

6. Ein Sicherheitsrisiko? Rumänische Flüchtlinge 1989/90

Neben DDR-Bürger:innen überquerten im Sommer 1989 auch Rumän:innen die österreichisch-ungarische Grenze.¹ Ab Mitte der 1980er Jahre flohen sie vor den Menschenrechtsverletzungen und der Minderheitenpolitik des Regimes unter Nicolae Ceaușescu (1918–1989) ins Nachbarland Ungarn.² Seit spätestens 1988 schaute die österreichische Regierung mit zunehmender Besorgnis auf diese Fluchtbewegung, da sie befürchtete, Rumän:innen würden in großer Zahl versuchen, illegal nach Österreich zu kommen. Damit rumänische Flüchtlinge in erster Linie in Ungarn bleiben würden, intensivierte die Bundesregierung ab 1988 die Zusammenarbeit mit der ungarischen Führung in Flüchtlingsfragen und unterstützte den Einsatz des UNHCRs in Ungarn. Dennoch setzte Ende 1989 mit den revolutionären Umbrüchen, die zum Sturz des Ceaușescu-Regimes führten, und bedingt durch die Lockerung der Grenzsicherungen an der österreichisch-ungarischen Grenze eine größere Fluchtbewegung nach Österreich ein, welche die hiesige Asyl- und Flüchtlingspolitik nachhaltig prägen sollte.

Das Kapitel liefert eine erste Zusammenstellung und Analyse. Nicht alles kann nach dem aktuellen Stand der Forschung jedoch lückenlos beantwortet werden.³ Gerade im Bereich der Kontakte der österreichischen Bundesregierung zum UNHCR und in weiterer Folge in Flüchtlingsangelegenheiten zur ungarischen Regierung in den späten 1980er Jahren sind noch weitere Untersuchungen notwendig. Dies ist insbesondere dem Umstand geschuldet, dass die Unterlagen der im österreichischen Innen-⁴ und Außenministerium⁵ zuständigen Stellen noch nicht an das Staatsarchiv übergeben wurden und

1 Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Gruppe B, 1322, GZ. 1322/5-II/89, Flüchtlingssituation im LGK-Bereich Mel-dung, 24. August 1989.

2 Vgl. Brigitte Mihok, Flüchtlinge aus Rumänien und die Frage der Institutionalisierung der Flüchtlingshilfe und -politik in Ungarn, in: Südosteuropa 39 (1990) 11/12, 666–672, hier 666.

3 Aufbauend auf den Ergebnissen der Recherchen erschien bereits Knoll, Völkerwanderung.

4 Seit Anfang der 1980er Jahre führt das Inneministerium aus den für Flüchtlingsfragen zuständigen Abteilungen de facto keine Akten mehr an das Staatsarchiv ab. Eine Ausnahme bildeten einige wenige Unterlagen aus der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit.

5 Im Außenministerium ist Ende der 1980er Jahre die Sektion IV Rechts- und Konsularsektion, Abteilung IV/2 Humänitäre Fragen, Flüchtlingsangelegenheiten, Reise- und Grenzverkehr für Flüchtlingsfragen und die Kontakte zu ICM, UNHCR und IKRK zuständig. Die Unterlagen der Sektion IV

eine Einsichtnahme im Ministerium abgelehnt wurde. Wann ein Zugang möglich ist, ist gegenwärtig nicht absehbar. Die folgenden Ausführungen sollen demnach insbesondere dazu dienen, zukünftige Forschungen zu dem Thema anzuregen und hierfür eine erste Grundlage zu liefern.

6.1 Die Situation um rumänische Flüchtlinge in Ungarn in den 1980er Jahren

Seit 1985 verzeichnete Ungarn einen deutlichen Anstieg bei der Einreise aus Rumänien.⁶ Die genauen Zahlen, wie viele nach Ungarn kamen und blieben, variieren jedoch. Die offiziellen Statistiken beginnen mit dem Jahr 1988, als die ungarische Regierung die Situation um sich im Land aufhaltende Rumän:innen nicht länger ignorieren konnte. Im Zeitraum vom 1. Jänner 1988 bis Ende Dezember 1989 waren nach den Statistiken des ungarischen Innenministeriums 34.275 Personen aus Rumänien in Ungarn offiziell registriert, wobei es allein im Jahr 1988 15.400 Personen waren.⁷ Nach Angaben des UNHCRs, das auch auf Datenmaterial vom ungarischen Innenministerium zurückgriff, kamen von 1. Jänner 1988 bis zum 1. Juni 1990 rund 39.426 Personen aus Rumänien nach Ungarn.⁸ Unklar ist jedoch, wie viele Menschen sich ohne Registrierung im Land aufhielten. Ein Bericht des *Danish Refugee Council* (DRC), eine in Dänemark 1956 gegründete humanitäre Dachorganisation diverser Hilfsorganisationen im Bereich der Unterstützung von Flüchtlingen, geht für das Jahr 1988 von rund 20.000 bis 30.000 rumänischen Flüchtlingen in Ungarn aus.⁹ Diese Angaben decken sich ungefähr mit den Vorbereitungunterlagen für das Treffen von Kanzler Vranitzky mit dem ungarischen Ministerpräsident Németh im Februar 1989, in denen von rund 20.000 rumänischen Staatsbürger:innen die Rede ist, die sich Anfang 1989 in Ungarn aufhielten.¹⁰

Seite Mitte der 1980er wagten immer mehr Personen die Flucht aus Rumänien und damit vor politischen Repressionen, der Unterdrückung von Minderheiten, einer katastrophalen Wirtschaftslage und dem geringen Lebensstandard. Lebensmittel waren knapp und rationiert, der private Energieverbrauch nur eingeschränkt möglich. Angehörige von Minderheiten, wie Rumäniedeutsche (unter anderem Banater Schwaben und Siebenbürger Sachsen) oder Ungar:innen, waren Ziel politischer Unterdrückung. Sie trafen noch stärker als die gesamte rumänische Bevölkerung politische Verfolgung,

wurden jedoch nur bis Anfang der 1970er Jahre an das Staatsarchiv übergeben. Eine Einsicht im Ministerium ist nach Auskunft der zuständigen Stellen nach derzeitigem Stand nicht möglich.

⁶ Vgl. Mihok, Flüchtlinge, 666.

⁷ Vgl. Judit Tóth, The Birth of the Hungarian Refugee Administration in 1988–1989, in: Regio 11 (2008), 96–145, hier 101–103.

⁸ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 2 1989–1990, UNHCR Bo Hungary, 12: Statistics, HUN/HCR/0204, 19. July 1990.

⁹ Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Danish Refugee Council, Report Concerning Romania and Romanian Refugees in Hungary, 4 January 1989, 6.

¹⁰ Vgl. Depositum Franz Vranitzky, Box: AM Skubiszewski Polen 1989, MP Adamec CCSR 24.10.1989, MP Nemeth Ungarn 1989, MP Komarek CCSR 1990, MP Modrow DDD 1990, Vorbereitungsmappe, Nemeth Miklos Zusammentreffen mit dem Bundeskanzler, 13. Februar 1989.

wie Verhaftungen oder Folter, und ökonomische Benachteiligung. Die wirtschaftlichen Repressalien äußerten sich im Zugang zu Arbeitsplätzen, Gütern oder Lohndiskriminierung. Sie hatten zudem keine Chance, die gleichen hochrangigen politischen Ämter zu bekleiden wie ethnische Rumän:innen. Darüber hinaus wurden die Ausübung und Be- wahrung der eigenen kulturellen Identität eingeschränkt. Im Bildungsbereich war bei spielsweise die Verwendung der ungarischen Sprache nicht erlaubt und die Ausübung der Religion – viele waren Angehörige der römisch-katholischen Kirche oder Protestan- ten – eingeschränkt.¹¹ Als Diktator Nicolae Ceaușescu am 29. April 1988 offiziell das so genannte »Dorfsystematisierungsprogramm« verkündet, das sich oft gegen Dörfer rich- tete in denen insbesondere Angehörige von Minderheiten wohnten, spitzte sich gerade für diese die Lage weiter zu. Das Projekt sah vor, durch die Zerstörung von Dörfern die Bewohner:innen in agro-industrielle Zentren umzusiedeln.¹²

Angesichts der Ausgangslage ist es wenig verwunderlich, dass der größte Teil der nach Ungarn Geflüchteten Angehörige von Minderheiten waren. Darunter war die größte Gruppe mit rund 80 bis 90 Prozent Ungar:innen, der Rest zählte zur deutschen Min- derheit oder zu den ethnischen Rumän:innen.¹³ Der größere Teil der Flüchtlinge war zwischen 19 und 30 Jahre und – wie bereits bei anderen Fluchtbewegungen aus dem »Os- ten« zu beobachten – gut ausgebildete, junge Facharbeiter:innen.¹⁴

Da die Grenze zwischen Rumänien und Ungarn hermetisch abgeriegelt war und die Grenzwachen äußerst brutal gegen Flüchtende vorgingen, waren illegale Grenzübertritte sehr gefährlich. Aufgegriffenen Personen drohte zwischen sechs Monaten und drei Jahren Haft. Dennoch versuchten es in den 1980er Jahren viele.¹⁵ Andere kamen mit orga- nisierten Reisegruppen, die mit einem Gruppenreisedokument reisten, nach Ungarn und setzten sich dann ab. Wie jene, die illegal die Grenze überschritten, verfügten sie aber über keine gültigen individuellen Reisedokumente. Angehörige der ungarischen

¹¹ Vgl. Vanda Lamm, The Situation in Hungary of Refugees from Romania, in: AWR Bulletin, Viertel- jahresschrift für Flüchtlingsfragen 28 (1990) 3, 108–116, hier 110; IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Webster University in Geneva, Refugee Studies Program, Summary Report on Romanian Asylum-Seekers in Hungary, January 1989, 13–24.

¹² Vgl. Keith Hitchins, A Concise History of Romania, Cambridge 2014, 281; Anneli Ute Gabanyi, The Romanian Revolution, in: Mueller/Gehler/Suppan, Revolutions, 199–220, hier 205.

¹³ Der UNHCR ging bei den sich in Ungarn aufhaltenden Flüchtlingen aus Rumänien von 88 Prozent ungarischer, sechs Prozent deutscher und sechs Prozent rumänischer Herkunft aus vgl. UNHCR- Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Mission Report: Hungary, 15–23 March 1989; der *Danish Refugee Council* wiederrum spricht von 85 bis 90 Prozent Flüchtlingen ungarischer Herkunft, die restlichen 10 bis 15 Prozent deutscher oder rumänischer Herkunft vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Danish Refugee Council, Report Concerning Romania and Romanian Refugees in Hun- gary, 4 January 1989, 7; vgl. auch Tóth, Birth, 101–103.

¹⁴ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 2 1989–1990, UNHCR Bo Hungary, 12: Statistics, HUN/HCR/0204, 19. July 1990.

¹⁵ Vgl. Scutaru, Romania, 261–263.

Minderheit nutzten zudem Ausreisdokumente, die Verwandtenbesuche in Ungarn erlaubten. Dauerhafte und allgemein gültige Reisedokumente, die auch im »Westen« anerkannt wurden, waren auch diese nicht, was sich in weiterer Folge insbesondere für die Beantragung eines Visums für einen anderen Staat als äußerst problematisch erwies.¹⁶ Jene, die es nach Ungarn schafften, versuchten, eine Aufenthaltsgenehmigung zu bekommen, legal in einen Drittstaat weiterzureisen oder illegal die Grenze nach Österreich oder Jugoslawien zu überqueren.¹⁷

Die ungarische Führung stellte die Fluchtbewegung aus Rumänien vor soziale und juristische Herausforderungen. Das Land verfügte über kaum Erfahrungen im Umgang mit einer größeren Zahl an Geflüchteten und kein etabliertes, rechtliches Prozedere bezüglich ihres Aufenthaltsstatus.¹⁸ Dieses sollte sich erst sukzessive Ende der 1980er Jahre im Kontext der Fluchtbewegungen aus Rumänien und der DDR etablieren.¹⁹ In der ungarischen Verfassung war zum damaligen Zeitpunkt lediglich im Paragraf 67 festgelegt, dass jenen Zuflucht zu gewähren sei, die wegen ihres »demokratischen Verhaltens« verfolgt werden. Gemeint waren damit Personen, die Anhänger des Kommunismus waren oder mit dem sozialistischen System sympathisierten.²⁰ In der Realität wurden bis Mitte der 1980er Jahre kaum Flüchtlinge aufgenommen; eine Ausnahme bildeten einige wenige griechische Staatsbürger:innen nach Ende des Bürgerkriegs 1949 und Personen aus Chile nach dem Sturz Salvador Allendes 1973.²¹ Die seit Mitte der 1980er Jahre nach Ungarn kommenden Flüchtlinge aus Rumänien kamen jedoch aus einer vermeintlich befreundeten »Volksdemokratie«. Diese machte ihre Anerkennung als Flüchtlinge heikel, denn dass Menschen aus einem sozialistischen Land aufgrund politischer Verfolgung flüchteten, gab es offiziell im »Ostblock« nicht. Ein Flüchtlings aus einem sozialistischen Staat, der in einem anderen befreundeten Staat um Schutz ansucht, hätte die gesamte Einheit des »Blocks« in Frage gestellt.²² Um »block«-intern nicht für Verstimmungen zu sorgen, verwendete die ungarische Führung für die sich im Land aufhaltenden Rumän:innen auch nicht den Begriff »Flüchtlings«, sondern »Übersiedler:innen«.²³

¹⁶ Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Danish Refugee Council, Report Concerning Romania and Romanian Refugees in Hungary, 4 January 1989, 7f.

¹⁷ Vgl. Tóth, Birth, 101–102.

¹⁸ Als Überblick zur Aufnahme von Flüchtlingen in Ungarn im 20. Jahrhundert siehe Ágnes Kata琳 Kelemen, Refugees and the ›Other Hungary‹. The Historiography of the Reception of Refugees in Twentieth-Century Hungary, in: Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung 71 (2022) 4, 491–514, zum Fall Rumänien siehe hier 506–510; zur ungarischen Asylpolitik zwischen 1945 und 2020 siehe Apor/Scheibner, Ungarn.

¹⁹ Vgl. ebd., 96–145.

²⁰ Vgl. Mihok, Flüchtlinge, 669.

²¹ Vgl. Lamm, Situation, 111; Kelemen, Refugees, 506.

²² Vgl. Veronika Kaszás, Diplomatic Way to the 1951 Geneva Convention, in: Regio 11 (2008), 67–95, hier 67f., 72.

²³ Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Danish Refugee Council, Report Concerning Romania and Romanian Refugees in Hungary, 4 January 1989, 7f.; Oplatka, Riss, 50.

Bemerkenswert an den Entwicklungen in Ungarn seit Mitte der 1980er Jahre ist folglich, dass es sich zunächst um eine Fluchtbewegung innerhalb des »Ostblocks« handelte, ein Indiz dafür wie sehr die Länder sich wirtschafts- und gesellschaftspolitisch am Ende des Kalten Kriegs auseinanderentwickelt hatten. Anders als es oft den Anschein hat, waren es zudem nicht DDR-Bürger:innen, die 1989 als erste Gruppe aus dem »Osten« Schutz und Hilfe in Ungarn suchten. Vielmehr wurden jene Prozedere und Mechanismen, die bei der Fluchtbewegung aus Rumänien durch die ungarische Führung eingeführt wurden, später auf jene, die aus der DDR flüchteten angewendet.²⁴

Prinzipiell hätte, wie im Falle der DDR, ein zwischen Ungarn und Rumänien gelendes bilaterales Abkommen die Rückführung rumänischer Staatsbürger:innen, die sich illegal im Land aufhielten, vorgesehen. Diese Regelung wurde seit Mitte der 1980er Jahre jedoch nicht mehr rigoros exekutiert und 1988 offiziell beendet.²⁵ Das bilaterale Verhältnis der beiden »Bruderstaaten« Rumänien und Ungarn war in den späten 1980er Jahren bereits angespannt, gewann mit der Flüchtlings- und Minderheitenfrage aber deutlich an Brisanz. Die ungarische Führung betrachtete sich als Schutzmacht der Angehörigen der ungarischen Minderheit in Rumänien. Die Öffentlichkeit solidarisierte sich ebenso mit den Ungar:innen in Rumänien und trat lautstark und demonstrativ gegen die Dorfzerstörungen auf.²⁶ 1988 scheiterten schlussendlich alle bilateralen Lösungsversuche zwischen der ungarischen und rumänischen Führung über die Frage des Minderheittenschutzes in Rumänien und die Rücknahme von Flüchtlingen. Ein eigenes einberufenes Treffen zur Klärung der Flüchtlings- und Minderheitenfrage zwischen den Generalsekretären Károly Grósz und Nicolae Ceaușescu im August 1988 im rumänischen Arad blieb ohne Ergebnisse. Nicolae Ceaușescu verwies darauf, dass die Minderheitenfrage eine innere Angelegenheit Rumäniens sei und die Befassung damit einen »unfreundlichen« Akt gegen das Land darstelle.²⁷ Nach Angaben des österreichischen Außenministeriums beschuldigte die rumänische Regierung Ungarn gar mit der Einmischung auf eine Revision des Vertrages vom Trianon 1920, der das Ende des Königreiches Ungarn bedeute und Teile des Königreiches (Siebenbürgen und Banat) dem Staat Rumänien zusprach, hinzuarbeiten.²⁸ Ein Treffen auf Ebene des Zentralkomitees der beiden kommunistischen Parteien im September 1988 blieb ebenfalls erfolglos.²⁹ Dass jene, die es schafften, Rumänien zu verlassen, als Spione oder als von ausländischen Kräften beeinflusste Personen dargestellt wurden und damit unter Generalverdacht standen, trug dazu bei, dass die rumänische Führung in Flüchtlingsfragen, gerade was die Garantie einer sicheren Rückkehr nach Rumänien betraf, wenig kompromissbereit war.³⁰

Die Führung in Budapest kam stattdessen immer mehr zum Schluss, dass im Rahmen von bilateralen Verhandlungen über den Umgang mit der ungarischen Minderheit

²⁴ Siehe dazu das Kapitel 5 Flucht über Österreich: DDR-Bürger:innen 1989 und hier vor allem 5.2 Flucht nach Österreich.

²⁵ Vgl. Mihok, Flüchtlinge, 669.

²⁶ Vgl. Oplatka, Riss, 48f.

²⁷ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 69.

²⁸ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, OZ 1–220, Kt. 31, GZ. 176.10.00/93-II.3/88, Rumänien, »Systematisierung«/Minderheiten, weitere Vorgangsweise, 2. September 1988.

²⁹ Vgl. Oplatka, Riss, 48–51.

³⁰ Vgl. Scutaru, Romania, 251.

und der Wiederansiedlung von Flüchtlingen in Rumänien keine Einigung zu erzielen sei. Sie begann darum, nach anderen Lösungen zu suchen. Hierzu richtete sie sukzessive ihren Blick nach »Westen« und auf internationale und multilaterale Organisationen.³¹ Die ungarische Strategie setzte nun auf eine Sichtbarmachung der Situation von Rumän:innen auf internationaler Ebene jenseits des »Eisernen Vorhangs«. Um die Staaten des »Ostblocks« nicht zu sehr zu verstimmen, betonte man weniger die Lage der Flüchtlinge im eigenen Land, sondern vordergründig die Verletzung von Menschen- und Minderheitsrechten in Rumänien und gliederte sich damit in eine in »Westeuropa« wachsende Diskussion um Menschenrechte ein.³² Ungarns Kontakte ins »westliche« Ausland waren Ende der 1980er Jahre durchaus als »gut« zu bezeichnen. Neben ausgezeichneten diplomatischen Verbindungen zu Österreich bestanden ebenso Kontakte zu internationalen Organisationen. Bereits im Mai 1982 trat Ungarn dem Internationalen Währungsfonds bei, um finanzielle Hilfe zu bekommen und die Staatsinsolvenz abzuwehren.³³ 1988 war es zudem das erste Land des »Ostblocks«, das einen Vertrag mit der EG über Handel und Wirtschaft abschloss.³⁴ Neben offiziellen diplomatischen Verbindungen setzte die ungarische Führung in der Flüchtlingsfrage zudem auf lokale Hilfsorganisationen und Kirchenverbände und deren Kontakte ins Ausland.³⁵ Ab Herbst 1988 begann sich die ungarische Regierung auch für die Arbeit des UNHCRs zu interessieren. Zusätzlich zur Aufmerksamkeit für die Menschenrechtsverletzungen in Rumänien ging es dabei um konkrete Hilfe für rumänische Flüchtlinge in Ungarn. Da die internationale Empörung über die systematische Zerstörung der Dörfer, die Verletzung von Menschenrechten, die politische Repression und über das Elend der Bevölkerung in Rumänien groß war, konnte die ungarische Führung durchaus mit Hilfe rechnen.³⁶

Schon seit 1985 übernahmen Hilfsorganisationen, wie das ungarische Rote Kreuz, zivilgesellschaftliche Initiativen, kirchliche Einrichtungen und oppositionelle Gruppen in Ungarn die Betreuung, medizinische Versorgung und rechtliche sowie finanzielle Unterstützung der stetig wachsenden Zahl an Flüchtlingen. Sie stellten Kleidung, Nahrungsmittel und alltägliche Güter bereit und halfen bei der Suche nach Wohnraum und Arbeitsplätzen.³⁷ Finanziert wurde die Hilfe durch Spendensammlungen oder durch im

³¹ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 69.

