

## **2. Freiheitskämpfer:innen am Weg in den »Westen«? Die Fluchtbewegung aus Ungarn 1956**

---

Die erste Fluchtbewegung, die Österreich ein Jahr nach der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität erreichte, kam aus Ungarn und war Ergebnis der Niederschlagung der ungarischen Revolution 1956 durch sowjetische Truppen. Ungarn war nach Ende des Zweiten Weltkriegs ebenso wie der Osten Österreichs von der sowjetischen Armee besetzt worden. Schrittweise übernahm die sowjetische Besatzungsmacht die Kontrolle und baute das Land zu einer kommunistischen Volksrepublik um, die bis zum Tod Stalins am 5. März 1953 unter dem Vorsitzenden der *Magyar Dolgozók Pártja* (MDP, dt. Partei der Ungarischen Werktätigen), Mátyás Rákosi (1892–1971), äußerst repressiv geführt wurde.<sup>1</sup> Der 1953 dann einsetzende Entstalinisierungs- und Reformprozess war in seinen Ergebnissen unzureichend, um der wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung entgegenzuwirken. Zwar führte der im Juli 1953 eingesetzte neu Ministerpräsident Imre Nagy (1896–1958) Reformen im Bereich der Wirtschaft ein und lockerte das repressive politische System, 1955 fiel er jedoch selbst wieder bei der sowjetischen Führung in Moskau in Ungnade. Er wurde als Ministerpräsident durch den von Rákosi bestimmten András Hegedüs (1922–1999) ersetzt und aus der Partei der MDP ausgeschlossen. Die Unzufriedenheit der ungarischen Bevölkerung mit den politischen Verhältnissen bestand jedoch fort. Im Juni 1956 musste Rákosi auf Drängen Moskaus seinen Posten als Vorsitzender der MDP räumen. Er wurde durch seinen Vertrauten Ernő Gerő (1898–1980) ersetzt.<sup>2</sup>

Inspiriert durch den Arbeiteraufstand im polnischen Posen im Juni 1956 forderte die ungarische Bevölkerung nun im Herbst 1956 immer lauter das Ende der Einparteiherrschaft der Partei der MDP und die Einführung demokratischer Strukturen. Die zunächst vor allem von Student:innen getragenen Proteste gipfelten ab dem 23. Oktober 1956 in einer Revolution gegen das herrschende kommunistische System, die weite Teile des Landes erfasste. Als symbolträchtige Abrechnung mit den Verhältnissen wurde die große Stalin-Statue im Zentrum Budapests von ihrem Sockel gestürzt. Die politischen Hoffnungen

---

1 Vgl. Árpád von Klimó, Ungarn seit 1945 (Europäische Zeitgeschichte, Bd. 2), Göttingen 2006, 33–37, 73–79.

2 Vgl. ebd., 77f.; o.A., Vor 65 Jahren: Ungarischer Volksaufstand, in: URL: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/342325/vor-65-jahren-ungarischer-volksaufstand/> (02.04.2024).

ruhten nun wieder auf Imre Nagy, der am 24. Oktober 1956 erneut zum Ministerpräsidenten ernannt wurde.<sup>3</sup> Getrieben vom Druck der Straße verkündete Nagy die Bildung einer Koalitionsregierung, den einseitigen Austritt Ungarns aus dem Warschauer Pakt, die Neutralität des Landes, durchaus nach österreichischem Vorbild, und bat die Vereinten Nationen um Hilfe.<sup>4</sup> Der politische Wandel sollte jedoch ein Traum bleiben. Ab dem 4. November 1956 wurde die ungarische Revolution durch die Rote Armee blutig niedergeschlagen.<sup>5</sup> Eine Fluchtbewegung setzte ein, in deren Folge rund 200.000 Ungar:innen das Land in Richtung Österreich und Jugoslawien verließen.<sup>6</sup>

## 2.1 Die Flucht nach Österreich

Für die meisten Flüchtenden war Österreich und allen voran das an der Grenze gelegene Bundesland Burgenland die erste Station am Weg in den »Westen«. Dass diese Flucht überhaupt möglich war, geht auf den erstmaligen Abbau des »Eisernen Vorhangs« an der österreichisch-ungarischen Grenze zurück. Die technischen Sperren riegelten seit seiner Errichtung 1949 Ungarn vom »Westen« nahezu hermetisch ab. Wachtürme, Minen, Drahthindernisse, Stacheldraht, eine 15 Kilometer lange Grenzzone und strengste Kontrollen durch die berüchtigte ungarische Staatsschutzbehörde *Államvédelmi Hatóság* (ÁVH) sollten Fluchtversuche unterbinden. Die im Grenzgebiet lebende Bevölkerung auf österreichischer und ungarischer Seite war durch Schüsse der Grenzpatrouillen auf Flüchtende oder durch herangeschwemmte Sprengkörper beziehungsweise von Tieren ausgelöste Minen stets gefährdet. Die Grenzzwischenfälle waren Inhalt zahlreicher diplomatischer Protestnoten zwischen Wien und Budapest und sorgten für ein angespanntes bilaterales Verhältnis. Im Zuge der sogenannten *Tauwetter-Periode* in der sowjetischen Außenpolitik nach Stalins Tod 1953 hegten ungarische Politiker:innen den Wunsch nach einem besseren Nachbarschaftsverhältnis zu Österreich. Eine wesentliche Bedingung von Seiten Österreichs stellte hierzu jedoch eine Verbesserung der Situation an der Grenze, speziell deren Entminung dar.<sup>7</sup> Ohne vorherige Absprache mit ande-

3 Vgl. Chronology of Events, in: Csaba Békés/Malcolm Byrne/János M. Rainer (Hg.), *The 1956 Hungarian Revolution. A History in Documents*, Budapest/New York 2002, XXXV–XLII; zu den sogenannten Entstalinisierungskrisen zwischen 1953 und 1956 siehe unter anderem weiterführend Jan Foitzik (Hg.), *Entstalinisierungskrise in Ostmitteleuropa 1953–1956. Vom 17. Juni bis zum Ungarischen Volksaufstand. Politische, militärische und nationale Dimension*, Paderborn 2001; Henrik Bispingk/Jürgen Danyel/Hans-Hermann Hertle/Hermann Wentker (Hg.), *Aufstände im Ostblock. Zur Krisengeschichte des realen Sozialismus*, Berlin 2004.

4 Vgl. György Dalos, 1956. Der Aufstand in Ungarn, München 2006, 108f., 153–155; Csaba Békés, *The 1956 Hungarian Revolution and the Declaration of Neutrality*, in: *Cold War History* 6 (2006) 4, 477–500; zur ungarischen Revolution aus Sicht der österreichischen Diplomatie siehe Michael Gehler/Ibolya Murber, *Von der Volksrepublik zum Volksaufstand in Ungarn 1949–1957. Quellenedition zur Krisengeschichte einer kommunistischen Diktatur aus Sicht der Ballhausplatz-Diplomatie* (Mitteilungen des österreichischen Staatsarchivs), Wien/Innsbruck 2022.

5 Vgl. Dalos, 1956, 181–201.

6 Vgl. Murber, *Ungarnflüchtlinge*, 335; siehe zur Flucht aus Ungarn auch Péter Apor/Tamás Scheibner, *Ungarn*, in: Schönhagen/Herbert, *Migration*, 307–339, hier 346–353.

7 Vgl. Andreas Gémes, *Grenze*, 73–81.

ren sozialistischen Staaten beschloss das Politbüro der MDP deshalb am 9. März 1956 die technischen Grenzperren, Minen und Drahtverbaue abzubauen. Im Mai 1956 wurde mit den Abbauarbeiten begonnen. Der Grenzschutz sollte fortan insbesondere durch Grenztruppen und ein neuartiges Signalsystem erfolgen. Diese neuen Maßnahmen waren zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Revolution im Oktober 1956 jedoch noch nicht vollständig einsatzbereit.<sup>8</sup>

Bereits in den Sommermonaten 1956 nutzen Ungar:innen die nun entschärften Grenzschutzmaßnahmen zur Flucht nach Österreich, indem sie illegal die grüne Grenze überquerten. Diese Entwicklung wurde von der Öffentlichkeit und der österreichischen Regierung unter Bundeskanzler Julius Raab (1891–1964, ÖVP) zwar mit Sorge verfolgt, doch von der Bevölkerung zumindest partiell begrüßt, bot sich der burgenländischen Bevölkerung etwa nun die Möglichkeit Nachbarschaftskontakte wiederherzustellen.<sup>9</sup> Dass es seit dem Abbau der Grenzperren auch zu einem merklichen Anstieg an Flüchtlingen kam, stellte Innenminister Oskar Helmer (SPÖ) bereits vor Ausbruch der ungarischen Revolution fest.<sup>10</sup>

Zu einem deutlichen Anstieg der Grenzübertritte kam es dann ab dem 23. Oktober 1956, als sich die Proteste in Budapest mit den ersten Schüssen auf offener Straße zu einer Revolution ausweiteten. Die Fluchtbewegung verlief dann in zwei Phasen: Die erste Phase umfasste die Dauer der ungarischen Revolution vom 23. Oktober bis 4. November 1956, also bis zum Einmarsch der sowjetischen Truppen. Rund 1.000 Personen nutzen in diesem Zeitraum die leichtere Passierbarkeit der Grenze, um nach Österreich zu flüchten. Unter ihnen waren kommunistische Parteidienstfunktionär:innen, Polizeibeamt:innen und Angehörige der ÁVH. Sie fürchteten, im Rahmen der Proteste Opfer von Repressalien zu werden. Nach der Niederschlagung der Demonstrationen kehrten die meisten unter ihnen wieder nach Ungarn zurück. Revolutionär:innen und Protestierende wollten wiederum ihre Familien in Österreich in Sicherheit wissen. Nach der Niederschlagung der Proteste folgten sie oft ihren Angehörigen ins Exil.<sup>11</sup>

Die zweite und deutlich intensivere Phase setzte mit dem Einmarsch der sowjetischen Truppen am 4. November 1956 ein. Insgesamt flohen bis April 1957 – je nach Quelle – um die 180.000 bis 195.000 Personen nach Österreich. Laut den Aufzeichnungen von Friedrich Kern kamen im November 1956 113.810, im Dezember 1956 49.685 und im Jän-

8 Vgl. Bettina Hofmann, Grenze zu Ungarn 1956. Der Stacheldraht fällt, in: Maximilian Graf/Alexander Lass/Karlo Ruzicic-Kessler (Hg.), *Das Burgenland als internationale Grenzregion im 20. und 21. Jahrhundert*, Wien 2012, 85–97.

