungskonzepte und Politisches Verwalten. Analyserahmen

Die Verwaltung ist omnipräsent. Ihr Handeln bleibt oft unsichtbar, vollzieht sich meist lautlos, ist aber für die täglich ablaufenden Prozesse in der Öffentlichkeit und dem sie umgebenden staatlichen Gehäuse unentbehrlich.¹³⁰ In ihrer Gesamtheit erscheint »die« Verwaltung einerseits als Tatbestand, als *Institution* innerhalb des modernen Staats – scheinbar eine statische, gegebene und überzeitlich ausgebildete administrative Struktur.¹³¹ Konkretisiert an der einzelnen Behörde ist sie jedoch eine im Zusammenspiel von Akteuren, Gegenständen und Verfahrensweisen hervorgebrachte und damit historizitäre *Organisation*. Dieser Unterschied macht »Verwaltung« konkret fassbar und weist auf ihre Eigenschaften »als grundsätzlich wandelbare, offene Struktur-, Diskurs- und Praxisgebilde« hin.¹³² Diese analytische Vorannahme öffnet den Raum, um mit der Frage nach Ideen, Praktiken sowie politischen und gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen das Handeln der Verwaltung zu historisieren.

Dafür sind jedoch begriffliche Vorklärungen und Abgrenzungen notwendig, insbesondere gegenüber dem disziplinübergreifend beliebten Begriff »Verwaltungshandeln«. In der verwaltungswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Literatur umschreibt der Terminus recht allgemein alles, was Verwaltungen und Behörden tun oder tun sollen.¹³³ Als Subsumtionsbegriff mit unscharfer analytischer Spannweite erwächst daraus weder eine genauere Beschreibung, noch gibt er die Möglichkeit zu einer schärferen Definition.¹³⁴ Ähnlich wie die Verwaltung selbst, lässt sich ihr Handeln offenbar »nicht klar definieren, sondern nur beschreiben«.¹³⁵ Die historische Behördenforschung konzentriert sich zumeist auf die Analyse der »Verwaltungskultur«.¹³⁶ Sie interessiert sich beim Handeln der

130 Vgl. Ehlers (2016), S. 7. Aus historischer Perspektive vgl. Raphael (2000). Mit Blick auf die spezifische Flüchtlingsverwaltung nach 1945 vgl. bereits Ellwein (1987), S. 208.

131 Kugele (?1978), S. 61 bleibt etwa innerhalb dieser strukturellen Dimension, wenn er Verwaltung mit Maunz zum einen als »funktionell«, also als von politischen Entscheidungen begrenzte allgemeine »Staatstätigkeit zur Gestaltung der Angelegenheiten« von Gruppen und Individuen, zum anderen als »organisatorisch«, also als »Einrichtungen der Exekutive, die die Verwaltung im funktionellen Sinne vollziehen«, definiert.

132 In Abgrenzung zum New Institutionalism (Hall/Taylor) folge ich hier Böick und Schmeer (2020), insb. S. 9-12, für die so vorgenommene Unterscheidung zwischen Institution und Organisation in der Zeitgeschichte. Zitat S. 51.

133 Vgl. nur die sonst sehr instruktive Einführung von Seibel (?2017).

134 Frank Bösch und Andreas Wirsching bspw. nennen diverse Begriffsmuster, etwa »Politikfelder«, »politische Arbeit«, »politische Handlungen«, »Sachpolitik«, »das politische Handeln«, vgl. Bösch und Wirsching (2018b), S. 14, 23 f., S. 14, 23 f. und Bösch/Wirsching (2018a), S. 743 f.

135 Hier mit Bezug auf Ernst Forsthoff nach Franz (2013), S. 20.

136 Vgl. Becker (2003); Fisch (2000).

Behörden für den *bureaucratic mind*, also mentale, soziale und prozessuale Interaktionen im Gepräge der Verwaltungen, teilweise im diachronen Vergleich.¹³⁷

Davon grenzt sich diese Studie jedoch begrifflich ab und folgt der zunächst technisch anmutenden Perspektive des Verwaltungsrechts. Es kennt das »Verwaltungshandeln« als Terminus und spricht von »Handlungsformen« der Verwaltung. Dabei zerfallen diese Formen in zwei brauchbare Kategorien, die »Entscheidung« und die »Tathandlung«.¹³⁸ Mit ersterer erfasst das Verwaltungsrecht den Akt der Rechtssetzung, etwa durch Verordnungen oder Erlasse, das Abschließen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages oder das Durchführen des sogenannten Verwaltungsaktes. Das meint die hoheitliche Regelung eines Einzelfalls, also etwa eine Baugenehmigung, einen Steuerbescheid oder auch die Ernennung zum ordentlichen Professor.¹³⁹ Die zweite Kategorie ist etwas unscheinbarer, aber bekannt als »Realakt« samt weiterer Beschreibungsfacetten.¹⁴⁰ Dieser Begriff erfasst die Handlungen einer Verwaltung, die keine Regelungsabsicht enthalten. Das meint etwa die Auszahlung von Geld, die Reparatur einer Verkehrsampel oder das Ausrücken der Feuerwehr, um einen Brand zu löschen.¹⁴¹ Der (Verwaltungs-) Realakt zielt demnach »nicht auf einen Rechtserfolg, sondern auf einen *tatsächlichen* Erfolg«.¹⁴² Wenn ein Ministerium einen Ratgeber plante oder druckte, einen wissenschaftlichen Mitarbeiterstab berief oder ein Angehöriger der Behörde eine Auslandsreise durchführte, waren dies Tathandlungen mit einem definierten Ziel.¹⁴³ Jenseits der internen Arbeitsabläufe, Rituale sowie materiellen Aspekte einer Verwaltungskultur und abgegrenzt vom rechtlich-normierenden Verwaltungsvollzug versteht die Studie »Verwaltungshandeln« als Analysekategorie für alle Phänomene, in denen eine Verwaltung konkret aktiv wird, um ein im weitesten Sinne *materielles* Ziel zu erreichen. Das wirkt im Fall des BMVt als Oberster Bundesbehörde ohne administrativen Unterbau zunächst kontraintuitiv. Doch macht das Charakteristikum des »Sonderministeriums« eine Konzentration auf seine »Tathandlungen« sinnvoll, weil dem BMVt in den allermeisten Fällen keine Entscheidungsgewalt zukam.

