

Nordrhein-westfälische Flüchtlingspolitik

VON FALK WIESEMANN

Bereits seit der Mitte des vergangenen Jahrhunderts ist das Industriegebiet an Rhein und Ruhr Ziel einer umfangreichen bedeutenden Ost-West-Wanderungsbewegung gewesen. In geradezu dramatischer Weise aber wurden die demographischen Verhältnisse in dem Gebiet des heutigen Nordrhein-Westfalens während der Kriegs- und Nachkriegszeit tiefgreifend verändert. In den Produktionsstätten der nationalsozialistischen Kriegswirtschaft arbeiteten hier Millionen von ausländischen Zwangsarbeitern und Kriegsgefangenen, während Hunderttausende Einheimischer aus den bombengefährdeten Gebieten evakuiert wurden. Als der Krieg zu Ende war, hatten die Kriegsschäden ein so ungeheuer großes Ausmaß erreicht, daß die britische Besatzungsmacht als eine ihrer ersten administrativen Maßnahmen die meisten Städte und Landkreise zu „black areas“ erklärte, die sowohl für die Rückkehr wie für den Neuzuzug gesperrt waren.

Die ungeheuren Zerstörungen an Wohnraum, Arbeitsplätzen, Versorgungseinrichtungen und Verkehrsverbindungen waren in erster Linie der Grund dafür, daß die Nordrheinprovinz und Westfalen zunächst von dem Zustrom der Flüchtlinge, die seit der Schlußphase des Krieges in den Westen Deutschlands gelangten, weitgehend frei blieben und lediglich die agrarisch strukturierten Gebiete – vor allem in Ostwestfalen, im Sauer- und Siegerland – größere Kontingente aufzunehmen hatten. Der Flüchtlingsanteil an der Gesamtbevölkerung betrug in Nordrhein-Westfalen Ende Oktober 1946 nur 7,4 Prozent; in den beiden anderen Flächenstaaten der britischen Zone lag er dagegen bedeutend höher (in Schleswig-Holstein bei 37,8 Prozent und in Niedersachsen 27,9 Prozent). 1947 lebten in Nordrhein-Westfalen 826 000 Flüchtlinge,

davon 567 000 im westfälischen Landesteil. Die Anfänge einer staatlichen Flüchtlingsverwaltung reichen zurück in die Zeit des Wiederaufbaus des Oberpräsidiums in Münster, wo innerhalb des Generalreferats Wohlfahrt eine Flüchtlingsabteilung eingerichtet wurde. Nach der Gründung des Landes wurde in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu den sogenannten Hauptaufnahmelandern keine selbständige Flüchtlingsverwaltung installiert – trotz massiver Einwirkungen von Seiten der Vertriebenenorganisationen. Als in den Jahren 1957/58 der Bund der Vertriebenen zum wiederholten Male die Forderung nach einem eigenen Flüchtlingsministerium oder zumindest einem Staatssekretariat erhob, empfahl der Persönliche Referent des Ministerpräsidenten kurzerhand, „den Vorgang zu den Akten zu schreiben“ (Abb. 9.1)¹. Es gab in Nordrhein-Westfalen für Flüchtlingsangelegenheiten lediglich ein Referat innerhalb des Sozialministeriums. Darüber hinaus waren damit auch die Ressorts Arbeit und Wiederaufbau befaßt. Darin kommt das konsequent verfolgte Bestreben der nordrhein-westfälischen Staatsverwaltung zum Ausdruck, das Flüchtlingsproblem in den Rahmen gesamtgesellschaftlicher Aufgabenlösungen zu stellen. Die sofortige und vollständige Integration der Flüchtlinge war nicht nur eine Auflage der Besatzungsmächte. Von Anfang an machte man sich bei Regierung und Staatsverwaltung in Nordrhein-Westfalen keinerlei Illusionen über eine mögliche Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Herkunftsgebiete. Bei den Beratungen über ein nordrhein-westfälisches Flüchtlingsgesetz im Jahr 1947 stellte Sozialminister Josef Gockeln unmißverständlich klar, es gehe auch im Hinblick auf die kulturelle Betreuung vor allem darum, „die Flüchtlinge möglichst schnell in das

Der Ministerpräsident
- Der Persönliche Referent -

Düsseldorf, den 9.3.1957

Sta/2/56-

122/2/56

1.) V e r m e r k :

Betr.: Forderung der Vertriebenenorganisationen
nach Errichtung eines Staatssekretariats
für Vertriebenenangelegenheiten

Den Vorgang in dieser Angelegenheit habe ich am 8.3.
vom Vorzimmer des Herrn Staatssekretärs wieder vorge-
legt bekommen. Weitere Besprechungen in der Angelegen-
heit sind offensichtlich nicht geführt worden. Soweit
ich unterrichtet bin, besteht auch keine Neigung, einen
Staatssekretär oder einen Parlamentsbeauftragten für
Flüchtlingsfragen zu berufen.

