

## **Die Genese und rechtlichen Implikationen des bundesdeutschen Lastenausgleichsrechts in den 1950er Jahren\***

Noch einmal einen „Lastenausgleich, fällig ab sofort“, forderte 1990 niemand Geringeres als Günter Grass. Finanziert werden solle der neue Lastenausgleich durch eine „Sondersteuer“ für jeden Bundesbürger – und es sollte umverteilt werden zugunsten der DDR-Bürger, denn, so Grass, „sie“ haben „für uns die Hauptlast“ des verlorenen Krieges getragen<sup>1</sup>. Nicht weil die Forderung des in Danzig geborenen Nobelpreisträgers unerhört blieb,<sup>2</sup> sei sie hier aufgeführt, sondern weil sie eine so häufige wie aus heutiger Sicht unzutreffende Einschätzung transportiert: Jeder Bundesbürger habe für den Lastenausgleich gezahlt, und wer die „Hauptlast“ trug, habe etwas bekommen. Ein „Ausgleich“ eben, eine, so die gängige Meinung, „Erfolgsgeschichte“,<sup>3</sup> ein, so der damalige Bundesinnenminister Schäuble 1990, „eindrucksvolles Beispiel der Solidarität in unserem Volk“.<sup>4</sup> Passend dazu postulierte Innenminister Otto Schily im Jahre 2002, das Lastenausgleichsgesetz von 1952 habe die [sic !] „deut-

---

\* Erweiterte Version des auf der Tagung gehaltenen Vortrags. Der Aufsatz führt einen Teil der Überlegungen fort, die in einer ausführlicheren Fassung vor einigen Jahren in einer Publikation für Pädagog\*innen entfaltet wurden (Thomas Strobel und Robert Maier (Hrsg.), *Das Thema Vertreibung und die deutsch-polnischen Beziehungen in Forschung, Unterricht und Politik. Tagungsband der XXII. Deutsch-Polnischen Schulbuchkonferenz*, Hannover 2008, S. 107-121 (zusammen mit Miriam Saage-Maaß)). Die damaligen Konferenzvorträge wurden parallel in Polen publiziert: *Problematyka przemysowych przesiedleń i stosunków polsko-niemieckich po 1945 roku jako przedmiot badań historycznych i praktyki szkolnej*, Szczecin 2007.

In Zitaten und Aufsatz- und Buchtiteln ist die frühere Rechtschreibung beibehalten worden.

<sup>1</sup> *Günter Grass*, Rede auf dem SPD-Parteitag in Berlin, 18.12.1989, hier zitiert nach *ders.*, *Deutscher Lastenausgleich. Wider das dumpfe Einheitsgebot*, Frankfurt/M. 1990, S. 9.

<sup>2</sup> Mehr noch: „Das Lastenausgleichs-Problem heute“ ist sogar Grass' Forderung gänzlich entgegengesetzt – es geht nunmehr nämlich vor allem um die Rückforderung von Hauptentschädigungen, weil die Empfänger inzwischen ihr ursprüngliches Vermögen zurückerhalten haben. Das Zitat bei *Paul Erker*, *Die ausgebliebene Eigentumsrevolution. Einführende Bemerkungen und Fragestellungen*, in: *ders.* (Hrsg.), *Rechnung für Hitlers Krieg. Aspekte und Probleme des Lastenausgleichs*, Heidelberg 2004, S. 7 ff. (13). Einen Vergleich präsentiert: Richard Hauser, *Zwei deutsche Lastenausgleiche. Eine kritische Würdigung*, in: *DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 80 (2011), S. 103 ff.

<sup>3</sup> Der „Lastenausgleich gilt gemeinhin als Erfolgsgeschichte“, resümiert zutreffend *Erker*, *Eigentumsrevolution* (Fn. 2), S. 11. Dazu tragen auch Rechtshistoriker bei: *Wolfgang Rüfner*, *Probleme des Lastenausgleichs aus juristischer Sicht*, in *Erker*, *Rechnung* (Fn. 2), S. 19 ff. schreibt abschließend auf S. 32: „Wahrscheinlich hat der Lastenausgleich insgesamt günstig gewirkt“.

<sup>4</sup> Zit. nach *Carl-Jochen Müller*, *Praxis und Probleme des Lastenausgleichs in Mannheim 1949-1959*, Mannheim 1997, S. 1 mit Fn. 1. Dazu *Eberhard Laux*, *Rezension, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Jg. 1999, S. 266 f. mit dem für die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung wichtigen, hier aber nicht weiter verfolgten Hinweis: In „den Verwaltungen der kreisfreien Städte und der Kreise [...] war das Lastenausgleichsamt bei weitem die größte Dienststelle mit mehr als 30 % des Gesamtpersonals der Kernverwaltung.“

sche[n] Opfer“ der NS-Gewaltherrschaft begünstigt, und weiter: Die Leistungen nach dem Gesetz „unterstützen [Präsens!] diese Opfer [...] beim Neuanfang.“<sup>5</sup>

## A. Ausgangsthese

Im folgenden soll eine wesentliche andere Perspektive eingenommen werden: Gesellschaftliche Wertesysteme manifestieren sich in symbolischen Formen<sup>6</sup> – Gesetzgebung ist immer auch<sup>7</sup> ein Medium dieser Symbolik. Daher lohnt es sich, das Lastenausgleichsrecht als ein Mittel der *Geschichtspolitik* zu betrachten, als zu Normen geronnene Deutung von Vergangenheit.<sup>8</sup> Die Erinnerungsdiskurse waren dabei mit der Gesetzgebung nicht abgeschlossen, sondern ließen sich vor allem in der jahrzehntelangen Umsetzung der Normtexte fortführen. Konstituiert wurde, so die zentrale These, erst im Kontext des Schweigekonsens' ein nationales, nämlich großdeutsches Narrativ einer kollektiven Opfergeschichte, das durch seine Fiskalisierung zugleich symbolisch anerkannt wurde.<sup>9</sup> Vielleicht ist dies die größte Integrationsleistung, die das Lastenausgleichsrecht für die nationale Identität der Bundesrepublik erbracht hat.