9 Vgl. Burgenländer sahen: Das Ödenburg von heute, in: *Burgenländische Freiheit*, 26. August 1956, 3; Gémes, Eheleute, 47f.; Karin Liebhart/Andreas Priberšky, Brücke oder Bollwerk? Grenzland Österreich-Ungarn, in: Emil Brix/Ernst Bruckmüller/Hannes Stekl (Hg.), *Bauten, Orte, Regionen*, Wien 2005, 411–441, hier 417; Éva Varga, Technische und mentalitätsgeschichtliche Aspekte des Eisernen Vorhangs an der österreichisch-ungarischen Grenze 1949–1957, in: Peter Haslinger (Hg.), *Grenze im Kopf. Beiträge zur Geschichte der Grenze in Ostmitteleuropa*, Frankfurt a.M. 1999, 115–137, hier 120.

10 Gémes, Eheleute, 48.

11 Vgl. Murber, Österreich, 26; dies., *Ungarnflüchtlinge*, 337–339.

ner 1957 12.862 über die Grenze nach Österreich.<sup>12</sup> Allerdings sind die Zahlenangaben ungenau, da viele Geflüchtete nicht wussten, dass sie sich nach dem Grenzübertritt behördlich registrieren lassen mussten, beziehungsweise dies in einigen Fällen aus Angst vor negativen Folgen einfach nicht taten. Viele von ihnen wurden erst einige Monate später im Zuge der Beantragung von Hilfsleistungen oder bei der Auswanderung registriert. Dies erschwerte die Feststellung einer Gesamtzahl der ab Oktober 1956 nach Österreich geflüchteten Ungar:innen. Dementsprechend kursieren in den diversen Unterlagen der involvierten Hilfsorganisationen und der österreichischen Behörden teils unterschiedliche Zahlenangaben, die zwischen den genannten 180.000 bis maximal 195.000 ungarischen Flüchtlingen in Österreich schwanken.<sup>13</sup>

Die Gründe für die Flucht waren vielfältig. Neben der grundsätzlichen Möglichkeit die Grenze wegen der Entschärfungen passieren zu können, spielte vor allem die Furcht vor Repressalien durch das Regime oder der sowjetischen Besatzung insbesondere gegenüber jenen, die sich aktiv am Aufstand beteiligten, eine entscheidende Rolle. Hinzukam die niedrige Lebensqualität in Ungarn, die im Kontrast zu den von *Radio Free Europe* verbreiteten Bildern des »Golden Westens« stand. Junge Erwachsene oder Jugendliche machten den größten Anteil unter den Flüchtlingen aus, fast 30 Prozent waren zwischen 20 und 24 Jahre alt. Im Herbst 1956 flüchtete in erster Linie eine junge ungarische Bevölkerung, die im Kommunismus aufgewachsen war. Die Mehrheit der Auswandernden waren Arbeiter:innen oder Intellektuelle, die Agrarbevölkerung war hingegen unterrepräsentiert.<sup>14</sup>

Bestand vor allem in den ersten Novembertagen die Möglichkeit, fast unbemerkt die Grenze zu überqueren oder ließen einen die Grenzwachen, oft auch nach dem Aushändigen von Geld oder Wertgegenständen, passieren, so wurde spätestens gegen Ende November 1956 das Vorgehen der Grenztruppen rigorosier, brutaler und blutiger. Teils wurden Flüchtende bis auf österreichisches Gebiet hinein verfolgt oder auf sie geschossen. Damit verlagerte sich die Flucht vermehrt in die Nacht, nicht selten bei eisigen Temperaturen des Pannionischen Winters. Die burgenländische Bevölkerung engagierte sich hierbei als Fluchthelferin und wies Flüchtenden den Weg über die mit rot-weiß-roten Fähnchen markierte Grenze. Nach erfolgreicher Flucht brachten sie sie auf Traktoren und Pferdefuhrwerken in die nächstgelegenen Gemeinden.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Friedrich Kern (mit Unterstützung des BMI), Österreich. Offene Grenzen der Menschlichkeit. Die Bewältigung des ungarischen Flüchtlingsproblems im Geiste internationaler Solidarität, Wien 1959, 30.

<sup>13</sup> Vgl. Murber, Ungarnflüchtlinge, 336f.; Ibolya Murber stützt sich auf die Zahlenangaben von Friedrich Kern. Die Daten von Kern passen zu den Angaben des österreichischen Bundesministeriums für Inneres. Leicht abweichende Zahlen finden sich in den Unterlagen des UNHCRs, der von 178.990 ungarischen Flüchtlingen ausgeht, die 1956 und 1957 nach Österreich kamen vgl. UNHCR-Archive, 20/HU/AUS [2] Statistics–Hungarian Refugees [in Austria] 1957–1961, Austria. Movements of New Hungarian Refugees. October 1956 – December 1960.

<sup>14</sup> Vgl. Murber, Österreich, 22; dies., Betreuung, 108f.; Kern, Österreich, 76–79; eine genau Ausstellung der Alters-, und Berufsstruktur, Religionszugehörigkeit und Familienstand findet sich auch in Wilhelm Schließleder, Das Zahlenbild der ungarischen Flüchtlinge in Österreich, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957, 148–115.

<sup>15</sup> Vgl. Knoll, Flucht, 45; Haslinger, Flüchtlingskrise, 133f.

Zum zentralen Fluchtpunkt entwickelte sich die kleine burgenländische Gemeinde Andau und der dort direkt an der Grenze verlaufende Einser Kanal. Für an die 70.000 Ungar:innen war die Brücke über den Kanal nach Andau der Weg in den »Westen«. Generell war das Gebiet östlich des Neusiedler Sees wegen seiner schilfbewachsenen Umgebung und der guten Erreichbarkeit aus zahlreichen ungarischen Städten ein wichtiger Fluchtraum. Die Brücke wurde am 21. November 1956 schließlich von der Roten Armee gesprengt.<sup>16</sup>



Abbildung 1: Andau, Ungarnflüchtlinge bei der zerstörten Brücke über den Einser-Kanal, 1956  
© Burgenländisches Landesarchiv, Fotosammlung, Sign. 32818 LA.

Bis heute gilt Andau als der zentrale Erinnerungsort für die Ereignisse im Spätherbst 1956. Geschuldet ist dies auch dem Roman *The Bridge at Andau* von James A. Michener, einem amerikanischen Schriftsteller, der im November 1956 mehrere Wochen an der österreich-ungarischen Grenze Flüchtlinge unterstützte und seine Eindrücke literarisch festhielt.<sup>17</sup> In Österreich wurde die Brücke titelgebend für den dritten Teil der Bockerer-Reihe *Der Bockerer III – Die Brücke von Andau*, der sich mit der ungarischen Revolution und der Fluchtbewegung nach Österreich befasst.<sup>18</sup> Selbst der damalige Vize-Präsident der USA Richard Nixon (1913–1994) besuchte im Rahmen seiner vom 19. bis 22. Dezember 1956 stattgefundenen Österreich-Reise am 20. Dezember 1956 Andau. Er wollte sich vor

<sup>16</sup> Vgl. Haslinger, Flüchtlingskrise, 135; Murber, Ungarnflüchtlinge, 339.

<sup>17</sup> Vgl. James A. Michener, *The Bridge at Andau. The Story of the Hungarian Revolution*, London 1957.

<sup>18</sup> Vgl. Werner Schwarz, Ungarn 1956 im österreichischen Kino- und Fernsehfilm, in: Murber/Fónagy, ungarische Revolution, 313–330, hier 324–327.

Ort ein Bild von der Lage der ungarischen Flüchtlinge machen. Der Besuch wurde von dem Maler Ferenc Daday bildgewaltig festgehalten.<sup>19</sup>



Abbildung 2: *Nixon at Andau* by Frederic Daday © Courtesy of the Richard Nixon Foundation.

## 2.2 Die Reaktionen der österreichischen Bundesregierung

Als im Oktober 1956 die Revolution in Ungarn ausbrach, befand sich Bundeskanzler Julius Raab und Außenminister Leopold Figl (1902–1965, ÖVP) nicht im Land. Raab war auf Staatsbesuch in der Bundesrepublik Deutschland, Figl besuchte ein Treffen des Europarats in Strasbourg. Darum beschlossen Vizekanzler Adolf Schärf (1890–1965, SPÖ), Innenminister Oskar Helmer und Verteidigungsminister Ferdinand Graf (1907–1969, ÖVP) nach den ersten Meldungen über blutige Zusammenstöße, die Polizei und die Gendarmerie in Alarmbereitschaft zu versetzen und mit der Sicherung der Grenze zu beauftragen.<sup>20</sup> Das erst ein Jahr zuvor gegründete österreichische Bundesheer wurde als unterstützende Kraft zum Assistenz Einsatz einberufen – die erste Bewährungsprobe für das im Entstehen begriffene Heer.<sup>21</sup>

19 Vgl. Irwin F. Gellman, *The President and the Apprentice. Eisenhower and Nixon, 1952–1961*, Yale 2015, 353–356; Vizepräsident Nixon im Burgenland, in: *Burgenländische Freiheit*, 6. Jänner 1957, 3; Ferenc Daday, *Nixon in Andau*, 1972; das Gemälde befindet sich heute in der Nixon Library in Yorba Linda, California.

