

Gerrit Manssen

Notfalls kommt die Polizei

Sicherheitsrecht und Eigentumsschutz bei der
Sicherstellung der Wohnungsversorgung für
Flüchtlinge und Vertriebene nach 1945

1. Einleitung

Aus dem Bericht von Frau Margit Höchstetter aus Liebeswar (Kreis Bischofteinitz), die sechs Jahre alt war, als sich die folgende Geschichte zutrug:

„Wir wurden von Augsburg aus mit dem Viehwagen nach Meitingen transportiert und haben dort vom Roten Kreuz Essen bekommen. [...] Wir sind dann zugeteilt worden in das Haus Nr. 56. Der Eigentümer wollte uns aber nicht nehmen, meine Mutter und zwei kleine Kinder. Mein Vater war in Kriegsgefangenschaft. Das war ein alleinstehender Witwer, der hat sich vor die Haustüre gestellt, mit einem Stock in den Boden gehauen und gesagt, ich lasse niemand rein und noch dazu zwei so kleine Banker [sic!]. Wir sind mit Sack und Pack vor der Haustüre gesessen. Erst der Bürgermeister und ein Polizist haben ihn mit Ach und Krach überzeugt, und der hat dann doch die Tür aufgemacht und uns hereingelassen. Wir haben dann da oben unter dem Dach gewohnt. Er hat unten gewohnt. Nach kurzer Zeit hat sich sein Verhalten uns gegenüber total verändert. Wir haben dann von ihm Holz zum Einheizen bekommen. Er hat uns auch Lebensmittel und Essen gegeben. Später hat er immer zu meiner Mutter gesagt, Anna wenn du was brauchst, kriegst a Mehl und an Zucker für deine Kinder.“¹

Solche oder ähnliche Szenen – zunächst eine ablehnende Haltung der bereits ansässigen Bevölkerung gegenüber den Flüchtlingen, später ein durchaus menschliches und harmonisches Miteinander – dürften sich nach 1945 in Deutschland oft abgespielt haben. In den drei westlichen Besatzungszonen, aus denen später die Bundesrepublik Deutschland hervorging, mussten etwa 9,4 Millionen entwurzelte Menschen untergebracht werden: 7,6 Millionen Heimatvertriebene, 1,5 Millionen Flüchtlinge aus der SBZ sowie 300.000 Flüchtlinge nichtdeutschen Ursprungs.² Viele deutsche Städte waren durch die Bombenangriffe der

¹ Zit. nach Doris Pfister/Bernhard Hagel, *Vertreibung und neue Heimat. Eine Dokumentation*, Augsburg 1995, S. 76.

² Vgl. Bundesministerium für Vertriebene (Hrsg.), *Die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Gemeinschaft. Bericht der ECA Technical Assistance Com-*

Alliierten zerstört und damit, die Flüchtlinge oder Vertriebenen – im Folgenden werden die Begriffe synonym gebraucht³ – wurden deshalb vor allem in agrarisch strukturierte Gegenden verbracht. Anteilsmäßig die meisten „Neubürger“ nahm Schleswig-Holstein auf. 1949 waren nahezu 1,2 Millionen Flüchtlinge unterzubringen; zehn Jahre zuvor hatte man in den Stadt- und Landkreisen des Lands 1,5 Millionen Einwohner gezählt. Damit wuchs die Bevölkerung zwischen 1939 und 1949 um 72,8 Prozent. Mit Blick auf die relative Belastung folgt mit weitem Abstand Niedersachsen (rund zwei Millionen Flüchtlinge, Bevölkerungsanstieg von 4,5 auf 6,8 Millionen Menschen). In absoluten Zahlen hat Bayern – zusammen mit Nordrhein-Westfalen – die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Die etwa zwei Millionen unfreiwilligen Zuwanderer ließen die Bevölkerung von sieben Millionen auf 9,3 Millionen Einwohner wachsen.⁴