Um die komplizierte Geschichte des deutschen Lastenausgleichs und seiner Normen zu verstehen, ist als erstes ein Blick auf die Geschichte der Entschädigungen für Kriegsschäden in Deutschland nötig.

## B. Rechtsgrundlagen und Rechtspraxis

### 1. Die Tradition bis 1945: Kriegsschäden zahlt der Staat – wenn der Krieg gewonnen wird

Bei gewonnenen Kriegen, so die Gesetzeslage seit dem 19. Jahrhundert, sollte der Staat für Kriegsschäden zahlen.<sup>10</sup> Dieser Grundsatz blieb in der Gesetzgebung in der Weimarer Republik erhalten, doch mangels gewonnenem Krieg legte die Kriegsschädengesetzgebung eine stark degressive Entschädigung fest.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> *Otto Schily*, Geleitwort, in: Präsident des Bundesausgleichsamtes (Hrsg.), *Fünfzig Jahre Lastenausgleichsgesetz. Bilanz einer einmaligen Solidarleistung des deutschen Volkes*, Bad Homburg v.d. Höhe 2002, unpaginiert.

<sup>6</sup> Mit diesem Ansatz arbeitete der Sonderforschungsbereich 496 an der Universität Münster, [www.uni-muenster.de/SFB496/](http://www.uni-muenster.de/SFB496/).

<sup>7</sup> Dies wird in den umfangreichen Debatten zur symbolischen Umweltgesetzgebung gelegentlich übersehen.

<sup>8</sup> Der von *Norbert Frei* geprägte Begriff „Vergangenheitspolitik“ ist hingegen enger und kennzeichnet die Revision der alliierten „politischen Säuberung“ in den 1950er Jahren. Das Lastenausgleichsrecht war aber nicht auf die Aufhebung des früheren Kriegssachschädenrechts bezogen.

<sup>9</sup> Ähnlich die Grundthese bei *Michael L. Hughes*, *Shouldering the Burdens of Defeat. West Germany and the Reconstruction of Social Justice*, Chapel Hill 1999.

<sup>10</sup> Dazu umfassend *Thomas Habbe*, *Lastenausgleich. Die rechtliche Behandlung von Kriegsschäden in Deutschland seit dem 30jährigen Krieg*, Frankfurt/M. 2014.

<sup>11</sup> Immerhin standen rund zehn Milliarden Reichsmark zur Verfügung. *Werner Abelshäuser*, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, S. 331.

Auch die NS-Gesetzgebung folgte der Linie, Entschädigungen auszuzahlen, wobei der Kriegsgewinn als selbstverständlich vorausgesetzt wurde: Ein „Reichskriegsschädenamt“ organisierte die Umsetzung einer 1940 erlassenen „Kriegssachschädenverordnung“, und in Fortführung der „seit 1871 herausgebildeten Rechtsüberzeugung, daß mindestens bei gewonnenen Kriegen volle Entschädigung zustehe“,<sup>12</sup> sollten Geschädigte wiederum hundertprozentig entschädigt werden. Und dass es die hier aufgezeigte Linie gab, ist nicht erst eine ex-post-Erkenntnis, sondern war in den 1950er Jahren als Wissen präsent, wie eine ausführliche Darstellung in einer Entscheidung des BVerwG belegt.<sup>13</sup> Erst mit der Zunahme der Schäden gingen in der NS-Zeit die Auszahlungen zurück, doch ein Reichsrichter bearbeitete das Kriegssachschädenrecht bis – man mag es kaum glauben – 1944.<sup>14</sup>

## 2. Der Lastenausgleich im geschichtspolitischen Abseits: 1945-1948

Nach dem Kriegsende und nach kurzem Zögern untersagten die Alliierten Zahlungen aufgrund der Kriegsschädenverordnung. Doch das, was später die Lastenausgleichsgesetzgebung umfasste, stand vorläufig nicht vorrangig auf der Agenda der Politik.<sup>15</sup> Repatriierungsvorstellungen und Rückkehrillusionen, sowohl bei den Vertriebenen als auch bei westdeutschen Politikern, lenkten Hilfsangebote in das *Fürsorgerecht* um; überregionale Organisationen von Vertriebenen wurden verhindert.<sup>16</sup> Für einen Lastenausgleich war vor allem noch nicht die Gemeinschaft konstituiert, innerhalb derer ein „Ausgleich“ hätte stattfinden können.

Erst die von den Alliierten angestoßene Währungsreform 1948 brachte die Dauerhaftigkeit des bisherigen Status Quo in das kollektive Bewusstsein. Da die Währungsreform primär der Geldreform dienen sollte, konnten ursprüngliche Pläne einer Verbindung mit dem Lastenausgleich nicht umgesetzt werden. Daher entstand im zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit der Währungsreform nur ein erstes, vergleichsweise kleines Lastenaus-

---

<sup>12</sup> Hans Neuhoff, Das Entschädigungsrecht vor 1945, in: Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.), Die Lastenausgleichsgesetze, Bd. I/1, Bonn 1962, S. 15 ff. (17).