Die im Vermerk vom 17.7.56 aufgeführten Verbände, die
die Forderung nach einem Staatssekretär erhoben haben,
haben inzwischen nicht mehr an die Weiterführung der
Angelegenheit erinnert. Im Hinblick auf den Zeitablauf
möchte ich daher vorschlagen, den Vorgang zu den Akten
zu schreiben. Meines Erachtens empfiehlt es sich nicht,
den Verbänden noch eine abschliessende Nachricht zukom-
men zu lassen, obwohl bisher nur Zwischenbescheide er-
teilt wurden (vgl. Blatt 25). Eine abschliessende Nach-
richt würde m.B. nur die Angelegenheit wieder aufrol-
len.

Emmerich

2.) Herrn Ministerpräsidenten
über Herrn Ministerialrat Dr. H e i n

mit der Bitte um Zustimmung.

ju 14/3.

2007

ju 14/3.

Emmerich
(Zantzer)

Abb. 9.1 Verwaltung der Vertriebenenangelegenheiten 1957

gesamte Volk einzugliedern. Jede Sondergruppenbildung müsse vermieden werden.“²

Neben der Ministerialinstanz kamen vor allem auf die Regierungspräsidien als Mittelinstanz und auf die Landkreise und Kommunen bei der Flüchtlingsbetreuung und bei der Konfliktregelung zwischen Einheimischen und Flüchtlingen eine Vielzahl organisatorischer Anforderungen zu. Gewählte Flüchtlingsbeiräte auf den verschiedenen Ebenen sollten die Arbeit der Verwaltung unterstützen. Durch die vielfältige Einbindung von Flüchtlingsvertretern sollte ein Interessenausgleich unter staatlicher bzw. kommunaler Kontrolle herbeigeführt werden. Den politischen Separataktivitäten der Flüchtlingsverbände hingegen stand das Land immer reserviert gegenüber. Obwohl es an den Brennpunkten der Flüchtlingskonzentration durchaus zu sozialen Spannungen kam, blieben die Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen weitgehend frei von politischer Radikalisierung. Auch der Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) erlangte hier keine nennenswerte Bedeutung. Dies ist sicher auf die spezifischen Umstände zurückzuführen, die in Nordrhein-Westfalen insgesamt günstigere Integrationsbedingungen schufen als in den anderen Ländern (vgl. Abb. 9.2). Allein schon aufgrund seiner geographischen Lage gelangten gegen Kriegsende nur wenige Trecks der umfangreichen Absetzungs- und Fluchtbewegung vor der Roten Armee bis in den äußersten Westen des Reiches. Innerhalb der britischen Besatzungszone wirkten Schleswig-Holstein und Niedersachsen als natürliche Auffangbecken des Flüchtlingszustroms, die Nordrhein-Westfalen in gewissem Umfang vor dem Zustrom der Flüchtlinge abschirmten. Verstärkt wurde dieser Effekt in den ersten Nachkriegsjahren durch die Einschränkungen des individuellen Personenverkehrs zwischen den einzelnen Ländern und Zonen durch die Besatzungsbehörden.

Die organisierten Umsiedlungstransporte aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten begannen im November 1945 und waren bis zum Jahresende 1946 im großen Ganzen

abgeschlossen. Von den drei Hauptdurchgangslagern in Nordrhein-Westfalen, Siegen, Warburg und Wipperfurth aus, wurden die Angekommenen nach einem von deutschen und britischen Behörden erarbeiteten Schlüssel weiter auf die Gemeinden verteilt. Da deren Aufnahmekapazität jedoch begrenzt war, kam es häufig zur Überbelegung und zu chaotischen Zuständen in den Hauptdurchgangslagern nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch außerhalb des Landes. Die Hauptaufnahmeländer, zu denen in der amerikanischen Zone auch Bayern und Hessen zählten, führten mit Nordrhein-Westfalen einen ständigen Kampf um die Erfüllung seiner Übernahmeverpflichtungen im Zusammenhang mit der Rückführung der Evakuierten, mit der Familienzusammenführung und mit einer ausgewogenen Verteilung der Flüchtlinge. In den Länderverhandlungen und gegenüber der britischen Militärregierung setzte Nordrhein-Westfalen immer wieder die großen Kriegszerstörungen als Argument ein und hob gleichzeitig und letztlich mit Erfolg den Vorrang des Wiederaufbaus von Industrie und Bergbau an Rhein und Ruhr als des Herzkstücks der deutschen Wirtschaft hervor. Die äußerst restriktive Aufnahmepolitik Nordrhein-Westfalens wird am Beispiel der Ausgleichsbemühungen innerhalb der britischen Zone in den Jahren 1947/48 deutlich, als es darum ging, im Rahmen der „Operation Caravan“ 137 000 Ostflüchtlinge aus schleswig-holsteinischen Lagern zu übernehmen. Nachdem Nordrhein-Westfalen die Angelegenheit offensichtlich bewußt verschleppt hatte, forderte die britische Militärregierung energisch die Übernahme von zumindest 5000 Flüchtlingen im Laufe des Sommers 1948 – mit dem Ergebnis, daß bis Ende August nur 600 eingetroffen waren.