³² Vgl. Veronika Kaszás, Transylvanian Refugees in Hungary between 1988–89. The Road from Ceding the Existence of Refugees to Joining the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees. Theses of PhD Doctoral Dissertation, Budapest 2013, 3, 11–12. Die Dissertation erschien auf Ungarisch auch als Buch Veronika Kaszás, Erdélyi menekültök Magyarországon 1988–89. Út a menekültkérés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozásig. Gondolat Kiadó, Budapest 2015.

³³ Vgl. Bartel, Power, 202; ders., The triumph of broken promises. The end of the Cold War and the rise of neoliberalism, Cambridge 2022.

³⁴ Vgl. György Dalos, Der Vorhang geht auf. Das Ende der Diktaturen in Osteuropa, München 2009, 67; László J. Kiss, Politik und Wahrnehmung. Ungarns (Außen-)Politik im Übergang. Österreichs Außenpolitik im Zuge der Umbruchsjahre (1988–1991), in: Brait/Gehler, Grenzöffnung, 405–426, hier 412f.

³⁵ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 77.

³⁶ Vgl. UNARMS, S-1024-0151-0016, 1989, Hungary, Confidential, Note to Mr. de Soto, Hungary/Romania, 29. September 1988.

³⁷ Vgl. Mihok, Flüchtlinge, 666.

Ausland lebende Ungar:innen, die Geld schickten, und zudem auf die Menschenrechtsverletzungen in Rumänien und die Situation in Ungarn aufmerksam machten. Aus Österreich unterstützte unter anderem die Caritas die Hilfe für rumänische Flüchtlinge finanziell.³⁸ Aber auch Exilorganisationen, wie die *Ungarische Liga für Menschenrechte* mit Sitz in Frankreich, setzte sich für die Belange der Minderheiten und für die Flüchtlinge ein. Dabei wandten sie sich bereits 1988 an den UNHCR.³⁹

Die wohl wichtigste Hilfsorganisation bei der Betreuung rumänischer Flüchtlinge war das ungarische Rote Kreuz. Seine zentrale Rolle resultierte aus seinen Verbindungen zu zahlreichen Partnerorganisationen sowie dem IKRK und IFRC. Bereits 1988 rief das ungarische Rote Kreuz in einer großen, medial verbreiteten Aktion unter dem Slogan »Hilfe zur Hilfe« in Ungarn zum Spenden auf und schickte den Appell über die Partnerorganisationen ins Ausland. Im Herbst 1988 bat es den IFRC offiziell um Unterstützung, da durch die steigenden Flüchtlingszahlen die finanziellen Mittel zur Versorgung knapp wurden.⁴⁰ Das IFRC reagierte ihrerseits im November 1988 mit einem Appell an die nationalen Rotkreuzorganisationen. Bis Ende März 1989 folgten 14 nationale Gesellschaften, wie die Landesverbände der USA, Schweden, Kanada, Finnland oder Japan, dem Aufruf und stellten finanzielle Mittel und Sachspenden bereit. Das ÖRK spendete nach Angaben des IFRC rund 24.000 Schweizer Franken (rund 15.000 Euro) sowie Bettwäsche und Hygieneartikel. Insgesamt wurden von November 1988 bis Oktober 1989 den Programmen des ungarischen Roten Kreuzes für Rumän:innen rund 340.000 Schweizer Franken (rund 212.000 Euro) von verschiedenen Rotkreuzorganisationen zur Verfügung gestellt.⁴¹ Das ungarische Rote Kreuz verteilte an rumänische Flüchtlinge diverse Sachspenden, wie Kleidung, Einrichtungsgegenstände für die Wohnungen und Schulartikel und unterstützte sie mit kleineren Geldsummen.⁴²

In Zusammenarbeit mit dem IKRK versuchte sie auch, vom Roten Kreuz ausgestellte Reisedokument zu organisieren.⁴³ Diese Art von Ausweispapieren waren für Personen gedacht, die über keinen gültigen Reisepass verfügten und nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren konnten, aber in einen Drittstaat weiterreisen wollten. Sie waren als Notdokumente konzipiert, falls keine Aussicht mehr bestand, an gültige Reisepapiere zu gelangen. Die Antragsstellenden mussten jedoch über ein gültiges Visum für ihr Zielland verfügen. Diese Dokumente galten im Vergleich zu den Reisepässen, die auf Basis

³⁸ Vgl. Augustsammlung 1989, in: Caritas. Zeitschrift der Caritas Österreich für soziale-caritative Dienste, 42 (1989) 4, 8.

³⁹ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 82.

⁴⁰ Vgl. Kaszás, Transylvanian Refugees, 12f.; IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Progress Report, Hungarian Red Cross Relief Programme in Favour of Refugees from Romania, Budapest 10 March 1989.

⁴¹ Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), League of the Red Cross and Red Crescent Societies, Hungarian Red Cross Relief Programme in Favour of Refugees from Romania, Situation Report, Europe Department, 31. March 1989.

⁴² Vgl. ebd.

⁴³ Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Hungarian Red Cross Relief Programme in Favour of Refugees from Romania, Budapest, 5 September 1989.

der Genfer Flüchtlingskonvention ausgestellt wurden, nur für eine einmalige Reise. Die rechtliche Grundlage bildeten die Genfer Abkommen von 1949 und deren Zusatzprotokolle aus 1977.⁴⁴ Da jedoch nur wenige ein Einreisevisum für einen Drittstaat erhielten, konnten auch nur wenige Personen dieses Angebot nutzen. Dementsprechend gering blieb die Zahl jener, die mit Hilfe der IKRK-Reisedokumente den Weg ins Ausland fanden. Nach Angaben des ungarischen Roten Kreuzes im September 1989 waren es bei 200 Anträgen lediglich sieben Personen.⁴⁵

1989 unterstützte das ungarische Rote Kreuz in Zusammenarbeit mit den IFRC dann auch Integrationsprojekte in Ungarn. Nachdem aufgrund mangelnder internationaler Aufnahmefähigkeit, die Aufnahme außerhalb Ungarns kaum gegeben war, setzte man nun auf die Integration im Inland.⁴⁶ Das Rote Kreuz nahm sich zudem der Familienzusammenführung an, denn die rumänische Führung erlaubte nie die Ausreise einer ganzen Familie. Die Hoffnung, aufgrund seiner Kontakte zum rumänischen Roten Kreuz rasch Ergebnisse erzielen zu können, zerschlug sich jedoch. Denn alle diesbezüglichen Anfragen an das rumänische Rote Kreuz blieben unbeantwortet. In den meisten Fällen konnte daher eine Zusammenführung erst nach dem Sturz des Regimes in Rumänien erfolgen.⁴⁷

Neben Hilfsorganisationen und Kirchen kamen oppositionellen Gruppen, wie das Ungarische Demokratische Forum, bei der Betreuung rumänischer Flüchtlinge eine gewichtige Rolle zu. Sie forderten wiederholt rechtliche und organisatorische Maßnahmen, wie die Errichtung von staatlichen Flüchtlingsunterkünften inklusive medizinischer Versorgung und Bildungsangebote, die Bereitstellung finanzieller Mittel, eine koordinierte Suche nach Wohnmöglichkeiten und Arbeitsplätzen sowie die Regelung des rechtlichen Status von Flüchtlingen von Seiten des Staates ein. Ihrer Meinung nach sollte die Hilfe über ein Komitee zentral koordiniert werden.⁴⁸ Oppositionelle Gruppen organisierten zudem Proteste gegen die Abschiebung rumänischer Flüchtlinge und zur Anprangerung der Behandlung von Minderheiten, vor allem der ungarischen, in Rumänien. Im Juni 1988 fand die erste, von den Behörden gebilligte Großkundgebung gegen die systematische Zerstörung von Dörfern in Rumänien statt.⁴⁹ Damit war die Auseinan-

44 Vgl. ICRC, Emergency Travel Documents, Genf 2018.

45 Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Hungarian Red Cross Relief Programme in Favour of Refugees from Romania, Budapest, 5 September 1989.

46 Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Circulating Letters to Participating National Societies, Hungarian Red Cross Assistance Programme for Refugees Coming from Romania, Geneva, 10 November 1989.

47 Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Progress Report, Hungarian Red Cross Relief Programme in Favour of Refugees from Romania, Budapest, 10 March 1989; IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Danish Refugee Council, Report Concerning Romania and Romanian Refugees in Hungary, 4 January 1989, 12f.

48 Vgl. Mihok, Flüchtlinge aus Rumänien, 667f.

49 Vgl. IFRC-Archive, Box 999518, Central and Eastern Europe, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Webster University in Geneva,

dersetzung um rumänische Flüchtlinge auch ein innenpolitisches Thema und zeigte den Spielraum oppositioneller Kräfte Ende der 1980er Jahre in Ungarn.

Zu diesem Zeitpunkt hatten Hilfsorganisationen und oppositionelle Gruppen in Ungarn ihren Einfluss so weit ausgebaut, dass die Staatsführung sie nicht mehr komplett ignorieren konnte, wenn auch vor allem Hilfsorganisationen von je her nie gänzlich unabhängig vom Staat agieren konnten. Die Historikerin Veronika Kaszás kommt zu dem Schluss, dass die Solidarität der ungarischen Bevölkerung mit der ungarischen Minderheit in Rumänien und die Hilfsbereitschaft lokaler Organisationen wesentlich dazu beitrugen, der Minderheitenfrage einen größeren Stellenwert innerhalb der ungarischen Regierung einzuräumen, und sie zum Handeln zu bewegen.⁵⁰ Die Hilfe für rumänische Flüchtlinge wurde zu einer gemeinsamen Herausforderung staatlicher, kirchlicher- und zivilgesellschaftlicher Stellen, wobei die staatliche Kontrolle bestehen blieb. Ganz vertraute die MSZMP, die immer noch herrschende sozialistische Arbeiterpartei, den sich neuformierenden zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Stellen also nicht.⁵¹

Im Februar 1988 setzte das Innenministerium tatsächlich ein Koordinationskomitee ein, das für die Koordination der gesamten Hilfe verantwortlich war.⁵² Im März 1988 richtete das ungarische Parlament zusätzlich einen Hilfsfonds in der Höhe von 300 Millionen Forint ein.⁵³

Das Komitee arbeitete mit Hilfsorganisationen, allen voran dem ungarischen Roten Kreuz und kirchlichen Verbänden, zusammen und half bei der Bereitstellung finanzieller Mittel, Arbeitsplatzvermittlung, medizinischer Erstversorgung und der Verteilung von Hilfsgütern. Zudem war es für die Ausstellung von Arbeitserlaubnissen und Aufenthaltsgenehmigungen zuständig. Rumänische Flüchtlinge hatten nun die Möglichkeit, ihren Aufenthalt in Ungarn offiziell zu regeln. Abgeschoben wurden nur noch jene, welche die Behörden als kriminell, geistig oder körperlich beeinträchtigt einstuften, oder die im Verdacht standen, Agenten des rumänischen Regimes zu sein. Aufenthaltsgenehmigungen wurden für sechs Monate ausgestellt mit der Option auf Verlängerung um weitere sechs Monate. Die Genehmigung konnte durch eine dauerhafte Aufenthaltsberechtigung mit zweijähriger Gültigkeit ersetzt werden.⁵⁴ Mit der Aufenthaltsgenehmigung einherging auch die Erlaubnis zu arbeiten. Nach Angaben des UNHCRs flohen allein ab Anfang 1988 bis zum 8. September 1989 23.997 Personen von Rumänien nach Ungarn, von denen 21.905 eine Aufenthaltsgenehmigung erhielten.⁵⁵ Die Regierung bezeichnete die aus Rumänien kommenden offiziell jedoch weiterhin nicht als Flüchtlinge. Sie unterschieden zwischen Personen, die in sich in Ungarn ansiedeln wollten, und jenen, die

Refugee Studies Program, Summary Report on Romanian Asylum-Seekers in Hungary, January 1989, 27f.; Oplatka, Riss, 49.

⁵⁰ Vgl. Kaszás, Transylvanian Refugees, 3f.

⁵¹ Vgl. ebd., 12f.; Kelemen, Refugees, 507.

⁵² Vgl. Judit Tóth/Veronika Kaszás, Chronology 1988–1989, in: Regio 11 (2008), 146–157, hier 148.

⁵³ Vgl. Mihok, Flüchtlinge, 666f.

⁵⁴ Vgl. Tóth, Birth, 100–104.

⁵⁵ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 2 1989–1990, Ministry of Interior, Dept. of Refugee Business, Hungary Budapest, Data of Romanian Refugees (January 1988–8. September 1989).

in den »Westen« weiterreisen wollten.⁵⁶ Bei der Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung, um sich in Ungarn niederzulassen, wurden rumänische Staatsbürger:innen ungarischer Herkunft bevorzugt, auch wenn gegenüber dem »Westen« betonte wurde, dass es eine Gleichstellung aller rumänischen Flüchtlinge gab.⁵⁷ Um der prekären Unterkunfts-lage entgegenzuwirken, ließ der ungarische Staat Flüchtlingslager und temporäre Unterkünfte einrichten.⁵⁸

Die zentralste Herausforderung für die ungarische Führung betraf die Finanzierung der Hilfe für rumänische Flüchtlinge, angesichts einer angespannten Wirtschaftslage und eines hochverschuldeten Staatshaushalts.⁵⁹ Zudem erklärten sich kaum »westliche« Staaten – mit Ausnahme von Schweden und Dänemark – bereit, Ungarn durch die Aufnahme von rumänischen Staatsbürger:innen zu entlasten.⁶⁰ Angesichts der steigenden Kosten und geringen Weiterreisemöglichkeiten verschlechterte sich zusehends die Stimmung gegenüber rumänischen Flüchtlingen in Ungarn.⁶¹ In Kombination mit steigenden Arbeitslosenzahlen verstärkte sich vor allem in den frühen 1990er Jahren die Ablehnung rumänischer Flüchtlinge auch jener ungarischer Herkunft weiter.⁶² Viele von ihnen, insbesondere jene, die nicht der ungarischen Minderheit angehörten, wollten jedoch ohnedies weiter in den »Westen« reisen. Da auflegalem Wege eine solche Ausreise kaum möglich war, versuchten immer mehr Menschen, illegal das Land zu verlassen. Die Hauptroute führte sie dabei über die österreichisch-ungarische Grenze.

6.2 Österreich und Asylwerber:innen aus Rumänien

Spätestens ab 1988 blickte die österreichische Bundesregierung mit Sorge auf die rumänischen Flüchtlinge in Ungarn, die steigenden illegalen Grenzübertritte und die wachsenden Asylzahlen in Österreich.⁶³ 1986 suchten 2.329, 1987 1.460 und 1988 dann 2.134 rumänische Staatsbürger:innen in Österreich um Asyl an.⁶⁴ Seit 1988 wurden für sie beschleunigte Asylverfahren angewendet.⁶⁵ Aufgrund der anhaltenden Menschenrechts-verletzungen, der Unterdrückung von Minderheiten und den internationalen Protesten gegen die Zerstörung von Dörfern, hatten rumänische Flüchtlinge von allen in Österreich um Asyl ansuchenden Gruppen die besten Chancen auf einen positiven Bescheid. Von 2.134 Menschen aus Rumän:innen, die 1988 einen Antrag auf Asyl in Österreich stellten (die Gesamtzahl belief sich auf 6.718 Anträge), erhielten 785 tatsächlich Asyl; zum

⁵⁶ Vgl. Lamm, Situation, 113.

⁵⁷ Vgl. Kaszás, Transylvanian Refugees, 12.

⁵⁸ Vgl. Tóth, Birth, 112–120.

⁵⁹ Vgl. Oplatka, Hungary 1989, 84–86.

⁶⁰ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 78.

⁶¹ Vgl. Mihok, Flüchtlinge, 666f.

⁶² Vgl. Kelemen, Refugees, 508f.

⁶³ Vgl. Columbia University Libraries, Rare Book & Manuscript Library, Human Rights Watch, Helsinki Watch, Janet Fleischmann Files, Country Files, Box 40, Hungarian SR/1, 31 January 1981 (für die Zurverfügungstellung des Dokuments danke ich Sielke Beata Kelner).

⁶⁴ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 380.

⁶⁵ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 376.

damaligen Zeitpunkt die höchste Anerkennungsquote unter allen in Österreich um Asyl ansuchenden Personen.⁶⁶

Dennoch nach Ansicht der österreichischen Behörden bestand für rumänische Flüchtlinge kein prinzipielles Recht auf Einreise als Asylwerber:innen aus Ungarn, da sie bereits in Ungarn Schutz vor Verfolgung genossen, obwohl das Land 1988 noch gar nicht der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten war.⁶⁷ Die ungarischen Behörden wiederum standen seit Anfang Mai 1988 rumänischen Staatsbürger:innen bei einer Ausreise in den »Westen« nicht mehr grundsätzlich im Weg, machten die Erlaubnis zur legalen Ausreise jedoch vom Vorhandensein eines Einreisevisums in den Drittstaat abhängig.⁶⁸ Für Österreich wäre auf Grund eines am 17. Dezember 1968 beschlossenen und Anfang 1969 in Kraft getretenen Visaabkommens zwischen Rumänien und Österreich die Ausstellung von Sichtvermerken für Inhaber eines gültigen rumänischen Reisepasses entfallen.⁶⁹ Österreich setzte diesen Schritt damals als Zeichen der Entspannung und im Bewusstsein, dass das kommunistische Regime in Rumänien eine dauerhafte Ausreise ohnehin nicht erlauben würde.⁷⁰ Zwar verbot die rumänische Führung nicht gänzlich die Ausreise, unterstellte sie jedoch strikter Kontrolle und wollte insbesondere das Ausmaß überwachen. Rumän:innen hatten kein Recht auf einen eigenen Reisepass und mussten sich zur Genehmigung der Ausreise langwierigen Behördenwegen aussetzen, wo sie neben dem Innenministerium auch von der *Securitate*, der politischen Polizei, überprüft wurden. Daneben bestand ein großer propagandistischer Druck, der legale wie illegale Ausreise als etwas moralisch Verwerfliches darstellte.⁷¹ Das Visaabkommen hatte bis Ende der 1980er Jahre also vor allem einen symbolischen Wert. Ab Ende der 1980er Jahre förderte es allerdings die Einreise von Rumän:innen nach Österreich. Mit Blick auf die steigenden Zahlen rumänischer Flüchtlinge in Ungarn betonten die österreichischen Behörden 1988, dass eine Einreise als Asylwerber:innen trotz Visaabkommens nur mit österreichischer Zustimmung erfolgen könne. Die Regierung vertrat

⁶⁶ Vgl. Depositum Franz Vranitzky, Box: AM Skubiszewski Polen 1989, MP Adamec CSSR 24.10.1989, MP Nemeth Ungarn 1989, MP Komarek CSSR 1990, MP Modrow DDD 1990, Vorbereitungsmappe, Nemeth Miklos Zusammentreffen mit dem Bundeskanzler, 13. Februar 1989; BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 376.

⁶⁷ Vgl. Depositum Franz Vranitzky, Box: AM Skubiszewski Polen 1989, MP Adamec CSSR 24.10.1989, MP Nemeth Ungarn 1989, MP Komarek CSSR 1990, MP Modrow DDD 1990, Vorbereitungsmappe, Nemeth Miklos Zusammentreffen mit dem Bundeskanzler, 13. Februar 1989.

⁶⁸ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Mappe 02 40, Zl. 174.02.04/17-II.3/88, Botschafter Franz Schmid und Gesandter Johann Spitzer an BMAA, rumänische Flüchtlinge in Ungarn, Ermöglichung der Weiterreise durch die ung. Behörden, Budapest, 28. Oktober 1988.

⁶⁹ Vgl. BGBl. 39/1969, Abkommen zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Sozialistischen Republik Rumänien über die Aufhebung der Sichtvermerkplicht.

⁷⁰ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/13-II.3/90, Neuer Missionschef an der ÖB Bukarest, Informationsmappe, 29. August 1990; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/8-II.3/90, Österreich-Osteuropa (speziell Polen und Rumänien), Sichtvermerksfragen, Aktenvermerk, Wien 21. Juni 1990; Paul Ullmann, Austria and Romania, in: Arnold Suppan/Wolfgang Mueller, »Peaceful Coexistence« or »Iron Curtain«. Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955–1989, Wien/Berlin 2009, 465–486, hier 474.