<sup>13</sup> Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE), Bd. 4, S. 6 ff. (14 f.), Urteil des 5. Senats v. 20.6.1956.

<sup>14</sup> Bernhard Danckelmann / Hans-Jürgen Kühne, Kriegssachschädenrecht: Kommentar zur Kriegssachschädenverordnung und ihren Durchführungsbestimmungen, 3. Aufl., München 1944. Danckelmann war „Reichsrichter am Reichsverwaltungsgericht“, einer 1941 gegründeten Institution.

<sup>15</sup> Reinhold Schillinger, Der Entscheidungsprozeß beim Lastenausgleich (1945-1952), St. Katharinen 1985, S. 74 ff. Zur Gesetzgebungsgeschichte sehr ausführlich und detailreich, aber unter Vernachlässigung wesentlicher Kausalitäten: Rüdiger Wenzel, Die große Verschiebung? Das Ringen um den Lastenausgleich im Nachkriegsdeutschland von den ersten Vorarbeiten bis zur Verabschiedung des Gesetzes, Stuttgart 2008 („ein merkwürdiges Buch“, schreibt Michael Schwartz in seiner Rezension, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2009-3-187>). Außerdem: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden 2001-08, dort insbesondere die Bände 2, 3 und 8.

<sup>16</sup> „Die mit dem Anspruch auf ein ‚Recht auf Heimat‘ verbundene politische Forderung der bundesdeutschen Vertriebenenverbände, in ihre Herkunftsgebiete zurückzukehren, und die sozialbiologische Konstruktion vom Zusammenhalt des potentiellen Staatsvolkes in der Gestalt von ‚Landsmannschaften‘ waren komplementär aufeinander bezogen.“ Ingo Haar, Vom „Volksgruppen-Paradigma“ bis zum Recht auf Heimat, in: Jerzy Kochanowski/Maike Sach (Hrsg.), Die „Volksdeutschen“ in Polen, Frankreich, Ungarn und der Tschechoslowakei, Osnabrück 2006, S. 17 ff.

gleichsgesetz, das schließlich nach einer Einigung zwischen CDU und SPD 1949 erging und den Namen Soforthilfegesetz (SHG) erhielt.<sup>17</sup> Das Gesetz bot aber – auf Intervention der amerikanischen Besatzungsmacht – strukturell eher *Sozialleistungen* als Entschädigungen.<sup>18</sup> Die Alliierten hatten eine schnelle und „soziale Lösung“ gewollt und durchgesetzt, „die sich nicht um die Vergangenheit kümmerte“<sup>19</sup>.

Anders als heute bestand im Bereich der Leistungsverwaltung damals generell kein Anspruch auf Unterstützung, sondern es galt noch der obrigkeitliche Fürsorgegedanke, der aus Sicht der Empfänger zu einer Bittstellerhaltung führte. Das SHG führte nun aber *Rechtsansprüche* ein und befreite die Betroffenen „von dem Makel, der Fürsorge zur Last zu fallen“.<sup>20</sup> Erst das neu gegründete Bundesverwaltungsgericht hat 1954 in seiner sog. Fürsorgeentscheidung<sup>21</sup> die subjektive Rechtsstellung von Leistungsempfängern generell gestärkt und sie mit den heute selbstverständlichen Ansprüchen versehen. Daher waren die SHG-Regelungen ein wichtiger, privilegierender Vorgriff. Auch die grundsätzlich schnelle Gewährung der Leistungen nach diesem Gesetz war sowohl sozialpolitisch hilfreich als auch im Hinblick auf die teilweise befürchtete Radikalisierung der Flüchtlinge<sup>22</sup> erfolgreich, wie das Ergebnis der Bundestagswahlen 1949 zeigte.

Zudem standen die von den Westalliierten angeordnete Entnazifizierung, also die Einteilung der Bevölkerung in verschiedene Gruppen, und die damals noch nennenswert starke strafrechtliche Verfolgung von NS-Tätern der Erfindung eines Kollektivs entgegen, innerhalb dessen ein Lastenausgleich hätte stattfinden können. „Belastet“ und „Entlastet“, so die damals gängigen Terminologien, war eben noch nicht auf den Lastenausgleich bezogen.

### **3. Die Grundsatzfrage der Lastenausgleichspolitik nach 1948: Quotale Entschädigung oder sozialer Ausgleich ?**

Mehrere Faktoren lösten geradezu schlagartig ab Juni 1948 eine lebhafte Debatte über den Lastenausgleich aus. Weil die rein quotale Währungsreform und ihr Fehlen eines sozialen Ausgleichs nicht mehr beeinflusst werden konnten, stand nun um so mehr das Projekt eines „Lastenausgleichs“ auf der Agenda. Außerdem waren Entnazifizierung und strafrechtliche Verfolgung der NS-Täter weitgehend ausgelaufen; das Kollektiv „der Deutschen“ also nicht

---

<sup>17</sup> Das Soforthilfegesetz des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes v. 8.8.1949; Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes v. 18.8.1949.

<sup>18</sup> *Schillinger*, Entscheidungsprozeß (Fn. 15), S. 141 f.