20 Vgl. Gémes, *Austria*, 17f.

21 Vgl. Erwin A. Schmidl, *Erste Bewährung. Das österreichische Bundesheer im Einsatz an der ungarischen Grenze 1956*, in: ders. (Hg.), *Die Ungarnkrise 1956 und Österreich*, Wien/Köln/Weimar 2003, 253–274.

Die österreichische Bundesregierung, eine Koalition der beiden damaligen Großparteien ÖVP und SPÖ, sah in den Ereignissen in Ungarn rasch eine Möglichkeit, gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft trotz Verpflichtung zur Neutralität<sup>22</sup> seine Bindung an den »Westen« zu unterstreichen.<sup>23</sup> Aus der Sympathie mit den Aufständischen machten die Regierung und alle im Parlament vertretenden Fraktionen, SPÖ, ÖVP und *Freiheitliche Partei Österreich* (FPÖ) – mit Ausnahme der *Kommunistischen Partei Österreich* (KPÖ), die im Bündnis mit den Linkssozialisten (*Kommunisten und Linkssozialisten*, KuL) im Nationalrat saßen – von Beginn an kein Geheimnis. Der inzwischen nach Wien zurückgekehrte Bundeskanzler Raab gedachte am 26. Oktober 1956, am erstmal in Erinnerung an das im Jahr zuvor verabschiedete Neutralitätsgesetz abgehaltenen *Tag der österreichischen Fahne*, den »großen Opfern« für die Freiheit, die vom ungarischen Volk erbracht wurden. Dennoch legte die Bundesregierung Wert darauf, durch unbedachtes Handeln an der Grenze die frisch erlangte Souveränität nicht zu gefährden.<sup>24</sup>

Als Nachrichten über die Eskalation der Gewalt in Budapest Wien erreichten, traf sich die Regierung am 28. Oktober 1956 zu einem außerordentlichen Ministerrat.<sup>25</sup> Im Wissen, dass eine Erklärung negative Reaktion auslösen könnte und trotz Bedenken einiger Minister in den eigenen Reihen, wurde ein Appell an die sowjetische Regierung gerichtet:

»Die österreichische Regierung verfolgt mit schmerzlicher Anteilnahme das nun schon fünf Tage andauernde blutige und verlustreiche Geschehen im benachbarten Ungarn. Sie ersucht die Regierung der UdSSR mitzuwirken, daß die militärischen Kampfhandlungen abgebrochen werden und das Blutvergießen aufhöre. Gestützt auf die durch die Neutralität gesicherte Freiheit und Unabhängigkeit Österreichs tritt die österreichische Bundesregierung für eine Normalisierung der Verhältnisse in Ungarn mit dem Ziel ein, daß durch die Wiederherstellung der Freiheit im Sinne der Menschenrechte der Europäische Frieden gestützt und gesichert werde.«<sup>26</sup>

Die Erklärung bringt zum Ausdruck, was in weiterer Folge einer der Grundfesten der österreichischen Außenpolitik wurde – die »aktive Neutralität« auf Basis einer humanitären Grundhaltung. In Moskau und Budapest wurde der Appell jedoch lediglich peripher wahrgenommen, negative Auswirkungen blieben aus.<sup>27</sup> Die Rezeption im »Westen« war hingegen deutlich positiver und passte zum neuen Anspruch der österreichischen Außenpolitik, als humanitäres, friedliches und demokratisches Land wahrgenommen zu werden.<sup>28</sup> Um die Neutralität dennoch nicht zu gefährden, setzte die Regierung ihre

<sup>22</sup> Vgl. BGBI. 211/1955, Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs.

<sup>23</sup> Siehe zur Westbindung trotz Neutralität Röhrlich, Kreisksys Außenpolitik, 127–133; Günter Bischof/Peter Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg. Ein Balanceakt zwischen Ost und West, Graz/Wien 2022, 103–114, 177–179.

<sup>24</sup> Vgl. Haslinger, Flüchtlingskrise, 130.

<sup>25</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 12a, Sitzung des a.o. Ministerrates am 28. Oktober 1956.

<sup>26</sup> Ebd., Beilage A.

<sup>27</sup> Vgl. Eger, Krisen, 37; Gémes, Austria, 26–28.

<sup>28</sup> Vgl. Gémes, Austria, 26–28; Volf, politische Flüchtling, 429f.; Tara Zahra, The Great Departure. Mass Migration from Eastern Europe and the Making of the Free World, New York 2016, 214.

Schritte mit Bedacht. Die zweckmäßige Nutzung der Sperrzone im Grenzgebiet zu Ungarn, die den ungehinderten Transport von Hilfsgütern und Medikamenten in das Land zum Zweck hatte, wurde bei einer Begehung durch die Militärattachés der einstigen vier Besatzungsmächte überprüft.<sup>29</sup> Dem ehemaligen ungarischen Ministerpräsidenten Ferenc Nagy (1903–1979) von der Partei der Kleinen Landwirte – die im Zuge der kommunistischen Machtergreifung in den 1940er Jahren verboten wurden – der Ende Oktober 1956 aus dem Exil kommend über Wien nach Ungarn reisen wollte, wurde aus Furcht vor außenpolitischen Verwerfungen mit der Sowjetunion die Einreise verwehrt.<sup>30</sup> Besorgt zeigte sich die Bundesregierung auch über die inländische Presse, deren negative Berichterstattung über die Sowjetunion und die Situation in Ungarn als Gefährdung für die Neutralität betrachtet wurde. So berichteten die Medien zwar euphorisch und ganz im Sinne des Freiheitsnarrativ über die Revolution, verurteilte aber umso mehr die blutige Niederschlagung durch die Rote Armee ab dem 4. November. Die Regierung rief dann im November 1956 die Presse zur Mäßigung auf. Mit Bedauern stellte der Ministerrat hierbei fest, dass die Medien wegen der geltenden Pressefreiheit schreiben dürften, was sie wollen.<sup>31</sup>

Die ersten Maßnahmen, um einer möglichen Fluchtbewegung zu begegnen, fixierte die Regierung bereits im Ministerrat am 28. Oktober 1956. Sie stellte Unterkünfte für 10.000 Flüchtlinge bereit, ging jedoch davon aus, dass bei einem Einmarsch sowjetischer Truppen in Ungarn wesentlich mehr Personen nach Österreich flüchten würden. In diesem Fall müsste, so Innenminister Helmer, der »Hilfsdienst des Westens in Anspruch« genommen werden.<sup>32</sup> Schon bevor die Fluchtbewegung einsetzte, wurde das Ansuchen um internationale Hilfe auf den Tisch gebracht, in der Annahme, dass man ohne diese die Situation nicht bewältigen könne. Die österreichische Bundesregierung beschloss zudem, dass allen Menschen, die aus Ungarn kamen, das Asylrecht zu gewähren sei. Das Recht auf Asyl wurde damit kollektiv und unabhängig von Auswanderungsgründen verliehen.<sup>33</sup> Dieser Beschluss wurde auch dann nicht revidiert, als die Bundesregierung sich bewusst wurde, dass Ungar:innen nicht »nur« aus politischen Gründen flohen, sondern auch weil sie ihre Möglichkeiten nutzten, in den »Westen« zu gelangen.<sup>34</sup> »Die einen fliehen doch aus Furcht vor Verfolgung, die anderen aus Not und andere wieder, da sie nunmehr Aussicht hatten, aus Ungarn wegzukommen«, betonte Innenminister Helmer am 13. November 1956 vor dem Ministerrat.<sup>35</sup>

---

29 Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 13, Sitzung des Ministerrates am 30. Oktober 1956; Haslinger, Flüchtlingskrise 1956, 131f.

30 Vgl. Haslinger, Flüchtlingskrise 1956, 132.

31 Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956.

32 ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 12a, Sitzung des a.o. Ministerrates am 28. Oktober 1956, Ausführungen von Innenminister Oskar Helmer.

33 Vgl. ebd.; Volf, politische Flüchtlings, 430; Stanek, Verfolgt, 64.

34 Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956; Murber, Betreuung, 108f.

35 ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956, Ausführungen von Innenminister Oskar Helmer.

Diese bewusste Entscheidung fußte auf den außenpolitischen Interessen, die Österreich mit der großzügigen Unterstützung ungarischer Flüchtlinge verband. Ein Jahr nach der Unterzeichnung des Staatsvertrags und dem Bekenntnis zur Neutralität in der Bundesverfassung bot die Hilfe für ungarische Flüchtlinge innerhalb des »Ost-West«-Gegensatzes im Kalten Krieg die Chance, eine Bindung an den »Westen« zu verdeutlichen und ein neues, positives und auf humanitären Grundsätzen aufbauendes Österreich-Bild zu schaffen.<sup>36</sup> Die Darstellung der Hilfe für Geflüchtete als Akt der Menschlichkeit und Nächstenliebe stand dabei im Einklang mit der Neutralität und vermeidet Konflikte mit der Sowjetunion.<sup>37</sup> Das neue Selbstverständnis des Landes bildete zudem einen Kontrast zur nationalsozialistischen Vergangenheit. Obwohl Österreichs Nachkriegsgeschichte bis in die späten 1980er Jahre auf der sogenannten »Opfer-These« aufbaute,<sup>38</sup> blieb die Beteiligung von Österreicher:innen an den Verbrechen des NS-Regimes ein Faktum, dass die Herausbildung eines neuen Selbstverständnisses notwendig machte. Folglich wurde das Narrativ vom »humanitären Österreich« seit seiner Entstehung 1956 von den Erfahrungen des Landes während des Zweiten Weltkriegs aus der Perspektive eines Opfers geprägt. Dies zeigte auch eine Broschüre des Bundespressedienstes zum Thema »Österreich als Asylland« aus dem Jahr 1981, worin es heißt:

»Auf Grund eigener leidvoller Erfahrungen, die in den Jahren 1933 bis 1945 viele Österreicher zur Emigration zwangen, sowie als immerwährend neutraler Staat fühlt Österreich eine besondere Verpflichtung, Flüchtlingen und Emigranten ohne Rücksicht auf deren Nationalität, Religion oder politische Überzeugung Asyl zu gewähren oder die Durchreise zu ermöglichen.«<sup>39</sup>

Österreichs Rolle bei der Ermordung und Vertreibung von Jüdinnen und Juden, Romnja und Roma, Sinti und Sinteze und politischen Gegner:innen wird hier explizit ausgespart. Es war folglich eine bewusste Entscheidung der österreichischen Regierung per Ministerratsbeschluss den ungarischen Flüchtlingen großzügig Asyl zu gewähren. Die 1956 geltende Rechtsordnung im puncto Flüchtlingsschutz setzte diesen Schritt nicht prinzipiell voraus. Die Genfer Flüchtlingskonvention, die in Österreich seit 1955 gesetzlich in Kraft ist,<sup>40</sup> und welche die rechtliche Grundlage bei der Zuerkennung des Asylstatus

<sup>36</sup> Vgl. Liebhart/Pribersky, Brücke oder Bollwerk, 413–416; Wolf, politische Flüchtling, 426, 429f.; Knoll, Flucht, 47.