⁷¹ Vgl. Scutaru, Romania, 248–250.

die Ansicht, dass die Visafreiheit nur für Tourist:innen gelte, nicht aber für Personen, die einen dauerhaften Aufenthalt oder einen Asylstatus anstrebten.⁷²

Dass Österreich trotz Visafreiheit Personen, die nach Ansicht der Grenzkontrollen nicht dem Status von Tourist:innen erfüllten, an der Grenze abwies – was einen Rechtsbruch darstellte –, war dem UNHCR seit Anfang Jänner 1988 bekannt. Eine entsprechende Meldung richtete die UNHCR-Vertretung in Wien nach Genf. Da es aber nach Meinung des UNHCRs keine systematische Rückweisung war, verzichtete die Vertretung in Wien auf ein Eingreifen.⁷³ Ob es hierzu zu einem späteren Zeitpunkt kam, geht aus den vorliegenden Unterlagen nicht hervor.

Die ungarischen Behörden stimmten der von Österreich gewünschten Vorgangsweise zu, die Einreise nach Österreich aus Ungarn für rumänische Flüchtlinge trotz Visaabkommen über die Vergabe von Einreisesichtvermerke zu regeln. Sie versicherten, Personen nur mit gültigem Visum nach Österreich ausreisen zu lassen und das all jenen rumänischen Staatsbürger:innen, die nicht nach Rumänien zurückkehren wollten, der Aufenthalt in Ungarn gesichert sei.⁷⁴ Trotz des informellen Einverständnisses von ungarischer Seite sollte diese Regelung jedoch nur aufrechterhalten bleiben, wenn Österreich »schnellstens zu einer kohärenten Vorgangsweise« finde, da Ungarn selber wegen der steigenden Flüchtlingszahlen unter Druck stünde.⁷⁵ Viele rumänische Flüchtlinge reisten allerdings ohnedies illegal über Ungarn oder Jugoslawien nach Österreich, da sie über keine Reisedokumente verfügten und bereits illegal nach Ungarn gekommen waren. So mit hatten sie auch keine Möglichkeit einen Visaantrag zu stellen.⁷⁶ Damit konterkarierten sie die Versuche der österreichischen Bundesregierung, über die Visavergabe die Einreise zu regulieren.

Einreisevisa mussten bei der österreichischen Botschaft in Budapest beantragt werden. Diese sprach sich dann bei »berücksichtigungswürdig erscheinenden Fällen fernschriftlich« über das Außenministerium mit dem Innenministerium ab.⁷⁷ Da dieses Visumsprozedere äußerst zeit- und arbeitsaufwändig war, erhielt die Botschaft in Budapest ab November 1988 die Erlaubnis, ohne Rücksprache mit dem Innenministerium Sichtvermerke auszustellen. Im Anschluss wurden die Informationen nach Wien gemeldet. Das Innenministerium hatte in einer internen Weisung der Aufnahme von 40 bis 50 Personen (bei Bedarf auch mehr) zugestimmt, wenn diese bestimmte Bedingungen erfüllten. Bevorzugt wurden Personen mit Verwandten in Österreich, da sie als leichter integrierbar galten, jene, die in »flüchtlingsähnlicher« Situation lebten oder einen Bezug

⁷² Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Mappe 02 04, GZ. 176.07.01/245-IV.2/88, Rumänische Flüchtlinge Verfahren, Wien, 8. November 1988.

⁷³ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Incoming Cable, AUS/HCR/0008, 6 January 1988.

⁷⁴ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Zl. 174.02.04/17-II.3/88, Botschafter Franz Schmid und Gesandter Johann Spitzer an BMAA, rumänische Flüchtlinge in Ungarn, Ermöglichung der Weiterreise durch die ung. Behörden, Budapest, 28. Oktober 1988.

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Vgl. Tóth, Birth, 101–102.

⁷⁷ ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Mappe 02 04, GZ. 176.07.01/245-IV.2/88, Rumänische Flüchtlinge Verfahren, Wien, 8. November 1988.

zu Österreich vorweisen konnten.⁷⁸ Bei der Vergabe der Sichtvermerke war den österreichischen Behörden jedoch wichtig, dass behutsam vorgegangen werde, damit »nicht durch Mundpropaganda eine Welle von SV [Sichtvermerk]-Werbern ausgelöst wird«.⁷⁹ Es sei darauf zu achten, dass »nicht durch eine merkliche Steigerung der Zahl erteilter Sichtvermerke eine Signalwirkung in den betroffenen Kreisen ausgelöst wird«.⁸⁰ Rumänische Staatsbürger:innen sollten also nicht durch eine vermeintlich liberale Handhabung bei der Vergabe von Einreisegenehmigungen zur Ausreise nach Österreich motiviert werden, so der Hinweise der österreichischen Behörden. Die österreichische Botschaft in Budapest hatte schon zuvor über die enorme Belastung durch den Andrang von rumänischen Antragssteller:innen geklagt. Die Befürchtung war, dass bei einer »großzügigeren SV-Erteilung durch Österreich der Andrang noch zunehmen würde«. »Ein solcher Andrang würde die Kapazitäten der Botschaft sowohl personell als auch räumlich übersteigen«, so die Befürchtung des Außenministeriums.⁸¹ Dennoch unterstützte das Innenministerium die Botschaft in Budapest nicht personell, da es hierfür keine Kapazitäten hätte, wie es dem Außenministerium mitteilte. Nur tageweise kamen in der Anfangsphase Beamte:innen des Innenministeriums nach Budapest, um insbesondere die praktischen Anwendungen der Richtlinien zu regeln und Visaanträge zu prüfen.⁸²

Rigoros gab sich die österreichische Regierung bei der Weiterreise über Österreich. Personen, die von Ungarn in ein anderes Land als Österreich gelangen wollten, sollten sich direkt an die jeweiligen Botschaften wenden. Österreich wollte hier nicht als Zwischenstation dienen. Eine Ausnahme war, wenn bereits Übernahmeverklärungen durch andere Staaten vorlagen. In diesen Fällen war es möglich, ein Einreisevisum für Österreich zu erhalten.⁸³ Für die österreichische Regierung galt es zu verhindern, dass das Land zum Wartesaal für rumänische Flüchtlinge werde, insbesondere nachdem die Chancen auf Aufnahme durch ein anderes Land kaum vorhanden waren, da rumänischen Flüchtlinge weder als »politische Flüchtlinge« noch als Arbeitskräfte rasch Weiterreisen würden. Dafür hatte sich Ende der 1980er Jahre der politische und ökonomische Kontext zu sehr verändert. Arbeitskräfte wurden nicht mehr im großen Stil gesucht und weltpolitisch wurde auf Veränderung im »Osten« statt auf Aufnahme gesetzt. Protestbewegungen etwa in Polen, Ungarn oder der Tschechoslowakei und die Glasnost (Transparenz, Offenheit) und Perestroika (Umbau) Politik Michail Gorbatschows weckten Hoffnungen auf einen Wandel innerhalb des »Ostblocks«.⁸⁴

Mit der Entscheidung stellte sich die österreichische Bundesregierung auch gegen die USA. Nach den Vorstellungen der US-Regierung sollten Ausreisewillige ihre Anträge

⁷⁸ Ebd.

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, 166.03.02-176.04.20, Kt. 30, GZ. 176.02.40/22 II.3/88, Rumänische Flüchtlinge in Ungarn, Übernahme durch Österreich, Verfahren, 23. November 1988.

⁸¹ ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Mappe 0204, GZ. 176.07.01/245-IV.2/88, Rumänische Flüchtlinge Verfahren, Wien, 8. November 1988.

⁸² Vgl. ebd.

⁸³ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Mappe 0204, GZ. 176.07.01/245-IV.2/88, Rumänische Flüchtlinge Verfahren, Wien, 8. November 1988.

⁸⁴ Vgl. Stöver, Kalte Krieg, 437–452.

in der US-Botschaft in Wien einbringen, da das US-Konsulat in Budapest keine Einreiseanträge bearbeitete. Die österreichische Regierung war jedoch dagegen, für diese Fälle Sichtvermerke auszustellen. Die zuständigen Behörden fürchteten, dass bei einem negativen Ausgang des Einreiseverfahrens in die USA die Personen in Österreich bleiben würden.⁸⁵

Die besten Chancen, ein Einreisevisum für Österreich zu erhalten, hatten rumänische Staatsbürger:innen, sofern sie einen Österreichbezug vorweisen konnten. Dieser traf insbesondere auf Siebenbürger Landler:innen zu, eine deutschstämmige Volksgruppe, die im 18. Jahrhundert aus dem Gebiet des heutigen Österreich, speziell aus den heutigen Bundesländern Oberösterreich und Kärnten, im Rahmen der Protestantenerverfolgungen nach Siebenbürgen deportiert wurde.⁸⁶ Da sie von den diskriminierenden Maßnahmen der Minderheitenpolitik des Regimes betroffen waren und sich auf eine vermeintliche österreichische Abstammung berufen konnten, waren sie als »begünstigter Personenkreis« speziell bei der Behandlung als Flüchtlinge zu bevorzugen.⁸⁷ Im Kontext der breiten internationalen Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in Rumänien und der Zerstörung von Dörfern war auch in Österreich die Solidarität mit den dortigen deutschen Minderheiten groß.⁸⁸ Seit Herbst 1988 beriet das österreichische Außenministerium über die weitere Vorgangsweise gegenüber Rumänien und welche Protestmaßnahmen gegen die diskriminierende Behandlung von Minderheiten sowie die Zerstörung von Dörfern gesetzt werden könnten.⁸⁹ Dabei waren auch Landeshauptleute gewillt, Landler:innen aufzunehmen und zu unterstützen, da sie als »Altösterreicher:innen« und damit nicht als »Ausländer:innen« betrachtet wurden,⁹⁰ so auch der rechtspopulistische Landeshauptmann Jörg Haider (1950–2008, FPÖ) in Kärnten und der konservative Landeshauptmann Josef Ratzenböck (geb. 1929, ÖVP) in Oberösterreich.⁹¹ Gerade

⁸⁵ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Mappe 02 04, Zl. 176.07.017106-IV.2/88, Rumän. Flüchtlinge in Ungarn, Ermöglichung der Weiterreise durch die ungar. Behörden und Übernahme durch Österreich, Wien, 3. August 1988.

⁸⁶ Vgl. Mathias Beer, Österreichische Protestanten (Landler) in Siebenbürgen seit dem 18. Jahrhundert, in: Klaus J. Bade et al. (Hg.), Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn et al. 2007, 818–820; weiterführend siehe auch Stephan Steiner, Reisen ohne Wiederkehr. Die Deportation von Protestanten aus Kärnten 1734–1736 (Veröffentlichungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung 46), Wien 2007.

⁸⁷ ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, OZ 1–220, Kt. 31, GZ. 176.10.00/93-II.3/88, Rumänien; »Systematisierung«/Minderheiten, weitere Vorgangsweise, 2. September 1988.

⁸⁸ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1989, Kt. 38, GZ. 176.10.00/214-II.3/88, Rumänien, Menschenrechtsverletzungen (Dorfzerstörung), Frage der Befassung der Vereinten Nationen, Vortrag vor dem Ministerrat, Dezember 1988.

⁸⁹ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, OZ 1–220, Kt. 31, GZ. 176.10.00/93-II.3/88, Rumänien, »Systematisierung«/Minderheiten, weitere Vorgangsweise, 2. September 1988.

⁹⁰ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, OZ 1–220, Kt. 31, GZ. 176.10.00/54-II.3/88, LH Ratzenböck an Innenminister Blecha, Weiterleitung an Erich Schmid, Leiter politische Sektion, 2. August 1988; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, GZ. 176.02.40/12-II.3/88, Rumänien, offizielle österr. Erklärung über Rumänienflüchtlinge, 25. Oktober 1988; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1989, 176.03.00–176.16.01, Kt. 38, GZ. 176.10.00/69-II.3/89, Rumänien, Frage der Rückführung der »Landler«, Haltung der Bundesländer, 22. Mai 1989.

⁹¹ Vgl. ebd.

bei Flüchtlingsfragen nahmen Haider und Ratzenböck eigentlich restriktive Standpunkte ein. Ratzenböck sollte noch 1990 gegenüber rumänischen Flüchtlingen mit rassistischen Wortmeldungen aufhorchen lassen⁹² und die FPÖ unter Jörg Haider entwickelte sich Ende der 1980er Jahre immer deutlicher zu einer fremdenfeindlichen Partei.⁹³ Doch auch die Boulevardmedien, allen voran die *Kronen Zeitung*, solidarisierten sich mit den Landler:innen und forderte ihre Aufnahme in Österreich.⁹⁴

Der Prozess hierzu zog sich jedoch rund zwei Jahre, bis Ende 1990 hin.⁹⁵ Grund hierfür war die Suche nach rechtlichen Regelungen, die sich zwischen den involvierten Ministerien für Inneres, Äußeres sowie Arbeit und Soziales und den Bundesländern hinzogen. Streitpunkt waren vor allem die Regelungen zur leichteren Aufnahme und Einbürgerung der Landler:innen. Die entscheidende Frage drehte sich um die Anerkennung der Vordienstzeiten für die Pensionen.⁹⁶ Die Schaffung einer Sonderregelung bei den Pensionsversicherungen für Landler:innen lehnte das Ministerium für Arbeit und Soziales aber auch die Arbeiterkammer und der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ab. Mit Blick auf die »europäischen Wanderungsbewegungen«⁹⁷ hätte diese Sonderregelung womöglich einen Präzedenzfall geschaffen, der Schule machen könnte und zusätzliche finanzielle Belastungen für das Pensionssystem bedeuten würden. Ein Abkommen zur Regelung der Sozialversicherung bestand zwischen Rumänien und Österreich 1988 noch nicht und der Abschluss eines solchen wurde erst im Sommer 1990 angedacht, jedoch nur mit geringen Chancen auf Erfolg bewertet.⁹⁸ Das Bundesministerium für Äußeres empfahl deshalb die Aufnahme als anerkannte Flüchtlinge. Die Abwicklung der Anträge sollte in einem beschleunigten Verfahren mit de facto Garantie zur Anerkennung als Flüchtling erfolgen.⁹⁹ Nachdem sich die Frage nach der Pension allerdings nicht klären ließ und in einem Asylverfahren keine Berücksichtigung findet, erschien den Landler:innen die Auswanderung nach Österreich wenig attraktiv. Die meisten strebten gerade wegen den günstigeren Bedingungen auch in Rentenfragen die Aus-

⁹² Vgl. Kein Land in Sicht, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, 16–19, hier 17.

⁹³ Vgl. Franz Fallend/Fabian Habersack/Reinhard Heinisch, Rechtspopulismus in Österreich. Zur Entwicklung der Freiheitlichen Partei Österreichs, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2018) 34–35, 33–40.

⁹⁴ Vgl. Jetzt Rettungsaktion für Tausende »Altösterreicher« aus Rumänien!, in: *Kronen Zeitung*, 19. Oktober 1988.

⁹⁵ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, GZ. 176.10.00/68-II.3/90, Rumänien, Frage der Rückführung der »Landler«, 3. Dezember 1990.

⁹⁶ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1989, Kt. 38, GZ. 176.10.00/66-II.3/89, Rumänien, allfällige Rückführung der »Landler«, 17. Mai 1989; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, GZ. 176.10.00/68-II.3/90, Rumänien, Aufnahmebedingungen der »Landler« in Österreich, 3. Juli 1990; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, GZ. 176.10.00/62-II.3/90, Rumänien, Aufnahme von »Landlern« in Österreich, Stand der Bemühungen um verbesserte Bedingungen, 11. Oktober 1990.

⁹⁷ ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, GZ. 176.10.00/53-II.3/90, Rumänien, Aufnahme von »Landlern« in Österreich, 27. September 1990.

⁹⁸ Vgl. ebd.

⁹⁹ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1989, 176.03.00-176.16.01, Kt. 38, GZ. 176.10.00/83-II.3/89, Rumänien, Rückführung der Landler, Erörterungen im Rahmen des Ministerrates, 11. September 1989.

wanderung in die Bundesrepublik Deutschland an.¹⁰⁰ Aufgrund des geringen Interesses der rumänischen Landler:innen nach Österreich zu kommen, sah das Bundesministerium für Soziales und Arbeit auch keinen Grund von ihrer Position rasch abzuweichen.¹⁰¹ Der Umgang mit Landler:innen in den späten 1980er Jahren zeigt auf, wie sehr Flüchtlinge und Migrant:innen je nach Hintergrund unterschiedlich behandelt werden und wie sehr dabei auch in rechtspopulistischen Kreisen die Konstruktionen eines vermeintlichen Zusammengehörigkeitsgefühl eine Rolle spielt.

6.3 Die Rolle des UNHCRs

Aufgrund der verstärkten Einreise von Rumän:innen, der geringen Unterstützung bei der Weiterreise in den »Westen« und insbesondere der hohen Kosten der Versorgung der Flüchtlinge, denen der angespannte Staatshaushalt nicht gewachsen war, bemühte sich die ungarische Regierung 1988 um eine Kooperation mit dem UNHCR.¹⁰² Ungarn erhoffte sich von der Zusammenarbeit erstens finanzielle Hilfe, zweitens rechtliche und administrative Unterstützung und drittens eine Wahrnehmung des »Flüchtlingsproblems« auf internationaler Ebene.¹⁰³ Die österreichische Bundesregierung förderte die in weiterer Folge auch teils trilateral zwischen dem UNHCR, Ungarn und dem eigenen Land ablaufende Zusammenarbeit. Die Bundesregierung erwartete von der Unterstützung des UNHCRs eine adäquate Verteilung der Asylwerber:innen in Westeuropa und Übersee.¹⁰⁴ Das UNHCR war daran interessiert, Ungarn zu unterstützen, da es das erste Land in Osteuropa war, das eine engere Zusammenarbeit mit der UN-Behörde anstrebe; Kontakte bestanden bisher nur zu Jugoslawien, wo es seit 1976 eine UNHCR-Vertretung gab.¹⁰⁵ Die Kontaktaufnahme und die beginnende Zusammenarbeit waren durchaus bemerkenswert, wurde doch der UNHCR während des Kalten Kriegs vom »Ostblock« als »Instrument des Westens« wahrgenommen. Ende der 1980er Jahre betrachtete der UNHCR unter Führung von Hochkommissar Jean-Pierre Hocké (1938–2021, Amtszeit 1986–1989) es als außerordentlich wichtig, gute Kontakte zu Regierungen osteuropäischer Staaten zu pflegen. Denn immer noch floh eine große Zahl an Personen aus kommunistischen beziehungsweise von der Sowjetunion unterstützten Ländern oder hielten sich als Folge

¹⁰⁰ Vgl. Gwénola Sebaux, (Spät-)Aussiedler aus Rumänien, in: Informationen zur politischen Bildung: Spätaussiedler in der Migrationsgesellschaft 340 (2019) 2, 56–67.

¹⁰¹ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, GZ. 176.10.00/68-II.3/90, Rumänien, Frage der Rückführung der »Landler«, 3. Dezember 1990; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, OZ 1–220, Kt. 31, GZ. 176.10.00/69-II.3/88, Österreich-Rumänien, Situation der Landler, 12. August 1988.

¹⁰² Vgl. Dokument 68: Die Entfernung des »Eisernen Vorhangs« zwischen Ungarn und Österreich. Bericht der sowjetischen Botschaft in Budapest, 27. Juli 1989, in: Karner, Kreml, 417–419.

¹⁰³ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 82–84; Tóth, Birth, 135.

¹⁰⁴ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Mappe 02 04, ZL. 176.07.01/221-IV.2/88, Rumänienflüchtlinge allfällige Einschaltung des UNHCR, Wien, 27. Oktober 1988.