<sup>19</sup> *Bundesminister*, Lastenausgleichsgesetze (Fn. 19), Bd. I/1, S. VII.

<sup>20</sup> *Abelshausen*, Wirtschaftsgeschichte (Fn. 11), S. 332.

<sup>21</sup> Entscheidungen des Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE), Bd. 1, 159 ff., Urteil des 5. Senats v. 24.06.1954: „Es gibt Rechtsansprüche auf dem Gebiete der öffentlichen Fürsorge“, denn „der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger.“ (S. 160 f.).

<sup>22</sup> Dazu *Michael Schwartz*, Vertriebene und Umsiedlerpolitik. Integrationskonflikte in den deutschen Nachkriegs-Gesellschaften und die Assimilationsstrategien in der SBZ/DDR 1945 bis 1961, München 2004 mit Beispielen auf S. 7 Fn. 30 und S. 1185.

mehr aufgeteilt. Auch machte sich die Sorge breit, dass die Vertriebenen zu „Sündenböcken“ für die wirtschaftlichen Probleme werden könnten.<sup>23</sup> Und vor allem: Ab 1949 gab es den neuen westdeutschen Staat, der sich alsbald – ein merkwürdiger Höhenflug der juristischen Dogmatik – juristisch in eine starke Kontinuität zum früheren Großdeutschland stellte<sup>24</sup> und gerade damit auch für Lastenausgleichsansprüche eine taugliche Adresse war. Die westlichen Alliierten hingegen schieden jedenfalls in diesem Feld als Akteure schnell aus. Andererseits gelang es den Vertriebenen, nunmehr eine erste zentrale Verbandsstruktur zu etablieren und auf dieser Grundlage in die Debatten zu intervenieren.

In diesem Kräftefeld wurde die verspätete Grundsatzdebatte geführt: „Quotale Entschädigung oder sozialer Ausgleich?“ Soweit die potentiellen Anspruchsteller in Verbänden organisiert waren, forderten sie – zusammen mit der FDP – durchgängig einen *quotalen* Ausgleich, während die SPD für einen *sozialen* Ausgleich kämpfte. Innerhalb der CDU/CSU konnte der linke Flügel eine Annäherung an die SPD-Positionen durchsetzen, so dass sich eine Mischung beider Elemente ergab.

#### **4. Die Nachrangigkeit des Lastenausgleichs nach der ersten Bundestagswahl 1949 und die Initiative der Vertriebenenverbände für ein Feststellungsgesetz**

Nach der ersten Bundestagswahl waren die Aufgeregtheiten dieser Debatte aber weitgehend verschwunden und der Lastenausgleich hatte nur noch eine begrenzte Dringlichkeit.<sup>25</sup> Schon wegen des inzwischen erreichten zeitlichen Abstands zu den schadensstiftenden Ereignissen galt der Lastenausgleich nunmehr vermehrt als Teil einer auf später zu verschiebenden Vergangenheitsbewältigung. Dominierend war nun aber jener Schweigekonsens, der die Nichtthematisierung der Ereignisse vor 1945 gebot und auf dieser Grundlage die Integration der ehemaligen NS-Eliten ermöglichte.<sup>26</sup> Der gegenwärtige und zukünftige Wiederaufbau stand im Vordergrund, nicht der Ausgleich vergangener Ereignisse.

Dem stand nur gegenüber, dass viele Vertriebene mit „leidenschaftlichen Aversionen“<sup>27</sup> auf ihre Stellung als Empfänger fürsorgerechtlischer Leistungen reagierten. Definiert als unterprivilegierte Gruppe von Sozialempfängern, konnte die Integration der Leistungsbezieher nicht vollendet werden – sie wollten eine *rechtliche Anerkennung* als Vertriebene. Sozialpolitik als Geschichtspolitik war nicht ausreichend.

---

<sup>23</sup> Dazu *Schwartz*, Vertriebene (Fn. 22), S. 11.

<sup>24</sup> Dazu *Bernhard Diestelkamp*, Rechts- und verfassungsgeschichtliche Probleme zur Frühgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Juristische Schulung Jg. 1980, S. 481 ff.

<sup>25</sup> Dazu ein zeitgenössisches Zitat bei *Schillinger*, Entscheidungsprozeß (Fn. 15), S. 155.

<sup>26</sup> Dazu passt das nicht überraschende Fazit bei *Benjamin Härte*: Es gab zum Thema „Lastenausgleich“ nur eine „verhältnismäßig geringe Diskursaktivität in den deutschen Leitmedien“ (Der Lastenausgleich im Spiegel der zeitgenössischen deutschen Presse 1949 bis 1979, phil. Diss. 2010, S. 158).

<sup>27</sup> *Schillinger*, Entscheidungsprozeß (Fn. 15), S. 217.