<sup>37</sup> Vgl. Knoll, Flucht, 47.

<sup>38</sup> Die österreichische »Opfer-These« ist ein Narrativ, nachdem Österreich mit dem »Anschluss« an das Deutsche Reich am 12. März 1938 das erste Opfer des Nationalsozialismus war. Legitimatorische Grundlage bildeten hier die Moskauer Deklaration 1943, in der die Alliierten, namentlich Großbritannien, Frankreich, USA und Sowjetunion, Österreich als erstes Land bezeichneten, dass der Aggression des NS-Regimes zum Opfer fiel. Erst die Diskussion um die NS-Vergangenheit des Bundespräsidentschaftskandidaten und ehemaligen UN-Generalsekretär Kurt Waldheim (1918–2007, ÖVP) ab 1986 brachte die Doktrin zum Erodieren und schaffte die Anerkennung Österreichs als Täter:innen-Land. Vgl. Rathkolb, paradoxe Republik, 50f.; Manfried Rauchensteiner, Unter Beobachtung. Österreich seit 1918, Wien/Köln/Weimar 2017, 221–225.

<sup>39</sup> Bundespressedienst (Hg.), Österreich als Asylland, Wien 1981, 5.

<sup>40</sup> Vgl. BGBl. 55/1955, Konvention über die Rechtstellung der Flüchtlinge.

bildet, sah eine individuelle Prüfung eines jeden Falls vor.<sup>41</sup> Die Bundesregierung und später auch der UNHCR verzichteten bewusst auf diese Vorgehensweise, da sie in Anbetracht der hohen Anzahl an Anträgen als nicht praktikabel erschien.<sup>42</sup> Ob die nach Österreich kommenden Ungar:innen überhaupt unter die Genfer Flüchtlingskonvention fielen, war auf Grund der damals geltenden Fassung des Dokuments und der darin festgeschriebenen zeitlichen Begrenzung jedoch fraglich. Die Konvention hielt in Artikel 1 nämlich fest, dass der Begriff »Flüchtling« auf all jene Anwendung findet, die »infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind«<sup>43</sup> flüchten mussten. Streng genommen bedeutete dies, dass die 1956 aus Ungarn Flüchtenden nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fielen.<sup>44</sup> Der Oberste Gerichtshof in Österreich und die Rechtsabteilung des UNHCR kamen allerdings zu dem Schluss, dass die Fluchtgründe auf die kommunistische Machtergreifung 1947/48 zurückzuführen sind.<sup>45</sup>

Dass diese Entscheidung jedoch nicht allein auf Österreichs vermeintliche humanitäre Haltung zurückzuführen ist, sondern auch auf den besonderen Fokus der Weltöffentlichkeit auf die ungarische Revolution fußt, zeigte sich im Vergleich mit dem Umgang der Bundesregierung mit Flüchtenden aus Jugoslawien, die im selben Zeitraum nach Österreich kamen. Seit Sommer 1956 verstärkte sich die seit Ende des Zweiten Weltkriegs kontinuierlich bestehende Flucht aus Jugoslawien nach Österreich.<sup>46</sup> Waren 1955

41 Die Verfahrensgrundlage aufbauend auf den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention bildete ein Erlass des Bundesministerium für Inneres aus dem Februar 1956. Vorgesehen war hier auch die Konsultierung des UNHCRs bei strittigen Fällen; siehe Asylrecht für Flüchtlinge. Neues Verfahren der österreichischen Bundesregierung für die Behandlung von Neuflüchtlingen, in: Amt des Vertreters in Österreich des Hochkommissärs der Vereinten Nationen (Hg.), Information, (1956) 7, 2–4.

42 Vgl. Betts/Loescher/Milner, UNHCR, 23; Barnett/Finnemore, Rules, 87.

43 BGBI. 55/1955, Konvention über die Rechtstellung der Flüchtlinge, Artikel 1, Abschnitt A, Ziffer 2.

44 Zur Entstehung der Genfer Flüchtlingskonvention, ihrer zeitlichen und geografischen Begrenzung sowie ihrem kolonialen Erbe siehe Schönhagen, Geschichte, 83–96; ders., Ambivalentes Recht. Zur Geschichte der Genfer Flüchtlingskonvention, in: Geschichte der Gegenwart, 11. Juli 2021, URL: [https://geschichtedergegenwart.ch/ambivalentes-recht-zur-geschichte-der-genfer-fluechtlingskonvention/\(4.5.2024\)](https://geschichtedergegenwart.ch/ambivalentes-recht-zur-geschichte-der-genfer-fluechtlingskonvention/(4.5.2024)); Ulrike Krause, Colonial roots of the 1951 Refugee Convention and its effects on the global refugee regime, in: Journal of International Relations and Development (2021) 24, 599–626, DOI: <https://doi.org/10.1057/s41268-020-00205-9>; dies., Koloniale Einflüsse auf die Gründung der Genfer Flüchtlingskonvention, in: FluchtforschungsBlog, 30. März 2021, URL: [https://fluchtforschung.net/koloniale-einflusse-auf-die-grundung-der-genfer-fluechtlingskonvention/\(4.5.2024\)](https://fluchtforschung.net/koloniale-einflusse-auf-die-grundung-der-genfer-fluechtlingskonvention/(4.5.2024)); Edwin O. Abuya/Ulrike Krause/Lucy Mayblin, The neglected colonial legacy of the 1951 refugee convention. International Migration 59 (2021), 265–267, DOI: <https://doi.org/10.1111/imig.12898>; Benjamin Thomas White, How eurocentric is the 1951 UN Refugee Convention, in: Refugee History, URL: <http://refugeehistory.org/blog/2021/1/14/how-eurocentric-is-it-he-1951-un-refugee-convention-and-why-does-it-matter> (4.5.2024).

45 Vgl. Yvonne von Stedingk, Die Organisation des Flüchtlingswesens in Österreich seit dem Zweiten Weltkrieg (Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen, Band VI), Wien 1970, 13; UNHCR (Hg.), The State of the World's Refugees 2000. Fifty Years of Humanitarian Action, Oxford 2000, 30–31.

46 Vgl. Edda Engelke, »Jeder Flüchtling ist eine Schwächung der Volksdemokratie«. Die illegalen Überschreitungen am jugoslawisch-steirischen Grenzabschnitt in den Fünfzigerjahren, Wien 2011, 89–91; weiterführend zur Fluchtbewegung aus Jugoslawien nach Österreich siehe zudem Francesca Rolandi, Escaping Yugoslavia. Italian and Austrian Refugee Policy toward Yugoslav Asylum Seekers after World War II, in: Wolfgang Mueller/Karlo Ruzicic-Kessler/Philipp Greilinger (Hg.),

nur 1.492 Personen von dort nach Österreich gekommen, so stiegen die Zahlen 1956 auf 5.289 und 1957 auf 14.357 Personen an.<sup>47</sup> Anders als bei ungarischen Flüchtlingen kamen die österreichischen Behörden zum Schluss, dass jugoslawische Staatsbürger:innen sich »infolge der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse unseres südlichen Nachbarstaates eine neue Heimat und damit bessere Lebensverhältnisse«<sup>48</sup> sichern wollten und aufgrund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten und zum Zwecke der Auswanderung nach Österreich kamen.<sup>49</sup> Dies traf im Grunde gleichermaßen auf einen Teil der ungarischen Flüchtlinge zu, die ebenfalls teils aus wirtschaftlichen Überlegungen nach Österreich kamen. Im Vergleich zu Ungar:innen erhielten Jugoslaw:innen jedoch nicht automatisch das Recht auf Asyl. Vielmehr wurden sie von den österreichischen Behörden als »Wirtschaftsflüchtlinge« eingestuft.<sup>50</sup> Das Innenministerium pochte entsprechend bei Jugoslaw:innen auf eine rigorose Handhabung und Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention. Um seinen international durch die Betreuung der ungarischen Flüchtlinge gerade erst erarbeiteten »guten Ruf als Gastland zu wahren«<sup>51</sup> und auf Drängen des UNHCRs gewährte die Regierung dennoch einem Großteil der nach Österreich kommenden jugoslawischen Flüchtlinge für sechs Monate das Asylrecht, um ihnen die Auswanderung zu ermöglichen.<sup>52</sup> Als Argument für die strenge Handhabung des Asylrechts bei jugoslawischen Flüchtlingen wurde die finanzielle Belastung Österreichs durch die Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 angeführt, worauf noch eingegangen wird.<sup>53</sup>

Das neben der Bundesregierung auch die internationale Staatengemeinschaft nur wenig Interesse am Schicksal der jugoslawischen Flüchtlinge hatte, wird zeitgenössisch mit dem Unwissen um die politischen Verhältnisse in Jugoslawien erklärt.<sup>54</sup> Nach dem Bruch Stalins mit dem jugoslawischen Staatschef Josip Broz Tito (1892–1980) 1948 wurden jugoslawische Flüchtlinge nicht mehr als politische Flüchtlinge im Sinne des »Ost-West« Gegensatz wahrgenommen. Damit waren sie auch von internationalen Hilfsprogrammen, wie dem *United States Escapee Program* (USEP) ausgeschlossen. Das USEP zielte darauf ab Personen, die aus Ländern hinter dem »Eisernen Vorhang« flohen bei der Neuansiedlung im »Westen« zu unterstützen. Über diesen Weg sollte die »Überlegenheit des Westens« und der »verbrecherische Kern des Kommunismus« aufgezeigt werden.