¹⁰⁵ Vgl. UNHCR-Archive, 100.YUG.ROM Refugee Situation, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Yugoslavia 1986–1991, Interview Predrag Culafić, Head of the Department for Border Affairs, Foreigners and Travel Documents, 3 March 1989.

von Konfrontationen im Rahmen des Kalten Kriegs, wie beispielsweise dem Vietnamkrieg, außerhalb ihrer früheren Heimat auf. Dauerhafte Lösungen könnten nur im Austausch mit diesen Regierungen gefunden werden, so die Auffassung des UNHCRs.¹⁰⁶ Als sich die ungarische Führung im Zuge der Herausforderungen um rumänische Flüchtlinge an die UN-Organisation wandte, sah sie die Gelegenheit zum Ausbau der Netzwerke und Kontakte in den »Osten« gekommen.¹⁰⁷

Die Intensivierung der Verbindungen in den »Osten« über die Unterstützung Ungarns bot dem UNHCR auch die Chance, interne und externe Krisen zu überwinden und sich eine neue Ausrichtung zu geben. Die Kontakttaufnahme zwischen Ungarn und dem UNHCR geschah, als das UN-Flüchtlingshilfswerk in der internationalen Wahrnehmung an Vertrauen eingebüßt hatte und in interne Streitigkeiten um Struktur und Umsetzung der Hilfsprojekte verwickelt war. Ganz massiv waren zudem die finanziellen Probleme der Organisation. Dabei stellte sich vor allem die Abhängigkeit von freiwilligen Zuwendungen von Regierungen als problematisch heraus. Diese wollten oder konnten mit dem steigenden Bedarf an Geldmitteln nicht mithalten.¹⁰⁸ Aber auch die Kontakte zu den unterstützenden Regierungen hatten aufgrund kritischer Stellungnahmen zum Umgang mit Asylwerber:innen in Europa in den 1980er Jahren gelitten.¹⁰⁹ Hochkommissar Hocké trug mit seinen umstrittenen personellen und strukturellen Entscheidungen – und später einem Finanzskandal, der seinen Rücktritt erzwang – zur angespannten Situation bei.¹¹⁰ Doch bereits unter seinem Vorgänger, Poul Hartling, hatte das UN-Flüchtlingshilfswerk mit Problemen zu kämpfen. Die wichtigsten geldgebenden Regierungen, insbesondere die USA, waren der Meinung, dass die Organisation eine stärkere Ausrichtung auf operative Einsätze benötige. Die Bedeutung von Hilfseinsätzen vor Ort, sprich in den Krisengebieten, und mit Hilfe großer Flüchtlingslager sowie die Repartierung gewann in den 1980er Jahren immer mehr an Bedeutung – durchaus auf Kosten des rechtlichen Schutzes von Flüchtlingen.¹¹¹ Hochkommissar Hocké verstärkte diesen Trend, indem er die Rechtsabteilung abwertete, regionalen Büros den Vorzug gab und gezielt auf Repartierung setzte. Damit stärkte er den Ansatz, direkte Hilfe in Krisengebieten zu leisten.¹¹² So wurde auch in Budapest rasch ein Büro des UNHCRs eingerichtet.¹¹³

Über die Fluchtbewegung rumänischer Staatsbürger:innen insbesondere nach Ungarn, aber auch nach Jugoslawien und generell in den »Westen« wusste der UNHCR ab Frühling 1988. Ihn erreichten im Laufe des Jahres 1988 zahlreiche Zuschriften von diversen Komitees und Vereinigungen, wie der *World Union of Free Romanians*, der Generalsynode der reformierten Kirche in Ungarn, der *International Helsinki Federation for Human*

¹⁰⁶ Vgl. Loescher, UNHCR, 256.

¹⁰⁷ Vgl. ebd.

¹⁰⁸ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 434f.; Loescher, UNHCR, 264f.

¹⁰⁹ Vgl. Loescher, UNHCR, 235–240; Katrin Milzow, Anatomy of A Crisis. Relations Between the United Nations High Commissioner for Refugees and the Federal Republic of Germany from the 1970s to the 1980s, in: Refugee Survey Quarterly 27 (2008) 1, 74–88.

¹¹⁰ Vgl. Loescher, UNHCR, 262–264.

¹¹¹ Vgl. ebd., 201f.

¹¹² Vgl. ebd., 250–255.

¹¹³ Vgl. Jeff Crisp/Kerry Kutch, Ungarn. Ein Land setzt Zeichen, in: UNHCR (Hg.), Flüchtlinge (1990) 2, 36.

Rights, der *Romanian World Congress* oder der *Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme*. In dem sie sowohl auf die prekären Verhältnisse rumänischer Flüchtlinge in Ungarn als auch auf die Menschenrechtsverletzungen sowie die Zerstörung von Dörfern in Rumänien verwiesen, forderten sie den UNHCR zum Handeln auf.¹¹⁴

Dieser begann hierauf Überlegungen anzustellen, wie und ob den rumänischen Flüchtlingen in Ungarn geholfen werden könne. Im ersten Schritt musste geklärt werden, ob jene, die nach Ungarn flüchteten, überhaupt unter das Mandat des UNHCRs fielen. Hierbei unterschied die UN-Organisation zwischen rumänischen Flüchtlingen ungarischer Herkunft und jenen, die keiner Minderheit angehörten. Der UNHCR kam zu dem Schluss, dass jene, die ungarischer Herkunft waren, mit höchster Wahrscheinlichkeit Anspruch auf Hilfe durch den UNHCR hatten, da sie in Rumänien Opfer diskriminierender Handlungen und Verfolgung wurden. Es bestand aber grundsätzlich kein dringender Handlungsbedarf, da die ungarischen Behörden die Minderheitenpolitik Rumäniens selbst öffentlich kritisierte und die rumänischen Flüchtlinge ungarischer Herkunft nicht zurückdrängen würden, sondern bereit waren, ihren Aufenthalt rechtlich zu regeln. Die Situation jener, die nicht ungarischer Herkunft waren, war hingegen deutlich weniger eindeutig, da sie von der positiven Einstellung, die den Angehörigen der ungarischen Minderheit entgegenschlug, weniger profitierten und von Ausweisungen nicht ausgeschlossen waren. Hier könnte aber nur im Einzelfall beurteilt werden, ob sie unter das UNHCR-Mandat fielen, so die Darstellung der Verantwortlichen.¹¹⁵ Für den UNHCR war es bereits im April 1988 denkbar, bei einem entsprechenden Ansuchen der ungarischen Regierung das Land bei Integrationsmaßnahmen oder bei der Erleichterung der Ausreise zu unterstützen. Voraussetzung hierfür waren jedoch detaillierte Informationen über die Lage vor Ort. Um sich einen Überblick zu verschaffen, trat der UNHCR auch in Gespräche mit Hilfsorganisationen ein, die bereits in Ungarn aktiv waren, wie dem ungarischen Roten Kreuz oder der *Ungarischen Liga für Menschenrechte*. Im Zuge einer Beobachtermission wollte der UNHCR sich aber auch rasch ein eigenes Bild über die Lage machen.¹¹⁶ Hierzu sollte es allerdings erst 1989 kommen. Bis dahin hatte die ungarische Regierung Bedenken gegenüber einem solchen Besuch.¹¹⁷

Im Juli 1988 trat die ungarische Führung dann offiziell an den UNHCR heran. In einem Treffen mit UN-Flüchtlingshochkommissar Hocké berichtete der ständige Vertre-

¹¹⁴ Vgl. UNHCR-Archive, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, *Fédération internationale des droits de l'Homme à Haut Commissariat des Refugies des Nations Unies*, 1 Decembre 1988; UNHCR-Archive, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, *Centre des Exiles Roumains pour les droits de l'homme*, 6 September 1988; UNHCR-Archive, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Report Romania World Congress, 26 July 1988; UNHCR-Archive, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, International Helsinki Federation for Human Rights, July 1988; World Union of Free Romanians to the UNHCR, 27 June 1988.

¹¹⁵ Vgl. UNHCR-Archive, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Note pour le Dossier, Concerne: Refugies roumains an Hongrie, Implications possibles pour le HCR, 29. April 1988.

¹¹⁶ Vgl. ebd.

¹¹⁷ Vgl. Tóth/Kaszás, Chronology, 153.

ter Ungarns bei den Vereinten Nationen in Genf, David Meiszter, über die steigenden Zahlen an Einreisen aus Rumänien, vor allem jener, die der ungarischen Minderheit angehörten und aus der Region Siebenbürgen kamen. Meiszter trug den Wunsch Ungarns, den Status eines Beobachters beim *Executive Committee* des UNHCR einzunehmen, an die UN-Organisation heran. Ein erster Schritt zur Kooperation war damit gesetzt.¹¹⁸

Wenig begeistert über die Kontaktaufnahme des UNHCRs und Ungarns zeigte sich – wenig überraschend – Rumänien. Dessen Regierung fürchtete Stellungnahmen oder Demonstrationen rumänischer Flüchtlinge im Ausland, die sich gegen das Regime richtete.¹¹⁹ Besonders war es über mögliche Äußerungen oder gar Verurteilungen des UNHCRs zu den Verhältnissen in Rumänien besorgt. So unterbreitete das Land dem UNHCR sogar die Empfehlung, bei einer Kontaktaufnahme Ungarns oder einer in Ungarn aktiven Hilfsorganisation zuallererst die ständige Vertretung Rumäniens in Genf zu kontaktieren. Der UNHCR reagierte auf diese Bitte mit diplomatischer Zurückhaltung und mit einem Verweis auf den humanitären Charakter der Organisation:

»UNHCR's mandate is strictly humanitarian and impartial and [...] it is only in that spirit that UNHCR's humanitarian efforts on behalf of asylum-seekers and refugees can be successful. [...] UNHCR is fully aware of the delicate aspects which often characterize refugee situations and is therefore not in the habit of making declarations about the country of origin. [...] UNHCR of course does not encourage demonstrations or declarations to the press by asylum-seekers and refugees but that such persons from time to time take such actions on their own initiative. [...]«¹²⁰

Entscheidend für den Aufbau von Kontakten zwischen dem UNHCR und Ungarn waren dann die Herbstmonate 1988. Vorausgegangen war das Scheitern der bilateralen Verhandlungen mit Rumänien über die Behandlung von Minderheiten und die Rückkehr von Flüchtlingen.¹²¹ Am 15. September 1988 trafen der seit August 1988 neue ständige Vertreter Ungarns in Genf, István Varga, und Hochkommissar Hocké zusammen. Im Gespräch bekundete Varga Ungarns Willen, gute Beziehungen zum UNHCR aufzubauen.¹²² Einen Tag später, am 16. September 1988, fand eine weitere Besprechung zwischen Hochkommissar Hocké, dem Leiter der Abteilung für internationales Recht im ungarischen Außenministerium, Janor Görög, und István Varga statt. Görög bestand darauf,

¹¹⁸ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Note for the File, High Commissioner's Meeting with the Hungarian Permanent Representative in Geneva, Mr. David Meiszter, Influx in Hungary of Romanians of Hungarian Origins, 1 July 1988.

¹¹⁹ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Note, Subject: Meeting with Mr. Faur and Mr. Radu of the Romanian Permanent Mission in Geneva, o.D.

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Vgl. Kaszás, Transylvanian Refugees, 3f.

¹²² Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Note for the File, High Commissioner's Meeting with the Hungarian Representative in Geneva, His Excellency, Mr. István Varga on 15. September 1988, 26. September 1988.

dass die Gespräche vertraulich behandelt werden müssten. Er deutete an, dass die ungarische Regierung die Möglichkeiten der Aufnahme offizieller Beziehungen zum UNHCR sondiere, da die steigenden Einreisen rumänischer Flüchtlinge und die damit verbundenen rechtlichen und finanziellen Probleme, die ungarische Führung vor massive Herausforderungen stelle. Die Flüchtlinge verfügten oft über keine offiziellen Dokumente oder lebten getrennt von ihren Familien. Zudem fehlte es an Unterbringungsmöglichkeiten. Besonderes Interesse zeigte die ungarische Vertretung an finanziellen Zuwendungen. Der Beitritt zur Genfer Konvention war zum damaligen Zeitpunkt bereit angedachte, wenngleich nicht zur sofortigen Unterzeichnung vorgesehen. Die Vertretung Ungarns zeigte sich hier noch zögerlich, was sich vor allem in einem internen Widerstand innerhalb der ungarischen Führung begründete. Hochkommissar Hocké versicherte die Unterstützung des UNHCRs, verwies als Grundlage hierfür jedoch auf die Notwendigkeit der Durchführung einer Beobachtermission nach Ungarn.¹²³

Auf eine Einschaltung des UNHCRs in Ungarn setzte auch die österreichische Bundesregierung. Die Hoffnung war, dass viele Rumän:innen in Ungarn bleiben würden, wenn einmal die Versorgung vor Ort mit Hilfe des UNHCRs sich bessern würde. Aus diesem Grund unterstützte die österreichische Bundesregierung auch die Kontaktaufnahme zwischen Ungarn und dem UNHCR und versuchte sich in der Rolle der Vermittlerin. Am 25. November 1988 lud das österreichische Außenministerium Vertreter:innen Ungarns und des UNHCRs zu einer Besprechung nach Wien.¹²⁴ Zweck des Treffens war es, laut den Aufzeichnungen des UNHCRs, die Situation der rumänischen Flüchtlinge in Ungarn zu bewerten und eine mögliche Involvierung des UNHCRs zu diskutieren. Das Treffen fand auf Sektionsebene im Außenministerium statt. Für Österreich waren der Leiter der Rechts- und Konsularsektion (Sektion IV), Erik Nettel (1928–2007), und der Leiter der Abteilung für humanitäre Fragen, Flüchtlingsangelegenheiten und Reise- und Grenzverkehr (Sektion IV, Abteilung 2), Erich Kussbach (geb. 1931), anwesend. Für Ungarn reisten drei Vertreter aus dem Außenministerium an, die für internationales Recht, Kontakte zu den Vereinten Nationen und zu befriedeten sozialistischen Staaten zuständig waren. Vom UNHCR waren fünf Repräsentant:innen der Zentrale in Genf und der regionalen Vertretung in Wien anwesend. Von ihrem *Branch Office* in Wien kam dessen Leiter Klaus Feldmann, aus Genf reiste unter anderem die Leiterin des Büros für Europa und Nordamerika, Fionella Cappelli, an.¹²⁵

Die Vertreter Österreichs brachten bei dem Treffen die Sorgen zum Ausdruck, dass viele sich in Ungarn aufhaltender Rumän:innen nach Österreich weiterreisen wollten. Sie erachteten es entsprechend als notwendig, hier gemeinsam mit der ungarischen

¹²³ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Note for the File, High Commissioner's Meeting with Dr. Janos Görög, Head of International Law Department of the Ministry for Foreign Affairs of the Hungarians People's Republic on 16. September 1988, 26 September 1988.

¹²⁴ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Note for the File, Mission to Vienna on 25 November 1988, Incoming Cable, UNHCR Vienna to HCR Geneva, 14 October 1988.

¹²⁵ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Note for the File, Mission to Vienna on 25 November 1988, 30. November 1988.

Führung und dem UNHCR Lösungen zu finden.¹²⁶ Wichtig war der österreichischen Seite, wie Erich Kussbach betonte, dass der »Strom an Flüchtlingen« unter Kontrolle bleibe.¹²⁷ Nicht alle Auswanderungswilligen könnten nach Österreich kommen. Vielmehr sollten Flüchtlinge bereits in Ungarn auf ihre Asylwürdigkeit geprüft werden und erst dann die Weiterreise in Aufnahmeländer, zu denen zwar auch, aber eben nicht ausschließlich Österreich zählte, antreten:

»Dr. Kussbach referred to Austria's concern to keep the flow of refugees under control; not all Romanians seeking resettlement to a third country should come to Austria where there are already 16,000 refugees representing a great financial burden. Austria is interested in having UNHCR make a first screening in Hungary and helping to look for a third country, when required, including but not exclusively Austria.«¹²⁸

Für die ungarische Seite bestand das größte Interesse darin, finanzielle Unterstützung zu bekommen, da die Betreuung der stetig steigenden Zahl an rumänischen Flüchtlingen eine ausgesprochene Bürde darstellte. Weiter ungelöst war auch das rechtliche Problem, dass die Rumänen:innen oft über keine gültigen Reisedokumente verfügten und damit kein Einreisevisum für einen Drittstaat erhalten konnten. Dennoch würde niemand nach Rumänien zurückgeschickt werden, außer sie waren kriminell, minderjährig oder gehörten einer »sehr niedrigen sozialen Schicht« an,¹²⁹ wie die Regierung gegenüber dem UNHCR versicherte. Mit dem Verweis auf die soziale Stellung war das Bleiberecht in Ungarn durchaus diskriminierend. Neben großzügiger finanzieller Hilfe erhofften sich die Vertreter Ungarns vom UNHCR die Bereitstellung rechtlicher Expertise, insbesondere bei der Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention, sollte sie diese annehmen. Die Annahme und Umsetzung der Konvention stand nun wesentlich deutlicher auf der Tagesordnung als bei den Gesprächen des UNHCRs und Ungarn im September 1988:

»Whether we would be ready to receive in Geneva one or two experts in order to get them acquainted with the application of the 1951 Convention; the idea of ratifying the Convention is something very new for Hungary and people there still remember that the country has been producing refugees. It would be extremely useful if one or two civil servants could receive training in UNHCR.«¹³⁰

Der UNHCR betonte erneut, helfen zu wollen. Bedingung wäre jedoch weiterhin eine eigenständige Beobachtermission der Hilfsorganisation in Ungarn. Die ungarischen Vertreter:innen wollten hierfür die Weichen nun so schnell wie möglich stellen, gaben allerdings zu bedenken, dass immer noch große Vorbehalte innerhalb der ungarischen Führung gegen eine Involvierung des UNHCRs bestanden.¹³¹

¹²⁶ Vgl. ebd.

¹²⁷ Ebd.

¹²⁸ Ebd.

¹²⁹ Ebd.

¹³⁰ Ebd.

¹³¹ Vgl. ebd.

Das zusammenfassende Gesprächsprotokoll des Treffens in Wien 1988 zeigen somit die unterschiedlichen Interessen Österreichs, Ungarn und des UNHCRs im Hinblick auf eine Zusammenarbeit auf und welchen Nutzen sie insbesondere aus dem Engagement des UN-Hilfswerks ziehen wollten. Österreich strebte an, die Weiterreise zu unterbinden, Ungarn hoffte auf finanzielle Unterstützung und der UNHCR suchte einen Kooperationspartner im »Ostblock«.¹³²

Die letzten Schritte am Weg zum Engagement des UNHCRs in Ungarn ereigneten sich Anfang Jänner 1989 durch diverse Verhandlungen und Absprachen auf Beamten:innen-ebene.¹³³ Die erste Beobachtermission des UNHCRs nach Ungarn erfolgte schlussendlich vom 6. bis 11. Februar 1989. Sie ebnete den Weg zum umfassenden Engagement des UNHCRs in Ungarn und den Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention.¹³⁴ Aufbauend auf einem Positionspapier der Regierung über den Aufenthalt rumänischer Staatsbürger:innen beschloss der Präsidialrat in Ungarn am 24. Februar 1989 den Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention. Die offizielle Annahme durch Hinterlegung der Dokumente in New York fand dann im März 1989 statt. Ungarn trat am 14. März 1989 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bei, die mit 12. Juni 1989 in Kraft trat.¹³⁵ Damit war Ungarn das erste Land des Warschauer Pakts, dass die Genfer Flüchtlingskonvention annahm.¹³⁶

Die Annahme der Konvention geschah jedoch nicht vorbehaltlos und die in der Genfer Flüchtlingskonvention festgeschriebenen Verpflichtungen wurden von der ungarischen Regierung durchaus mit Skepsis betrachtet. Wohl aus diesem Grund und damit Ungarn keine größeren Verpflichtungen eingehen musste, wurde die Konvention unter dem geographischen Vorbehalt gemäß Artikel 1B der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 angenommen. Dies bedeutete, dass Ungarn völkerrechtliche Verpflichtungen nur gegenüber Flüchtlingen aus Europa eingegangen ist. Die im selben Artikel festgeschriebene zeitliche Beschränkung auf Ereignisse vor dem 1. Januar 1951 wurde durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 aufgehoben, dem Ungarn im März 1989 ebenfalls beigetreten war.¹³⁷ Die ungarische Führung betrachtete den Beitritt zu Flüchtlingskonvention vor allem als Möglichkeit, weiterreichende finanzielle Zuwendungen vom UNHCR und »westlichen« Staaten zu bekommen. Zudem galt es als diplomatisch gangbarsten Weg, um die Situation rumänischer Flüchtlinge, insbesondere hinsichtlich der Nicht-Rückführung nach Rumänien – wie es eigentlich durch einen bilateralen Vertrag vereinbart war –, zu lösen. Für die ungarische Regierung wog ein multi-

¹³² Vgl. ebd.

¹³³ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 85–87.

¹³⁴ Vgl. Tóth/Kaszás, Chronology, 153.

¹³⁵ Vgl. Ungarn ist Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten, in: UNHCR (Hg.), Flüchtlinge, UNHCR (1989) 2, 6; Kaszás, Transylvanian Refugees, 2; dies., Diplomatic, 90–92; Tóth/Kaszás, Chronology, 153.

¹³⁶ Vgl. Kelemen, Refugees, 506f.