Die lauteste Kritik am Flüchtlingszuzug kam – damals wie heute – aus Bayern. Ministerpräsident Hans Ehard (CSU) führte am 24. Oktober 1947 aus, Bayern sei in „nahezu unerträglicher Weise überbevölkert.“⁵ Während der Regierungschef noch einigermaßen politisch korrekt formulierte, nahm Jakob Fischbacher, Mitbegründer der Bayernpartei, kein Blatt vor den Mund: „Die Flüchtlinge müssen hinausgeworfen werden, und die Bauern müssen dabei tatkräftig mithelfen“. Es sei eine „Blutschande“, wenn ein „Bauernsohn [nun] eine norddeutsche Blondine heirate“. Landtagspräsident Michael Horlacher, seit 1948 auch stellvertretender CSU-Vorsitzender, machte sich dafür stark, dass

mission für die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Bundesrepublik, o. O. 1951, S. 14. Vgl. allgemein K. Erik Franzen, Migration als Kriegsfolge: Instrumente und Intentionen staatlicher Akteure nach 1945, in: Jochen Oltmer, (Hrsg.), Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Berlin 2016, S. 721–739.

³ Zur Terminologie vgl. Fritz Thomas, Das Recht der Vertriebenen, Dortmund 1950, S. 7 ff.

⁴ Zu den Zahlen vgl. Vertriebene und Flüchtlinge volksdeutschen Ursprungs. Bericht eines Sonder-Unterkomitees des Rechtsausschusses des Abgeordnetenhauses in Ausführung von H. Res. 238, einer Entschließung, die den Rechtsausschuss autorisiert, eine Untersuchung der Einwanderung und Nationalitätenprobleme vorzunehmen, 24. März 1950, 81. Kongreß, 2. Sitzungsperiode, Bericht-Nr. 1841, Washington 1950, S. 22. Ähnliche Zahlen finden sich in: Bundesministerium für Vertriebene (Hrsg.), Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Gemeinschaft, S. 34.

⁵ Zit. nach Resi Koller, Das Flüchtlingsproblem in der Staatsverwaltung entwickelt am Beispiel der bayerischen Flüchtlingsbetreuung, Tübingen 1949, S. 10.

Bayern den Bayern gehöre. „Neubürger“ hätten sich den herrschenden Sitten anzupassen. Andreas Schachner (Bayernpartei) setzte noch einen drauf: Es bedienten sich so viele Fremde an den bayerischen Futterkrippen, „dass Pogrome nötig wären um die Gerechtigkeit wiederherzustellen“⁶. Es gab damals also keine „Willkommenskultur“, denn wenn maßgebliche Politiker sich derart fremdenfeindlich äußerten, kann man davon ausgehen, dass dies in etwa der Stimmung in der Bevölkerung entsprach.

2. Angemessene Wohnungsversorgung als Hauptproblem

Das Hauptproblem bei der Versorgung der Flüchtlinge war es, Wohnungen zu finden. Durch den Krieg war ohnehin jedes fünfte Wohnhaus zerstört; vor allem die Großstädte hatte es hart getroffen.⁷ Die Versorgung mit Wohnraum war in Bayern bereits vor dem Krieg nicht in allen Gegenden zufriedenstellend gewesen. Nach Kriegsende hatten zudem die Besatzungstruppen zahlreiche Lager und Unterkünfte beschlagnahmt. Als strukturschwache „Notstandsgebiete“ galten die Oberpfalz und der Bayerische Wald.⁸