Die Eingangsüberlegung in diesem Vortrag, dass Gesetzgebung eine Symbolkraft besitzt, der gerade bei Nicht-Juristen eine hohe Bedeutung zukommt, bestätigt sich an diesem wichtigen Punkt der Rechtsentwicklung: Mit einem Gesetzespositivismus, der Gesetzesworte für Taten nimmt, fokussierte sich das Interesse nicht auf den Umfang der finanziellen Leistungen, sondern auf deren – durch die juristische Dogmatik transportierte – Symbolkraft. Es ging eben nicht nur um Geld, sondern um die Anerkennung der als schicksalhaft eingestuften Vertreibung durch eine staatliche Behörde, die einen breiten gesellschaftlichen Konsens symbolhaft umsetzte – jenen bereits angesprochenen Schweigekonsens der 1950er Jahre. Diese Bedeutung der Normen und ihres verfahrensrechtlichen Vollzugs sollte nicht unterschätzt werden: Ein Opfer einer Vertreibung wechselt aus der Machtlosigkeit und Unterlegenheit während der Vertreibung während des Verfahrens in eine andere Position: Nun steht dem ehemaligen Opfer eine Rechtsposition zu, nun agiert er aus einer gesellschaftlich anerkannten Position heraus, hat Verfahrensrechte und den Rechtsstaat mit vielen seiner Möglichkeiten auf seiner Seite. Abstrakter Hass konnte sich in jene letztlich harmlosen Nörgeleien verwandeln, die bei der Umsetzung des Lastenausgleichsrechts ausführlich beschrieben worden sind.<sup>28</sup> Die vielbeschworene „Unfähigkeit zu trauern“ war überdeckt zum Beispiel durch die offenbar nicht selten vorhandene Fähigkeit, die eigene Vermögenslage vor der Vertreibung zu beschönigen. Der Mannheimer Sozialreferent formulierte am Anfang der 1950er Jahre: Es sei ja allgemein bekannt,

„daß jeder Vertriebene aus dem Osten nach den Angaben seines Feststellungsantrages einen Grundbesitz besessen hat, dessen Ausmaß so groß war, daß er auch mit einem Pferd nicht an einem Tag von dem einen Ende seines Besitzes zu dem andern reiten konnte und daß der Landbesitz, den die Deutschen aus dem Osten insgesamt verloren haben, größer ist als ganz Asien.“<sup>29</sup>

Doch wenn ein nur irrealer Grundbesitz für den Antragsteller zur Grundlage wird, ist auch das ein Schritt der inneren Ablösung von dem realen Vermögen vor der Vertreibung. Auch das in Deutschland aus historischen Gründen besonders starke Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns trug dazu bei, dass gerade Verwaltungsverfahren als Forum ausgleichender Gerechtigkeit verstanden wurden.<sup>30</sup> Typischerweise war die Rechtsprechung der 1950er Jahre „überwiegend“ mit Streitfällen aus der Liquidationsgesetzgebung beschäftigt.<sup>31</sup>

Gegen die geschilderte Verschleppung des Lastenausgleichs opponierten die inzwischen gut organisierten Vertriebenenverbände, indem sie nicht etwa einen Vorschlag zur angustaus-

---

<sup>28</sup> Eine ähnliche These bei *Schwartz*, Vertriebene (Fn. 22), S. 13; viele Beispiele für die Haltung der Antragsteller bei *Müller*, Praxis (Fn. 4), S. 335 ff.

<sup>29</sup> Zitiert nach *Müller*, Praxis (Fn. 4), S. 342 m.N.

<sup>30</sup> Ähnlich *Schwartz*, Vertriebene (Fn. 22), S. 21.

<sup>31</sup> *Georg-Christoph v. Unruh*, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Kurt G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 5, Stuttgart 1987, S. 1178 ff. (1187).

lösenden und problematischen Finanzierung des Lastenausgleichs vorlegten. Vielmehr konzentrierten sie sich auf die Forderung nach Dokumentation und Feststellung der Schäden, mit der evidenten Zielsetzung, damit eine Dynamik zugunsten einer späteren quotalen Entschädigung begründen zu können. Zwar unterstützte im wesentlichen nur die FDP diese Politik der Verbandsfunktionäre, die aber mit ihrer scheinbar begrenzten Forderung („Nur Feststellung!“) die Politik zum Handeln zwangen. Auch aus dem „gesamtdeutschen Konkurrenzverhältnis der Vertriebenenpolitiken“<sup>32</sup> kamen wichtige Impulse für die bundesdeutsche Gesetzgebung: Das DDR-„Umsiedlergesetz“ von 1950 war zwar aufgrund gänzlich anderer politischer Vorgaben entstanden, aber „formal dem westdeutschen Soforthilfegesetz vergleichbar“.<sup>33</sup>

Um ein isoliertes Feststellungsgesetz zu verhindern, das eine spätere quotale Entschädigung präjudizierte, wählten SPD und eine Mehrheit in der CDU in seltener Eintracht eine Doppelstrategie: Einerseits verzögerten sie die parlamentarischen Beratungen, andererseits sorgten sie für die umfassende Diskussion des Lastenausgleichs. Das Feststellungsgesetz (FG) vom April 1952<sup>34</sup> war zwar dann, wie von den Vertriebenenverbänden gewünscht, vorweg verabschiedet worden. Es war aber gerade nicht die geplante Speerspitze für die Durchsetzung eines quotalen Ausgleichs, schon weil das umfassende Gesetz über den Lastenausgleich kurz danach, im August 1952, verabschiedet wurde.<sup>35</sup>

## 5. Das Lastenausgleichsgesetz (LAG) von 1952:

### a. „Alle sind Opfer des Schicksals“ – „Einer trage des anderen Last“

Das Staatshaftungsrecht hätte ein *Sonderopfer* des Geschädigten erfordert. Doch gerade dieses wurde einhellig verneint: *Alle* waren Opfer<sup>36</sup> eines Schicksalsschlages von einer „hohen Hand“, wie der Bundesgerichtshof 1956 formulierte,<sup>37</sup> alle waren eine *Opfergemeinschaft* oder, wie das Bundesverfassungsgericht 1969 schrieb, eine „Schicksalsgemeinschaft“ mit einem „von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal“.<sup>38</sup> Nach 30 Jahren Lastenausgleich

<sup>32</sup> Schwartz, Vertriebene (Fn. 22), S. 36.