Da die Briten durch das katastrophale Flüchtlingselend in den Hauptaufnahmeländern die öffentliche Sicherheit, den öffentlichen Gesundheitszustand und die politische Stabilität in ihrer Zone gefährdet sahen, konnten sie den ausgeprägten Länderegoismus Nordrhein-Westfalens nur begrenzt mittragen, obwohl auch sie den Fra-

Ostflüchtlinge!

Wahret Eure Lebensinteressen!

Seitdem Ihr die alte Heimat verlassen habt, zwingen Euch die Umstände, von einer Stelle zur anderen zu laufen, um Eure elementarsten Ansprüche durchzusetzen. Grundsätzliche wirtschaftliche Forderungen, die darüber hinaus gestellt werden müssen, können keine Berücksichtigung und Erfüllung finden, solange Ihr sie als Einzelne stellt. Aus Euren Reihen haben sich nun Männer gefunden, die fähig und willens sind, die Interessen der Ostflüchtlinge zu verfechten.

Ihr habt jetzt eine eigene Vertretung!

Die Gemeinschaft deutscher Ostflüchtlinge e.V. [G.D.O.] mit dem Sitze in Lippstadt für den Bereich der Provinz Westfalen ist überparteilich und interkonfessionell. Sie unterstützt und vertritt die Belange ihrer Mitglieder — und damit die Belange sämtlicher Flüchtlinge aus dem deutschen Osten — bei allen Behörden und überall dort, wo eine Vertretung notwendig erscheint.

Die „G.D.O.“ hilft in allen Flüchtlingsnöten!

Im Namen ihrer Mitgliederschaft, die bald viele Zehntausende zählen dürfte, kämpft die „Gemeinschaft deutscher Ostflüchtlinge“ für Wohnrecht und Mieterschutz, für das Recht auf Arbeit und für die anteilmäßige Bereitstellung von Arbeitsplätzen, für die Wahrung der Pensions-, Renten-, Kriegsschäden- und sonstigen Vermögensansprüche ferner für die Beschaffung von Haushalts-, Bekleidungs- und Gebrauchsgegenständen.

Sie gewährt Unterstützung bei der Zusammenführung versprengter Familien, Vertretung der Flüchtlinge bei allen Behörden und Beratung in allen sonstigen Flüchtlingsfragen.

OSTFLÜCHTLINGE! Je stärker die „G.D.O.“ ist, um so mehr wird sie erreichen. Meldet daher noch heute mittels Postkarte Euren Beitritt samt Namen und genauer Anschrift an die

Gemeinschaft Deutscher Ostflüchtlinge e.V.

(21) Lippstadt i. W., Langestraße 23, Tel. 27 78.

Druck: C. Jos. Leumanns, Lippstadt

Abb. 9.2 Interessenvertretung der Ostflüchtlinge, ca. 1946

gen des wirtschaftlichen Aufbaus grundsätzlich Priorität beimaßen; denn sie waren schließlich außerordentlich stark auf Entnahmen aus der deutschen Kohle- und Stahlproduktion angewiesen. Sie unterstützten deshalb auch die Programme und Maßnahmen der Landesregierung zur bevorzugten Einschleußung von Bergleuten und Industriearbeitern.

Die nordrhein-westfälische Integrationsstrategie basierte im wesentlichen auf der Kombination der Flüchtlingsaufnahme mit der Bereitstellung von Arbeitsplätzen und Wohnraum. Entgegen der gängigen Forschungsmeinung, wonach die Flüchtlinge zunächst nur eine soziale Belastung und erst in den fünfziger Jahren eine ökonomische Chance gewesen seien, waren sie zumindest in Nordrhein-Westfalen bereits vor der Währungsreform als Ersatz für fehlende Arbeitskräfte unentbehrlich geworden. Anhand dieser frühen Erfahrungen bildete sich dann rasch das Konzept der Steuerung der Flüchtlingszuwanderung nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes heraus, das für die nordrhein-westfälische Flüchtlingspolitik kennzeichnend ist (vgl. Abb. 9.3).

Die in erster Linie am Arbeitskräfteeinsatz orientierte Landespolitik ließ die Aufnahme von jungen, fachlich ausgebildeten Männern, die ledig waren oder von ihren Familien getrennt lebten, als besonders wünschenswert erscheinen. Tatsächlich prägte dieser soziologische Typus die demographische Struktur der Flüchtlingspopulation in Nordrhein-Westfalen signifikant stärker als die der übrigen Bevölkerung. Die nordrhein-westfälische Linie brachte freilich große soziale Härten mit sich. Es wurden dadurch zum Beispiel die Rückkehr der Evakuierten und die Familienzusammenführung in vielen Fällen um Jahre verzögert. Die staatlichen Planungen und Maßnahmen wurden durch die unkontrollierte und unkontrollierbare Zuwanderung, insbesondere aus der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) bzw. aus der DDR, immer wieder in Frage gestellt und gestört. Der massenweise Bevölkerungszustrom aus der SBZ/DDR rief zunächst heftige Abwehrreaktio-