Die Regelungsinstrumente, mit denen man das Flüchtlingseleid in den Griff zu bekommen hoffte, ähneln den heutigen. Zunächst wurden an den Grenzen Auffanglager eingerichtet, in Bayern etwa in Furth im Wald und in Wiesau. Von dort aus erfolgte die Verteilung in Regierungsauffang- und Kreislagerstellen. Aufgrund der geografischen Lage kamen besonders viele Flüchtlinge in Bayern an, die allerdings nicht alle im Freistaat blieben, sondern anderen westdeutschen Ländern zugewiesen wurden. Nicht wenige Flüchtlinge kamen in Bunkern oder Lagern unter. Die dortigen Zustände kann man sowohl nach heutigen als auch nach damaligen Maßstäben nur als „menschenunwürdig“ bezeichnen.⁹ Mangels eines ansonsten verfügbaren Bestands an öffentlichen Gebäuden musste auch auf Privatquartiere zurückgegriffen werden, zumal allein im April 1946 täglich 8000 neue Flüchtlinge nach Bayern kamen.

⁶ Alle Zitate nach Carsten Höfer, „Die Flüchtlinge müssen hinausgeworfen werden“, in: Die Welt, 12.10.2015.

⁷ Vgl. Vertriebene und Flüchtlinge volksdeutschen Ursprungs, S. 40: 17 Prozent der 1939 vorhandenen Wohnungen in Westdeutschland waren völlig zerstört, 21 Prozent beschädigt.

⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden Koller, Flüchtlingsproblem, S. 11 und 15 f.

⁹ Vgl. Vertriebene und Flüchtlinge volksdeutschen Ursprungs, S. 44.

Das erste „Flüchtlingsgesetz“ war wohl das sogenannte Flüchtlingsnotgesetz vom 14. Dezember 1945 – eine Generalermächtigung für den zuständigen Staatskommissar¹⁰, alle Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet erschienen, die Notstände in der Unterbringung, der Ernährung und der Bekleidung der Flüchtlinge zu beheben.¹¹ Eine Anordnung des Staatskommissars vom 10. Juni 1946 ermöglichte ausdrücklich den Rückgriff auf das Polizei- und Ordnungsrecht¹²: Wohnräume konnten beschlagnahmt, Flüchtlinge (im Gesetz war von „Quartiernehmern“ die Rede) zwangsweise eingewiesen werden. Renitenten Haus- und Wohnungsbesitzern drohten Geldbußen bis 10.000 RM oder Gefängnisstrafen bis zu fünf Jahren. Schluss war es also mit der angeblich von den Bayern so geschätzten „Königlich-Bayerischen Ruah“ in den eigenen Wänden. Statistisch mussten sich zwei Einwohner ein Zimmer teilen, Einrichtungen wie Küche, Bäder oder Toiletten waren gemeinsam zu benutzen. Landsmannschaftliche Eigenarten, konfessionelle Differenzen und fehlendes Verständnis kamen erschwerend hinzu, wie das folgende Zitat aus einer 1949 erschienenen Monografie zeigt:

„Bei den übereilten Einquartierungen der Flüchtlinge konnte [...] auch keine Rücksicht auf soziale Unterschiede genommen werden. So kam es, dass heute z. B. Leute aus Siebenbürgen, die früher nie in einer Stadt gelebt haben, in einer ausgesprochenen Stadtwohnung ohne Balkon, Garten, Sonnenschein und Betätigungsmöglichkeit in freier Natur, sich totunglücklich fühlen. Ebenso wenig fühlt sich eine Verkäuferin aus Breslau oder Königsberg in dem kleinen bayerischen Dorf ohne Kino und ‚Betrieb‘ befriedigt und bandelt aus Langeweile und anderen Gründen mit dem Bauernburschen an, wodurch manche verdorben und von der Arbeit abgehalten werden.“¹³

Was ist daran nun juristisch beziehungsweise rechtshistorisch interessant? Vor allem bestätigte sich schon damals die Funktion des Polizei- und Sicherheitsrechts als eine Art „Reserverecht“. Verfassungsrechtlich gewünscht sind eigentlich möglichst bestimmte spezialgesetzliche Eingriffsermächtigungen. Aber wo es diese nicht, nicht mehr oder noch nicht gibt, kann auf das Polizei- und Sicherheitsrecht zurückgegriffen werden, bis der Gesetzgeber eine spezialgesetzliche

¹⁰ Der Staatskommissar für Flüchtlingswesen war dem Staatsministerium des Inneren zugeordnet; vgl. Pfister/Hagel, Vertreibung und neue Heimat, S. 31.