<sup>33</sup> Christoph Kleßmann, Die doppelte Staatsgründung, 5. Aufl., Göttingen 1991.

<sup>34</sup> Gesetz über die Feststellung von Vertreibungsschäden und Kriegssachschäden v. 21.4.1952.

<sup>35</sup> Schillinger, Entscheidungsprozeß (Fn. 15), S. 263.

<sup>36</sup> Der Bundesgerichtshof (BGH) stellte dazu 1956 fest: Es ist zwar „richtig, daß der Kläger [...] als Soldat [...] seine Gesundheit für die Allgemeinheit geopfert hat. [...] Im allgemeinen stellt jedoch eine Wehrdienstbeschädigung mit ihren Folgen einen Aufopferungstatbestand im Rechtssinne nicht dar, weil es insoweit daran fehlt, daß von dem Betroffenen als einzelnen oder als Glied eines begrenzten Personenkreises durch Eingriff von hoher Hand [!] ein ihn im Vergleich zu anderen ungleich treffendes und anderen nicht zugemutetes besonderes Opfer verlangt worden ist [...], so daß der einzelne, wenn er bei Erfüllung des Wehrdienstes einen Schaden erlitten hat, insoweit kein *besonderes* Opfer [...] erbracht hat. Der Betroffene muß sich deshalb insoweit allein auf die Versorgungsansprüche, wie sie den Kriegsbeschädigten durch die besonderen Versorgungsgesetze gewährt sind, [...] verweisen lassen“ (Entscheidung des 3. Zivilsenats v. 13.2.1956, BGHZ 20, 61 (64), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bz020061.html> (22.04.2020)). Das Sonderopfer ergab sich dann aber doch noch aus einer Fehlbehandlung des Klägers im Krankenhaus).

<sup>37</sup> Vgl. das Zitat zuvor.

<sup>38</sup> BVerfGE 27, 253 (270), Beschluss des 1. Senats v. 3.12. 1969 („Kriegsfolgeschäden“), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv027253.html>.

wurde in einer offiziellen Broschüre sogar die Bibel titelgebend: „Einer trage des anderen Last“. <sup>39</sup> In jüngster Zeit ist zwar die kollektive Selbstzusprechung der Opfereigenschaft zurückgegangen, eine ominöse, anti-etatistische „Gemeinschaft“ blieb aber lange der Bezugspunkt des Lastenausgleichs geblieben, wie eine offizielle Stellungnahme des Bundesinnenministers Schily noch im Jahre 2002 belegt. <sup>40</sup>

Damit konnte an eine wesentliche Struktur des NS-Rechts, die Konstruktion von „Gemeinschaften“, also von Volks-, Rechts-, Betriebs- und anderen Gemeinschaften, <sup>41</sup> angeknüpft werden. Die Begründung einer „Opfergemeinschaft der Deutschen“ wurde bereits durch die Exklusion anderer Opfergruppen im Gesetzestext des LAG ermöglicht und durch die spätere Auslegungspraxis offenbar entschieden gefördert. § 11 LAG regelte, wer im Sinne des Gesetzes „Vertriebener“ war und damit als Angehöriger der „Schicksalsgemeinschaft“ Aussicht auf Ausgleich seiner Lasten hatte. Gemäß § 11 I LAG war ein Vertriebener jeder deutsche Staats- oder Volksangehörige, der infolge der Kriegshandlungen seinen Wohnsitz hatte verlassen müssen, wenn dieser Wohnsitz innerhalb der „zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiet[e]“ oder außerhalb der Grenzen des Deutschen Reichs von 1937 lag. Dieser Wohnsitz musste „infolge [...] Vertreibung verloren“ worden sein. Diese Kausalität („infolge“) war maßgebend, denn es kam, wie eine zeitgenössische Kommentierung feststellte, darauf an, „ob ein Zusammenhang [zwischen der Vertreibung und] den Ereignissen des zweiten Weltkrieges besteht“. <sup>42</sup> Nach dieser Regelung waren KZ-Häftlinge, Zwangsarbeiter und andere Opfergruppen der NS-Zeit keine Vertriebene im Sinne des Lastenausgleichsrechts, weil die von ihnen erlittenen Schäden nicht in direktem Zusammenhang mit den Kriegsereignissen standen.

Das von Grass fortgeschriebene „Wir“ wurde aber nicht nur gesetzlich und mittels Anwendungspraxis konstituiert, sondern die Gerichtsbarkeit verstärkte das Strukturmerkmal „Schicksalsgemeinschaft“ auch grundsätzlich: Weder wurde „der Staat“ in Haftung genommen, und auch nicht aufgrund des ausdifferenzierten Staatshaftungsrechts. Stattdessen haftete die „nationale Solidargemeinschaft“ <sup>43</sup> der Lastenträger. Und obwohl sie *gesetzlich* normiert

---

<sup>39</sup> *Der Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein* (Hrsg.), 30 Jahre Lastenausgleich in Schleswig-Holstein: Einer trage des anderen Last, o.O. 1979. Die Textstelle stammt aus Galater 6,2.