Weil die juristische Normenwirklichkeit die normative Ebene wiedergibt und wiedergeben soll, fehlt in ihr ein grundsätzlicher Hinweis darauf, dass sowohl dem »Verwaltungsakt« wie dem »Realakt« immer auch politische Deutungen von Wirklichkeit inhärent sind. Gerade aus historiographischer Perspektive reicht es dann nicht aus, immer erneut festzustellen, dass Verwaltung die alltägliche Form

137 Vgl. etwa Günther (2020) sowie Günther et al. (2018); Bösch und Wirsching (2018b), S. 19 f.

138 Vgl. Remmert (2016b), S. 570, Zitate ebd.

139 Vgl. Ruffert (2016), S. 653.

140 Neben dem »Realakt« existieren etwa: »[T]atsächliche Verwaltungshandlung«, »schlichtes Verwaltungshandeln«, »schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln«, »nicht förmliches Verwaltungshandeln«, vgl. mit entsprechenden Nachweisen Kment (2010), S. 683 f., Zitate ebd.

141 Vgl. Seibel (?2017), S. 186-188; Remmert (2016a), S. 794 f.

142 Kment (2010), S. 684. Herv. i. O.

143 Vgl. dazu aus rechtswissenschaftlicher Perspektive bereits Jellinek (?1929), S. 21.

der Herrschaft ist.¹⁴⁴ Dies gilt insbesondere für die Spitzen von Ministerialbürokratien, etwa die deutschen Reichsministerien vor 1945 und die deutsch-deutschen Bundes- bzw. Staatsministerien nach 1945. Sie erscheinen zwar einerseits als Inbegriff von Verwaltung: Sie übernehmen klassische Aufgaben der *Exekutive* und erarbeiten Vorlagen für Gesetze, Verordnungen und Vorschriften; als Teil der *Administrative* kontrollieren und steuern sie nachgeordnete Verwaltungsbehörden. Andererseits stehen diese Obersten Behörden oberhalb der »Reinform« Öffentlicher Verwaltung,¹⁴⁵ gehören auch zur politisch denkenden und handelnden Regierung. Diese Besonderheit nennt das Verwaltungsrecht *Gubernative* und beschreibt damit die Aufgabe der Regierungsorgane als »Vermittlung von Vorgaben politischer Leitung für den Verwaltungsvollzug«. Diese Aufgabe macht die »Besonderheit der Regierung« aus und erklärt sie auf Grundlage des damit in Verbindung stehenden Kollektivs von »Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip« zu einem »besonderen Akteur politischer Führung«.¹⁴⁶

Dergestalt verwischen die Ministerien als Hybride die Grenzen zwischen dem Aspekt der Verwaltung *als Verwaltung* und dem Aspekt der Verwaltung *als Träger und Organe eines politischen Willens* innerhalb des Staatsapparates. Vielfach überwiegt in der Beschäftigung mit »Verwaltung« jedoch eine Fokussierung auf den ersten Aspekt. Dies ist vermutlich dem Begriff als Substantiv geschuldet und nimmt Verwaltung als vermeintlich statisches und apolitisches Phänomen in den Fokus. Aber unpolitische Behörden dürften ebenso wenig existieren wie »unpolitische« Beamte.¹⁴⁷ Dieser Vorstellung liegt die Trennung zwischen »Regierungstätigkeit« und »Verwaltungstätigkeit« zugrunde, sie verweist damit auf den Weber'schen Typus der Staatsverwaltung. Eine Unterscheidung, die jedoch, so bemerkt Klaus-Gert Lutterbeck, dem Verständnisswandel der Verwaltung zwischen dem 18. und 20. Jahrhundert nicht angepasst worden ist.¹⁴⁸

Stefan Haas und Mark Hengerer haben für diese historisch gewachsene Verflechtung mit ihren Auswirkungen auf die Organisation von Gesellschaft durch Herrschaft anstelle der »Verwaltung« den Begriff des »politisch-administrativen Systems« vorgeschlagen. Sie betonen so die Rolle der Bürokratie als dynamischer

144 Im Sinne des bekannten Originals: »Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung«, Weber (1972), S. 586.

145 Als eine solche bezeichnet Seibel (2017), S. 15, jene Verwaltungseinrichtungen, die am »Vollzug von Gesetzen außerhalb der Justiz« beteiligt sind, etwa »Einwohnermeldeämter, Regierungspräsidien, Finanzämter, Kraftfahrzeugzulassungsstellen oder die Dienststellen einer Gemeindeverwaltung beziehungsweise eines Landratsamtes«. Interessant ist, dass Seibel hier nur Beispiele der Kommunal- und Landesebene nennt, die Bundesebene aber auslässt.

146 Vgl. Hoffmann-Riem (2012), S. 712, Zitate ebd.

147 Vgl. Sälter (2021), S. 433, auch Kugele (1978), S. 61.

148 Vgl. Lutterbeck (2003), S. 337 f. Vgl. aus dem Blickwinkel der Politikwissenschaft nur Döhler (2015), S. 71.

und vermittelnder Faktor insgesamt.¹⁴⁹ Neuere Forschungen richten den Blick verstärkt auf den zweiten Aspekt, die Tätigkeit der Verwaltung, als gleichsam politischen wie historizitären und damit kulturgeschichtlichen Untersuchungsgegenstand.¹⁵⁰ Das Verwaltungshandeln ruht, so lässt sich mit Gabriele Metzler vermuten, nicht auf einem präsentistischen Kausalitätsprinzip, sondern ist bedingt durch Ideen und Praktiken, die die politischen Akteure aufgrund ihrer Sozialisation in der Zeit als sinnvoll erachteten und die so je eigene »Konzeptionen politischen Handelns« prägten.¹⁵¹ Auf die historische Behördenforschung und das BMVt gewendet, wäre dann zu fragen: Wie gestaltete sich »das Verwalten« des Ministeriums – und warum? Die vorliegende Studie strebt an, diese Perspektive einer politischen Kulturgeschichte des Verwaltens zu erschließen und schlägt hierzu *Ordnungskonzepte und Politisches Verwalten* als methodischen Analyse-rahmen vor.