¹¹ Vgl. Thomas, Recht der Vertriebenen, S. 15. Das Flüchtlingsnotgesetz ist abgedruckt in: Pfister/Hagel, Vertreibung und neue Heimat, S. 33.

¹² Vgl. Koller, Flüchtlingsproblem, S. 18. Die Regelungen wurden später präzisiert; vgl. ebd., S. 22.

¹³ Ebd., S. 26.

Grundlage geschaffen hat. Das gab es auch in der Folgezeit immer wieder, auch Jahrzehnte später, etwa bei der Sanierung von Altlasten vor Inkrafttreten des Bundesbodenschutzgesetzes.¹⁴

3. Die weitere Entwicklung

Mit der Währungsreform von 1948 und dem daraufhin einsetzenden Wirtschaftsaufschwung entspannte sich allmählich auch die Lage auf dem Wohnungsmarkt. 1949 konstituierte sich die Bundesrepublik Deutschland, der erste deutsche Bundestag wurde gewählt, und es gab damit wieder einen demokratisch legitimierten Gesetzgeber. Das Grundgesetz sah in Art. 119 für das noch immer drängende Flüchtlingsproblem eine Art Notstandsrecht vor: Die Bundesregierung konnte ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung Verordnungen erlassen. Hiervon machte sie sechsmal Gebrauch, wobei es vor allem um die Unterbringung und Umverteilung von Flüchtlingen im Bundesgebiet ging.¹⁵ So verteilte der Bund durch Rechtsverordnung die Flüchtlinge um: aus besonders belasteten Bundesländern wie Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein nach Südwestdeutschland.

Dann führte der Bundesgesetzgeber am Ende der ersten Legislaturperiode mit dem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz (WohnraumBewG) ein Regelwerk ein, das heutigen rechtsstaatlichen Vorstellungen schon recht nahe kam.¹⁶ Es füllte bereits neun Seiten im Bundesgesetzblatt und regelte in 37 Paragraphen vergleichsweise detailliert, welche Befugnisse den Behörden zustanden. Die Befugnisse nach dem Ordnungsrecht, wonach in besonderen Notfällen vorübergehend Wohnraum in Anspruch genommen werden konnte, waren zwar weiter anwendbar (§ 2 Abs. 4 WohnraumBewG), die eigentliche Wohnraumversorgung wurde aber auf eigene gesetzgeberische Füße gestellt. Wohnraum unterstand grundsätzlich der öffentlichen Bewirtschaftung (§ 1 WohnraumBewG); die Benutzung von Wohnraum und die Überlassung zur Benutzung waren genehmigungspflichtig; im Vordergrund stand das Ziel, freien oder unterbelegten Wohnraum Wohnungssuchenden zur Verfügung zu stellen. Eigentümerinteressen wurden aber in an-

¹⁴ Vgl. BGBl. 1998 I, S. 502: Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten vom 17.3.1998.

¹⁵ Vgl. Johannes Masing, Artikel 119: Flüchtlinge und Vertriebene, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 3, Tübingen 2008, S. 1289–1295.

¹⁶ Vgl. BGBl. 1953 I, S. 97–105: Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 31.3.1953.

gemessenem Umfang berücksichtigt. Es gab Ausnahmeregelungen, den Eigentümern wurden gewisse Wahlmöglichkeiten bezüglich der zugewiesenen Wohnungssuchenden eingeräumt, und bei Doppelwohnungen durfte der Eigentümer bestimmen, in welcher Wohnung er wohnen wollte. Manches erinnert bereits an Regelungen, die wir aus dem sozialen Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs – Stichwort: Eigenbedarfskündigungen – kennen.