The Alps-Adriatic Region 1945–1955. International and Transnational Perspectives on a Conflicted European Region, Wien 2018, 85–109.

<sup>47</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 33.392-12 U/58, Österreichisches Jahrbuch 1957, Beitrag der Abteilung 12U, Referatsbericht im Rahmen des Beitrages der Abteilung 12U zum österreichischen Jahrbuch, 11. März 1958.

<sup>48</sup> Ebd.

<sup>49</sup> Vgl. ebd.

<sup>50</sup> Vgl. Murber, Betreuung, 107. Stanek, Verfolg., 79.

<sup>51</sup> ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 33.392-12 U/58, Österreichisches Jahrbuch 1957, Beitrag der Abteilung 12U, Referatsbericht im Rahmen des Beitrages der Abteilung 12U zum österreichischen Jahrbuch, 11. März 1958.

<sup>52</sup> Vgl. ebd.

<sup>53</sup> Vgl. ebd.

<sup>54</sup> Vgl. The Zellerbach Commission on the European Refugee Situation (Hg.), A special Report by the Zellerbach Commission on the European Refugee Situation, New York 1959, 45, 53.

Die USA wollten sich damit zudem als humanitäre Großmacht darstellen.<sup>55</sup> Nachdem sich Tito von Stalin abgewandt hatte und später einer der Initiatoren der *Bewegung der Blockfreien Staaten* wurde, hatten Jugoslaw:innen kaum mehr Chancen als politisch Verfolgte in der Weltöffentlichkeit im Sinne der Genfer Konventionen angesehen zu werden.<sup>56</sup> Ein Bericht über die Situation von Flüchtlingen in Europa, der auf privater Initiative von damals einflussreichen US-Bürger:innen rund um den Industriellen und Milliardär Harold Zellerbach (1894–1978) 1959 herausgegeben wurde,<sup>57</sup> setzte die Fluchtgründe von Jugoslaw:innen und anderen aus dem »Ostblock« Fliehenden jedoch in Bezug und verweist auf die deutlichen Parallelen:

»The great majority of the 1957–58 escapees are young people, 18–25 years of age. It is impossible not to see the political parallel between this non-violent but nonetheless dramatic revolt of Yugoslav youth and the revolt of the youth in East Germany, Hungary, Poland and even the Soviet Union.«<sup>58</sup>

Dass in erster Linie ungarische Flüchtlinge gleichsam im Fokus der österreichischen Behörden und der Weltöffentlichkeit standen, hing mit der großen internationalen Aufmerksamkeit zusammen, welche die ungarische Revolution 1956 generierte. Die Ereignisse in Ungarn war ein großes Medienspektakel. Die Bilder und Berichte der sich auflehnden ungarischen Bevölkerung, die über Zeitungen, Radioberichte und auch Fernsehen in die ganze Welt getragen wurden, förderten die Sympathie für die protestierenden Ungar:innen in Österreich und der »westlichen« Welt. Jene, die sich gegen das Regime in Ungarn auflehnten, wurden als »Freiheitskämpfer:innen« angesehen und der »Westen«, so auch die österreichische Bevölkerung, solidarisierte sich mit ihnen.<sup>59</sup> Das *Time Magazine* wählte die heroischen »Hungarian Freedom Fighters« gar zur Person des Jahres.<sup>60</sup> In Österreich lässt sich diese Haltung neben einer ebenfalls starken medialen Berichterstattung auch auf antikommunistische beziehungsweise antisowjetischen Ressentiments zurückführen. Diesen lagen im Osten Österreichs in den negativen Erfahrungen aus der erst ein Jahr zuvor beendeten sowjetischen Besatzungszeit und dem Fortleben der nationalsozialistischen Propaganda gegen den Kommunismus zugrunde.<sup>61</sup> Die Bilder von Panzern und Straßenschlachten in Budapest bestätigten der Bevölkerung nun, dass es sich beim Kommunismus um ein verbrecherisches Regime

<sup>55</sup> Vgl. Schönhagen, Geschichte, 124–127.

<sup>56</sup> Vgl. Wolf, politische Flüchtlings, 427; Marie-Janine Calice, Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert, München 2010, 189–196.

<sup>57</sup> Vgl. Gatrell, Free World, 54–56.

<sup>58</sup> Zellerbach Commission, Report, 48.

<sup>59</sup> Vgl. Loescher, UNHCR, 85; Gatrell, Free World, 50; Katalin Kádár Lynn, Hungary, in: Anna Mazurkiewicz (Hg.), East Central European Migration During the Cold War. A Handbook, Berlin/Boston 2019, 168–192, hier 177.

<sup>60</sup> Cover Hungarian Patriot, Man of the Year, in: Time Magazine, 7 January 1957, URL: [https://content.time.com/covers/o\\_16641\\_19570107\\_00.html](https://content.time.com/covers/o_16641_19570107_00.html) (04.05.2024).

<sup>61</sup> Vgl. Rathkolb, paradoxe Republik, 33–35; Murber, Österreich, 23f., 32; Heroischer Freiheitskampf in Ungarn, in: Burgenländische Freiheit, 4. November 1956, 1.

handelte, das seine eigene Bevölkerung unterdrückte. Diese Ablehnung des kommunistischen Systems und die Solidarität mit der sich auflehnden ungarischen Bevölkerung im globalen »Westen« war es, wieso die Weltöffentlichkeit im Herbst 1956 nach Ungarn schaute und in der Folge Österreich umfangreiche internationale Hilfe zur Bewältigung der ungarischen Fluchtbewegung erhielt.

## 2.3 Ungarische Flüchtlinge im Fokus von Hilfsorganisationen

Kurz nachdem die ersten Nachrichten über den Einmarsch des sowjetischen Militärs am 4. November 1956 Wien erreichten und die Fluchtbewegung nach Österreich einsetzte, übermittelte das Innenministerium im Namen der Bundesregierung zwei gleichlautende Telegramme mit der Bitte um Unterstützung an den UNHCR und das ICEM.<sup>62</sup> Mit Blick auf die kommenden Monate, in welchen der Betreuungsaufwand der Geflüchteten stetig steigen würde, appellierte die Bundesregierung an die beiden Organisationen, Regierungen und andere Hilfswerke auf die Notlage in Österreich aufmerksam zu machen, finanzielle Hilfe zu gewähren und rasch die Weiterreise zu unterstützen:

»Diese Lage stellt Österreich vor ein schweres neues Problem [,] nicht nur was die momentane Betreuung betrifft, sondern vor allem auch für die kommenden Monate. Ich bitte Sie dringend die Regierungen – Mitglieder des UNREF Exekutivkomitees und andere dafür in Frage kommende Regierungen und Stellen auf diese Notlage aufmerksam zu machen und ein Gesuch der Bundesregierung um Hilfe weiterleiten zu wollen. Geldliche Hilfe ist sehr notwendig, um eine menschenwürdige Betreuung und Verpflegung dieser Flüchtlinge während der kommenden Wintermonate sicherzustellen. Daneben wird um die baldige vorübergehende Übernahme einer so groß wie möglichen Anzahl dieser Flüchtlinge durch europäische Staaten dringend gebeten. Die Bundesregierung appelliert an die in der Vergangenheit so oft bewiesenen Gefühle der Solidarität bei der Hilfe für die Flüchtlinge.«<sup>63</sup>

Schon im Sonderministerrat am 4. November 1956 diskutierten die anwesenden Minister die Möglichkeiten, internationale Hilfe in Anspruch zu nehmen. »Kann nicht etwa das Rote Kreuz für diese Flüchtlinge etwas machen? Für Ungarn ist dies nicht mehr möglich, daher für die Ungarn im Inneren Österreichs«, fragte Unterrichtsminister Heinrich Drimmel (1912–1991, ÖVP).<sup>64</sup> Diesen Wunsche teilte Innenminister Helmer, der das

62 Vgl. Kern, Österreich, 83. Friedrich Kern gibt in seiner Zusammenstellung an, das Telegramm wurde am 4. November 1956 übermittelt. In den Unterlagen der UN beziehungsweise des UNHCRs ist allerdings immer vom 5. November 1956 die Rede; siehe United Nations General Assembly, A/3371, 19. November 1956, Questions Considered by the Second Emergency Special Session of the General Assembly from 4 to 10 November 1956, Interim report by the Secretary-General on Refugees from Hungary, 3.

63 Abgedruckt in Kern, Österreich, 83; zur besseren Lesbarkeit wurden in der Transkription die einem Telegramm üblichen Großbuchstaben auf Groß- und Kleinschreibung umgestellt, die »stop« auf Satzzeichen geändert und die »oe«-Schreibung in den Umlaut »ö« aufgelöst.

64 ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 147 Verhandlungsschrift Nr. 13a, Sitzung des a.o. Ministerrates am 4. November 1956.