nen hervor, da er die bestehende Flüchtlingsnot noch weiter vergrößerte. Die Überlegungen, die bei der Flüchtlingsverwaltung zum Verfahren mit diesen sogenannten „Illegalen“ angestellt wurden, lassen die soziale Problematik einer Politik hervortreten, die vorwiegend auf die ökonomische Verwertbarkeit der Zuwanderung im Arbeitseinsatz ausgerichtet war. In einem Erlaß des Düsseldorfer Regierungspräsidenten (Bezirksflüchtlingsamt) vom 15. Januar 1948 wurden die SBZ-Zuwanderer in folgender Weise kategorisiert: 1. die „sogenannten echten“ (d.h. die politischen) Flüchtlinge, die nach einem Anerkennungsverfahren aufzunehmen seien; 2. die „sogenannten erwünschten Arbeitskräfte“; 3. die „obdachlosen Zwischenzonen- und Zonenbinnenwanderer“, die unmittelbar abzuweisen und dorthin zurückzuschicken seien, woher sie gekommen waren; außerdem 4. die „unsicheren illegalen Grenzgänger“. Diese seien „in Wirklichkeit nur arbeitsscheue Elemente, vielfach politisch belastete Personen der Nazizeit, Verbrecher, Schwarzhändler und Schieber. Diese Elemente treiben bisher unter der Flagge des Flüchtlings zwischen den Zonen hin und her und stromern innerhalb des Landes von Ort zu Ort ...“ Es müsse alles daran gesetzt werden, „daß der Strom der illegalen Grenzgänger wesentlich eingedämmt und der Bezirk von unsicheren und unsauberen Elementen durch Intensivierung der Tätigkeit der Kriminalpolizei und aller beteiligten Dienststellen gereinigt wird ... Es wird gemeinsame Aufgabe aller beteiligten Ministerien, des Landtages, der zonalen und überzonalen Instanzen sein, das Problem baldigst zu einer gerechten Endlösung zu führen.“ Alle beteiligten Behörden im Lande Nordrhein-Westfalen seien sich darin einig, „daß dem Problem mit einer schärferen Überwachung der englisch-russischen Zonengrenze, mit der Einführung der zeitweiligen Arbeitsverpflichtung, der Einrichtung einer Arbeitsanstalt für Arbeitsscheue ... weit wirksamer zu begegnen wäre, aber die Entscheidung ... liegt nicht einmal auf Länderebene (sondern bei der Militärregierung)“³.

Dr. Lukaschek
Bundesminister für Vertriebene
Bonn

Bonn, den 18. Februar 1953



Herrn
Ministerpräsident A r n o l d
D ü s s e l d o r f

Sehr verehrter Herr Ministerpräsident!

Gestatten Sie, dass ich an Sie persönlich folgenden Notruf richte.

Die praktische Durchführung der auf der Zusammenkunft der Herren Ministerpräsidenten mit dem Herrn Bundeskanzler getroffenen Absprache wird Ihr Land bis auf weiteres mit der Aufnahme von täglich rund 500 Flüchtlingen aus der Sowjetzone belasten. Während mir alle übrigen Länder inzwischen erklärten, dass sie die auf sie entfallende Quote laufend übernehmen, haben die Vertreter Ihres Landes am vergangenen Freitag mitgeteilt, dass sie lediglich 250 Flüchtlinge abzunehmen in der Lage seien. Dadurch aber entsteht in Berlin zu dem bereits vorhandenen Rückstand ein weiterer Stau von täglich 250 Personen. Wir waren uns aber darüber einig geworden, dass eine Steigerung des Rückstaues unter keinen Umständen entstehen soll.

Die Bundesregierung hat in der vergangenen Woche das Notleistungsgesetz geschaffen und dem Bundestag und Bundesrat zugeleitet. Die finanziellen Voraussetzungen sind geklärt, die Verfahrensfrage ist im Sinne der Länderwünsche geregelt. Bis das Bundesnotleistungsgesetz in Kraft treten kann, stehen Ihrem Land die Möglichkeiten aus Ihrem Leistungsgesetz vom 27. November 1947 zur Verfügung.