Dazu ist es notwendig, das Forschungsparadigma des stählernen Gehäuses der Verwaltungsgeschichte mit ihrer Beschränkung auf »Normen, Disziplin und rationalisierte Verfahren« zu erweitern. Peter Becker hat sich im Anschluss an Patrick Joyce und dessen Begriff der *connectivity* dafür ausgesprochen, sich auf die »vielfältigen Vernetzungen von Menschen, Dingen und Verfahren« zu stützen.¹⁵² Dieser Vorschlag lässt sich in ein mehrdimensionales Forschungsdesign übersetzen, das der Term *Ordnungskonzepte* auf den Begriff bringt. Methodisch vereint er die Zugänge der *Neuen Ideengeschichte* und der *Kulturgeschichte der Politik*. Erstere untersucht mit der Übernahme des kulturwissenschaftlichen Modus Operandi die »wirklichkeitskonstruierende Kraft« von Ideen als Denk- und Symbolsystemen innerhalb des gesellschaftlichen Prozesses.¹⁵³ Zweitere befindet sich auf einer ähnlichen kulturwissenschaftlichen Wellenlänge, fragt aber nach Vermittlern des Politischen.¹⁵⁴ Ariane Leendertz hat diese Umsetzung als »Konkretion« gefasst, um zu betonen, dass Ideen ihre Wirkung nicht unmittelbar in der Wirklichkeit entfalten, sondern sich in Begriffen, Institutionen und Diskursen verdichten oder eine »Verwirklichung beispielsweise auf den Ebenen politisch-administrativen oder gesellschaftlichen Handelns« erfahren.¹⁵⁵ Beide Zugänge zu kombinieren bedeutet, nach konkreten Formen und Prozessen der Ordnungsbegründung und Vermittlung des Politischen im Handeln von Behörden gleichzeitig fragen zu können. Damit wagt auch diese Studie den methodischen Eklektizismus,¹⁵⁶ um

149 Vgl. Haas und Hengerer (2008), Zitat S. 9.

150 Vgl. Becker (2016).

151 Vgl. Metzler (2005), S. 16–21.

152 Vgl. Becker (2016), hier S. 19–21, Zitate S. 20. Becker bezieht sich auf Joyce (2013).

153 Vgl. aktuell Goering (2017b); Raphael (2009), S. 26, Zitat ebd.

154 Vgl. konzise Mergel (2012).

155 Vgl. Leendertz (2008), S. 13 f., Zitat S. 14.

156 In Anlehnung an Dörnemann (2019), S. 6, Leendertz (2008), S. 15 und Nolte (2000), S. 18. Zur Methodenvielfalt und der Spannbreite möglicher Ansätze vgl. Bachmann-Medick (2018).

der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und den Erkenntnisinteressen gerecht zu werden. Beide Zugänge müssen außerdem immer an die »harten« Kategorien der »alten« Politikgeschichte gekoppelt sein, die Interessen, Machtverhältnisse, Eigensinn und Handlungsmotivationen der Akteure miteinbezieht.¹⁵⁷ Anders gesagt: Die »Wirkungsmächtigkeit«¹⁵⁸ von Ideen muss in der historischen Wirklichkeit der Akteure sichtbar werden. Der Vorschlag von Becker bietet hierfür einen geeigneten Analyserahmen:

Menschen. Politische Kultur beschränkt sich nicht auf Normen, sondern bezieht die »durch Interessen geleitete politische Lebenspraxis handelnder, denkender, fühlender Akteure«¹⁵⁹ mit ein. Die Biographien von Menschen erschöpfen sich jedoch nicht in ihrer Sozialisation oder ihrem Beruf. Es sind die Ideen der Menschen als Imaginationen des Sozialen, die an der Konstruktion von Wirklichkeit und damit am »making and unmaking of society« mitwirken,¹⁶⁰ und zwar dann, wenn sie in ein zeit- und raumbundenes »web of belief« eingelassen sind und auf diese Weise zeitgenössisch als logisch und konsistent erscheinen.¹⁶¹ Ideen und Vorstellungen, die die Angehörigen des BMVt mit in ihre Arbeit einbrachten und die sich in Konkretionen niederschlugen, lassen sich so auf ihre Kontinuitäten prüfen.

Dinge. Politik und Politisches besitzen auch eine materielle Form. Ohne die Zirkulation von Menschen und Dingen kann, so Frank Trentmann, politische Kommunikation nicht gedacht werden. Dies trifft auf symbolisch aufgeladene Dinge genauso zu wie auf die Materialität von Karten oder Statistiken, die für das Regieren im gouvernementalen Staat unerlässlich sind. Ähnlich verhält es sich mit Bildern, die politische Konzepte mithilfe von Symbolsystemen visualisieren und, so fasst es Bettina Brandt, eine genuin politische Technologie werden können.¹⁶² Dies gilt insbesondere für wissenschaftliche Visualisierungen als »logische Bilder«.¹⁶³ Sie umfassen neben Karten auch Diagramme, Graphiken und insbesondere Statistiken, wie die Arbeiten Sybille Nikolows oder der aktuelle Versuch einer »Kulturgeschichte der Statistik« veranschaulichen.¹⁶⁴ Schrift-, Bild- und auch Audio-medien nehmen darüber hinaus in der Moderne, in der Kommunikation in der

157 Der hier zugrunde gelegte Politikbegriff folgt damit Eckel (²2015), S. 26, der eine Mischung aus »Sprechen und Rhetorik, Ideen und Diskurse[n], Praktiken, Effekte[n]« annimmt.

158 Raphael (2009), S. 12.

159 Rohe (1990), S. 333.

160 Vgl. Moyn (2014), S. 113-116, Zitat S. 116.

161 Vgl. Bevir (1999). Für eine Zusammenfassung von Bevirs Überlegungen und den Hinweis auf das »web of belief« als Kernstück von Bevirs Geschichte von Überzeugungen vgl. Bavaj (2010), S. 7.

162 Vgl. Trentmann (2013), S. 397-404; Brandt (2013). Mit Bezug auf Medien, unter denen sich aber auch Dinge im Sinne Trentmanns fassen lassen, vgl. Frevert (2004), S. 8-10.

163 Am empirischen Beispiel Laba (2017), S. 184.

164 Vgl. Nikolow (2006); Nikolow (2002b); Haas, Schneider und Bilo (2019).

Regel unter Abwesenden geschieht, eine Brückenfunktion ein. Zugleich ist die Rezeption jener Kommunikation offener und daher schwerer zu kontrollieren, was eine dichte und möglichst enge Steuerung durch den Sender voraussetzt.¹⁶⁵ Das BMVt zeichnete sich in nicht geringem Maße durch die Nutzung und Kontrolle solcher Technologien aus, weswegen sie eine besondere Beachtung als Quellen verdienen.