¹³⁷ Vgl. UNHCR-Archive, 640/AUS Asylum-Austria 1986–1994, United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Office Vienna, Stellungnahme des UNHCR zum Verfolgungsschutz für nicht-europäische Flüchtlinge in Ungarn.

lateraler Vertrag mehr als ein bilaterales Abkommen und betrachtete die Verbindlichkeit gegenüber der Konvention höher als gegenüber dem Abkommen mit Rumänien.¹³⁸

Bereits einen Tag nach der offiziellen Annahme der Genfer Flüchtlingskonvention fand vom 15. bis 23. März eine Follow-Up Mission des UNHCRs zu jener im Februar 1989 statt. Besprochen wurden Details des Hilfsprogramms, für das nun auch ein Budget festgelegt wurde. Die Vertreter:innen des UNHCR besprachen sich mit jenen des ungarischen Innenministeriums, Außenministeriums, des Ministeriums für soziale Fragen und Gesundheit sowie für Bildung und Kultur und des staatlichen Büros für Löhne und Arbeit. Daneben führten sie auch Gespräche mit Vertreter:innen des Roten Kreuzes, des Koordinationskomitee für Flüchtlingsfragen, Repräsentanten der Städte Budapest und Debrecen und den in der Flüchtlingshilfe engagierten Kirchen.¹³⁹ Ein Büro des UNHCRs in Budapest eröffnete schlussendlich im Oktober 1989,¹⁴⁰ ein Schritt, den Österreich ausdrücklich begrüßte, da es weiterhin auf eine Verbesserung der Verhältnisse für Flüchtlinge in Ungarn hoffte.¹⁴¹ Die Sowjetunion tolerierte nach ungarischen Angaben den Beitritt.¹⁴² Tatsächlich zeigte sie 1990 selbst Interesse, Teil des UNHCR *Executive Komitees* zu werden und trat 1993, dann als Russische Föderation, der Genfer Flüchtlingskonvention bei.¹⁴³

Die Abmachung des UNHCRs mit Ungarn umfasste unter anderem die finanzielle Unterstützung sogenannter Einreisezentren (*Admission Centres*), in denen die Flüchtlinge registriert und eine erste Unterkunft erhielten, sowie die Übernahme eines Teiles der Kosten der medizinischen Versorgung. Insgesamt veranschlagte der UNHCR für die Betreuung rumänischer Flüchtlinge in Ungarn 4,9 Millionen US-Dollar aus dem Budget des UNHCRs. Die ersten Abmachungen legten zudem einen deutlichen Fokus auf die Integration der Flüchtlinge in Ungarn,¹⁴⁴ was auch den Wünschen Österreichs und anderen »westeuropäischen« Staaten, die einen Verbleib in Ungarn anstatt der Weiterreise den Vorzug gaben.¹⁴⁵ Die UNHCR-Mitgliedsstaaten unterstützten dieses Programm auch mit großzügigen finanziellen Beiträgen. Insgesamt stellte die internationale Staatengemeinschaft nach einem Appell des UNHCRs im März 1989 rund 5,2 Millionen US-Dollar zur Unterstützung von rumänischen Flüchtlingen in Ungarn bereit. Die Hälfte des Geldes floss allein in den Betrieb von drei Aufnahmezentren.¹⁴⁶ Darunter waren auch Bei-

¹³⁸ Vgl. Kaszás, Transylvanian Refugees, 5; dies., Diplomatic, 85, 90; Oplatka, Riss, 50f.; Dokument 68: Die Entfernung des »Eisernen Vorhangs« zwischen Ungarn und Österreich. Bericht der sowjetischen Botschaft in Budapest, 27. Juli 1989, in: Karner, Kreml, 417–419.

¹³⁹ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Mission Report: Hungary, 15–23 March 1989.

¹⁴⁰ Vgl. Tóth/Kaszás, Chronology, 157; Crisp/Kutch, Ungarn, 36.

¹⁴¹ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, 166.03.02–176.04.20, Kt. 30, Mappe 02 04, ZL. 176.07.01/221-IV.2/88, Rumänenflüchtlinge allfällige Einschaltung des UNHCR, Wien 27. Oktober 1988.

¹⁴² Vgl. Kaszás, Diplomatic, 90.

¹⁴³ Vgl. UNHCR, State, 304; Loescher, UNHCR, 264f., 256.

¹⁴⁴ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1 1987–1989, Mission Report: Hungary, 15–23 March 1989; Tóth, Birth, 136.

¹⁴⁵ Vgl. Kaszás, Diplomatic, 88f., 93.

¹⁴⁶ Vgl. Crisp/Kutch, Ungarn, 36.

träge Österreichs im Umfang von einer Million Schilling (rund 140.220 Euro) und von weiteren 500.000 US-Dollar an das General- und Spezialprogramm des UNHCRs. Zur Kontextualisierung der österreichischen Beiträge sei an dieser Stelle auf die Beiträge des UNHCRs in Österreich verwiesen. Die Ausgaben des UNHCRs in Österreich 1989 beliefen sich auf etwa 375.000 US-Dollar.¹⁴⁷ 1988 zahlte Österreich in das Generalbudget des UNHCRs noch 195.470 US-Dollar ein, während die Aufwendung des UNHCRs in Österreich mit 444.000 US-Dollar deutlich höher waren.¹⁴⁸ Die Erhöhung der Beiträge 1989 war aber nur von kurzer Dauer. Schon 1990 trug das offizielle Österreich zum Gesamtbudget von 550 Millionen US-Dollar gerade einmal 166.595 US-Dollar bei, was 0,03 Prozent des gesamten damaligen Budgets des UNHCRs entsprach.¹⁴⁹ Selbst das österreichische Außenministerium musste anerkennen, dass dies, auch im internationalen Vergleich, ein äußerst geringer Betrag war.¹⁵⁰ Im Vergleich überwiesen Dänemark und die Niederlande dem UN-Flüchtlingshochkommissariat 25 bzw. 26 Millionen US-Dollar.¹⁵¹ Die vom UNHCR geleisteten Aufwendungen für Programme in Österreich beliefen sich hingegen 1990 auf 300.000 US-Dollar.¹⁵² Österreichs Beiträge zum UNHCR Budget waren Ende der 1980er Jahre also nach wie vor nicht besonderes überragend, obwohl die Bundesregierung durchaus auf das Engagement des UN-Flüchtlingshilfswerk setzte.

Für Ungarn bedeutete der Hilfseinsatz des UNHCRs eine wesentliche Unterstützung bei der Etablierung einer Asylgesetzgebung und eine Professionalisierung des Umgangs mit Flüchtlingen. Trotz budgetärer Abgeschlagenheit der gesamten Organisation brachte die Hilfe eine deutliche finanzielle Entlastung für das Land mit sich.¹⁵³

6.4 Die Fluchtbewegung nach Österreich ab 1989

Trotz der seit 1988 vorhandenen Bemühungen der österreichischen Regierung, die Einreise von Rumän:innen zu kontrollieren und möglichst gering zu halten, verstärkten die blutigen Unruhen in Rumänien im Zuge des Sturzes der kommunistischen Herrschaft die Fluchtbewegung nach Österreich. Demonstrationen gegen die Zwangsversetzung des evangelischen und ungarisch-stämmigen Geistlichen László Tőkés (geb. 1952) in Timișoara mündeten ab dem 16. Dezember 1989 in landesweite Proteste, die nur wenige Tage später zum Ende des Ceaușescu-Regimes führten. Nicolae und Elena Ceaușescu (1916–1989) wurden noch am 25. Dezember 1989 zum Tode verurteilt und die Hinrichtung sofort vollstreckt. Die nach dem Sturz Ceaușescus gebildete Regierung war für viele Rumän:innen jedoch nicht zufriedenstellend, da sie zahlreiche Kontinuitäten zum alten Regime aufwiesen. Die regierungskritischen Proteste, die einen klaren Bruch mit der

¹⁴⁷ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 423–425.

¹⁴⁸ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 382.

¹⁴⁹ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 435.

¹⁵⁰ Vgl. ebd.

¹⁵¹ Vgl. ebd.

¹⁵² Vgl. ebd.

¹⁵³ Vgl. Tóth, Birth, 143.

Vergangenheit forderten, gingen ab Jänner 1990 weiter und fanden im Juni 1990 mit einem Sitzstreik am zentralen Universitätsplatz in Bukarest ihren Höhepunkt aber auch ihr Ende. Die Demonstrationen wurden von der Regierung niedergeschlagen.¹⁵⁴

Bereits Mitte der 1980er Jahr versuchten rumänische Staatsbürger:innen, die sich in Ungarn aufhielten, nach Österreich weiterzureisen. 1988 suchten 2.134 Personen aus Rumänien hier um Asyl an,¹⁵⁵ 1989 waren es bereits 7.932.¹⁵⁶ 1990 stiegen die Zahlen weiter an und es stellten im gesamten Jahr 12.199 Rumän:innen einen Asylantrag.¹⁵⁷ Gleichzeitig reisten 1989 666 rumänische Staatsbürger:innen auch wieder aus und fanden Aufnahme in Australien, Kanada, der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und der USA.¹⁵⁸ Für das Jahr 1990 liegen nach derzeitigem Kenntnisstand hierzu keine qualifizierten Daten vor.

Nach dem Sturz Ceausescus erhielten Rumän:innen zwar freien Zugang zu Reisepässen, wodurch eine Ausreise begünstigt wurde,¹⁵⁹ dennoch war der Anstieg nach dem Umbruch Ende 1989 nach Ansicht des UNHCRs weniger dramatisch als angenommen. Die UN-Organisation verband mit dem politischen Systemwechsel durchaus die Hoffnung, dass dieser die Rückkehr von Asylwerber:innen, die sich bereits in Ungarn, Österreich oder Jugoslawien (auch hier standen sie unter UNHCR-Betreuung)¹⁶⁰ aufhielten, ermöglichen würde.¹⁶¹

Noch vor der Revolution in Rumänien Ende 1989 begünstigte der Abbau des »Eisernen Vorhangs« ab Mai 1989 an der österreichisch-ungarischen Grenze die Flucht nach Österreich. Damit wurden illegale Grenzübertritte immer erfolgreicher.¹⁶² Dabei überlagerten sich in Österreich auch die Fluchtbewegungen von DDR- und rumänischen Bürger:innen, die beide im Sommer 1989 die Flucht über die Grenze im Burgenland versuchten. Im Zentrum der medialen und öffentlichen Aufmerksamkeit standen in den Sommermonaten 1989 jedoch zunächst die DDR-Flüchtlinge.¹⁶³ Dennoch blieb den Medien, den involvierten Hilfsorganisationen wie auch den österreichischen Behörden nicht verborgen, dass auch Rumän:innen in diesem Zeitraum über die österreichisch-ungarische

¹⁵⁴ Vgl. Hitchins, Concise History, 205–238, 295; Vor 30 Jahren. Revolution in Rumänien, in: Bundeszentrale für politische Bildung, URL: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/301988/revolution-in-rumaenien> (12.8.2024).

¹⁵⁵ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 380.

¹⁵⁶ Vgl. Bundespressedienst (Hg.), Österreichisches Jahrbuch 1989, 97.

¹⁵⁷ Vgl. Bundespressedienst (Hg.), Österreichisches Jahrbuch 1990, 133.

¹⁵⁸ Vgl. UNHCR-Archives, 130.AUS Refugee Situations, Resettlement Statistics, Austria 1986–1994, UNHCR Branch Office for Austria, Resettlement Statistics for the Year of 1989.

¹⁵⁹ Vgl. Scutaru, Romania, 279f.

¹⁶⁰ Vgl. UNHCR-Archive, 100.YUG.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Yugoslavia 1986–1991.

¹⁶¹ Vgl. UNARMS, S-1024-0165-0001, 1989–1990, Romania, UNHCR an UN New York, 5. Jänner 1990.

¹⁶² Zum Abbau des »Eisernen Vorhangs« siehe Kapitel 5.1 Die Öffnung der österreichisch-ungarischen Grenze 1989.

¹⁶³ Siehe zur Flucht der DDR-Bürger:innen über Österreich und die Unterstützung der österreichischen Bevölkerung im Sommer 1989 Kapitel 5.4 Hilfe für geflüchtete DDR-Bürger:innen in Österreich.

Grenze ins Land gelangten.¹⁶⁴ Das Rote Kreuz betreute sie zusammen mit den DDR-Bürger:innen.¹⁶⁵ Dabei kam vor allem in lokalen Zeitungen die Frage auf, wie viele »Osteuropäer:innen« von der Ausreisebewegung aus der DDR zur eigenen Flucht ermutigt werden und auf der Ausreisebewegung aus der DDR »mitschwimmen« würden.¹⁶⁶

Die ungleiche Verteilung der Sympathie zeigte sich insbesondere in den Maßnahmen des österreichischen Innenministeriums. Neben dem Fehlen einer koordinierten Hilfe für Rumän:innen, wie es für DDR-Bürger:innen der Fall war, wurden vor allem Aufenthaltstitel deutlicher restriktiver als für DDR-Bürger:innen vergeben. Rumän:innen, die über eine gültige Aufenthaltsgenehmigung für Ungarn verfügten, wurden von der Fremdenpolizei nach Ungarn ausgewiesen. DDR-Bürger:innen hingegen wurden, obwohl auch ihr Aufenthalt in Ungarn gesichert war, an die bundesdeutsche Botschaft überstellt, welche hierfür die Kosten übernahm:

»Neben Flüchtlingen aus der DDR kommen auch laufend solche aus Rumänien über die grüne Grenze aus Ungarn, die in der Regel in Österreich um Asyl ansuchen und in das Flüchtlingslager Traiskirchen mit Dienst-Kfz überstellt werden. Jene rumänischen Flüchtlinge, die im Reisepass eine Aufenthaltsgenehmigung für Ungarn vermerkt haben, werden von den Fremdenpolizeibehörden (BH) nach Ungarn zurückgewiesen.«¹⁶⁷

Ebenso achtete die österreichische Grenzpolizei bei der koordinierten Ausreise von DDR-Bürger:innen aus Ungarn und Österreich seit dem 11. September 1989, die nach bilateralen Absprachen zwischen den Regierungen in Bonn und Budapest unter österreichischer Zustimmung zustande kam, genau darauf, dass wirklich nur DDR-Bürger:innen, für welche das Abkommen galt, diese Möglichkeit nutzten.¹⁶⁸

In den Fokus der Aufmerksamkeit rückte die Fluchtbewegung aus Rumänien in Österreich erst Ende 1989, als die Nachrichten über die Revolution Österreich erreichten. Die Bilder der Proteste und der elenden Zustände im Land schockierten die Öffentlichkeit und löste zunächst eine Welle der Solidarität mit der sich auflehnenden Bevölkerung aus. Das Vorgehen der rumänischen Sicherheitskräfte und die blutigen Zusammenstöße auf den Straßen wurden heftig kritisiert. Privatpersonen, Initiativen und Vereine, wie die *Katholische Hochschuljugend Österreichs* oder die *Gewerkschaft öffentlicher Dienst* wandte sich mit Schreiben und Protestnoten an Außenminister Alois Mock oder direkt an die rumänische Botschaft in Wien und protestierten gegen den Umgang mit der Bevölkerung. Minister Mock wurde aufgefordert, alle diplomatischen Beziehungen mit Rumänien abzubrechen und sich für die Menschenrechte in Rumänien einzusetzen.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Gruppe B, 1322, GZ. 1322/14-II/5/89, Flüchtlings situation im LGK-Bereich, 5. September 1989.

¹⁶⁵ Vgl. Burgenland. Rotes Kreuz betreut DDR-Flüchtling, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Roten Kreuz (1989) 6, 10.

¹⁶⁶ Hut ab vor unseren Nachbarn!, in: BF-Die Burgenland Woche, 13. September 1989, 2f.

¹⁶⁷ ÖStA, AdR, BMI, Gruppe B, 1322, GZ. 1322/5-II/89, Flüchtlings situation im LGK-Bereich Meldung, 24. August 1989.

¹⁶⁸ Vgl. Oplatka, Riss, 231.

¹⁶⁹ Zwei Konvolute zu im Außenministerium eingegangenen Petitionen, Protestnoten, Briefen und Stellungnahmen findet sich in ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 41, Mappe 03 oo, GZ. 176.03.00/20-II.3/90, Vorgänge in Rumänien, Eingaben zur österr. Haltung, Wien,

Die Solidaritätsbekundungen manifestierten sich in der Vorweihnachtszeit in einer gestiegenen Spendenbereitschaft der Bevölkerung. Im Fokus stand jedoch in erster Linie die Hilfe vor Ort, also die Unterstützung der Menschen in Rumänien.¹⁷⁰ Rasch organisierten das österreichische Rote Kreuz,¹⁷¹ die Caritas¹⁷² und Volkshilfe¹⁷³ Hilfstransporte nach Rumänien. Die traditionelle *Licht ins Dunkel*-Kampagne sammelte – wie schon bei der polnischen Fluchtbewegung 1981 – Hilfsgelder für die notleidende Bevölkerung in Rumänien. Insbesondere das Schicksal der Kinder und die Zustände in Waisenhäusern schockierten die österreichische Öffentlichkeit. Dabei diente die explizite Darstellung von Armut, Krankheit und Gewalt in den Medien auch als Mittel, um Mitleid zu erregen und damit die Spendenbereitschaft zu steigern.¹⁷⁴

In einer eigens unter dem Eindruck der blutigen Revolution und dem Sturz des Diktatorenpaars Nicolae und Elena Ceaușescu einberufenen Sitzung des Ministerrats am 24. Dezember 1989 beschloss die Bundesregierung zur Unterstützung der rumänischen Bevölkerung Hilfsgelder in der Höhe von bis zu 20 Millionen Schilling (heute circa 2,8 Millionen Euro) zur Verfügung zu stellen. Sechs Millionen Schilling (rund 841.300 Euro) waren davon für Sanitätsmaterial vorgesehen, das vom ÖRK und dem Bundesheer zur Verfügung gestellt wurde. Kasernen des Bundesheeres wurden hierbei in den Weihnachtsfeiertagen als Sammelstellen für Hilfsgüter genutzt.¹⁷⁵ Zur besseren Koordination der Rumänenhilfe tagte am 26. Dezember 1989 unter dem Vorsitz des Bundesministers für Gesundheit und öffentlichen Dienst, Harald Ettl (geb. 1947, SPÖ), ein Organisationskomitee, dem auch das Außen-, Verteidigungs- und Finanzministerium, Vertreter:innen der Bundesländer sowie Hilfsorganisationen, wie das ÖRK, die Volkshilfe, die Diakonie oder das Hilfswerk, angehörten. Hilfstransporte nach Rumänien waren fortan an das Krisenmanagement im Bundeskanzleramt und an das Außenministerium zu melden, damit diese wiederum die österreichische Botschaft in Bukarest informieren konnten. Die Bundesregierung gewährte hierzu eine tolerante Auslegung der LKW-Fahrbestimmungen, wie etwa bei den Zollvorschriften und den Nacht- und Wochenendfahrverboten.¹⁷⁶

8. Jänner 1990; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 41, Mappe 03 00, GZ. 176.03.00/3-II.3/90, Situation in Rumänien, Eingaben zur österr. Haltung, Wien, 8. Jänner 1990.

¹⁷⁰ Vgl. Zierer, politische Flüchtlinge, 66.

¹⁷¹ Vgl. Österreichisches Rotes Kreuz Archiv, Österreichisches Rotes Kreuz, Bilanz 1989, Katastrophenhilfeprojekt Rumänien; Rumänenhilfe, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuz (1990) 2, 4f.; International Committee of the Red Cross, Annual Report 1989, 102f.; dies., Annual Report 1990, 7of.

¹⁷² Vgl. Die Welle, in: Caritas. Zeitschrift, März 1990, 17f.

¹⁷³ Vgl. Neue Hilfstransporte nach Rumänien, in: Volkshilfe aktuell (1990) 10, 4; siehe zur Verbindung von Medien und Humanitarismus Johannes Paulmann, Humanitarianism & Media. 1900 to the present, New York/Oxford 2019.

¹⁷⁴ Vgl. Die Welle, in: Caritas. Zeitschrift, März 1990, 17f.; Matouschek/Wodak/Januschek, Notwendige Maßnahmen, 59–63.

¹⁷⁵ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 41, Mappe 03 00, Zl. 176.03.00/29-II.3/90, 131. Sitzung des Ministerrates am 9. Jänner 1990.

¹⁷⁶ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, Mappe 03 03, GZ. 176.08.55/84-II.2/90, ÖB Bukarest an BMAA, Österreich-Rumänien, Hilfsleistungen, Presseecho, 15. Jänner 1990.