Der Leiter der Zentralstelle für die Aufnahme der Flüchtlinge aus der Sowjetzone, Ministerialdirektor Dr. Nahm, wird am kommenden Freitag nach Düsseldorf kommen, um mit den Herren des

- 2 -

Abb. 9.3 Flüchtlingsaufnahme in Nordrhein-Westfalen 1953

Zu Beginn der fünfziger Jahre wurde das sogenannte „Notaufnahmeverfahren“ bundeseinheitlich geregelt und die Verteilung der DDR-Flüchtlinge in Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern festgelegt, wobei auf Nordrhein-Westfalen die höchste Aufnahmequote entfiel (Abb. 9.4). Ähnlich wie bei der Übernahme von Flüchtlingen aus den ehemaligen Ostgebieten mußte Nordrhein-Westfalen fortwährend zur Einlösung seiner Verpflichtungen angemahnt werden. Als 1952/53 der Zustrom aus der DDR sprunghaft anstieg, verwies der Leiter der Flüchtlingsabteilung im Sozialministerium im einem Schreiben an Ministerpräsident Arnold vom 4. März 1953 auf „die Grenze des der eigenen Bevölkerung Zumutbaren“: „Zehntausende drängen jetzt nach dem ‚goldenen Westen‘, für die *keinerlei* politische Bedrohung, sondern *nur* der Wunsch nach Verbesserung ihrer materiellen Lage die Ursache für das Verlassen der Sowjetzone ist. Dieser Trieb- sand bedeutet für die einheimische Bevölkerung große soziale und politische Gefahren und wird ihren steigenden Unwillen zwangsläufig hervorrufen. ... Die Bundesregierung scheint bisher zu glauben, daß die Arbeitsplatzbeschaffung für die geflüchteten Sowjetzonenbewohner in Nordrhein-Westfalen und in anderen Ländern eine leicht zu lösende Aufgabe sei. In einigen Sparten der Industrie (Stahl und Eisen) zeichnet sich schon eine gewisse Sättigung der Nachfrage ab, so daß auf Lager gearbeitet wird. Ein leichter Rückschlag in der Konjunktur wird weitreichende Folgen sozialer und politischer Art haben. Die einheimischen Arbeitslosen und die umzusiedelnden Vertriebenen werden dann bei der Suche nach dem Arbeitsplatz überall auf die Konkurrenz der Illegalen der Sowjetzone stoßen. ... Den echt Bedrängten kann nur geholfen werden, wenn die Hilfsmöglichkeiten auch auf sie beschränkt bleiben“⁴. Entgegen der restriktiven Praxis Nordrhein-Westfalens plädierte Bundeskanzler Adenauer aus politischen Gründen stets dafür, auch den „Gewissenskonflikt als Fluchtgrund“ großzügig anzuerkennen (Abb. 9.5)⁵. Bundesarbeitsminister Storch

gab dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten im Jahr 1956 zu verstehen, „daß es ihm lieber sei, den Arbeitsmarkt mit Deutschen aus der SBZ aufzufüllen, anstatt Fremdarbeiter aus Italien in die Bundesrepublik zu holen.“⁶ (Abb. 9.6)

Mit der Gründung der Bundesrepublik entfielen die Beschränkungen der Freizügigkeit. Die meisten Kompetenzen der Flüchtlingsgesetzgebung gingen von den Ländern auf den Bund über. Bereits im ersten Bundeskabinett wurde ein eigenes Ressort für Vertriebene gebildet. Die intensive sozialpolitische Ausrichtung der Bundesregierung auf eine gerechte Verteilung der Kriegsfolgelasten entschärfte das gesellschaftliche Konfliktpotential und förderte den Integrationsprozeß der Flüchtlinge. Erwähnt seien hier nur das Lastenausgleichs- und das Bundesvertriebenengesetz aus den Jahren 1952/53.

Obwohl Nordrhein-Westfalen in den fünfziger Jahren verstärkt auf die freie Wanderung der Flüchtlinge setzte, blieben daneben staatliche Umsiedlung, Arbeitskräfte lenkung und Wohnungsbauförderung unverzichtbare planerische Elemente der Landespolitik. Die Sogwirkung des industriellen Arbeitskräftebedarfs ließ Nordrhein-Westfalen zum bevorzugten und wichtigsten Anziehungsgebiet für die sogenannte Sekundärwanderung der Flüchtlinge innerhalb des Bundesgebietes werden. Entscheidender Motor der staatlich induzierten Wanderung war die Tatsache, daß dafür außer der Landesförderung nunmehr auch erhebliche Bundesmittel zur Verfügung standen. Von den Flüchtlingen, die zwischen 1949 und 1961 nach Nordrhein-Westfalen gelangten, war etwa ein Drittel in staatliche Umsiedlungsprogramme mit dem Vorzug der Arbeitsplatz- und Wohnraumgarantie eingebunden. Von allen Bundesländern hatte Nordrhein-Westfalen bereits 1953 die größte Flüchtlingsbevölkerung. Im selben Jahr betrug hier der Anteil der Ostflüchtlinge an der Gesamtbevölkerung 12,9 Prozent (gegenüber 17,1 Prozent im Bundesdurchschnitt), der Anteil der Zuwanderer aus der DDR lag bei 4,6 Prozent und damit

Statistische Informationen

über das Vertriebenenproblem

Für den Dienstgebrauch

Zum Problem der Aufnahme von Flüchtlingen aus der sowjetisch besetzten Zone in Nordrhein-Westfalen.