Verfahren. Das »Konstruktionswirken« von Ideen und Vorstellungen bleibt nicht auf Texte als Deutungen der Wirklichkeit beschränkt, es findet sich darüber hinaus in den Praktiken, die diese Deutungen erst herstellen.¹⁶⁶ Die Praktiken werden verstanden als prozessuales Vollziehen von einzelnen Handlungen, die über den Einzelfall hinausgehen und damit Routine sind.¹⁶⁷ Hier findet sich auch der Bezug zum Handeln einer Verwaltung als Praxis wieder, wenn sich »eine Reihe von Realakten zu einer faktischen Verfahrensroutine verdichten«.¹⁶⁸ Dies erfordert, sich im Sinne Carlo Ginzburgs auf Indizien als Spuren in den Quellen zu stützen.¹⁶⁹ Denn Praktiken sind Routine; sie werden nicht *kommentiert*, sondern *ausgeführt* – und eben das wird nicht verschriftlicht. Lutterbeck hat am Beispiel der Politikfelder von Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie Stadtplanung herausgearbeitet, wie die Strasbourger Stadtverwaltung in diesen Feldern Praktiken implementierte, die auf die Leitkonzeption einer Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit zurückzuführen waren.¹⁷⁰ Wie zu zeigen sein wird, lassen sich die im BMVt angewendeten Verfahren der politischen Kommunikation auf Kontinuitäten in diesen Praktiken prüfen.

Auf diese Weise vereint der analytische Rahmen mehrere Zugriffe der politischen Kulturgeschichte mit ihrer Konzentration auf den Kommunikationsaspekt von Politik.¹⁷¹ Er versteht Verwaltung als »genuine[n] Teil des politischen Prozesses«¹⁷² und verschaltet sie mit der historischen Behördenforschung: Indem die Studie die Tätigkeiten des BMVt semantisch mit dem Verb »Verwalten« erfasst, nimmt sie die angedeutete, nicht statische, sondern komplexe Wirklichkeit des Behördenhandelns aus Interessen, Ideen und Praktiken ernst. Der Terminus »Ordnungskonzepte« beschreibt dann die Prämissen der Aktivitäten im BMVt; einerseits als zugrundeliegende Ideen, andererseits als daraus abgeleitete Praktiken.¹⁷³ Der Terminus »Politisches Verwalten« erfasst die Aktivitäten des BMVt

165 Vgl. Frevert (2005), S. 17 f.

166 Vgl. Goering (2017a), S. 48, Zitat ebd.

167 Vgl. die Definition bei Schatzki (2002), S. 71.

168 Kersten (2014), S. 242.

169 Vgl. Ginzburg (1988), insb. S. 87–117.

170 Vgl. Lutterbeck (2003).

171 Vgl. Haas (2014); Steinmetz und Haupt (2013); Frevert (2005).

172 Haas und Hengerer (2008), S. 10.

173 Gegenstand und Fragestellung folgend, werden Gegenübertragungen von Praktiken auf Ideen, wie sie die moderne historische Praxeologie betont, hier weitestgehend ausgelassen.

selbst und betont die Funktion von Verwaltungen als politische Akteure. *Ordnungskonzepte und Politisches Verwalten* bilden den analytischen Rahmen, um eine Kulturgeschichte des Verwaltens, hier des Bundesvertriebenenministeriums, zu erzählen. Mit dem Fokus auf Ideen und Praktiken ergänzt die Studie den dominierenden einzelbiographischen oder prosopographischen Zugang der historischen Behördenforschung und möchte so deren qualitative Erweiterung in Richtung einer Neuen Verwaltungsgeschichte leisten.

5. Quellen – Untersuchungszeitraum – Struktur

5.1 Quellen

Als Politikfeld verlief die Vertriebenenintegration quer zu Zuständigkeiten und der Organisation von Ministerien. Seine Bedeutung ergab sich aus der schieren Zahl an Menschen und dem geopolitischen Kontext am Ende des Krieges. Es berührte potentiell jeden gesellschaftlichen Bereich und hat unüberblickbaren archivalischen Niederschlag produziert. Aus dieser Grundeinsicht gingen die Archivrecherchen vom BMVt als Zentrum aus. Weitere Überlieferungen wurden in Bezug auf ihren Erkenntniswert für die Studie geprüft, weiterverfolgt oder fallengelassen. Dieses Vorgehen birgt das Risiko, so Lutz Raphael, zu verkennen, »dass die Archive und ihre Quellen selbst das Produkt staatlicher Tätigkeit sind und den Blick des Staates auf seine Umwelt wiedergeben«.¹⁷⁴ Dem tritt die Studie zum einen mit dem methodischen Zugang des Politischen Verwaltens entgegen, der das Behördenhandeln nicht mit dem Ablauf der Geschichte gleichsetzt, sondern nach den historischen Bedingungen fahndet, die jenes Handeln erst hervorbrachten. Zum anderen aber lässt sich die Mahnung Raphaels auch als Hinweis auf die Perspektive einer kulturgeschichtlich informierten Politikgeschichte lesen: Es ist genau dieser *staatliche Blick*, verstanden als Sehepunkt auf ein Problem, der interessiert – als Quelle dieser Wahrnehmung lässt sich staatliche Überlieferung auf Problemidentifikationen, Begründungszusammenhänge, Handlungskonzepte, Zielformulierungen, kurz: das Denken und Handeln der Akteure analysieren. Auf diese Weise lässt sich herauspräparieren, wie und warum im BMVt über die Flüchtlingsfrage gedacht wurde und in welcher Weise daraus politisches Handeln abgeleitet wurde.

Vor diesen Prämissen gliedert sich der Quellenkorpus in eine Bundesebene, eine Landes- und Organisationsebene, eine Individualebene sowie die Ebene gedruckter Quellen. Den Kern dieses Korpus bildet dann die Überlieferung im Bundesarchiv (BArch) Koblenz mit dem Bestand »Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte« (B 150). Obwohl die Bearbeitung

¹⁷⁴ Vgl. Raphael (²2010), S. 139, Zitat ebd.

dieses Bestandes 1987 abgeschlossen wurde, zieht ihn die historische Forschung bislang nur für spezifische Themenkomplexe heran, in denen das BMVt eine größere oder kleinere Rolle spielte. Größere inhaltliche Auswertungen sind bislang ausgeblieben. Ein Grund dafür mögen die Auswirkungen der volatilen Struktur des »Sonderministeriums« sein. Insbesondere in der Ära Lukaschek scheint die Zusammenarbeit innerhalb des BMVt dysfunktional gewesen zu sein, wie eine interne Untersuchung des Bundeskanzleramts im November 1952 feststellte.¹⁷⁵ Diese internen Zuständigkeitskonflikte – Auseinandersetzungen lassen sich noch 1959 nachweisen¹⁷⁶ – spiegeln sich in dem für eine Oberste Bundesbehörde der Bundesrepublik Deutschland ungewöhnlich ungeordneten Zustand des Bestandes. Entsprechend ist die Überlieferung geprägt,¹⁷⁷ in der immer wieder größere Materialzusammenhänge fehlen.¹⁷⁸ Spezifische Themen lassen sich über die Verschlagwortung gut identifizieren, größere Zusammenhänge dafür umso schwieriger erkennen. Eine stellenweise detaillierte Darstellung der Quellen war daher notwendig, um Gegenstand und Fragestellung gerecht zu werden.