Rote Kreuz als unterstützende Kraft gewinnen wollte.<sup>65</sup> Die Einbeziehung des Internationalen Roten Kreuzes stand für Außenminister Figl zudem im Einklang mit der österreichischen Neutralität.<sup>66</sup> Über die Einbeziehung internationaler, humanitärer Organisationen, wie dem Roten Kreuz oder dem UNHCR, sollte der Eindruck der Parteilichkeit vermieden und somit auch Konflikte mit der Sowjetunion entschärft werden. Das Außenministerium wurde daher damit beauftragt, beim IKRK um Unterstützung für ungarische Flüchtlinge in Österreich anzusuchen, nachdem dieses seit dem Ausbruch der Kampfhandlungen in Budapest bereits über Österreich Hilfstransporte nach Ungarn organisierte.<sup>67</sup> Nach der Vorstellung der Bundesregierung könnten diese Hilfslieferungen nun zugunsten ungarischer Flüchtlinge nach Österreich umgeleitet werden.<sup>68</sup> Gemäß dem Arbeitsprofil kommt der IKRK in kriegerähnlichen Konflikten zum Einsatz, die Flüchtlingsbetreuung in einem (Erst)Asylland fällt jedoch in den Aufgabenbereich der *Liga der Rotkreuzgesellschaften*.<sup>69</sup> Somit war in Österreich in erster Linie die Liga zuständig. Damit sich die beiden Organisationen bei der Ungarnhilfe nicht in die Quere kamen, schlossen Liga und IKRK bereits am 2. November 1956 ein Abkommen über die Kooperation ab. Die Liga wurde mit der Koordination der in Wien eintreffenden Hilfe betraut, das IKRK organisierte den Weitertransport der Hilfsgüter in Zusammenarbeit mit dem ungarischen Roten Kreuz und dem ÖRK nach Ungarn.<sup>70</sup> Ab dem 7. November 1956 stand die österreichische Bundesregierung ferner in Kontakt mit der *Liga der Rotkreuzgesellschaften* und vereinbarte mit ihr in der Folge mehrere Abkommen über die Betreuung ungarischer Flüchtlinge in Österreich.<sup>71</sup> Damit war von Beginn der Fluchtbewegung 1956 die österreichischen Flüchtlingspolitik deutlich international und auf die Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen ausgerichtet.

Da in den ersten Novembertagen die internationale Hilfe jedoch ein wenig Zeit benötigte, um in Österreich anzulaufen, waren es zu Beginn vor allem lokale Hilfsorganisationen, wie der *Malteser-Orden*,<sup>72</sup> der *Arbeitersamariterbund*,<sup>73</sup> die *Volkshilfe*<sup>74</sup> oder die

65 Ebd.

66 Vgl. ebd.

67 Vgl. Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Bericht über die Hilfsaktionen in Ungarn Oktober 1956 – June 1957, Genf 1957; Perret/Bugnion, De Budapest, 51–83.

68 Vgl. ÖStA, ADr, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 147 Verhandlungsschrift Nr. 13a, Sitzung des a.o. Ministerrates am 4. November 1956.

69 Die IKRK-Bewegung, URL: <https://www.icrc.org/de/wer-wir-sind/die-bewegung> (02.04.2024).

70 Die Vereinbarung wurde abgedruckt in International Committee of the Red Cross, Annual Report 1956, Genf 1957, 10–12; vgl. Perret/Bugnion, De Budapest, 62f.

71 Vgl. Kern, Österreich, 87; Eppel, Wo viele helfen, 434; Liga der Rotkreuzgesellschaften (Hg.), Ungarische Flüchtlingshilfe. Bericht über das Hilfswerk für die ungarischen Flüchtlinge, durchgeführt von der Liga und ihren Mitgliedsgesellschaften in Österreich Jugoslawien sowie in Transit- und Siedlungsländern, Genf 1957, 16.

72 Der Malteser-Ritterorden ist eine römisch-katholische Ordensgemeinschaft, die auch ein Hilfswerk unterhält, URL: <https://www.malteser.at/> (02.04.2024).

73 Der Arbeitersamariterbund ist eine 1927 gegründete österreichische Hilfsorganisation, die auf eine Initiative von Arbeiter:innensportvereinen zur medizinischen Selbsthilfe zurückgeht, URL: <https://www.samariterbund.net/> (02.04.2024).

74 Die Volkshilfe ist eine in Österreich ansässige Hilfsorganisation mit engen Verbindungen zur SPÖ, URL: <https://www.volks hilfe.at/> (02.04.2024); vgl. Volkshilfe, Unsere große Aktion für die Un-

*Caritas*,<sup>75</sup> und eine engagierte Zivilgesellschaft, die geflüchtete Ungar:innen nach dem Grenzübertritt betreuten.<sup>76</sup> Die Flüchtlinge wurden mit Kleidung und Lebensmitteln ausgestattet und medizinisch versorgt. Ihre Unterbringung erfolgte in den ersten Novembertagen in Schulen, Gasthäusern, Privatunterkünften, Einrichtungen der Kirche oder der Gemeinden.<sup>77</sup> Ab dem 5. November 1956 leistete das ÖRK, insbesondere sein Landesverband im Burgenland, Erste Hilfe an der österreichisch-ungarischen Grenze.<sup>78</sup> Im Innenministerium formierte sich zur Koordination der Flüchtlingshilfe die Abteilung 10 UH (Ungarnhilfe).<sup>79</sup> Am 13. November wurde zudem ein Ministerkomitee unter Vorsitz des Innenministeriums zur Koordinierung der Flüchtlingsbetreuung und Hilfsmaßnahmen eingesetzt. Dem Komitee gehörten Außenminister, Verteidigungsminister, Landwirtschaftsminister und Sozialminister sowie die Landeshauptleute von Wien, Niederösterreich, Steiermark und dem Burgenland an.<sup>80</sup> Bei der Finanzierung der anfallenden Kosten setzte die Regierung auf Spenden aus der Bevölkerung, später beteiligten sich auch internationale Organisationen, Regierungen und Programme, wie das USEP, das 1,5 Millionen US-Dollar zur Finanzierung von Decken, Kleidung, medizinischen Bedarf und Begrüßungspäckchen beitrug.<sup>81</sup> Um als gutes Beispiel voranzugehen, stellte sich die Regierung selbst an die Spitze des öffentlichen Appells um Spenden, in dem sie 20 Millionen Schilling (rund 10,9 Millionen Euro) bereitstellte.<sup>82</sup> Bis zum 15. Juni 1957 wurden etwa 7 Millionen US-Dollar oder 170 Millionen Schilling (rund 92,6 Millionen Euro) auf das Konto der Bundesregierung für die Ungarnhilfe einbezahlt. Hinzu kamen umfangreiche Sachspenden, wie Lebensmittel und Kleidung, und Unterstützung bei der Adaptierung von Unterkünften.<sup>83</sup>

garnhilfe, in: Volkshilfe. Mitteilungsblatt des österreichischen Fürsorge- und Wohlfahrtsverbandes »Volkshilfe« 5 (1956) 3/4, 1–16.

75 Die Caritas ist eine Hilfsorganisation der römisch-katholischen Kirche, URL: <https://www.caritas.at/> (02.04.2024); vgl. Die Ungarnhilfe der Caritas, in: Österreichische Caritas Zeitschrift 10 (1957) 1, 5f.

76 Vgl. Knoll, Flucht ins Burgenland.

77 Vgl. Haslinger, Flüchtlingskrise, 135; Knoll, Flucht, 45–46.

78 Vgl. LV Burgenland, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ der Österreichischen Gesellschaft vom Roten Kreuz (1957) 1, 12–15, hier 12; Kittelmann/Mindler/Steiner, Spuren, 99–105.

79 Vgl. Eppel, Wo viele helfen, 433.

80 Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956.

81 UN, General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner), 8; ausführlich zur internationalen Finanzierung des Hilfseinsatzes für ungarische Flüchtlinge siehe Kecskés, Collecting Money.

82 Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956.

83 Vgl. Franz Grubhofer, Der Beitrag Österreichs und des Auslands für die Ungarnhilfe, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957, 83–86, hier 84f.

Eine wichtige Rolle bei der Erstversorgung nahm das an der Grenze liegende Burgenland ein.<sup>84</sup> Bereits als die Revolution in Ungarn losbrach, sammelten diverse österreichische Hilfsorganisationen, wie *Caritas*, *Volkshilfe*, *Evangelisches Hilfswerk* und allen voran der Landesverband Burgenland des ÖRK, Sachspenden für den Transport nach Ungarn. Mit dem Einsetzen der Fluchtbewegung begann zugleich die Erstversorgung in der Grenzregion, wobei die Frage nach Zuständigkeiten zwischen Hilfsorganisationen, Gemeinden, Landesregierung, Bundesheer und Polizei oftmals nicht eindeutig geklärt war.<sup>85</sup> Vor allem die burgenländische Landesregierung setzte auf die Arbeit von Hilfsorganisationen bei der Betreuung der Flüchtlinge und betrachtete die Verwaltung auf Landesebene als »subsidiär«.<sup>86</sup> Auch die Kosten wurden, sofern nicht durch Spenden und von den Hilfsorganisationen getragen, der Regierung in Wien weiterverrechnet.<sup>87</sup> Bei den gesetzlichen Regelungen folgte die Landesregierung des Burgenlands ebenso den Vorgaben der Bundesregierung beziehungsweise dem zuständigen Innenministerium in Wien und erließ keine eigenen Regelungen.<sup>88</sup> Die burgenländische Zivilgesellschaft wie NGOs beteiligten sich umfangreich an der Hilfe für ungarische Flüchtlinge, eine Hilfe, die vor allem medial betont wurde. Lokale Zeitungen sprachen von einem »Wall an Menschlichkeit«<sup>89</sup> und einer »Bastion der Freiheit«,<sup>90</sup> welche die Ungar:innen erwartete.<sup>91</sup>

Die Unterbringung im Burgenland war jedoch entgegen der Hilfsbereitschaft und medialen Selbstinszenierung zeitlich begrenzt. Die meisten Flüchtlinge blieben nur einige Tage im Bundesland.<sup>92</sup> Die dortigen Aufnahmezentren dienten vorzugsweise als Sammelstellen und Durchgangslager.<sup>93</sup> Die Bundesregierung setzte bald eine verpflichtende und systematische Verteilung der Flüchtlinge auf die neun Bundesländer durch.