Der Fokus der österreichischen Bundesregierung beim Hilfseinsatz lag dabei deutlich auf Unterstützung vor Ort. Die Hoffnung war durch eine Verbesserung der Situation in Rumänien, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedingungen, einer Auswanderungsbewegung entgegenzusteuern:

»Es ist wohl einsichtig, daß die schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen die Menschen in den osteuropäischen Staaten leben, nicht durch Massenauswanderung gelöst werden können. Um den Auswanderungsdruck, der heute aufgrund der wirtschaftlichen Lage besteht, zu vermindern, sollten Hilfsmaßnahmen, die die Lebensbedingungen in den betroffenen Ländern verbessern, verstärkt werden.«¹⁷⁷

Diese Haltung bildete den Hintergrund für die umfangreichen Hilfsgelder für Rumänien oder auch Polen, das 1989 ebenfalls Nahrungsmittelhilfe in der Höhe von insgesamt 11,9 Millionen Schilling (rund 1,7 Millionen Euro) erhielt.¹⁷⁸ 1990 stellte die Bundesregierung weitere zehn Millionen Schilling (rund 1,4 Millionen Euro) für die Rumänienhilfe zur Verfügung.¹⁷⁹

Den Transport der Hilfsgüter und die Verteilung vor Ort übernahmen wiederum die bekannten Hilfsorganisationen. Eine zentrale Rolle kam dabei dem ÖRK zu, dem die bundesweite Zuordnung der Einsatzgebiete für Hilfslieferungen in Rumänien oblag.¹⁸⁰ Mit Stand 20. Februar 1989 hatte das ÖRK seit Beginn des Hilfseinsatzes in Rumänien am 22. Dezember 1989 insgesamt 19.729.271 Schilling (rund 2,8 Millionen Euro) für den Ankauf von Hilfsgütern und deren Transport aufgewendet. Zusammen brachten 27 Konvois und drei Charterflieger um die drei Tonnen Hilfsmaterial ins Land. Die ersten Maßnahmen konzentrierten sich auf Soforthilfe für Verletzte im Zuge des blutigen Umbruchs. Es wurden Medikamente, Verbandsmaterial, Blutkonserven und Röntgenfilme geliefert.¹⁸¹ Ab Ende Dezember 1989 lief auch die umfangreiche internationale Hilfe für Rumänien an. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bat in einer Resolution vom 28. Dezember 1989 Staaten, Organisationen und Programme um Unterstützung.¹⁸² In Folge eines Abstimmungstreffens des IKRK, des IFRC und nationalen Rotkreuzorganisationen,

¹⁷⁷ BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 430.

¹⁷⁸ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 423.

¹⁷⁹ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 436.

¹⁸⁰ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, Mappe 03 03, CZ. 176.08.55/84-II.2/90, ÖB Bukarest an BMAA, Österreich-Rumänien, Hilfsleistungen, Presseecho, 15. Jänner 1990.

¹⁸¹ Vgl. Österreichisches Rotes Kreuz Archiv, Österreichisches Rotes Kreuz Bilanz 1989; zur umfangreichen Hilfe des ÖRKs in Rumänien weiterführend: Rumänienhilfe, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuz (1990) 2, 4f.; Lehren wir sie angeln! Betrachtungen über das Helfen am Beispiel Rumänien, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuz (1990) 3, 7–9; Aktion in Rumänien, in: Österreichisches Jugendrotkreuz. Arbeitsblätter 43 (1989/90) 3, 4f.; Private Hilfsaktion in Rumänien, in: Österreichisches Jugendrotkreuz. Arbeitsblätter 43 (1989/90) 3, 6f.

¹⁸² Vgl. UNARMS, S-1024-007-07, 1987–1991, Romania, Interoffice Memorandum Antoine Blanca, Director-General for DICEC to the Secretary-General, Emergency Assistance to Romania, 6. März 1990; United Nations General Assembly, Resolution 44/239, Emergency Humanitarian Assistance to Romania. 86th plenary meeting, 28. Dezember 1989.

leistete das ÖRK ab Ende Jänner 1990 Aufbauarbeit in drei Bezirken und in einigen Dörfern. Es versorgte Krankenhäuser mit Medikamenten und medizinischen Geräten und verbesserte die Ausstattung von Kinderheimen, Einrichtungen zu Betreuung von älteren Menschen und von Personen mit Einschränkungen.¹⁸³ Die Hilfe vor Ort lief auch mit Unterstützung der österreichischen Bundesregierung rasch an. Diese folgte der Strategie, zu verhindern, dass mehr Personen aus Rumänien nach Österreich flüchten würden.

6.5 Zwischen Solidarität und Protest: Die Stimmung der österreichischen Bevölkerung

Die Strategie der österreichischen Regierung, auf Hilfe in Rumänien zu setzen, fußte auch auf dem Umstand, dass Teile der österreichischen Bevölkerung – ähnlich wie im Falle der polnischen Flüchtlinge 1981/82 – Hilfe vor Ort gegenüber der Unterstützung rumänischer Flüchtlinge im Land bevorzugten. Auf die zunächst großzügige Spenden- und Hilfsbereitschaft der Weihnachtszeit 1989 gegenüber der Bevölkerung Rumäniens folgte Anfang 1990 eine durch teils ausländerfeindliche Ressentiments aber auch herrschenden Vorurteilen gegen Roma/Romnja und Sinti/Sintize, die verstärkt unter den Einreisenden vermutet wurden, geprägte Ablehnung rumänischer Flüchtlinge.¹⁸⁴ Poiniert stellte der Karikaturist Gerhard Haderer mit einer Illustration im Nachrichten Magazin Profil im März 1990 diesen Widerspruch dar. Dort abgebildet war ein Ehepaar, das argwöhnisch und mit einer Waffe in der Hand an der Tür läutende Flüchtlinge beobachtete, während gleichzeitig Kisten mit Sachspenden am Wohnzimmertisch standen.¹⁸⁵ Dieser Widerspruch ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass am vermeintlichen Ende des Kalten Kriegs das Feindbild »Kommunismus« gänzliche ausgedient hatte. Nachdem das Ende der kommunistischen Regime besiegelt war, war eine weit verbreitete Meinung in der Öffentlichkeit, dass die Bevölkerung nicht mehr flüchten, sondern die Länder jetzt nach demokratischen Prinzipien gestalten sollte. Personen, die aus den ehemaligen kommunistischen Staaten einreisten, wurden sowohl von der Bundesregierung als auch von weiten Teilen der österreichischen Bevölkerung nicht mehr als »echte« politische Flüchtlinge gesehen. Vielmehr galten Rumän:innen 1989 in erster Linie als »Wirtschaftsflüchtlinge«, die somit kein Recht auf Aufnahme hier hatten.¹⁸⁶ Österreich sei weiterhin kein Einwanderungsland, wie es auch Bundeskanzler Vranitzky

¹⁸³ Vgl. International Committee of the Red Cross, Annual Report 1990, 70f.

¹⁸⁴ Siehe zur Migration von Roma/Romnja und Sinti/Sintize und ihren Erfahrungen auch Sabrina Steindl-Kopf/Sanda Üllen, Romani Activism and Postmigration Experiences in Contemporary Austria, in: Journal of Austrian Studies 56 (2023) 4, 89–98.

¹⁸⁵ Vgl. »An die armen Teufel in Rumänien«: »[...] aber kauft Euch nicht wieder Alkohol od. Zigaretten, auch keine Pornoheftln [...].«, Karikatur zum Artikel »Flüchtlinge. Kein Land in Sicht«, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, S. 16f.

¹⁸⁶ Vgl. Zierer, Politische Flüchtlinge, 67–69; Ulla Kremsmayer, Ein Dorf macht dicht. Die Bürger von Kaisersteinbruch haben ihre eigenen Vorstellungen von Rumänien-Hilfe, in: Profil Nr. 11, 12. März 1990, 74f.; Massive Proteste aus Angst vor der Invasion, in: BF-Die Burgenland Woche, 7. März 1990, 9.

betonte und worüber in der SPÖ–ÖVP Koalition Einigkeit herrschte.¹⁸⁷ Zudem intensivierten sich Sicherheitsdiskussionen um rumänische Staatsbürger:innen in Österreich. Sie standen im Generalverdacht »Kriminelle«, »Sozialschmarotzer«, »potentielle Triebtäter« oder Agenten des berüchtigten rumänischen Geheimdiensts *Securitate* zu sein.¹⁸⁸



Abbildung 11: »An die armen Teufel in Rumänien«; [...] aber kaufst Euch nicht wieder Alkohol od. Zigaretten, auch keine Pornoheftln [...], Karikatur zum Artikel »Flüchtlinge. Kein Land in Sicht«, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, S. 16f. © Gerhard Haderer; mit freundlicher Erlaubnis.

Diese Vorurteile teilten auch österreichischen Behörden, wie die Diskussion um die Unterbringung von rumänischen Flüchtlingen in der Rennwegkaserne in Wien zeigt. In einer umfangreichen Stellungnahme an das Innenministerium erläuterte das Landesgendarmeriekommando für Niederösterreich, das die Räumlichkeiten nutzte, warum der Ort für die Unterbringung rumänischer Flüchtlinge ungeeignet sei. Die Hauptgründe waren, dass in den angrenzenden Räumlichkeiten Dienstwaffen, Tränengas, sichergestellte Fahrzeuge und Drogen sowie wichtiges Aktenmaterial aufbewahrt werden würden und man nicht sicher gehen könne, dass die Flüchtlinge diese nicht entwenden.¹⁸⁹ Auch wenn dies tatsächlich wichtige sicherheitspolitische Fragen waren, so mutet doch

¹⁸⁷ Vgl. Flüchtlinge. Kein Land in Sicht, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, 16–19, hier 18.

¹⁸⁸ Vgl. Zierer, Politische Flüchtlinge (Dissertation), 550f.; dies., Politische Flüchtlinge, 67–69; Matuschek/Wodak, Rumänen, 214f.; ders./dies./Januschek, Notwendige Maßnahmen, 148, 237–242; Knoll, Flucht, 55.

¹⁸⁹ Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Sektion II Generaldirektion für öffentliche Sicherheit, 1968, 22.921, Kt. 2268, BMI Gruppe B, 1989/90, GZ. 1322/L5-II/5/90, Flüchtlinge und Asylwerber, Allgemeines, hier: Ein-

die explizite Begründung befremdlich, wenn nicht fremdenfeindlich an. Denn betreffend rumänischer Flüchtlinge sei es »eine Tatsache, daß durchschnittlich 18 von hundert Personen kriminell sind«.¹⁹⁰ Darüber hinaus sei es »nicht auszuschließen, daß die immer noch aktive »SECURITATE« Personen mit dem Zweck einschleift, [um] Informationen jeglicher Art zu beschaffen«.¹⁹¹

Die negative Stimmung wurde durch die Medien seit Anfang 1990 stetig angeheizt und ergänzte sich mit einem in der österreichischen Wahrnehmung seit Jahrzehnten existenten Narrativ von einer großen Belastung durch Flüchtlinge für Staat und Gesellschaft.¹⁹² In der Öffentlichkeit wurde diskutiert, »wie voll das Boot in Österreich für Flüchtlinge tatsächlich sei« oder, ob beziehungsweise warum Asylwerber:innen aus Rumänien »Wirtschaftsflüchtlinge« seien. Die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit und in den Medien war teils von ausländerfeindlichen Vorurteilen geprägt und polarisierte zwischen Ablehnung und Befürwortung der Aufnahme von Flüchtlingen. Gesprochen wurde vom »Belagerungszustand«, in dem sich Österreich befindet, und von den Sorgen der österreichischen Bevölkerung vor Krankheiten, einer »Überschwemmung« des Arbeitsmarkts mit billigen Arbeitskräften und dem sogenannten »Kriminalitätstourismus«.¹⁹³

Ihren Höhepunkt und den Weg auf die Straße fanden die Diskussionen um rumänische Flüchtlinge im Februar und März 1990, als vielerorts gegen ihre Unterbringung demonstriert wurde. Die meiste Öffentlichkeit generierten dabei die Proteste im burgenländischen Ort Kaisersteinbruch, Gemeinde Bruckneudorf.¹⁹⁴ Nach Plänen des Inneministeriums sollten in der dortigen Uchatius-Kaserne des österreichischen Bundesheers – wie schon 1956 – Flüchtlinge untergebracht werden. Insgesamt sah das Vorhaben des Ministeriums vor, 800 männliche rumänische Flüchtlinge in dem 200-Einwoh-

quartierung rumänischer Asylanten in das Objekt 2 der Rennwegkaserne LGKf. NÖ, verstärkte Sicherungsmaßnahmen für Kasernengelände.

¹⁹⁰ Ebd.

¹⁹¹ Ebd.

¹⁹² Vgl. Andrea Kressbach, Unser Problem mit Ausländern, in: Kleine Zeitung, 20. Februar 1990; Hanna Kordik, Flucht vor dem Flüchtlingsproblem, in: Die Presse, 15. März 1990; Franz Ferdinand Wolf, Kommentar. Kaisersteinbruch war erst der Anfang, in: Kurier, 10. März 1990; einen guten Überblick über die Presseberichte findet sich im Österreich-Bericht. Presseübersicht, zusammengestellt vom Bundespressedienst des Bundeskanzleramts und aufbewahrt im Stiftung Bruno Kreisky Archiv.

¹⁹³ Vgl. Matouschek/Wodak, »Rumänen«, 215; dies./Januschek, Notwendige Maßnahmen, 187–197; Stefan Telöken, Flüchtlinge. Gesucht eine neue Basis, in: UNHCR (Hg.), Flüchtlinge (1990) 3, 12–16; siehe dazu auch Knoll, Flucht, 54f.; dies., Flucht ins Burgenland, 421.

¹⁹⁴ Siehe hierzu und zu den folgenden Ausführungen zu den Protesten in Kaisersteinbruch Knoll, Flucht, 54–57; dies., Flucht ins Burgenland, 421f.; dies., Völkerwanderung, 529f.; zur Diskussion und Bedeutung der Proteste in Kaisersteinbruch im März 1990 siehe zudem Peter Zuser, Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990 (IHS Political Science Series Working Paper 35) Juni 1996, 14–22; die vorliegende Arbeit widerspricht jedoch der hier formulierten These, dass Kaisersteinbruch der entscheidende Wendepunkt war und die Berichterstattung um das »Ausländerproblem« erst 1990 begann und davor kein Thema war. Sie nahm in den 1990er Jahren zwar an Intensität zu, jedoch ist die Ablehnung des »Fremdens«, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, ein Teil der österreichischen Nachkriegsgeschichte, was sich auch an zahlreichen Medienberichten ablesen lässt.

ner:innen-Dorf einzquartieren. Das Verteidigungsministerium sollte ab dem 5. März 1990 dem Innenministerium hierfür Teile der Kaserne und zur Unterbringung erforderliche Einrichtungsgegenstände bereitstellen. Die anfallenden Kosten wollte das Innenministerium dem Verteidigungsministerium mit 46 Schilling pro Tag und Flüchtling (rund 7 Euro) entgelten. Auch die Verpflegung und medizinische Versorgung sollte durch das Bundesheer erfolgen, wobei die hierfür anfallenden Kosten vom Innenministerium getragen wurden. Die Verwaltung und Kontrolle der Sicherheit des neu errichteten Lagers übernahm ebenfalls das Innenministerium.¹⁹⁵



Abbildung 12: Demonstrationen gegen die Unterbringung von rumänischen Flüchtlingen in der Uchatius-Kaserne in Kaisersteinbruch, März 1990 © Burgenländisches Landesarchiv, BF-Fotosammlung, Sign. 6589BF.

Gegen dieses Unterfangen formierte sich jedoch lokaler Widerstand, der eine Überstellung der Asylwerber Anfang März verhinderte.¹⁹⁶ Die Bewohner:innen des Dorfes Kaisersteinbruch sprachen sich lautstark gegen die Unterbringung aus. Die Auseinandersetzung war von Sicherheitsbedenken bestimmt, die sich insbesondere gegen den Umstand richteten, dass ausschließlich Männer untergebracht werden sollten. Im Dorf

195 Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch. Errichtung eines GP – Demos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, Ressortübereinkommen zwischen dem Bundesministerium für Landesverteidigung und dem Bundesministerium für Inneres, o.D.

196 Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch. Errichtung eines GP – Demos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, GZ 1223/1-1/90, Kaisersteinbruch beabsichtigt Errichtung eines Flüchtlingslagers, Eisenstadt 13. März 1990.

aufgestellte Transparente titelten »Rumänien ist frei – wir sind besetzt!«, »Kaisersteinbruch hat Angst«, »Kaisersteinbruch ruft um Hilfe« oder »Bekommen wir Polizeischutz für unsere Frauen und Kinder?«.¹⁹⁷ Die Demonstrant:innen sorgten sich insbesondere um die Sicherheit von Frauen und Kinder. Frauen könnten sich bei so vielen männlichen Asylwerbern allein nicht mehr auf die Straße trauen und illegale Arbeit und Prostitution würden zunehmen, so die Meinungen. Zudem wurde eine steigende Belastung für den Ort und die umliegenden Gemeinden befürchtet. Obwohl die Protestierenden betonten, dass die Ablehnung nichts mit Ausländerfeindlichkeit oder Fremdenfeindlichkeit zu tun hatte, da die Dorfbewohner:innen ja auch viel für die Rumänien-Hilfe gespendet hätten, so waren einige der vorgebrachten Argumente gegen die Unterbringung deutlich hiervon geprägt. Den rumänischen Asylwerber:innen wurde unterstellt, potenzielle Vergewaltiger, Kriminelle und arbeitsscheu zu sein oder eben doch Österreicher:innen die Arbeitsplätze wegnehmen zu wollen. Besonders beim Thema Arbeit bestand keine Einigkeit in der Argumentation.¹⁹⁸ Zusehends wurden die Proteste auch von der rechts-populistischen FPÖ und rechtsradikalen beziehungsweise neonazistischen Gruppen instrumentalisiert und damit immer heftiger Stimmung gegen die Asylwerber:innen gemacht – sehr zum Missfallen einiger Dorfbewohner:innen. Sie waren zwar gegen die Unterbringungen, lehnten einen derart fremdenfeindlichen und radikalen Diskurs ab, der sogar rumänische Flüchtlinge pauschal als Mörder und Einbrecher verunglimpfte.¹⁹⁹ In der Kritik stand insbesondere das Innenministerium, das ohne Einbeziehen der Bevölkerung die Unterbringung einer vierfachen Zahl an Flüchtlingen im Vergleich zu der Einwohnerzahl im Ort plante.²⁰⁰ Im Ministerium fühlte man sich hingegen im Stich gelassen, da die Bundesländer auf einen Appell zur Unterstützung der Flüchtlinge nicht reagiert hatten.²⁰¹

¹⁹⁷ Kremsmayer, Dorf, 74.

¹⁹⁸ Vgl. Kremsmayer, Dorf, 74f.; Massive Proteste aus Angst vor der Invasion, in: BF-Die Burgenland Woche, 7. März 1990, 9; Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch. Errichtung eines GP – Demos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, Flugblatt, Flüchtlingslager Kaisersteinbruch.

¹⁹⁹ Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch. Errichtung eines GP – Demos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, Flugblatt Bürgerinitiative Gerd Honsik; Kremsmayer, Dorf, 74f.

²⁰⁰ Vgl. Kremsmayer, Dorf, 74; Massive Proteste aus Angst vor der Invasion, in: BF-Die Burgenland Woche, 7. März 1990, 9; Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch. Errichtung eines GP – Demos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, Flugblatt, Flüchtlingslager Kaisersteinbruch.

²⁰¹ Vgl. Kremsmayer, Dorf, 75.



Abbildung 13: Demonstration gegen die Unterbringung rumänischer Asylwerber in Kaisersteinbruch, 6. März 1990 © Klaus Titz/picturedesk.com, 19900306_PD0059 (RM).

Die Proteste führten bis nach Wien und vor das Innenministerium.²⁰² Am Höhepunkt der Kontroverse zwischen dem 6. und 8. März 1990 kam es gar zu einer Blockade der örtlichen Bundesstraße B10.²⁰³ Die Verhandlungen über eine alle Seiten zufriedenstellende Lösung der Unterbringungsfrage führten schlussendlich vom burgenländischen Landeshauptmann Hans Sipötz (geb. 1941, SPÖ) über Innenminister Franz Löschnak (geb. 1940, SPÖ) bis zum Bundespräsidenten Kurt Waldheim persönlich. Eine Einigung konnte am 8. März 1990 erzielt werden. Das Innenministerium verzichtete auf die Unterbringung der Flüchtlinge in der Kaserne von Kaisersteinbruch. Die Bürgermeister der Gemeinden sollten sich im Gegenzug an der Suche nach geeigneten Unterkünften beteiligen.²⁰⁴ Lokalen Medienberichten zur Folge geschah dies tatsächlich. Unter anderem nahm die Gemeinde Bruckneudorf 350 Flüchtlinge aus Rumänien auf.²⁰⁵

Zu ähnlichen Kundgebungen wie in Kaisersteinbruch kam es im niederösterreichischen Traiskirchen und Kaiserebersdorf bei Wien. In Traiskirchen wurde gegen die

²⁰² Ein Bild der Demonstration in Wien findet sich beim Interview Flüchtlinge, bitte weiterreisen! Österreichische Flüchtlingspolitik seit 1956, in: Wien Museum, URL: <https://magazin.wienmuseum.at/oesterreichische-fluechtlingspolitik-seit-1956> (29.04.2024).

²⁰³ Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch. Errichtung eines GDPemos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, Aktenvermerk Gendarmerieposten Bruckneudorf, GZP-88/90, Bruckneudorf, 8. März 1990.

²⁰⁴ Vgl. Speckner, Von drüben, 43–50; Kremsmayer, Dorf, 75.

²⁰⁵ Vgl. Ein Sieg der Vernunft, in: BF-Die Burgenland Woche, 14. März 1990, 6.