Komplementärüberlieferungen anderer Bundesbehörden wurden ebenfalls herangezogen. Sie zeigen, dass das Ministerium in die Entscheidungen und Abläufe im Apparat der Bundesregierung auf mehreren Ebenen eingebunden war. Zugleich machen sie die Konkurrenzsituationen und die Grenzen des BMVt sichtbar und kompensieren auch Lücken in der Überlieferung des Ministeriums. Eingang in diese Studie haben Bestände des Bundesministeriums des Innern (B 106),¹⁷⁹ des Bundespräsidialamts (B 122), des Statistischen Bundesamts (B 128, StBA), des Bundeskanzleramts (B 136, BKAmt), des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (B 145), des Instituts für Raumforschung als Vorgängerbehörde des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (B 167, IfR), der Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen (B 373) sowie, punktuell, der noch größtenteils unerschlossene Bestand der Ostakademie Lüneburg als ein mit Bundesmitteln gefördertes Forschungsinstitut (B 476, OAL) gefunden. Vereinzelt wurden Quellen des Frankfurter Wirtschaftsrats (Z 3), des Personalamts (Z 11) und der Direktoralkanzlei (Z 13) für die Zwischenphase der Besatzungszeit herangezogen.

175 BArch, B 136/50399, Geheimer Untersuchungsbericht Petz zum BMVt, 12. 11. 1952, Bl. 6-7.

176 BArch, B 150/2756/1, Arke an Ruhenstroth, 26. 3. 1959, Bl. 1.

177 Als Gegenbeispiel mag die vorbildliche Aktenordnung des Bestandes zum Bundeskanzleramt (BArch, B 136) gelten.

178 Hier sei auf den Nachweis über ein Paket verwiesen, das 1960 ins BMVt gelangte und wesentliches Material über die sog. »Forschungsgruppe Eingliederung« enthielt, jedoch verschollen ist, vgl. dazu Kap. IV.4.

179 Hier ist teilweise auch Material des BMVt selbst enthalten: Nach der Auflösung des BMVt 1969 wurde es als Hauptabteilung ins BMI überführt, wodurch diese Teilüberlieferung zustande kommt.

Da das BMVt auch in die Außenpolitik der Bundesrepublik eingebunden war und dabei teilweise mit dem Auswärtigen Amt zusammenarbeitete, waren die im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes Berlin (PA AA) verwahrten Bestände aufschlussreich. Weil die Evangelische Kirche in Deutschland ebenfalls auf Bundesebene angesiedelt ist und als Kommunikations- und Arbeitspartner für das BMVt fungierte, wurden die Bestände des Evangelischen Zentralarchivs (EZA) ebenfalls herangezogen. Vereinzelt wurde auf die Überlieferung des in Philadelphia befindlichen Archivs des *American Friends Service Committee* (AFSC Archives) zurückgegriffen. Zuletzt sei hier auch auf einzelne Dokumente des US-amerikanischen Auslandsgeheimdienstes, der *Central Intelligence Agency* (CIA), hingewiesen. Sie waren im online verfügbaren *Electronic Reading Room* (ERR-CIA) einsehbar,¹⁸⁰ der gemäß des *Freedom of Information Act* freigegebene Bestände listet.

Weiterhin wurden Personalakten des BMVt (PERS 101) genutzt, die ebenfalls in Koblenz zugänglich sind. Außerdem wurden wegen der NS-Vergangenheit relevanter Personen Personalakten der entsprechenden Reichsbehörden sowie personenbezogene Unterlagen der SS und SA im Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde (BArch B) eingesehen. Schließlich konnten einzelne Personalakten aus den Beständen der Wehrmacht (PERS 6) im Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg (BArch MA), eine relevante Personalakte aus dem Hauptstaatsarchiv Weimar des Landesarchivs Thüringen (LATH-HstAW) und einige wenige Dokumente aus dem Stadtarchiv Freising (StadtAFS) genutzt werden. Einzelne Dokumente waren im Generallandesarchiv Karlsruhe (GLAK) auffindbar. Daneben wurden im Landesarchiv Schleswig-Holstein (LASH) die Personalakten diverser Angehöriger der Universität Kiel, die im Umfeld der Wissenschaftspolitik des Ministeriums zu verorten sind, gesichtet. Einige wenige Funde konnten in den Beständen der bayerischen Landesflüchtlingsverwaltung (LaFlüVerw) des Bayerischen Hauptstaatsarchivs in München (BayHStA) gemacht werden.

Schließlich fußt die Studie auf einer ganzen Reihe wissenschaftlicher und privater Nachlässe, deren Materialien die Mitarbeit und Wahrnehmung dieser Mitarbeit von Personen innerhalb und in Zusammenarbeit mit dem BMVt dokumentieren. Überraschend wenig verwertbares Material hielt der Nachlass des langjährigen Staatssekretärs Peter Paul Nahm im Archiv für Christlich-Demokratische Politik in St. Augustin (ACDP) bereit. Weitere verwendete Materialien waren im BayHStA, im BArch, im Archiv des Instituts für Kultur und Geschichte der Deutschen in Nordosteuropa (AIKGN), im Archiv der Max-Planck-Gesellschaft Berlin (AMPG), im Herder-Institut für historische Ostmitteleuropaforschung Marburg (DSHI), im Institut für Volkskunde der Deutschen des östlichen Europa in Freiburg (IVDE), im Salzburger Landesarchiv (SLA), im Staatsarchiv Hamburg (StAH), im Stadtarchiv Lüneburg (StadtALg) sowie in der Zentralbibliothek für

180 Die Dokumente sind entsprechend gekennzeichnet und mit einem Link versehen, der die Überprüfung gestattet.

Wirtschaftswissenschaft am Institut für Weltwirtschaft Kiel (ZBW) zu finden. Der Nachlass Theodor Oberländers, der laut der Aussage Philipp-Christian Wachs »etliche Dokumente von hohem zeithistorischen Wert«¹⁸¹ birgt, befindet sich in Privatbesitz. Er konnte exploriert werden, war aber letztlich nicht zugänglich.¹⁸² Besondere Bedeutung kommt schließlich dem Nachlass von Werner Middelman zu, der als Ministerialdirigent und Abteilungsleiter zwischen 1949 und 1961 im BMVt tätig war. Der Nachlass enthält umfangreiche amtliche wie private Aufzeichnungen. Diese Akten und Korrespondenzen befinden sich einerseits im Archiv des Instituts für donauschwäbische Geschichte und Landeskunde Tübingen (AIdGL) und andererseits im Privatarchiv Middelman (PAM) im Besitz der Familie. Dieser bisher ungenutzte Nachlass bietet die Möglichkeit, das Innenleben des Ministeriums aus einer seltenen Außenperspektive jenseits der ausschließlichen Aktenüberlieferung zu erforschen.