Auf einer Pressekonferenz im September 1952 hat das Sozialministerium die Folgen aufgezeigt, die dem Lande Nordrhein-Westfalen durch die Aufnahmeverpflichtung von 64,2 % der nach dem Notaufnahmegesetz anerkannten Flüchtlinge aus der sowjetisch besetzten Zone erwachsen. Dem damaligen Bericht lag der Stand der Aufnahme und Unterbringung von Notaufnahmeflüchtlingen am 31.8.1952 zugrunde. Inzwischen sind vier Monate vergangen, und es erscheint angebracht, die weitere Entwicklung dieses Problems erneut darzustellen.

1.) Festsetzung eines neuen Verteilerschlüssels durch den Bundesrat.

Die unhaltbare Situation, die für Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner hohen Aufnahmequote hinsichtlich der Unterbringung der Sowjetzonenflüchtlinge entstanden ist, hat mit dazu geführt, daß der Bundesrat mit Wirkung vom 1.1.1953 einen neuen Verteilerschlüssel für die Notaufnahmeflüchtlinge beschlossen hat.

Danach lauten die nunmehr geltenden Aufnahmequoten für:

Nordrhein-Westfalen	43,5 %	Bayern	3,7 %
Baden-Württemberg	26,2 %	Niedersachsen	3,7 %
Hessen	7,1 %	Hamburg	2,8 %
Rheinland-Pfalz	6,8 %	Bremen	1,1 %
Berlin	4,0 %	Schleswig-Holstein	1,1 %
			100,0 %

Abb. 9.4 Schlüssel für die Flüchtlingsaufnahme 1953

(19.9.57)

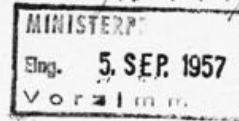
4.1.1.1.

48

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Bonn, den 4. September 1957

23.8773/57



An den

Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Fritz Steinhoff

Düsseldorf
Elisabethstraße 6 - 11

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident!

In Gesprächen und Briefen werde ich immer wieder auf Schwierigkeiten bei der Erteilung der Flüchtlingsausweise und der Notaufnahme hingewiesen, die sich in vielen Fällen zu Lasten der Flüchtlinge auswirken.

Eine Erleichterung für die in die Bundesrepublik kommenden Flüchtlinge würde es bedeuten, wenn die Entscheidungen der Ausschüsse im Notaufnahmeverfahren auch bei der Bearbeitung der Anträge auf Erteilung des Flüchtlingsausweises stärker berücksichtigt würden. Hierdurch würde nicht nur eine einheitliche Beurteilung der Tatbestände gewährleistet, sondern auch eine Beschleunigung des Verfahrens herbeigeführt werden.

Ich bitte Sie, sehr geehrter Herr Ministerpräsident, die ausführenden Verwaltungsstellen zu ersuchen, die gesetzlichen Bestimmungen großzügig anzuwenden. Ich denke dabei u. a. auch an die kürzlich verabschiedete 2. Novelle zum Bundesvertriebengesetz, welche auch den Gewissenskonflikt als Fluchtgrund anerkannt hat. Das schwere Schicksal, das die in die Bundesrepublik flüchtenden Menschen erlitten haben, sollte nicht durch eine einengende Gesetzesauslegung erschwert, sondern durch eine großzügige Anwendung erleichtert werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Adenauer".

(Adenauer)

Abb. 9.5 Beschleunigung der Notaufnahme 1957

Düsseldorf, den 15.5.1956

1.) V e r m e r k:

Am 14.5.56 fand beim Herrn Ministerpräsidenten eine Besprechung statt, an der teilnahmen:

Bundesarbeitsminister Storch,
Ministerialdirektor Dr. Petz,
Arbeits- und Sozialminister Hemsath,
Regierungsdirektor Dr. Granicky,
Wiederaufbauminister Dr. Kaßmann,
Ministerialrat Peters
u. Regierungsassessor Bantzer.

Der Herr Bundesarbeitsminister gab zunächst einen Überblick über die arbeitsmarktpolitische Lage und wies insbesondere auf die freien Stellen hin, die er für Ende März mit 246.000 bezifferte.

Er führte aus, dass es ihm lieber sei, den Arbeitsmarkt mit Deutschen aus der SBZ aufzufüllen, anstatt Fremdarbeiter aus Italien in die Bundesrepublik zu holen.

Ihm schwebte daher vor, das im letzten Jahr vereinbarte vereinfachte Verfahren für die Zuführung von Flüchtlingen in den Bergbau jetzt auch auf alle Mangelberufe auszuweiten.

Herr Ministerpräsident und die Herren Minister Hemsath und Kaßmann wiesen sehr eindringlich darauf hin, dass eine derartige Ausweitung zu erheblichen Schwierigkeiten führen müsse. Die Zentralfrage sei, wer die Kosten für die Zuführung der Flüchtlinge übernehmen solle, da auch für diese im vereinfachten Verfahren zugeführten Flüchtlinge Wohnungen geschaffen werden müssten. Das Land habe auf diesem Gebiet bereits erhebliche Vorleistungen erbracht. Es könne einer vereinfachten Zuführung jedoch weiterhin nur dann zustimmen, wenn der Bund für diese Flüchtlinge dieselben Mittel bereitstelle, wie für diejenigen, die durch das Notaufnahmeverfahren geschleust und als Flüchtlinge anerkannt wurden. Der Wohnraumbedarf habe sich trotz

Abb. 9.6 Flüchtlinge und Arbeitsmarkt 1956



Abb. 9.7 Flüchtlingsankunft 1949

höher als im Bundesdurchschnitt, der 4,4 Prozent ausmachte.