<sup>40</sup> *Schily*, Geleitwort (Fn. 5): „Alle diese Menschen mußten eingegliedert werden in eine Gemeinschaft [sic !], die selbst erhebliche materielle Verluste erlitten hatte. Diese Aufgabe konnte nicht durch den Staat allein bewältigt werden.“ Die Finanzierung sei durch „Bürgerbeteiligung“ erfolgt. An gleicher Stelle spricht der damalige Finanzminister *Hans Eichel* ebenfalls von einer „Gemeinschaftsaufgabe“.

<sup>41</sup> *Michael Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3: 1914-1945, München 1999, S. 325 ff. mwN.

<sup>42</sup> *Hermann Frohnhäuser, Wolfgang Schubert, Hans Stramitzer*, Lastenausgleichsgesetz. Kommentar, 52. Ergänzungslieferung, Sept. 1965, Frankfurt/M., S. 15.

<sup>43</sup> *Schwartz*, Vertriebene (Fn. 22), S. 21.



waren, stellten Ansprüche aus dem Lastenausgleichsgesetz teilweise<sup>44</sup> keine *Rechtsansprüche* auf angemessene Entschädigung dar.

Das Bundesverfassungsgericht griff stattdessen nochmals auf jenen obrigkeitlichen Staat zurück, der in der NS-Zeit mit Gemeinwohlformeln agiert hatte – und dies, obwohl im bundesdeutschen Recht längst anerkannt war, dass in der heute so genannten Leistungsverwaltung *Ansprüche* bestehen,<sup>45</sup> und obwohl offenbar viele Antragsteller von Ansprüchen und von einer Verpflichtung des Staates zur Hilfe ausgingen.<sup>46</sup> Für Ansprüche aus dem Lastenausgleichsrecht blieb es jedoch bei einer extra-legalen Denkweise, die sich in der deutschen Rechtsgeschichte bis in den Staat der „guten policey“ der Frühen Neuzeit zurückführen lässt. Das BVerfG stellte jetzt fest: Die Leistungen nach dem Lastenausgleichsrecht seien *keine* – wie sonst – aus den Grundrechten ableitbaren *Ansprüche*, sondern (nur) solche,

„die der Staat seinen Bürgern in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht durch Gesetz einräumt.“<sup>47</sup>

Der Lastenausgleich wurde also abgeschoben: Ein Stück abgeschlossene Vergangenheit wurde behandelt mit den rechtlichen Instrumenten einer vergangenen Epoche.

Beim Lastenausgleich sorgte der erwähnte Schweigekonsens also gerade für die Ausklammerung einer Diskussion von Moralfragen – Recht und Unrecht jener Ereignisse, die den Lastenausgleich notwendig machten, sollten ja gerade nicht erörtert werden.

## **b. Degression statt quotaler Entschädigung**

Zentraler Bestandteil des LAG war die Regelung der typischerweise so genannten „Hauptentschädigung“. Hier hatten sich die Vertriebenenfunktionäre kaum durchsetzen können, weil eine degressive Staffelung erfolgte: Je größer die Schäden, um so geringer die prozentuale Quote der Entschädigung.

---

<sup>44</sup> „Als Ausgleichsleistungen mit Rechtsanspruch gelten [!] Hauptentschädigung, Kriegsschadenrente, Hausra-  
tentschädigung, Entschädigung im Währungsausgleich für Sparguthaben Verriebener und Entschädigung  
nach dem Altspargesetz.

Als Ausgleichsleistungen ohne Rechtsanspruch werden nach Maßgabe der verfügbaren Mittel gewährt: Ein-  
gliederungsdarlehen, Wohnraumhilfe, Leistungen aus dem Härtefonds und Leistungen auf Grund sonstiger  
Förderungsmaßnahmen.“

Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.), *Über 2 Milliarden aus dem Lastenausgleich im Lande Hessen*, oOoJ.  
(ca. 1960), S. 5.

<sup>45</sup> BVerwGE 1, 159 ff.; dazu oben Fn. 21.

<sup>46</sup> Belege bei Müller, *Praxis* (Fn. 4), S. 338 ff.

<sup>47</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Bd. 11, S. 64 ff. (70), Beschluss v. 4.5.1960, wo  
ein Zitat aus BVerfGE Bd. 2, S. 380 ff. (402) auf das Lastenausgleichsrecht bezogen wird. Entgegen Rüfner,  
*Probleme* (Fn. 3), S. 19 wird der Ausgangspunkt des Lastenausgleichs damit gerade nicht, jedenfalls nicht in  
einem juristischen Sinne, in den Sozialstaat nach Art. 20 I GG einbezogen. Auch BVerfGE 27, 253 (283) ver-  
langt nur, dass es gemäß dem Sozialstaatsprinzip einen Ausgleich gibt. Etwas ungenau Schwartz, *Vertriebene*  
(Fn. 22), S. 21, der von „rechtlicher Gleichstellung“ und „sozialen Anrechten“ der Vertriebenen in der Bun-  
desrepublik spricht.