Auch gedruckte Quellen fanden für diese Studie Verwendung. Dazu gehören punktuell Quelleneditionen, etwa zur Vorgeschichte und zur Außenpolitik der Bundesrepublik, die Kabinettsprotokolle und stenographierten Berichte der Verhandlungen im Bundestag und ihrer Drucksachen. Im Besonderen sind hier die zahlreichen Publikationen, im weitesten Sinne graue Literatur wie etwa Informationsmaterialien, Broschüren, Karten, Ratgeber, zu nennen, die das BMVt selbst produzierte und herausgab, bei anderen Organisationen erwarb und verteilte oder durch andere Stellen herstellen ließ.¹⁸³ Weiterhin sind hier auch wissenschaftliche Publikationen zu nennen, insbesondere das 1959 erschienene, dreibändige Werk *Die Vertriebenen in Westdeutschland*.¹⁸⁴

5.2 Untersuchungszeitraum

Der Quellenkorpus resultiert aus der Konzentration auf die Wirkungsphase des Ministeriums zwischen Staatsgründung und Mauerbau; allerdings erfasst die Studie auch Quellen vor und nach diesem Zeitraum, um dessen Bewertung durch die Zeitgenossen besser greifen zu können. Den Grenzen dieses Untersuchungszeitraums liegen ereignishistorische und erkenntnisstrategische Überlegungen zugrunde. Während das Argument für den Beginn des Zeitraums auf der Hand liegt – das Ministerium nahm am 21. September 1949 offiziell seine Arbeit auf¹⁸⁵ – bedarf sein Ende näherer Erläuterung, da der Wirkungszeitraum des BMVt bis 1969 fort dauerte. Mathias Beer verortet das politische Wirken des Ministeriums mit einer Vorphase unter Lukaschek und einer Hochphase unter Oberländer

181 Wachs (2000), S. 515.

182 Vgl. Mail Christian Oberländers an Mathias Beer, 6. 11. 2019 (Projektakten am IdGL).

183 Da es sich um publiziertes Material handelt, ist es im Verzeichnis gedruckter Quellen und Literatur aufgenommen. Für einen Schwerpunkt der Analyse vgl. etwa Kap. IV.2.

184 Vgl. Lemberg und Edding (1959). Vgl. hierzu Kap. IV.3.

185 Vgl. Hoffmann (2003), S. 401.

zwischen 1949 und 1960, während danach, wie die häufigen Wechsel der Ministerpersönlichkeiten nahelegen, die »Agonie des Ministeriums« einsetzte.¹⁸⁶ Dieses Urteil war auch unter Zeitgenossen, innerhalb und außerhalb des BMVt, verbreitet. Mit Beginn der 1960er Jahre konstatierten sowohl noch im Ministerium tätige Beamte als auch Angehörige anderer Behörden, dass die Probleme und Aufgaben, die dem BMVt die Existenzberechtigung sicherten, mehr und mehr entfielen.¹⁸⁷ Staatssekretär Nahm, der für die Zeit des Ministerkarussells nach 1960 oft als funktionale Konstante des Ministeriums beschrieben wird, dachte im September 1961 darüber nach, seinen Posten aufzugeben.¹⁸⁸

Zwar blieb Nahm, dennoch sind das deutliche Zeichen für den zunehmenden Bedeutungsverfall des Ministeriums. Es fällt auf, dass der ausgemachte Zeitraum effektiven Arbeitens grob der »Hochphase des Kalten Krieges«¹⁸⁹ in Europa zwischen 1948 und 1961 entspricht. In diesem Zusammenhang ist der vielleicht wichtigste Hinweis für das sich abzeichnende Ende der Behörde in einem Gespräch zwischen Adenauer und Bundespräsident Theodor Heuss zu finden. Der Kanzler versagte dem Ministerium schon 1957 die administrative Existenzberechtigung, »nachdem die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Vertriebenen im Wesentlichen gelungen sei«; als politisches Symbol solle es jedoch bestehen bleiben, »insbesondere nachdem der BHE nicht mehr im Bundestag vertreten sei«.¹⁹⁰ Die unmittelbare soziale und politische Bedrängnis, die die Herausforderung der Flüchtlingsfrage in der Frühzeit der Bundesrepublik charakterisiert hatte, war am Beginn der 1960er Jahre verschwunden. Im Wesentlichen dürfte hierzu das westdeutsche Wirtschaftswachstum beigetragen haben. Das bedeutete nicht, dass die »Eingliederung« der Vertriebenen und Flüchtlinge vollendet war.¹⁹¹ Auch war die »deutsche Frage«, in der sich die Regierungsposition auf die deutschen Ostgebiete berief, nach wie vor offen. Bis zur Neuen Ostpolitik blieb das BMVt ihr Symbol. Aber nach innen schien eine soweit stabile gesellschaftliche Ordnung erreicht, in der die Vertriebenenorganisationen zwar weiterhin das »Recht auf Heimat« postulierten. Das aber war zu einem harmlosen Nörgeln geworden, in dem keine ernsthafte politische Gefahr mehr erkennbar schien. Damit aber entfiel für das BMVt seine existenzbegründende »staatspolitische und soziale Aufgabe«, zur friedlichen Lösung der Vertriebenenproblematik beizutragen. Stattdessen verstärkte es nach 1960 seine Aktivitäten auf der »geistig-kulturelle[n]

186 Vgl. Beer (2003b), S. 312–314, Zitat S. 314.

187 So etwa im BMVt Gerhard Wolfrum oder im BM für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung Heinz Fiedler; PAM, Allgemeine Korrespondenz/1963, Wolfrum an Middelman, 4. 4. 1963, Bl. 2; PAM, Allgemeine Korrespondenz/1964, Fiedler an Middelman, 8. 10. 1964, Bl. 1–2.