Für Nordrhein-Westfalen war eine Beteiligung an den Umsiedlungs- und Notaufnahmeprogrammen des Bundes deshalb besonders attraktiv, weil es die Übernahme von Flüchtlingen und die Rückkehr der Evakuierten stets mit der Forderung nach Bereitstellung ausreichender Bundesmittel für den Wiederaufbau und Neubau von Wohnungen zu verknüpfen verstand. So wurde der Wohnungsbau zum entscheidenden Hebel für die Arbeitskräfte lenkung und damit auch für die Integration der Flüchtlinge (vgl. Abb. 9.7).

In Nordrhein-Westfalen hatten die Flüchtlinge insgesamt bessere Start- und Aufstiegschancen als in den anderen Bundesländern. Im Verlauf des vehementen wirtschaftlichen Aufschwungs entfaltete der Arbeitsplatz seine Kraft als wirksamste Integrationsagentur. Zwar hatte die Flücht-

lingspolitik des Landes den Neuankommenden ein überaus großes Maß an Opfern und Verzicht abverlangt, mit der konsequenten Einbindung der Flüchtlingsaufnahme in den wirtschaftlichen Aufbau hatte sie aber letztlich maßgeblichen Anteil an der ausgebliebenen Radikalisierung der Flüchtlinge und deren raschem Zusammenwachsen mit der übrigen Gesellschaft.

¹ Vermerk vom 9.3. 1957, HStAD NW 179-1308, fol. 45.

² Protokoll der Arbeitstagung der Leiter der Bezirksflüchtlingsämter am 9. 4. 1947, HStAD NW 7-89.

³ Staatsarchiv Detmold, D 100 Höxter 225.

⁴ HStAD NW 179-1453, fol. 142-144 (Hervorhebungen im Original).

⁵ Adenauer an Ministerpräsident Steinhoff vom 4. 9. 1957, HStAD NW 179-1307, fol. 48.

⁶ Vermerk über eine Besprechung bei Ministerpräsident Steinhoff vom 15. 5. 1956, HStAD NW 179-1307, fol. 23-25.

H.1 Verwaltung der Vertriebenenangelegenheiten, Aktenstück

Im Gegensatz zu sog. „Hauptaufnahmелändern“ des Flüchtlingsstroms (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bayern und Hessen) lehnte Nordrhein-Westfalen den Aufbau einer Sonderverwaltung für Flüchtlingsangelegenheiten ab. Zu einem Vorschlag 1957, auch weiter darauf zu verzichten, schreibt Ministerpräsident Steinhoff an den Rand: „Einverstanden“.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 179 Nr. 1308, Bl. 45; vgl. Abb. 9.1)

H.2 Flüchtlingsgesetz, Druckschrift

Schon vor der Gründung der Bundesrepublik erließen einzelne Länder Flüchtlingsgesetze. Das Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen regelte die „organische Eingliederung der Flüchtlinge in die einheimische Bevölkerung“. Es enthielt insbesondere Bestimmungen über Aufnahme und Unterbringung sowie über soziale Fürsorge- und Kreditmaßnahmen.

(Quelle: Gesetz- und Verordnungsblatt NW 1948, S. 216)

H.3 Polizei im Flüchtlingslager, Aktenstück

Infolge der zeitweilig recht langen Aufenthaltsdauer in den Durchgangslagern kam es vielfach zu gespannten Situationen, z.T. befürchtete man sogar Ausschreitungen oder politische Radikalisierung.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 7 Nr. 310/II, Bl. 120)

H.4 Aufnahmequote für Nordrhein-Westfalen, Aktenstück

In dem Verteilungsschlüssel über die Aufnahme von Flüchtlingen rangierte Nordrhein-Westfalen an erster Stelle. Die ursprünglich festgelegte Quote von fast 65 Prozent wurde Anfang 1953 auf 43,5 Prozent reduziert.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 179 Nr. 1453, Bl. 97; vgl. Abb. 9.4)

H.5 Ermahnung an Nordrhein-Westfalen, Aktenstück

Trotz der Reduzierung der Aufnahmequote konnte Nordrhein-Westfalen die ihm auferlegten Verpflichtungen nicht erfüllen. Es bedurfte ständiger Ermahnungen seitens des Bundes – hier durch den Vertriebenenminister Lukaschek –, keine Verzögerungen oder Abschwächung der von den Länderchefs gegebenen Zusagen vorkommen zu lassen.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 179 Nr. 1453, Bl. 127; vgl. Abb. 9.3)