### C. Abschlussüberlegungen

Die eingangs referierten Thesen von der „Erfolgsgeschichte“ des Lastenausgleichs sind also zu differenzieren: Sieht man ihn als Quasi-Konjunkturprogramm (vorrangig für die Industrie, nicht für die Landwirtschaft), liegen die messbaren, volkswirtschaftlichen Erfolge<sup>48</sup> außerhalb des Fokus' dieses Aufsatzes. Angemerkt sei nur, dass der eigentliche wirtschaftliche Ausgleichseffekt möglicherweise vor allem in Form einer regionalen Wirtschaftsförderung erfolgte, da die Flüchtlinge ungleich verteilt waren.<sup>49</sup>

Als „Kriegsfolgenbewältigung“<sup>50</sup> und Symbolpolitik hat der Lastenausgleich aber zusätzlich und vielleicht vor allem<sup>51</sup> eine geschichts- und vergangenheitspolitische Dimension: Das großdeutsche Narrativ blieb in den anerkannten Diskurs integriert, genauso wie die kollektive Opfergeschichte. Beides wurde aber finanziell transformiert.<sup>52</sup> Die Ausrichtung des Lastenausgleichs auf ein nicht groß-, sondern *bundesdeutsches* Kollektiv trug wohl wesentlich zur bundesdeutschen Identitätsstiftung bei und ließ so Revanche- wie Bürgerkriege abwegig erscheinen. Die juristisch abgesicherte Stiftung einer Opfergemeinschaft war zugleich inkludierend und exkludierend: Inkludierend insofern, als alle „Deutschen“ Opfer waren, da sie Schäden durch den gänzlich abstrakt verstandenen „Krieg“ erlitten hatten. Innerhalb dieser Gemeinschaft wurde ein Solidarausgleich konstituiert. Zwar konnte der finanzielle Ausgleich im Hinblick auf den Zeitpunkt seiner späten Auszahlung im wesentlichen nur noch eine bereits vorhandene Integration festigen, doch die langjährige Debatte um den Lastenausgleich war vorweg zugleich eine symbolische Anerkennung und Inklusion jener Opfergruppen, die später Zahlungen nach dem Lastenausgleichsrecht erhielten. Und die jahrzehntelange Praxis des Lastenausgleichs und der öffentlichen Diskussion dazu besaß Elemente des „Öffentlichen Gedenkens“.<sup>53</sup>

Die Konkurrenz verschiedener Opfergruppen wurde jedoch zugleich durch eine scharfe Exklusion gelöst: KZ-Häftlinge, Zwangsarbeiter, etliche der in die Emigration getriebenen und zwangsenteigneten Juden – all diese und andere Opfergruppen blieben weitgehend

---

<sup>48</sup> Zusammenfassend *Abelshauer*, *Wirtschaftsgeschichte* (Fn. 11), S. 334. Der Lastenausgleich hat „in die Verteilung des Produktivvermögens praktisch nicht eingegriffen. Sozialpolitisch wirkungslos war der Lastenausgleich gleichwohl nicht. Tatsächlich gehörte er nach dem Umfang der aufzubringenden und zu verteilenden Mittel zu den größten Wirtschafts- und Finanztransaktionen der deutschen Geschichte.“

<sup>49</sup> „Die Forschung [zum Lastenausgleich] ist im Hinblick auf eine ökonomische Wirkungsanalyse noch ganz in den Anfängen“, bilanziert aber *Mark Spoerer* wohl zutreffend in seiner Rezension von *Erker*, *Rechnung* (Fn. 2) in der *Historischen Zeitschrift* (HZ), Bd. 281 (2005), S. 256 f.

<sup>50</sup> *Erker*, *Eigentumsrevolution* (Fn. 2), S. 8.

<sup>51</sup> Dass die Lastenausgleichsgesetzgebung „gravierende Interessengegensätze in geregelte Konfliktinstitutionalisierung“ überführte (so *Schwartz*, *Vertriebene* [Fn. 22], S. 13), ist zwar zutreffend, gilt aber wohl für die meisten Gesetze und ist kein Spezifikum der Lastenausgleichsgesetze.

<sup>52</sup> Eine Nähe zur „transitional justice“ (*Ruti Teitel*, *Transitional Justice*, Oxford 2000) scheint möglich, das Lastenausgleichsrecht ist bislang aber, soweit ersichtlich, bei der Beschäftigung mit „transitional justice“ noch wenig diskutiert.

<sup>53</sup> *Insa Eschebach*, *Öffentliches Gedenken. Deutsche Erinnerungskulturen seit der Weimarer Republik*, Frankfurt/M. 2004; insoweit sei besonders auf die erwähnte religiöse Überhöhung („Einer trage des anderen Last“) hingewiesen.

außerhalb. Für ihre Lasten war jedenfalls nicht jene Gemeinschaft zuständig, die durch das Lastenausgleichsrecht konstituiert worden war. Die sog. „Wiedergutmachung“<sup>54</sup> und der Lastenausgleich blieben fast durchgängig strikt geschieden.

Wenn man abschließend nochmals das Wort von der „Erfolgsgeschichte“ bemüht: Als Mittel der Geschichtspolitik war das Lastenausgleichsrecht, wie gezeigt, wohl eine Erfolgsgeschichte – es konstituierte das Narrativ einer kollektiven Opfergeschichte, das durch seine Fiskalisierung zugleich überwunden wurde. Vielleicht ist dies die größte Integrationsleistung, die das Lastenausgleichsrecht für die nationale Identität der Bundesrepublik erbracht hat.

---

<sup>54</sup> Dazu umfassend *Constantin Goschler*, *Wiedergutmachung. Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus (1945-1954)*, München 1992. In den Jahrzehnten nach der Publikation dieses grundlegenden Buches hat sich die Forschung zum Umgang mit NS-Verfolgten umfassend ausdifferenziert; eine Verflechtung mit der Forschung zum Lastenausgleich findet aber nur teilweise statt.