188 PAM, Extramappe Korrespondenz Nahm, 1949–1976, Nahm an Middelman, 21. 9. 1961, Bl. 1.

189 Weber (2020), S. 127.

190 Zit. n. Beer (2003b), S. 319.

191 Vgl. Lüttinger (1986).

Seite« der Eingliederungspolitik,¹⁹² um die ethnisch-kulturell verstandene Identität der Vertriebenen aufrechtzuerhalten, insbesondere weil eine tatsächliche Rückkehr immer illusionärer wurde.

5.3 Struktur

Die Studie teilt sich in drei Hauptanalysekapitel. Diese systematische Gliederung entspringt dem Grundgedanken, die Facetten des Politischen Verwaltens des BMVt innerhalb der Politik der »Eingliederung« konzentriert darzustellen und zugleich Kontinuitäten und Wandlungsprozesse herauszuarbeiten. Gleichzeitig bedeutet das nicht, dass diese Handlungsfelder in der historischen Wirklichkeit getrennt voneinander waren, sie waren im Gegenteil eng zusammengeschaltet. Vor- und Rückblenden sind auf diese Weise nicht zu vermeiden – sie helfen jedoch, Erklärungslücken zwischen den Hauptkapiteln zu verhindern.

Das erste Hauptkapitel *Wider die Spaltung. Interventionen des »Sonderministeriums«* (III) widmet sich dem Anspruch des BMVt, Verständnis und Ausgleich zwischen Vertriebenen und Einheimischen und hier insbesondere den weiteren Opfergruppen in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft zu erzeugen, was jedoch immer vom Primat der Regierungspolitik abhängig blieb. So initiierte das Ministerium eine mehrgestaltige Medienpolitik. Radio, Film und Presse standen in der Aufmerksamkeit des Ministeriums, um die regierungspolitische Linie in der Vertriebenenfrage durchzusetzen. Parallel betrieb das BMVt gegenüber der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Klientel eine Geschädigtenpolitik, die auf einen Ausgleich zwischen Vertriebenen, Flüchtlingen und Kriegsgeschädigten zielte, damit aber zugleich dem deutschen Opfermythos Vorschub leistete. Eine Sonderrolle nahm die Gruppe der Displaced Persons ein. Die Logik der »Eingliederung« leistete ihrer gesellschaftlichen Segregation Vorschub, während die Bundesregierung den Umgang mit dieser Gruppe zugleich außenpolitisch instrumentalisierte. In all diesen Facetten entfaltete das BMVt nur eine begrenzte Wirksamkeit, was die Charakterisierung als »Sonderministerium« in doppelter Weise verdeutlicht. Das bedeutet: Obwohl ein originäres Innenressort, blieb es auf dem Feld der Vertriebenenpolitik auf die Unterstützung institutionell stärkerer Partner angewiesen. Das bedeutet aber auch: Die spezifischen Handlungsspielräume und Kompetenzen des BMVt lagen auf anderen Tätigkeitsfeldern, die für eine Oberste Bundesbehörde vom Zuständigkeitszuschnitt des BMVt untypisch waren, wie die weiteren Hauptkapitel zeigen.

Im zweiten Hauptkapitel – *Administrative Research. Wissenschaftspolitik und Politische Wissenschaft* (IV) – stehen wissenschaftliches Wissen und Wissensbestände als Deutungsressourcen für das Ministerium im Zentrum. Das BMVt entwarf, erwarb und verbreitete Informationsmaterial, um die regierungsamtliche

192 Beer (2003b).

Deutung der Vertriebenenfrage durchzusetzen, wozu insbesondere die politische Broschüre der sogenannten *Tatsachen zum deutschen Vertriebenenproblem* diente. Zudem förderte es wissenschaftliche Projekte im In- und Ausland, wenn sie für die politische Deutung des Eingliederungsprozesses nützlich erschienen. Den Kern dieses Kapitels stellt eine umfangreiche Fallstudie zur so bezeichneten »Forschungsgruppe Eingliederung« dar, die, äquivalent zur *Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mitteleuropa*,¹⁹³ vom BMVt initiiert, finanziert und kontrolliert wurde. In ihr vereinigen sich die wissenschaftspolitischen Deutungsambitionen des Ministeriums in der Ära Oberländer.

Dass das Ministerium bereits bei seiner Gründung im transnationalen Rahmen dachte, ist Gegenstand des dritten Hauptkapitels. Es untersucht die *Internationalisierung des deutschen Flüchtlingsproblems* (V). Ausländische Wohlfahrtsorganisationen nutzten das BMVt als Ansprechpartner in Deutschland – und zugleich nutzte das BMVt diese Akteure als Sprachrohre, um deutsche Perspektiven auf die Vertriebenenfrage im Ausland zu verbreiten. Zugleich war das BMVt, hier ist die Abteilung II unter ihrem Leiter Werner Middelman zu nennen, unermüdlich im Ausland unterwegs und knüpfte Netzwerke mit Personen und Organisationen, um die Internationalisierung der deutschen Flüchtlingsfrage politisch voranzutreiben und damit nicht zuletzt auch zur Westintegration beizutragen.

Auch wenn es aus zeitgenössischer Perspektive zutreffend gewesen sein mag, dass sich die Aktivitäten des BMVt »vielfach auf eine schier unerschöpfliche Improvisation beschränkt haben«,¹⁹⁴ so entstanden sie nicht aus dem Nichts. Sie haben ihren historischen Ort. Dessen Koordinaten sind Thema des sich dieser Einleitung anschließenden Kapitels, *Vertriebenenpolitik und Vertriebenenintegration 1945-1953* (II), das in den Kontext und Sehepunkt der Studie einführt. Weil das Ministerium als politische Antwort auf die mit der Flüchtlingsfrage in Verbindung stehenden Herausforderungen nach 1949 gegründet wurde, prägte der damit verknüpfte Erwartungshorizont das Denken und Handeln der Ministerialbeamten im Angesicht des offenen westdeutschen Provisoriums und der kommunistischen Bedrohung. Gleichzeitig jedoch – und obwohl das Vertriebenenministerium keine Vorgängerbehörde in der Verwaltungstradition deutscher Staatlichkeit vor 1945 besaß – ruhte das Politische Verwalten des Ministeriums auch auf dem Erfahrungsraum seiner Angehörigen, auf politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen zwischen Weimarer Republik und dem NS-Regime. In der Politik der »Eingliederung«, die auf die Zukunft – die Lösung der Flüchtlingsfrage, die zu gestaltende Ordnung der Bundesrepublik – gerichtet war, verschmolzen mentale Grundorientierungen und materielle Instrumentarien aus der Vergangenheit und der beginnenden Gegenwart des Jahres 1949.