Überbelegung des dortigen Flüchtlingslagers demonstriert.²⁰⁶ In Kaiserebersdorf war es die Nachbarschaft, die gegen die Nutzung einer alten Schule als Notaufnahmelaager protestierte. Auch hier wurde Innenminister Löschnak mangelnde Sensibilität im Umgang mit den Anrainern vorgeworfen. Kritisiert wurde, dass die Nachbarschaft der Schule nicht in den Entscheidungsprozess einbezogen, sondern vor vollendete Tatsachen gestellt wurde. Die Betreuung der Asylwerber:innen übernahm in dieser Unterkunft die *Caritas* im Auftrag der Gemeinde Wien.²⁰⁷



Abbildung 14: Demonstration gegen die Unterbringung rumänischer Asylwerber in Kaisersteinbruch, 6. März 1990 © Klaus Titzer/picturedesk.com, 19900306_PD0065 (RM).

Neben der Kritik am unsensiblen Umgang mit der lokalen Bevölkerung stand die Bundesregierung auch wegen der unzureichenden Verteilung der Asylwerber:innen auf die Bundesländer im Zentrum des Unmuts. Generell orteten Medien, politische Gegner:innen und Teile der Öffentlichkeit ein mangelndes »Flüchtlingsmanagement« beim Ministerium. Die Hauptlast bei Versorgung und Unterbringung trugen vor allem die grenznahen östlichen Bundesländer Burgenland, Niederösterreich und Wien. Dies kritisierte unter anderem der burgenländische Landeshauptmann Sipötz.²⁰⁸ Er pochte unter dem Motto »Unser Boot ist nicht voll, sondern nur einseitig beladen« auf eine

²⁰⁶ Vgl. Flüchtlinge. Kein Land in Sicht, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, 16–19, hier 16; Telöken, Flüchtlin-ge.

²⁰⁷ Vgl. Gerhard Bollardt, Caritas-Flüchtlingsheim. Familienzimmer statt Auffanglager, in: Zeitschrift Caritas Mai 1990, 12f.

²⁰⁸ Vgl. Flüchtlinge. Kein Land in Sicht, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, 16–19.

gerechtere Verteilung auf die Bundesländer.²⁰⁹ Die Bundesländer in Westen Österreichs begründeten ihre geringer Aufnahmefähigkeit mit dem bereits vorhandenen großen Ausländeranteil und den hohen Arbeitslosenraten. Vor allem aber fürchteten Landespolitiker:innen in Oberösterreich und Salzburg negative Auswirkungen auf den Tourismus durch die Unterbringung von Flüchtlingen.²¹⁰ Dass Asylwerber:innen zunehmend aufgrund mangelnder Unterbringungskapazitäten in Tourismusbetrieben untergebracht wurden, sorgte bereits im Sommer 1989 für Unmut im Burgenland:

»Unzufriedenheit entsteht über den Sommer bei den Zimmervermieter, die sich von devisenträchtigen Urlaubern höhere Einnahmen erwarten als von ›Asylantern‹, die eher während der touristenfreien Wintersaison willkommen sind.«²¹¹

Der damalige oberösterreichische Landeshauptmann Josef Ratzenböck fasste die ablehnende Haltung gegenüber den rumänischen Flüchtlingen mit den Worten »Es handelt sich hier um Leute, denen man die Abstammung eindeutig ansieht und man fürchtet dadurch Rückgänge im Fremdenverkehr«²¹² treffend zusammen. Damit sorgte er zugleich für einen einigermaßen handfesten Eklat, denn in den Medien und Teilen der Öffentlichkeit standen die rassistischen und fremdenfeindlichen Ausmaße der Diskussion um Flüchtlinge auch in der Kritik.²¹³ Er war aber nicht der einzige Landeshauptmann, der sich gegenüber den in Österreich aufhaltenden Flüchtlingen ablehnend äußerte. So forderte auch der Landeshauptmann des Bundesland Salzburg, Hans Katschthaler (1933–2012, ÖVP), beim Innenminister, dass sich die in der Gemeinde Maria Pfarr untergebrachten Flüchtlinge weniger im Ort aufhalten sollten.²¹⁴ Die Diskussion polarisierte ähnlich wie heute zwischen einer Ablehnung und Befürwortung von Zuwanderungen, der Aufnahme- und Unterstützungsbereitschaft der einzelnen österreichischen Bundesländer und Kritik an einer fehlenden Abstimmungsbereitschaft des Innenministeriums.

Die Regierung reagierte auf die aufgeheizte Stimmung in der Öffentlichkeit und innerhalb der Politik mit restriktiveren Aufnahmepraktiken und veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen.²¹⁵ Diese rechtfertigte die Bundespolitik mit dem Willen der österreichischen Bevölkerung, deren Hilfsbereitschaft nach Jahrzehnten der Unterstützung von Flüchtlingen nun an ihre Grenzen gestoßen sei:

»Ich brauche für meine Politik die Zustimmung der Österreicher. Und die Österreicher haben sich Jahrzehnte hindurch sehr großzügig gezeigt, bis hin zu den Einwanderungs-

²⁰⁹ Ein Sieg der Vernunft, in: BF-Die Burgenland Woche, 14. März 1990, 6.

²¹⁰ Vgl. Flüchtlinge. Kein Land in Sicht, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, 16–19, hier 17.

²¹¹ Der große Unterschied, in: BF-Die Burgenland Woche, 12. Juli 1989, 5.

²¹² Josef Ratzenböck in der Standard, 10. März 1990 zitiert nach Matouschek/Wodak/Januschek, Notwendige Maßnahmen, 57.

²¹³ Vgl. Flüchtlinge. Kein Land in Sicht, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, 16–19, hier 17.

²¹⁴ Ebd.

²¹⁵ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 64, Mappe 12 00, GZ. 502.12.00/13-II.10/90, Pressekonferenz von Außenminister Alois Mock, Thema: Ao. Ministerkonferenz des ER in Lissabon und die Flüchtlingsproblematik, 19. März 1990.

wellen der letzten Monate. Und die Österreicher sagen, wir können nicht alle aufnehmen [,] wir sind ja nicht verantwortlich dafür, daß dort 40 Jahre lang ein kommunistisches Regime geherrscht hat und eine furchtbare Erbschaft hinterläßt.“²¹⁶

Österreichs jahrzehntelange Erfahrungen mit Flucht wurden nun als Rechtfertigung herangezogen, warum die Bevölkerung jetzt nicht mehr Willens war, umfangreich zu helfen. Auffallend ist zudem, dass ein breiter öffentlicher »Gegendiskurs« zu jenem über rumänische Flüchtlinge kaum vorhanden war. Dies zeigt sich auch in dem Umstand, dass auf die »humanitäre Tradition« Österreichs als Rechtfertigung für eine Unterstützung kaum Bezug genommen wurde.²¹⁷ Das österreichische Innenministerium rechtfertigte die Gangart gegenüber Flüchtlingen aus Rumänien zudem mit dem Ausbleiben internationaler Unterstützung etwa durch die USA oder skandinavischer Staaten, welche Österreich zur Durchsetzung härterer Maßnahmen gegenüber vermeintlichen »Wirtschaftsflüchtlingen« zwang.²¹⁸ Restriktive Maßnahmen gegenüber Flüchtlingen wurden folglich ganz bewusst mit dem Ausbleiben internationaler Solidarität gerechtfertigt.

6.6 Die Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung

Auf die ablehnende Haltung gegenüber rumänischen Flüchtlingen in der Öffentlichkeit und der mangelnden internationalen Unterstützung in puncto Aufnahme reagierte die österreichische Bundesregierung mit neuen Restriktionen gegen Zuwander:innen und Flüchtlinge.²¹⁹ Am 15. März 1990 beschloss sie die Aufkündigung des Abkommens über visumsfreien Reiseverkehr mit Rumänien.²²⁰ Die begrenzten Unterbringungskapazitäten in Kombination mit der Liberalisierung der Ausreisemöglichkeiten aus Rumänien, die zu einer Zunahme an Einreisen und steigenden Asylanträgen führten, und sicherheitspolitische Bedenken zwangen die Regierung zu dem Schritt, so die Begründung.²²¹ Die Bundesregierung ging davon aus, dass es auch nicht so bald zu einer Wiederherstellung des visumsfreien Reiseverkehrs zwischen Österreich und Rumänien kommen werde, da hierfür eine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in Rumänien notwendig sei.²²² Anfang März 1990 verzeichneten die österreichischen Behörden im Schnitt täglich 150 bis 200 Asylanträge von Rumän:innen. Am 8. März 1990 musste das Flüchtlingslager Traiskirchen wieder einmal wegen Überbelegung geschlossen werden. Die Inbetriebnahme des Ausweichquartiers in Kaiserstein-

²¹⁶ Vgl. ebd.

²¹⁷ Vgl. Matouschek/Wodak, Rumänen, 215.

²¹⁸ Vgl. Kremsmayer, Dorf, 75.

²¹⁹ Vgl. Volf, politische Flüchtling, 433; Knoll, Flucht, 56.

²²⁰ Vgl. Stenographisches Protokoll, 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XVII. Gesetzgebungsperiode, Mittwoch 14., und Donnerstag, 15. März 1990.

²²¹ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 424.

²²² Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/13-II.3/90, Neuer Missionschef an der ÖB Bukarest, Informationsmappe, 29. August 1990.

bruch scheiterte bekanntlich an den massiven Protesten der Anrainer:innen.²²³ Am 16. März 1990 reagierte die nach dem Sturz Ceaușescus neu gebildete Regierung auf die österreichischen Restriktionen ebenfalls mit der Aussetzung des Visaabkommens.²²⁴ Um eine verstärkte Einreise nach Österreich vor Inkrafttreten der Visumsregelung zu verhindern, wurde per Erlass des Innenministeriums eine 5.000 Schilling-Einreisesperre (heute circa 680 Euro) verhängt.²²⁵ Einreisen konnten rumänische Staatsbürger:innen nach Österreich nur noch, wenn sie den Besitz von 5.000 Schilling pro Person vorweisen konnten oder über ein Visum für ein anderes »westliches« Land verfügten.²²⁶ Die Sperre fußte in erster Linie auf dem Gerücht, dass rund 35.000 Rumänen:innen in Ungarn auf die Weiterreise nach Österreich warten würden.²²⁷ Gerade diese Einreisesperre wurde heftig kritisiert, war der Betrag für einen großen Teil der Rumänen:innen doch unerschwinglich. Und tatsächlich blieb der befürchtete Ansturm aus.²²⁸ Ob dies auf die Ankündigung des Innenministeriums zurückzuführen war oder ob es sich eben um ein bloßes Gerücht gehandelt hatte, ist nicht mehr zu klären. Insbesondere beim Grenzübergang Nickelsdorf im Burgenland wurden umfangreiche polizeiliche Kontrollen durchgeführt, um die Maßnahmen engmaschig zu kontrollieren und illegale Einreisen zu unterbinden.²²⁹ Konnten rumänische Staatsbürger:innen keine 5.000 Schilling und kein Visum zur Weiterreise in ein anderes Land außerhalb Österreichs vorweisen, wurden sie nach Ungarn zurückgeschickt. Die Lage an der Grenze in Nickelsdorf blieb trotz der umfangreichen Kontrollen weitestgehend ruhig und zu einer größeren Behinderung des allgemeinen Verkehrs kam es nicht.²³⁰ Am 19. März 1990, also nur vier Tage nach Aufhebung der visafreien Einreise, wurde der verstärkte Kontrolleinsatz am Grenzübergang Nickelsdorf auch schon wieder beendet. Dem Grenzgebiet wurde im Rahmen des regulären Patrouillendiensts jedoch weiterhin große Aufmerksamkeit geschenkt.²³¹

Die Wiedereinführung der Visumspflicht bedeutete vor allem für die österreichischen Botschaften in Bukarest und Budapest ein erheblich gestiegenes Arbeitspensum, denn der Wunsch rumänischer Staatsbürger:innen nach Ausreise riss nicht ab. Insgesamt genehmigte die österreichische Botschaft in Bukarest nach Überprüfung der Absichten der Antragsteller:innen im ersten Halbjahr 1990 rund 33.000 Sichtvermerke.²³² Allerdings wurde nicht jeder eingebrachte Antrag auch genehmigt. So wurden

²²³ Vgl. ebd.

²²⁴ Vgl. ebd.

²²⁵ Vgl. ebd.

²²⁶ Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1303/90, Einsatz 14.03.–16.09.1990 in Nickelsdorf, rum. Stang. illegale Einreisen aus Ungarn, Dienst verrichtung an der Staatsgrenze, GZ. 1303/1-2/90.

²²⁷ Vgl. Andy Kaltenbrunner/Christian Skalnik, Franzens Frust, in: Profil Nr. 13, 26. März 1990, 14f.

²²⁸ Vgl. Brief des Herausgebers Peter Rabl, in: Profil Nr. 12, 19. März 1990, 6.

²²⁹ Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1303/90, Einsatz 14.03.–16.09.1990 in Nickelsdorf, GZ. 1303/1-2/90, rum. Stang. illegale Einreisen aus Ungarn, Dienst verrichtung an der Staatsgrenze, 19. März 1990.

²³⁰ Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1303/90, Einsatz 14.03.–16.09.1990 in Nickelsdorf, GZ. 1303/1-2/90, Einreise rum. Stand an der Greko Nikelsdorf, 2. Meldung, 19. März 1990.

²³¹ Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ 1303/90, Einsatz 14.03.–16.09.1990 in Nickelsdorf, GZ. 1303/1-2/90, verstärkte Grenzüberwachung – Einstellung, 20. März 1990.

²³² Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/13-II.3/90, Neuer Missionschef an der ÖB Bukarest, Informationsmappe, 29. August 1990.

pro Arbeitswoche durchschnittlich zwischen 1.350 und 1.800 Sichtvermerke für Österreich ausgestellt und zwischen 300 und 540 Anträge abgelehnt.²³³ Bei heiklen Fällen wurde Rücksprache mit dem Innenministerium in Wien gehalten. Nicht akzeptiert wurden jene, die im Verdacht standen, einen Asylantrag in Österreich stellen zu wollen. Ausgenommen von der Visumspflicht waren ab 1. Juli 1990 Personen deutscher Volkszugehörigkeit, die in ihren rumänischen Reisepässen einen speziellen für Aussiedler gedachten Sichtvermerk der Bundesrepublik Deutschland vorweisen konnten. Damit erleichterte Österreich den Angehörigen der deutschen Minderheiten die Ausreise nach Deutschland. Die gestiegene Zahl an Visumsanträgen machte auch personelle Aufstockungen an der Botschaft notwendig.²³⁴

Die österreichische Bundesregierung hatte zwar unter anderem auch im Rahmen des KSZE-Prozesses unter dem Schlagwort »Freizügigkeit« die Forderung nach einer Erleichterung der Kontakte zwischen »Ost« und »West« unterstützt und als Zeichen der Entspannung ein Abkommen über visumsfreien Reiseverkehr abgeschlossen, wollte diese Reisemöglichkeiten aber in erster Linie für Tourist:innen wissen.²³⁵ Nachdem im Laufe der 1980er und mit den voranschreitenden Liberalisierungen im Reiseverkehr immer mehr Personen die Abkommen für eine dauerhafte Ausreise aus dem »Ostblock« nutzten, wurden sie für die österreichischen Behörden immer mehr zur Herausforderung, auch hinsichtlich des gestiegenen Arbeitsbedarfs:

»Österreich hat, solange die Ausreisemöglichkeiten für Bürger der osteuropäischen Staaten in der Regel beschränkt waren, immer wieder und konsequent seine Politik für eine Einführung der Sichtvermerksfreiheit vorangetrieben. Wenn nunmehr von österreichischer Seite eine Sichtvermerkspflicht verfügt wird, so ist in Rechnung zu stellen, dass die geänderten politischen Umstände eine wesentliche Erleichterung bzw. überhaupt einen Wegfall von Reisehemmnissen in den osteuropäischen Staaten mit sich gebracht haben. Daraus folgt zwangsläufig, dass mit einer Neueinführung der Sichtvermerkspflicht entsprechende Vorkehrungen im personellen Bereich und auch hinsichtlich geeigneten Büroräumlichkeiten an den österreichischen Vertretungsbehörden in einem wesentlich grösseren Umfang als früher notwendig sind.«²³⁶

Das Außenministerium räumte jedoch auch ein, dass einem »echten, von Verfolgung bedrohten Flüchtling« die Flucht erschwert werde, wenn er extra um ein Visum ansuchen müsse.²³⁷

In der Realität hatten die Einschränkungen bei der Vergabe von Visa jedoch nur geringe Auswirkungen auf die Asylzahlen. Auch durch die Verhängung der Visumspflicht konnte nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass Personen mit einem gültigen Touristen- oder Transitvisum nach Österreich einreisten und dann einen Asylantrag stellen

²³³ Vgl. ebd.

²³⁴ Vgl. ebd.

²³⁵ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 428f.

²³⁶ ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/8-II.3/90, Österreich-Osteuropa (speziell Polen und Rumänien), Sichtvermerksfragen, Aktenvermerk, Wien 21. Juni 1990.

²³⁷ BMAA, Außenpolitischer Bericht, 1989, 429.

würden. Viele reisten jedoch ohnedies weiterhin illegal nach Österreich ein. Dies war auch dem Umstand geschuldet, dass eine große Zahl an Personen über keine gültigen Papiere verfügte, da sie beispielsweise bereits aus Rumänien nach Ungarn illegal eingereist waren. Nach Angaben des Außenministeriums kamen über die grüne Grenze zwischen Österreich und Ungarn im August 1990 um die 150 bis 200 Personen täglich illegal ins Land. Das Innenministerium versuchte diesen steigenden Zahlen durch beschleunigte Asylverfahren entgegenzuwirken, die in einem Monat abgewickelt werden sollten und in den meisten Fällen einen negativen Ausgang nahmen.²³⁸ Um die illegalen Grenzübertritte zu unterbinden, beschloss die Bundesregierung im August 1990 die Durchführung eines Assistenzeinsatzes des Bundesheeres an der österreichisch-ungarischen Grenze.²³⁹ Durch die Grenzsicherung konnte die Zahl der illegalen Grenzübertritte reduziert werden, bedeutete aber gleichzeitig eine Verschärfung der Situation in Ungarn, wo sich immer noch eine Vielzahl an rumänischen Staatsbürger:innen aufhielten und angesichts der auch 1990 weiterhin angespannten politischen Lage hin flohen.²⁴⁰ Die auch 1990 anhaltende Flucht nach Ungarn verlängerte auf Bitten der ungarischen Regierung den Einsatz des UNHCRs im Land.²⁴¹

6.7 Die Gesetzesänderungen

Die zentralsten Folgen der Fluchtbewegung aus Rumänien auf die weitere österreichische Asyl- und Flüchtlingspolitik waren zwei gesetzliche Novellierungen. Zum einen wurde unmittelbar im März 1990 das Pass-, Grenzkontroll- und Fremdenpolizeigesetz geändert, zum anderen begann ein Prozess der Novellierung des seit 1968 bestehenden Asylgesetzes:

»Die Zusitzung der Wanderungs- und Flüchtlingsproblematik in Österreich hat neben einer sehr eingehenden Diskussion in der Öffentlichkeit zu einer Reihe legislativer Neuerungen geführt; zu nennen sind insbesondere die Novellierung des Paßgesetzes und des Grenzkontrollgesetzes zur Bekämpfung des Schlepperunwesens, die zweimalige Änderung des Asylgesetzes, wodurch Asylantragstellungen bei den Grenzkontrollstellen ermöglicht und ein Asylbeirat geschaffen wurden, weiters das Gesetz über die Bundesbetreuung von Asylwerber:innen, das auch die Festlegung von Quoten für die länderweise Unterbringung von Asylantern vorsieht, schließlich die dreimalige Novellierung des Fremdenpolizeigesetzes.«²⁴²

²³⁸ Vgl. ÖStA, Adr, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/13-II.3/90, Neuer Missionschef an der ÖB Bukarest, Informationsmappe, 29. August 1990.

²³⁹ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 427.

²⁴⁰ Vgl. Andreas Pudlat, Kriminalitätsbekämpfung in Zeiten offener Grenzen. Österreichische Grenzräume im kriminalstrategischen Spannungsfeld, in: Brait/Gehler, Grenzöffnung, 263–281, hier 280; Mihok, Flüchtlinge, 671; Hitchins, Concise History, 295.

²⁴¹ Vgl. UNHCR-Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 2 1989–1990, Note for the file, High Commissioner's Meeting with the Permanent Representative of Hungary, Ambassador I. Varga, 8 February 1990.

²⁴² BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 428.