H.6 Zuwanderung aus der SBZ/DDR, Aktenstück

Der massenhafte Zuwachs aus der damals sog. Sowjetischen Besatzungszone war zunächst keineswegs erwünscht, da er das Flüchtlingselend zusätzlich verschärfte. Insbesondere Nordrhein-Westfalen drängte darauf, den Zustrom der „Illegalen“, der eine planvolle Integration außerordentlich beeinträchtigte, einzudämmen. Mitte der 1950er Jahre – bei starkem Arbeitskräftebedarf – stellte sich der Zuzug aus der DDR als Alternative zur Anwerbung ausländischer Arbeiter dar.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 179 Nr. 1453, Bl. 142 bzw. Nr. 1307, Bl. 23)

H.7 Flüchtlinge und wirtschaftlicher Wiederaufbau, Aktenstück

Mit Hilfe eines weitgespannten Tableaus sozial-, arbeits- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen konnte Nordrhein-Westfalen die Aufnahme von Flüchtlingen außerordentlich eng mit dem Arbeitskräftebedarf und dem Ausbau von Wohnraum korrelieren und so die entscheidenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik schaffen.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 7 Nr. 111, Bl. 1f.)

H.8 Flüchtlingsaufnahme 1948, Aktenstück

Unter dem Primat des wirtschaftlichen Wiederaufbaus – vor allem des Bergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie – wurden in Nordrhein-Westfalen bevorzugt junge männliche Facharbeitskräfte unter den Flüchtlingen aufgenommen. Das „Sozialgepäck“ (Frauen, Kinder und alte Menschen) sollte möglichst erst später nachkommen. Zum Ausgleich bot Nordrhein-Westfalen den Abgabeländern finanzielle Hilfen an.

(Quelle: HStA Düsseldorf, NW 179 Nr. 1465, Bl. 33)

H.9 Vertriebenenkundgebung in Siegen 1949, Foto

Die gespannte Atmosphäre in manchen Lagern fand einen äußeren Niederschlag in Versammlungen, die z. T. vor einer imposanten Kulisse stattfanden.

(Quelle: Fotosammlung Maria Kastner, Castrop-Rauxel)

H.10 Ankunft von Flüchtlingen im Lager Wipperfürth, 1947

Die neu ankommenden Flüchtlinge wurden zunächst in sog. Durchgangslagern zur Erfassung der Personalien und erster Betreuung untergebracht. Obwohl im Grunde nur ein kurzer Aufenthalt beabsichtigt war, mußten viele oft lange Monate auf eine endgültige Unterbringung warten.

(Quelle: HStA Düsseldorf, RWB Nr. 1413, 14; vgl. Abb. 9.7)

The first thing I noticed when I stepped out of the car was the smell of fresh air. It was a relief after being stuck in traffic for so long. I looked around and saw a few people walking towards the entrance. I followed them and saw a large sign that said "Welcome to the Museum". I felt a bit nervous, but I decided to go in. I saw a lot of interesting things, but I didn't have much time to look at them. I was in a hurry to get to the next part of the tour.

I was walking through the museum when I saw a group of people standing in front of a large painting. I went over to see what they were looking at. It was a very old painting, and I had never seen anything like it before. I asked the people what it was, and they told me it was a famous work of art. I was impressed and decided to look at it more closely. I saw a lot of details that I had never noticed before.

I was looking at the painting when I saw a man in a suit walking towards me. He stopped and looked at me. I felt a bit uncomfortable, but I didn't know what to do. He started talking to me, and I realized that he was a famous person. I was in luck, because I had a chance to meet him. He was very friendly and asked me a lot of questions. I answered them as best I could, and he seemed to be interested in my answers.

I was talking to the man when I saw a woman in a dress walking towards me. She stopped and looked at me. I felt a bit nervous, but I didn't know what to do. She started talking to me, and I realized that she was a famous person. I was in luck, because I had a chance to meet her. She was very friendly and asked me a lot of questions. I answered them as best I could, and she seemed to be interested in my answers.

I was talking to the woman when I saw a man in a suit walking towards me. He stopped and looked at me. I felt a bit uncomfortable, but I didn't know what to do. He started talking to me, and I realized that he was a famous person. I was in luck, because I had a chance to meet him. He was very friendly and asked me a lot of questions. I answered them as best I could, and he seemed to be interested in my answers.

I was talking to the man when I saw a woman in a dress walking towards me. She stopped and looked at me. I felt a bit nervous, but I didn't know what to do. She started talking to me, and I realized that she was a famous person. I was in luck, because I had a chance to meet her. She was very friendly and asked me a lot of questions. I answered them as best I could, and she seemed to be interested in my answers.

I was talking to the woman when I saw a man in a suit walking towards me. He stopped and looked at me. I felt a bit uncomfortable, but I didn't know what to do. He started talking to me, and I realized that he was a famous person. I was in luck, because I had a chance to meet him. He was very friendly and asked me a lot of questions. I answered them as best I could, and he seemed to be interested in my answers.