193 Vgl. Beer (1998).

194 Wieland (1968), S. 7.

II. Vertriebenenpolitik und Vertriebenenintegration 1945-1953

Mehrere Faktoren bildeten das neue Politikfeld der Vertriebenenintegration.¹ Erstens entstand es als Reaktion auf ein soziales Problem. Es ergab sich aus der Notwendigkeit, mehrere Millionen Menschen in das verkleinerte Wirtschafts- und Sozialgefüge des ehemaligen Deutschen Reiches aufzunehmen und zu integrieren. Angesichts der Zerstörungen des Kriegs und der geopolitischen Situation nach 1945 maßen die Zeitgenossen ihm hohe Relevanz zu. Zweitens verlieh das Grundgesetz (GG) als Regelungsinstitution der Beschäftigung mit der Vertriebenenfrage Verfassungsrang. Daraus folgte drittens eine ganze Reihe von Programmen, die spezifisch auf die Vertriebenenintegration und ihre Förderung gerichtet waren. Viertens arbeiteten mehrere Akteure – Interessenverbände, Parteien, Ministerien – mit- und gegeneinander und verfolgten unterschiedliche Ziele bzw. Interessen. Das folgende Kapitel gibt einen Einblick in dieses westdeutsche Politikfeld und bestimmt die Funktion des BMVt innerhalb des Gesamtkomplexes Vertriebenenintegration.

Dieses Politikfeld entstand jedoch nicht erst 1949, sondern bildete sich bereits in der Besatzungsphase aus. Hier getroffene Maßnahmen stellten die Weichen für die Vertriebenenpolitik der Bundesregierung der ersten Legislaturperiode. Wesentliche Bedeutung kam bereits ab 1945 den alliierten Militärregierungen, insbesondere den USA, zu. In ihrer Haltung und ihrer steten Einflussnahme auf die deutschen Verwaltungen lassen sich die früh ausgebildeten Hauptlinien erkennen, die das Vertriebenenproblem und die implementierten Lösungsstrategien charakterisierten (1). In diesen Zusammenhang gehörte der Gedanke einer Zentralstelle, die mit dem Frankfurter Amt für Fragen der Heimatvertriebenen Wirklichkeit wurde und die Einrichtung des Bonner Bundesministeriums präfigurierte. Obwohl formal als Oberste Bundesbehörde ins Leben gerufen, war das BMVt nur ein Element des Politikfeldes und nicht dessen übergeordneter Dreh- und Angelpunkt (2). Diese Position als »Sonderministerium in klassischem Gewand« (Beer) bedingte spezifische Aktivitäten, die das Politische Verwalten des BMVt charakterisierten und sich vom primär legislativen Verständnis der Vertriebenenpolitik unterscheiden (3). Sie machen zugleich den Beitrag des Ministeriums zur »Eingliederung« aus, deren Prinzip und Praxis abschließend vorgestellt werden (4).

1 Ich folge hier der Definition von Loer, Reiter und Töller (2015), die ein Politikfeld anhand der vier Faktoren »Problem«, »Akteure«, »Institutionen« und »Programme« identifizieren.

1. Alliierte Besatzungsziele und Flüchtlingsproblematik

Die offizielle Haltung der Militärregierungen bestand darin, keine Verantwortung für die Vertriebenenproblematik zu übernehmen und auch für die Aufnahme und Integration nicht zuständig zu sein. Diese Haltung hatte ihre Gründe im Verhalten der Alliierten während des Krieges. Amerikaner und Briten sprachen sich 1944 im Rahmen der Nachkriegsplanungen für einen Bevölkerungstransfer der deutschen Minderheit aus Osteuropa aus, dem sie dann im Potsdamer Abkommen 1945 offiziell zustimmten. Sie orientierten sich an den Bevölkerungsumsiedlungen der Vor- und Zwischenkriegszeit, um die am Ende des Krieges absehbaren Minoritätenkonflikte zu entschärfen.²

Die Verantwortung für die Aufnahme dieser Bevölkerung in Deutschland fiel stattdessen offiziell vollkommen deutschen Stellen zu. Allerdings erließen die Militärregierungen Vorgaben, die jenen politischen Erwägungen geschuldet waren, die auch der Zwangsmigration zugrunde gelegen hatten: Die vertriebenen Deutschen waren auf Dauer in die Besatzungszonen aufzunehmen, um die Konfliktzone Ostmitteleuropa dauerhaft zu pazifizieren. Gleichzeitig sollten geeignete Maßnahmen einem neuen Minoritätenkonflikt in der Aufnahmegesellschaft vorbeugen. Ausgehend von diesen Prämissen gaben die Alliierten für die Aufnahme der vertriebenen Bevölkerung verbindliche Leitlinien vor. Dazu gehörte grundsätzlich die gesetzlich kodifizierte, so schnell wie möglich zu erfolgende staatsbürgerliche Gleichstellung. Um eine von der einheimischen Bevölkerung isolierte und isolierende Ghettobildung zu vermeiden, waren Vertriebene und Flüchtlinge gleichmäßig über die Besatzungszonen zu verteilen, was zugleich ein Aufspalten von Sozialverbänden jenseits der Kernfamilie bedeutete. Im gleichen Sinne war ein längerer Aufenthalt von Menschen in Lagern zu vermeiden. Er sollte in der möglichst schnellen Unterbringung mit privatem Wohnraum enden. Versorgung mit Land zur Bewirtschaftung und die gleichberechtigte Teilnahme am Arbeitsmarkt waren als flankierende Maßnahmen gedacht, während das Verbot, Vereinigungen zu bilden, politische Gegenbewegungen verhindern sollte. Dieses Maßnahmenbündel eines »Assimilationsdiktats« (Schraut) sollte das »Aufgehen« und damit »Verschwinden« (Assimilation) der vertriebenen Bevölkerungsminderheit in der Bevölkerungsmehrheit garantieren.³ Diese Politik schlug sich auch in den Begrifflichkeiten nieder: Der »Neubürger«, der auf einen Verbleib und damit die Zukunft gerichtet war, ersetzte zunächst den »Flüchtling« bzw. »Vertriebenen«.⁴ Um diese Maßnahmen durchzusetzen, beeinflussten die Militärregierungen entgegen ihrer offiziellen Haltung den Aufnahmeprozess: Sie schufen rechtliche Regelungen, errichteten die auf Landesebene organisierte Flüchtlingssonderverwaltung

2 Vgl. Schwartz (2013a), S. 630 f.

3 Vgl. Schraut (2000), S. 117; Schraut (1994), S. 80-82; Grosser (1993), S. 16-24.

4 Vgl. Beer (1997a), S. 162 f.