Zu ersten Rechtsstreitigkeiten kam es schon Ende der 1940er Jahre. Auch das 1953 erlassene Wohnraumbewirtschaftungsgesetz war durchaus streitträchtig. Die Rechtsstreitigkeiten wurden von der Verwaltungsgerichtsbarkeit aber meist sachgerecht entschieden, wie einige Beispiele aus der Rechtsprechung vor und nach 1949 zeigen¹⁷: Die Beschlagnahme eines gewerblichen Raums zugunsten eines Flüchtlings, um dessen wirtschaftliche Existenz zu sichern, wurde als unzulässig angesehen.¹⁸ So weit ging die „Liebe“ der Verwaltung und des Gesetzgebers also nicht. Die Flüchtlinge sollten Wohnungen erhalten, nicht auch gewerblich genutzten Raum. Als unwirksam angesehen wurde die Zusage eines Oberbürgermeisters an einen Eigentümer, überschüssige Räume einer Wohnung nicht zu erfassen.¹⁹ Alles andere hätte dazu geführt, dass im Wege der ortspolitischen Klüngelei die Erfassung notwendigen Wohnraums unterblieben wäre. Entschieden wurde auch, dass ein Schriftsteller einen Raum benötigte, in dem er ungestört und ungehindert seiner Arbeit nachgehen konnte.²⁰ Schließlich durfte eine frühere NSDAP-Mitgliedschaft nicht dazu führen, jemanden stärker in Anspruch zu nehmen als dies gesetzlich vorgesehen war.²¹ Nur im Rahmen der Ermessensausübung konnten diejenigen zuvörderst heran-

¹⁷ Zum „Eigentümerprivileg“ vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 8. 7. 1957 – BVerwG V C 213 und 214/55, sowie allgemein Michael Steiner, Die Anfänge der Verwaltungsrechtsprechung nach dem Krieg anhand ausgewählter Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, in: Bayerische Verwaltungsblätter 129 (1998), S. 263–271, hier S. 263.

¹⁸ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21. 7. 1949, in: DÖV 3 (1950), S. 692.

¹⁹ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21. 10. 1954, in: DÖV 8 (1955), S. 416.

²⁰ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 4. 11. 1948, in: Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs N. F. 1 (1947/1948), S. 110.

²¹ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 23. 3. 1948, in: DÖV 2 (1949), S. 136 f.

gezogen werden, die als frühere Parteimitglieder – und gerade deshalb – in komfortablen Wohnverhältnissen lebten. Auch diese Entscheidung würde man aus heutiger Sicht richtig finden. Gegnern oder früheren Gegnern des Rechtsstaats darf nur mit den Mitteln des Rechtsstaats begegnet werden – und der Aspekt der Rache rechtfertigt eine Abweichung von gesetzlichen Grundlagen eben nicht.

Die damalige Rechtsprechung kann sich also auch durch die heutige Brille betrachtet sehen lassen. Angemessenen Verwaltungsrechtsschutz musste man nicht vollkommen neu erfinden, es gab schon eine längere Entwicklung in diese Richtung, die durch die NS-Zeit nur unterbrochen worden war. Methodisch standen zwei Aspekte im Vordergrund: eine eigentümerfreundliche Auslegung von Normen sowie die Konkretisierung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Auch die Zivilgerichte zeigten sich häufig eigentümerfreundlich. Die Entschädigungspflicht beim sogenannten enteignungsähnlichen Eingriff etablierte sich auch an Fällen der rechtswidrigen Wohnungseinweisung. Der Bundesgerichtshof sah dabei durchaus ein Bedürfnis nach einer möglichst eigentümerfreundlichen Auslegung des Entschädigungsrechts. Vor allem wurden neben dem Staat auch die Gemeinden als Schuldner eventueller Ausgleichsansprüche angesehen, denen es oblag, die staatlich zugewiesenen Flüchtlinge unterzubringen.²² Auch wurde kein Bedürfnis erkannt, den Eigentümer nur so zu entschädigen, als wäre die Maßnahme rechtmäßig gewesen (keine Abwägung von Interessen entsprechend Art. 14 Abs. 1 Satz 3 GG).²³

4. Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Eigentums Garantien

Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie hat damit nach 1945 eine interessante Entwicklung genommen. Zunächst war sie weitgehend bedeutungslos – aus der Sicht der damaligen Zeit nur verständlich. Zehn Millionen Flüchtlinge und Vertriebene hatten von ihrem Eigentum wenig mehr behalten als die langsam zu Fetzen zerfallende Kleidung, die sie am Leib trugen. Es erschien wenig angemessen, behördlichen Versuche, ihnen ein Dach über dem Kopf zu verschaffen, mit dem Argument der Eigentumsgarantie entgegen zu treten. Zudem war der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums vor allem

²² Vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 1. 6. 1954 – III ZR 9/53.

²³ Vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 10. 6. 1954 – III ZR 89/53.

auch in der bayerischen Verfassung sehr zurückhaltend formuliert. Art. 103 Abs. 1 enthält eine Garantie von „Eigentumsrecht“ und „Erbrecht“ – wohl zunächst vor allem als institutionelle Garantie. Abs. 2 verpflichtet Eigentumsordnung und Eigentumsgebrauch „auch dem Gemeinwohl“. Wenig später folgt bereits das aus heutiger Sicht kollidierende Grundrecht: Nach Art. 106 Abs. 1 der bayerischen Verfassung hat jeder Bewohner Bayerns „Anspruch auf eine angemessene Wohnung“. Wohlgemerkt: „jeder Bewohner Bayerns“, nicht „alle Bayern“. Die bayerische Eigentumsverfassung wird noch ergänzt durch die Art. 158 bis 162, die Sozialbindung, Möglichkeit von Enteignung und Sozialisierung thematisieren. Die bayerische Verfassung war so wenig wie das Grundgesetz dafür gedacht, die Reichen vor den Armen zu schützen.

Später entspannte sich die Situation, es wurden Wohnungen geschaffen, der Staat hatte mehr und mehr die Möglichkeit, finanzielle Fördermaßnahmen zu ergreifen. Damit konnte dann auch die Eigentumsgarantie wieder Wirkungen entfalten, die dem heutigen Verständnis durchaus nahe kommen. Dies geschah aber interessanterweise nur ansatzweise unter Bezugnahme auf die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie. In den Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit findet sich regelmäßig kein Hinweis auf die Eigentumsgarantie von Art. 14 des Grundgesetzes. Der Eigentumsschutz erfolgte quasi konkludent, bei der Anwendung der Normen, ohne dass irgendjemand auf die Idee gekommen wäre, dies sei eine „verfassungsorientierte“ oder „verfassungskonforme“ Auslegung. Die Richter waren offensichtlich geprägt von einem liberal-bürgerlichen Eigentumsverständnis. Einschränkungen des Eigentums sind zumutbar, und zwar in dem Maße, in dem dies unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vertretbar ist. Große Not rechtfertigte tiefe Einschnitte; sobald sich die Situation entspannte, erhöhten sich auch die Anforderungen an die Inanspruchnahme privater Eigentümer.

Versucht man ein kurzes Fazit, so kann man feststellen: Verwaltung und Justiz haben nach 1945 einen wichtigen Beitrag zur Integration von Vertriebenen und Flüchtlingen geleistet, und zwar vor allem dadurch, dass sie angemessene Lösungen gefunden haben für den notwendigen Interessenausgleich. Sie wirkten sozusagen auch in schwierigen Zeiten friedensstiftend. Notfalls musste und durfte die Polizei eingreifen. Aber zumeist war dies glücklicherweise nicht nötig.