Die Abänderung des Pass-, Grenzkontroll- und Fremdenpolizeigesetzes sowie die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen erfolgte am 14. März 1990 im Parlament.²⁴³ Wie der Abgeordnete Anton Leikam (geb. 1943, SPÖ) für den Ausschuss für innere Angelegenheit erklärte, diente die Gesetzesänderung als Maßnahme dem »Schlepperunwesen«²⁴⁴ und den illegalen Grenzübertritten entgegenzutreten. Gerade die illegale Einreise sollte erheblich erschwert werden und aufgegriffene Personen rasch wieder des Landes verwiesen werden können.²⁴⁵ Dafür wurde insbesondere die Möglichkeit einer Vorprüfung des Asylantrags an der Grenze geschaffen. Insbesondere diese Option wurde auch scharf kritisiert, da die Befürchtung war, die Regelung würde den Zugang zu Asylverfahren erschweren.²⁴⁶ Dem Beschluss ging eine hitzige Diskussion im Parlament voraus.²⁴⁷ Darin betonten die Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP die Notwendigkeit der Bekämpfung der illegalen Grenzübertritte und betonten die Bedrohung, die von ihr ausgehe.²⁴⁸ Das Land müsse sich auf eine europäische »Völkerwanderung« vorbereiten, wie es Innenminister Löschnak formulierte.²⁴⁹ Durch die Hervorhebung solcher Bedrohungsszenarien, die von illegaler und unkontrollierter Migration ausgehe, begründeten die beiden Regierungsparteien die Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen.²⁵⁰ Auch die oppositionelle FPÖ nützte dieses Narrativ, allerdings nicht ohne Kritik an der Regierung wegen ihres zögerlichen Vorgehens, und bestärkte einerseits die Ängste vor einer »Völkerwanderungslawine«²⁵¹ und andererseits die Kritik an der ausbleibenden Unterstützung der internationalen Gemeinschaft mit Österreich, das erneut die Fluchtbewegung alleine zu bewältigen habe.²⁵² Ausschließlich die ebenfalls in der Opposition befindliche Partei die Grünen kritisierten die in ihren Augen massiven Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit und das »herzlose« Vorgehen gegen Flüchtlinge. Dabei bedienten sich die beiden Oppositionsparteien an Rückgriffen auf vergangene Fluchtbewegungen, insbesondere jener aus Ungarn 1956, der Tschechoslowakei 1968 und aus Polen 1981, und betonten die großzügige österreichische Hilfsbereitschaft in der Vergangenheit. Dass die österreichische Bevölkerung jetzt allerdings nicht mehr so großzügig war, deutete die FPÖ als einen Beleg dafür, dass man schlicht keine Einwander:innen versorgen wollte.²⁵³ Die Grünen

²⁴³ Vgl. Stenographisches Protokoll, 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XVII. Gesetzgebungsperiode, Mittwoch 14., und Donnerstag, 15. März 1990.

²⁴⁴ Ebd., 15676.; Franz Löschnak, Menschen aus der Fremde. Flüchtlinge, Vertrieben, Gastarbeiter, Wien 1993, 1.

²⁴⁵ Vgl. ebd.

²⁴⁶ Vgl. Internationale Helsinki Federation of Human Rights/Österreichisches Helsinki Komitee, Asylland Österreich. Zutritt verboten?, Wien 1990, 28–33.

²⁴⁷ Vgl. Stenographisches Protokoll, 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XVII. Gesetzgebungsperiode, Mittwoch 14., und Donnerstag, 15. März 1990.

²⁴⁸ Vgl. ebd., 15680, 15681.

²⁴⁹ Ebd., 15690.

²⁵⁰ Vgl. Horvath, Logik, 225–229; Zuser, Konstruktion, 17.

²⁵¹ Stenographisches Protokoll, 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XVII. Gesetzgebungsperiode, Mittwoch 14., und Donnerstag, 15. März 1990, 15695.

²⁵² Ebd.

²⁵³ Vgl. ebd., 15711, 15717, 15694.

sahen sie hingegen als eine Aufforderung an Österreich, auch jetzt hilfsbereit zu handeln.²⁵⁴ Gegen die Gesetzesänderung stimmten im Parlament nur die Grünen.²⁵⁵

Das neue Pass-, Grenzkontroll- und Fremdenpolizeigesetz und die Änderung der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ermöglichte eine raschere Ausweisung jener, die illegal ins Land kamen und damit die Grenzkontrollstellen umgingen. So konnten »Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes [...], Fremde binnen sieben Tagen nach der Einreise« festnehmen, »wenn sie unter Umgehung der Grenzkontrolle eingereist sind«.²⁵⁶ Die Aufgegriffenen waren »innerhalb von 12 Stunden der Behörde zu übergeben« und die »Zurückschiebung über die Bundesgrenze hat unverzüglich zu erfolgen«.²⁵⁷ Unzulässig blieb es weiterhin, eine Person abzuschieben, wenn dies nachweislich ihr Leben gefährden würde.²⁵⁸

Jene rumänischen Asylwerber:innen, die in Österreich einen negativen Asylbescheid erhielten oder als illegale Zuwander:innen aufgegriffen wurden, konnten gemäß eines mit Rumänien geschlossenen Protokolls abgeschoben werden. Nach Auffassung der österreichischen Regierung waren sie nach dem Sturz des Ceaușescu-Regimes keiner Verfolgung nach den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention mehr ausgesetzt. Die österreichischen Behörden stützten sich bei dieser Maßnahme nach eigenen Angaben auf die Informationen internationaler Organisationen und einer Delegation des österreichischen Parlaments in Rumänien.²⁵⁹ Zudem lagen dem Außenministerium Informationen vor, nach denen der Rat der Front zur Nationalen Rettung, welcher in Folge der Revolution in Rumänien die politische Macht übernahm, bereits Anfang März 1990 die freie Rückkehr rumänischer Staatsbürger:innen erlaubte.²⁶⁰ Gegen solche Abschiebungen regte sich jedoch zivilgesellschaftlicher und politischer Widerstand, der von den oppositionellen Grünen getragen wurde. Die grüne Parlamentsfraktion bezeichnete die Abschiebepraxis als »Akt der Unmenschlichkeit, der Inhumanität, der Verletzung der Menschenrechte« und protestierte dagegen in der Sitzung am 22. November 1990.²⁶¹ Da es eben auch noch 1990 zu Protesten in Rumänien gegen die politische Führung kam, welche von dieser blutig niedergeschlagen wurden, war die Empörung über die Abschiebepraxis teils groß. Verschiedene zivilgesellschaftliche Komitees, Journalist:innen, Privatpersonen, Aktivist:innen, politische Gruppierungen und etablierte Hilfsorganisationen (etwas

²⁵⁴ Vgl. ebd., 15698.

²⁵⁵ Vgl. ebd., 15720.

²⁵⁶ BGBl. 190/1990, Änderung des Paßgesetzes 1969, des Grenzkontrollgesetzes 1969, des Fremdenpolizeigesetzes und des Bundesgesetzes über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955, in der Fassung BGBl. Nr. 796/1984 (NR: GP XVII IA 322/A AB 1213 und Zu 1213, S. 133. BR: AB 3830 S. 527.); eine Korrektur wegen Tippfehlern wurde in BGBl. 190/1990 durchgeführt.

²⁵⁷ Ebd.

²⁵⁸ Vgl. ebd.

²⁵⁹ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, 427.

²⁶⁰ Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, 167.01.01-176.03.00, Kt. 41, Mappe 02 40, ÖB Bukarest an BMAA, freie Rückkehr rumänischer Flüchtling, neues Dekret-Gesetz (Info), 5. Jänner 1990.

²⁶¹ Stenographisches Protokoll, 3. Sitzung des Nationalrates, XVIII. Gesetzgebungsperiode, Donnerstag, 22. November 1990, 87.

die *Caritas*) organisierten Mahnwachen, Demonstrationen und Sitzstreiks gegen die Abschiebungen und den Einsatz des Bundesheers an der österreichisch-ungarischen Grenze.²⁶²

Die hitzige Diskussion um Flüchtlinge und Asylwerber:innen, speziell aus Rumäniens, den Ängsten vor einem »Asylmissbrauch« und »Wirtschaftsflüchtlinge« mündete in einen Prozess zur Ausarbeitung eines neuen Asylgesetzes, das 1992 in Kraft trat.²⁶³ Es war bedeutend umfangreicher und mitunter restriktiver als sein Vorgänger aus 1968.²⁶⁴ Im Asylgesetz von 1992 wurde unter anderem in der sogenannten »Drittlandsklausel« geregelt, dass Flüchtlinge kein Asyl erhielten, wenn sie bereits in »einem anderen Staat vor Verfolgung sicher waren« (§2, Abs. 2).²⁶⁵ Mit gesetzlichen Regelungen wie dieser sollte die Verantwortung für Asylwerber:innen an andere Länder übertragen werden. Und nach dem Fall des »Eisernen Vorhangs« war Österreich nur noch von sicheren Staaten umgeben. Zudem wurde die Beschleunigung von Asylverfahren jetzt auch gesetzlich verankert.²⁶⁶ Kritiker des neuen Gesetzes – und diese waren zahlreich, etwa Asylrechtsexperten, zivilgesellschaftliche Initiativen oder NGOs, wie die Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte – bemängelten allerdings, dass die festgeschriebenen Verfahrensbeschleunigungen auf eine Reduzierung der Zahl der Zuwanderer:innen abzielten. Um dies zu erreichen, wurde von der Bundesregierung mit dem neuen Asylgesetz gezielt auf Abschreckung gesetzt.²⁶⁷

Die Schaffung eines neuen Asylgesetzes hatte auch Auswirkungen auf die Arbeit des Büros des UNHCRs in Österreich. Gemäß Paragraf 21, Absatz 2 des neuen Asylgesetzes war der UNHCR »von der Einleitung eines Asylverfahrens unverzüglich zu verständigen«.²⁶⁸ Dabei hatte er das Recht über jedes Asylverfahren Auskunft zu erhalten, Akteneinsicht zu nehmen, bei den Vernehmungen sowie mündlichen Verhandlungen vertreten zu sein und jederzeit mit den Asylansuchenden individuell in Kontakt treten zu können. Zudem hatten Asylwerber:innen immer die Möglichkeit, mit dem UNHCR Verbindung aufzunehmen.²⁶⁹ Im Asylgesetz von 1968 war die Beteiligung des UNHCRs an

²⁶² Vgl. Herbert Langthaler, Asylland Österreich ... und raus bist du!, in: Initiative Minderheiten, URL: <https://initiative.minderheiten.at/wordpress/index.php/2019/05/asyl/> (29.04.2024).

²⁶³ Vgl. BGBl. 8/1992, Asylgesetz 1991.

²⁶⁴ Vgl. BGBl. 126/1968 Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; das Gesetz wurde einmal novelliert, blieb jedoch in den wesentlichen Punkten bis 1991 in der Fassung von 1968 bestehen vgl. BGBl. 796/1974 Bundesgesetz. Änderung des Bundesgesetzes über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

²⁶⁵ BGBl. 8/1992, Asylgesetz 1991.

²⁶⁶ Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1991, 445.

²⁶⁷ Vgl. Josef Rohrböck, Asylpolitik und Asylgesetz in Österreich, in: Karl Althaler/Andrea Hohenwarter (Hg.), Torschluss. Wanderungsbewegungen in Europa (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik, Bd. 57), Wien 1992, 84–99; Herbert Langthaler, Flüchtlingslos. Die Geschichte einer Abschottung, in: Robert Reithofer/Maruša Krese/Leo Kühberger, Gegen Welten. Rassismus, Kapitalismus und soziale Ausgrenzung, Graz 2007, 95–108, hier 97f.; Internationale Helsinki Federation of Human Rights/Österreichisches Helsinki Komitee, Asylland Österreich. Zutritt verboten?, Wien 1990.

²⁶⁸ BGBl. 8/1992, Asylgesetz 1991, Paragraf 21.

²⁶⁹ Vgl. ebd.

Asylverfahren noch deutlich liberaler geregelt. Er hatte zwar kein Recht auf Parteistellung im Rahmen des Feststellungsverfahrens des Asylstatus, war jedoch vor Erlassung des Bescheids anzuhören.²⁷⁰ Von der durchaus produktiven und guten Zusammenarbeit zwischen dem UNHCR und dem Innenministerium, dass sich in den 1960er Jahren auch an der Beteiligung im Asylbeirat gezeigt hatte,²⁷¹ war am Beginn der 1990er Jahre kaum etwas über. Die Kontakte des UNHCRs zu den österreichischen Behörden waren nun weitestgehend auf die Weitergabe von Daten beschränkt.²⁷²

Mit dem Fall des »Eisernen Vorhangs«, entwickelte die österreichische Bundesregierung ein neues System an Restriktionen, um potenziellen Asylwerber:innen die Einreise zu erschweren.²⁷³ Jedoch war Österreich mit den Verschärfungen im Bereich der Asylgewährung nicht allein. Auch in Deutschland wurde angesichts steigender Asylzahlen und einer aufgeheizten Diskussion um den »Asylmissbrauch« 1992 die Neuregelung des Asylrechtes, der sogenannte Asylkompromiss, beschlossen.²⁷⁴

6.8 Resümee und Ausblick

Die Fluchtbewegung aus Rumänien in den 1980er und vor allem 1989/90 wirkte auf vielen Ebenen wegweisend für die weitere österreichische Asyl-, Migrations- und Flüchtlingspolitik. Sie verschärkte die Gesetzgebung gegenüber Flüchtlingen und Migrant:innen und etablierte nach dem Fall des »Eisernen Vorhangs« den effektiven Grenzschutz jetzt durch den »Westen« als wichtige Strategie zur Bekämpfung illegaler Migration. Der auf Sicherheitsbedenken aufbauende Diskurs, der die Diskussion um Flucht und Migration seit Beginn der 1980er Jahre begleitete, gewann immer deutlicher an Gewicht.²⁷⁵ Die »Hilfe vor Ort« als Strategie zur Verhinderung der Einreise von Flüchtlingen wurde zu einer zentralen politischen Lösung stilisiert, nachdem absehbar war, dass rumänische Geflüchtete nicht mehr von der internationalen Staatengemeinschaft als politisch Verfolgte angesehen werden würden und eine Weiterreise kaum gegeben war. Hier setzte die

²⁷⁰ Vgl. BGBl. 126/1968 Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Paragraf 9; UNHCR-Archives, 600.AUS Protection and General Legal Matters, General, Protection, Austria, Vol. 1 1986–1990, Incoming Cable, AUS/HCR/0044, Annual Protection Reporting Exercise, 20 February 1989.

²⁷¹ Der Asylbereit war ein 1965 eingerichteter Beirat, der bei Unstimmigkeiten im Bereich der Asylgewährung das Innenministerium beraten sollte. Insbesondere sollte er vermittelnd tätig werden, wenn die österreichischen Behörden und der UNHCR keine Übereinstimmung bei der Beurteilung der Asylwerber:innen erzielen konnten. Mitglieder waren der UNHCR, das Innenministerium, das Justizministerium, das Ministerium für soziale Verwaltung und jenes für Auswärtige Angelegenheiten siehe Stedingk, Organisation, 127; der Rat beratschlagte sich darüber hinaus über rechtliche Regelungen in Flüchtlingsfragen vgl. UNHCR-Archive, 6/51 Asylbeirat, (Austria) Advisory Council on Asylum (Asylbeirat).

²⁷² Vgl. Rohrböck, Asylpolitik, 90.

²⁷³ Siehe zu den gesetzlichen Änderungen im Jahr 1990 speziell mit Fokus auf das Recht auf Abschiebung auch Welz, Inclusion.

²⁷⁴ Vgl. Patrice G. Poutrus, Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart, Berlin 2019; Ulrich Herbert, Deutschland, in: Schönhagen/dies., Migration, 152–188.

²⁷⁵ Vgl. Volf, politische Flüchtling, 433.

Bundesregierung bereits seit 1988 auf Ungarn und hoffte, dass in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, möglichste viele rumänische Flüchtlinge dort Aufnahme finden würden. In dieser Linie entsprach die Bundesregierung der »westlichen« Staatengemeinschaft, die über den UNHCR vor allem die Integration in Ungarn unterstützte und weniger Resettlement-Programme. Dass die ungarische Führung überhaupt den Kontakt mit dem UNHCR suchte, lässt sich in erster Linie auf den eigenen angespannten Staatshaushalt zurückführen. Die Kontaktaufnahme ist aber auch Ausdruck davon, dass die ungarische Führung zur Lösung von Herausforderungen nun immer stärker auf die internationale Staatengemeinschaft im »Westen« setzte und weniger auf die Sowjetunion. Ungarn war Ende der 1980er hoch verschuldet und konnte sich die Versorgung der Geflüchteten nicht dauerhaft leisten. Aufgrund des gestiegenen internationalen Ansehens und dass es sich bei vielen Geflüchteten um Angehörige der ungarischen Minderheit handelte, war Ende der 1980er Jahre eine Rückführung nach Rumänien wegen der dort drohenden hohen Strafen für die unangemeldete Ausreise auch keine Option mehr. Nachdem bilaterale Verhandlungen zwischen Rumänien und Ungarn über die Behandlung von Minderheiten und die Rücknahme der Flüchtlinge 1988 gescheitert waren, wandte sich die ungarische Führung aus der Not heraus dem UNHCR zu. Dieser hingegen hoffte, das erste Mal in einem Staat des Warschauer Pakts aktiv werden zu können, was in der damaligen Finanz- und Vertrauenskrise der Mitgliedsstaaten gegenüber dem UN-Flüchtlingshilfswerk einen Prestigegegewinn bedeutet hätte. So entstand eine Kooperation zwischen dem UNHCR und Ungarn, die Österreich ganz eigennützlich begrüßte.

Zunehmend wichtiger wurde für die österreichische Bundesregierung als Folge der verstärkten Einreise 1989/90 in den 1990er Jahren dann die europäische Zusammenarbeit. Außenminister Mock betonte, um den »Wanderungsdruck« zu senken, lege es im Interesse Westeuropas, »den neuen Demokratien eine Perspektive des wirtschaftlichen Aufschwungs zu öffnen.«²⁷⁶ Das »Problem der Ost-West-Wanderung kann nur im Einvernehmen mit allen Staaten, den potentiellen Einwanderungs- und den potentiellen Auswanderungsstaaten, gelöst oder gelindert werden«, so Mock im Vorwort des Außenpolitischen Berichts 1990.²⁷⁷ Auf europäischer Ebene vor dem Europarat trat Mock im März 1990 für eine »geschlossene Asylpolitik« in Europa auf.²⁷⁸

Gegen die verschärzte österreichische Asylpolitik regte sich 1989/90 aber auch immer deutlicher Widerstand. Das öffentliche, zivilgesellschaftliche Engagement gegen die Asylpolitik der Bundesregierung gewann zusehends an Bedeutung. Angesichts der restriktiven Asylgesetzgebungen begannen sich auch Hilfsorganisationen stärker in der rechtlichen Beratung von Asylwerber:innen zu engagieren und nicht mehr rein humanitäre Hilfe oder Unterstützung bei der Auswanderung zu leisten.²⁷⁹ Diskussionen um

²⁷⁶ BMAA, Außenpolitischer Bericht 1990, XIII.

²⁷⁷ Ebd.

²⁷⁸ ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 64, 502.12.00-502.16.47, 502, 12 00, BMAA, Pressekonferenz von Außenminister Mock vom 19. März 1990 zum Thema: Ao. Ministerkonferenz des Europarates in Lissabon und die Flüchtlingsfrage, Wien 23. März 1990.

²⁷⁹ Vgl. Langthaler, Asylland; beispielsweise wurde 1991 als Reaktion auf die Verschärfungen im Asylrecht auch der Verein *asylkoordination Österreich* gegründet, der sich fortan in der rechtlichen Beratung und Betreuung von Flüchtlingen engagiert und die Vernetzung von NGOs und der Zivilgesellschaft koordiniert; *asylkoordination Österreich*, Selbstverständnis und Geschich-

Sicherheit und Migrant:innen als »Wirtschaftsflüchtlinge« und das Rangieren zwischen einer restriktiven und liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik sollten auch die weiteren Jahre prägen. Wie genau sich die beschriebenen Veränderungen auf die weitere Asyl- und Migrationspolitik Österreichs seit Beginn der 1990er Jahren auswirkte, muss dabei an anderer Stelle erforscht werden.²⁸⁰

te, URL: <https://www.asyl.at/de/ueber-uns/infos-ueber-den-verein/selbstverstaendnis-und-geschichte/> (22.7.2024).

280 Für Österreich siehe Judith Welz, In the Service of Deportation. The Development of Detention and Other Forms of Movement Restrictions in Austrian Asylum System from 1990 to 2020, in: *Zeitgeschichte* 49 (2022) 3, 389–423; Biffl, Migration; im Horizon-2020-Projekt »Protect. The Right to International Protection« forschen Frank Caestecker und Eva Ecker (beide Universität Ghent) zur institutionellen Architektur der Asylvergabe in Europa u.a. am Beispiel Österreich. Erste Ergebnisse sind online abrufbar: Frank Caestecker/Eva Ecker, The Right to International Protection. Institutional Architectures of Political Asylum in Europe (Part I, 1970–1992), Working Paper, 14.12.2022, DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7437875>; dies., The Right to International Protection. Institutional Architectures Historical Analysis in Selected EU Countries (Part II, until 2018), Working Paper, 11.1.2023, DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7525600>.