---

84 Zur regionalen Darstellung der Ereignisse im Burgenland siehe Bayer, Vom Traum zum Trauma; Widder, Burgenland 1956; Bachkönig, Heimat; als kritische Einordnung der Hilfsbereitschaft siehe Knoll, Flucht; dies., Flucht ins Burgenland.

85 Vgl. Fritz Zimmermann, Die Aufnahme der Ungarnflüchtlinge im Burgenland, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), *Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957*, 87–94, hier 87–89.

86 Burgenländisches Landesarchiv (BLA), Landesamtsdirektion (LAD), LAD/IV-F, 1956, Landesumsiedlungsstelle, Flüchtlinge 1-E, Aktenvermerk über die BH-Konferenz am 18.12.1956, Eisenstadt, 19.12.1956.

87 Vgl. BLA, LAD/IV-F, 1957, Landesumsiedlungsstelle, Flüchtlinge 1–60, Aktenvermerk über die Besprechung am 08.01.1957 beim Amt der LR, Eisenstadt, 8. Jänner 1957.

88 Vgl. BLA, LAD/IV-F, 1956, Landesumsiedlungsstelle, Flüchtlinge 1-E, BMI an die Landesregierung Eisenstadt, Gesetze und Regelungen betr. die Flüchtlinge, Zl. 73.747-12U/56, 26.11.1956; BLA, LAD/IV-F, 1956, Landesumsiedlungsstelle, Flüchtlinge, Landesregierung Eisenstadt an BMI, Gesetze und Regelungen betr. die Flüchtlinge z. Zl. 73.747-12U/56, LAD/IV-F-36-1956, o. D.

89 Die burgenländische Grenze. Ein Wall der Menschlichkeit, in: *Burgenländische Freiheit*, 25. November 1956, 3.

90 Eine Bastion der Freiheit, in: *Burgenländische Freiheit*, 16. Dezember 1956, 3.

91 Vgl. Knoll, Flucht, 43–49.

92 Vgl. ebd., 46.

93 Vgl. BLA, LAD/IV-F, 1956, LAD/IV-F-67-1956, Lager für Ungarnflüchtlinge, Eisenstadt, 12. Dezember 1956.

Die Quote, wie viele Personen beherbergt werden mussten, ergab sich aus der Einwohner:innenzahl des jeweiligen Bundeslandes.<sup>94</sup> Rasch wurden Geflüchtete in andere Lager in ganz Österreich gebracht, so auch in die ehemalige Artilleriekadettenschule und Militärkaserne der sowjetischen Besatzungstruppen des Ortes Traiskirchen, die rund um die »Ungarn-Krise« 1956 ihre Geburtsstunde als Flüchtlingslager erfuhr. Bis heute steht Traiskirchen und das dortige »Erstaufnahmezentrum Ost« synonym für Österreichs Asyl- und Flüchtlingspolitik.<sup>95</sup> Geflüchtete Angehörige des Militärs wurden nach dem Grenzübertritt entwaffnet und in speziell für Flüchtlinge mit militärischem Hintergrund eröffneten Flüchtlingslagern untergebracht, die dem Verteidigungsministerium unterstanden. Neben kleinen derartigen Lagern in Bruck an der Leitha (Niederösterreich), Feldbach (Steiermark), Eisenstadt (Burgenland) und Klosterneuburg (Niederösterreich), wurden die meisten Militärangehörigen im Lager Siezenheim, in der Nähe der Stadt Salzburg, untergebracht.<sup>96</sup>

Viele der eilig geschaffenen Flüchtlingslager waren, genauso wie die Unterbringungsmöglichkeiten in Traiskirchen, in einem desolaten Zustand und benötigten rasche Adaptierung. Die Unterkünfte wurden in einstigen *Displaced Persons*-Lagern, in kriegszerstörten Häuser oder leerstehenden Gebäuden der ehemaligen Besatzungsmächte, etwa Militärkasernen, eingerichtet. Die sanitären Anlagen waren oft sanierungsbedürftig oder Türen und Fenster gebrochen. Eine rasche Instandsetzung erfolgte im Auftrag des Innenministeriums.<sup>97</sup> Die oft provisorisch adaptierten Lager, in denen vor allem in den ersten Tagen Geflüchtete auf Stroh schlafen mussten, entsprachen freilich nicht den Vorstellungen der Ungar:innen vom »Golden Westen«. Bei vielen klaffte die Realität in den Flüchtlingslagern und die von *Radio Free Europe* verbreiteten Bilder des »Westens« weit auseinander. Vielmehr mussten sie feststellen, dass auch Österreich noch mit den Folgen des Zweiten Weltkriegs zu kämpfen hatte und sich die Lebensstandards nur unwesentlich von Ungarn unterschieden. Dies bestärkte viele in ihrem Wunsch, insbesondere nach Übersee weiterzuziehen.<sup>98</sup>

Die Versorgung der Flüchtlinge übernahmen recht bald internationale Hilfsorganisationen. Insbesondere der UNHCR wurde rasch aktiv. Noch bevor die Generalversammlung der Vereinten Nationen offiziell den Auftrag für den Hilfseinsatz erteilte, wandte sich der UNHCR an seine Mitgliedsstaaten. Bereits am 5. November 1956 richtete er einen dringenden Appell an zwanzig Mitglieder des *Executive Committee of the United Nations Refugee Fund* (UNREF) und an die Regierungen von Kanada, Portugal,

94 Vgl. Murber, Ungarnflüchtlinge, 347f.

95 Vgl. Widder, Burgenland 1956, 20f.; Murber, Österreich, 27; weiterführend zum Lager Traiskirchen siehe Günther Puchinger, Von der Kadettenschule zum Flüchtlingslager. Die k.u.k. Artillerie-Kadettenschule in Traiskirchen und ihre Verwendung nach dem Zusammenbruch der Monarchie, Traiskirchen 1991; Leopoldine Götz, Volksaufstand in Ungarn 1956: Ein Jahr der Bewährung für die Stadt Traiskirchen, Schwarzach 2006.

96 Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 147, Verhandlungsschrift Nr. 13a, Sitzung des a.o. Ministerrates am 4. November 1956; Speckner, Bundesheer, 278f.

97 Vgl. Anton Bayer, Die ungarischen Flüchtlingslager in Österreich, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957, 105–110, hier 106f.

98 Vgl. Gémes, Austria, 72–74.

Spanien und Schweden und bat um die rasche Aufnahme der größtmöglichen Anzahl an neu ankommenden ungarischen Flüchtlingen und um finanzielle Unterstützung. Nach Meinung des UNHCRs war die rasche Weiterreise die beste und effektivste Methode, um der gegenwärtigen kritischen Situation in Österreich zu begegnen.<sup>99</sup> Diese Meinung wurde auch vom ICEM vertreten.<sup>100</sup> Die finanzielle Hilfe sollte hingegen die temporäre Unterbringung der Geflüchteten in Österreich unterstützen, wo man mit dem nahenden Winter eine humanitäre Herausforderung erwartete.<sup>101</sup> Als erste Soforthilfe wurde Österreich 25.000 US-Dollar aus UNREF-Mitteln zur Verfügung gestellt.<sup>102</sup> Mit der Hälfte der Summe wurde sogleich dringende Soforthilfe in den Flüchtlingslagern in Traiskirchen und Judenau geleistet.<sup>103</sup> Das hierfür verantwortliche *Executive Committee* des UNREF wurde 1954 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzt. Die Programme des UNREFs hatten eigentlich die Suche nach permanenten Siedlungsmöglichkeiten für alle »Altfüchtlinge«, die immer noch als Folge des Zweiten Weltkriegs in Flüchtlingslagern in Europa lebten, zum Ziel. Zudem beriet das Gremium den UNHCR gemäß dessen Statuten und genehmigte die Hilfsprogramme des UNHCRs.<sup>104</sup> Die USA beharrten im Rahmen des UNREF-Einsatzes für ungarische »Neuflüchtlinge« auch weiterhin darauf, das vorrangige Ziel nicht aus den Augen zu verlieren und bestand entsprechend auf einer Trennung von »Altfüchtlinge« und ungarischen »Neuflüchtlingen«. Wie auch andere Mitgliedsstaaten des UNREF betonten, müsse weiterhin die Suche nach dauerhaften Lösungen für jene, die in Folge des Zweiten Weltkriegs flüchteten, gefunden werden.<sup>105</sup> Das rasche Engagement des UNREF für ungarische Flüchtlinge ist in erster Linie auf die eigenen Bestrebungen des UNHCRs zurückzuführen, der darauf drängte, dass der UNREF in der Ungarn-Frage aktiv wird. Als Begründung verwies er dabei auf die Aufgabe des UNREF, Personen zu unterstützen, die nicht in der Wirtschaft des Landes integriert sind oder weiterhin in Lagern

---

<sup>99</sup> Vgl. United Nations General Assembly, A/3371, 19. November 1956, Questions Considered by the Second Emergency Special Session of the General Assembly from 4 to 10 November 1956, Interim Report by the Secretary-General on Refugees from Hungary, 5.

<sup>100</sup> Vgl. Kecskés, Refugee transport, 10.

<sup>101</sup> Vgl. United Nations General Assembly, A/3371, 19. November 1956, Questions Considered by the Second Emergency Special Session of the General Assembly from 4 to 10 November 1956, Interim Report by the Secretary-General on Refugees from Hungary, 5.

<sup>102</sup> Vgl. UNHCR-Archive, Fonds 10c, Box 2, ARC-2B4, UNHCR Public Information, Press Release 1956–1959, REF/302, The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees Launches International Appeal for Help for Hungarian Refugees, 5 November 1956.

<sup>103</sup> Vgl. Schreiben Vertreter des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für Flüchtlinge in Österreich, V.A.M. Beermann, an Bundesminister Helmer, 5. November 1956; abgedruckt in Kern, Österreich, 84.

<sup>104</sup> Loescher, UNHCR's Origins, 79; UNHCR, Background on the Executive Committee 1 July 2001, URL: <https://www.unhcr.org/publications/background-executive-committee> (02.04.2024).

<sup>105</sup> Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/60, 11 February 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Report on the 4<sup>th</sup> Session of the UNREF Executive Committee (Geneva, 29 January – 4 February 1957), 18; UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.28, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 17f.

leben. Das treffe gleichermaßen auf Ungar:innen zu.<sup>106</sup> Auch wenn diese Interpretation von US-Repräsentant:innen im Komitee nicht geteilt wurde, engagierte der UNREF sich auch für ungarische Neuflüchtlinge.

Ein Tag nach dem österreichischen Appell an das *Executive Committee* des UNREFs reiste am 6. November 1956 der stellvertretende Hochkommissar James Morgen Read (1908–1985) persönlich nach Österreich, um mit der Regierung die Lage im Land zu besprechen. Im Zuge seines Aufenthalts besuchte er ebenso die österreichisch-ungarische Grenze, um sich vor Ort ein Bild von den Zuständen in den temporären Unterkünften zu machen und die Höhe des Bedarfs der internationalen Hilfe festzustellen.<sup>107</sup> Erst am 9. November beschloss die Generalversammlung offiziell den Hilfseinsatz des UNHCRs für ungarische Flüchtlinge.<sup>108</sup> Ziel war es in Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen und an einer raschen Hilfe interessierten Regierungen schnelle und effiziente Unterstützung für ungarische Flüchtlinge zur organisieren:

»The General Assembly, [...] Requests the Secretary-General to call upon the United Nations High Commissioner for Refugees to consult with other appropriate international agencies and interested Governments with a view to making speedy and effective arrangements for emergency assistance to refugees from Hungary.«<sup>109</sup>

Die nachdrückliche Aufforderung vom UNHCR und dem UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld (1905–1961), Regierungen und Hilfsorganisation anzuhalten, schnell Hilfe für ungarische Flüchtlinge bereitzustellen, erneuerte dann die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. November 1956:

»The General Assembly, [...] Requests the Secretary-General and the United Nations High Commissioner for Refugees to make an immediate appeal to both Governments and non-governmental organizations to meet the minimum present needs as estimated in the report of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to the Secretary-General and authorizes them to make subsequent appeals on the basis of plans and estimates made by the High Commissioner with the concurrence of his Executive Committee.«<sup>110</sup>

Im Rahmen einer dritten Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Causa ungarische Flüchtlinge am 29. Januar 1957 ersuchte diese den UNHCR dann eine umfassende Bewertung der materiellen und finanziellen Bedürfnisse der ungarischen Flüchtlinge zu erstellen:

<sup>106</sup> Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/60, 11 February 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Report on the 4<sup>th</sup> Session of the UNREF Executive Committee (Geneva, 29 January – 4 February 1957), 18.

<sup>107</sup> Vgl. UNHCR-Archive, Fonds UNHCR 10c, Box 2, ARC-2B4, UNHCR Public Information, Press Release 1956–1959, REF/303, 6 November 1956, James M. Read Deputy United Nations High Commissioner for Refugees to Visit Hungarian Refugees in Austria.

<sup>108</sup> Vgl. United Nations General Assembly, Resolution 1006 (ES 11), 9 November 1956.

<sup>109</sup> Ebd.

<sup>110</sup> United Nations General Assembly, Resolution 1129 (XI), 21 November 1956.

»The General Assembly, [...] Requests the High Commissioner, in consultation with the Secretary-General and with the Governments concerned, to develop a comprehensive assessment of the needs, both material and financial, of the Hungarian refugees, to be submitted to the United Nations Refugee Fund Executive Committee for its approval at the earliest possible date.«<sup>111</sup>

Die Vereinten Nationen machten den UNHCR während der »Ungarn-Krise« 1956 zum ersten Mal in seiner Geschichte zur *Lead Agency*, also zu jener Organisation, welche die gesamte internationale Notfallhilfe koordinierte.<sup>112</sup> Um die Arbeit der verschiedenen nationalen und internationalen Hilfsorganisationen und Programme zu organisieren, setzte der UNHCR eine Koordinierungsgruppe (*Co-ordinating Group*) ein. Dieser gehörten neben dem UNHCR, das ICEM, die *Liga der Rotkreuzgesellschaften*, das IKRK, das USEP und eine Vielzahl unterschiedlicher Hilfsorganisationen an.<sup>113</sup>

Die Koordinierungsgruppe beschloss die Durchsetzung einer Arbeitsteilung: In dieser übernahm der UNHCR die übergeordnete Koordination aller Hilfsmaßnahmen und den rechtlichen Schutz der Flüchtlinge.<sup>114</sup> Der ICEM war für die Registrierung und Dokumentation sowie allen voran für die Organisation der Weiterreise verantwortlich.<sup>115</sup> Die *Liga der Rotkreuzgesellschaften* kümmerte sich um die Versorgung der Flüchtlinge in Österreich. Alle andern Organisationen wurden aufgefordert, so viele Ressourcen (etwa finanzielle Mittel, Sachspenden oder Mitarbeiter:innen) wie nur möglich zur Verfügung zu stellen.<sup>116</sup> In Wien stand das Komitee unter der Leitung des UNHCR-Vertreters in Österreich, Victor Beermann, und umfasste ferner einen Vertreter des Innenministeriums.<sup>117</sup> Der Hauptsitz des Komitees war in Genf angesiedelt, Repräsentant:innen der beteiligten Organisationen, wie vom UNHCR, dem Roten Kreuz oder des *World Council auf Churches* reisten jedoch regelmäßig nach Wien, um an Treffen mit den verantwortlichen Hilfsorganisationen und Vertreter:innen der österreichischen Behörden teilzunehmen.<sup>118</sup> Die größte Herausforderungen bildete zum damaligen Zeitpunkt die Lieferung von ausreichend Hilfsgütern und die Unterbringung in temporären Aufnahmezentren.<sup>119</sup>

---

<sup>111</sup> United Nations General Assembly, Resolution 1039 (XI), 29 January 1956.

<sup>112</sup> Vgl. Loescher, UNHCR, 84.

<sup>113</sup> Vgl. Loescher, UNHCR's Origins, 79; Loescher, UNHCR, 84; Barnett/Finnemore, Rules, 87.

<sup>114</sup> Vgl. UNHCR-Archive, Fonds 10c, Box 2, ARC-2B4, UNHCR Public Information, Press Release 1956–1959, REF/309, UNHCR to Act as General Co-ordinator to Relief Work to Hungarian Refugees, 13 November 1956.

<sup>115</sup> Zur Tätigkeit des ICEMs für ungarische Flüchtlinge siehe auch Kecskés, Refugee transport.

<sup>116</sup> Vgl. Knoll, Flucht, 44f.; Georgi, Managing Migration, 72; Elie, The Historical Roots, 354; Loescher, UNHCR Origin's, 79; James L. Carlin, The Refugee Connection. A Lifetime of Running a Lifetime, Houndsills et.al. 1989, 45.

<sup>117</sup> Vgl. UNHCR-Archive, Fonds 10c, Box 2, ARC-2B4, UNHCR Public Information, Press Release 1956–1959, REF/309, UNHCR to Act as General Co-ordinator to Relief Work to Hungarian Refugees, 13 November 1956.

<sup>118</sup> Vgl. UNHCR-Archive, Fonds UNHCR 10c, Box 2, ARC-2B4, UNHCR Public Information, Press Release 1956–1959, REF/313, Refugee Co-ordinating Committee Meets, 20 November 1956.

<sup>119</sup> Vgl. ebd.

Ging es nach dem UNHCR, sollten sich die Flüchtlinge nur so kurz wie möglich in den provisorischen Lagern aufhalten und stattdessen rasch in anderen Staaten Aufnahme finden. Dies galt als effiziente Methode um Österreich nachhaltig zu entlasten.<sup>120</sup> Die Strategie des UNHCRs sah von Beginn an vor, eine Notversorgung (*emergency assistance*) für die ankommenden Flüchtlinge zu organisieren, bis adäquate Regelungen zur Unterbringung und Versorgung (*care and maintenance*) und Resettlement außerhalb Österreichs geschaffen wurden. Der Weiterreise wurde die größte Priorität zugesprochen, der sich die internationale Staatengemeinschaft mit größtmöglicher Unterstützung widmen sollte. Eine der zentralsten Aufgaben des UNHCRs bestand darin, über seine diplomatische Kontakte finanzielle Mittel und Aufnahmeplätze zu finden.<sup>121</sup> Die finanzielle Hilfe für Österreich und ungarische Flüchtlinge war durchaus umfangreich: Bis Mitte Jänner 1957 stellten der UNHCR und die Vereinten Nationen der österreichischen Bundesregierung circa 3,1 Millionen US-Dollar an Hilfsgeldern zur Betreuung ungarischer Flüchtlinge zur Verfügung.<sup>122</sup> Finanziert wurde der Hilfseinsatz durch Zuwendungen von Regierungen, Komitees, Hilfsorganisationen und Privatpersonen. Insgesamt ließen sie bis 18. Januar 1957 dem UNHCR rund 5,7 Millionen US-Dollar für den Hilfseinsatz für ungarische Flüchtlinge zukommen. Die Beiträge flossen neben der österreichischen Bundesregierung auch an die Programme diverser involvierter Hilfsorganisationen.<sup>123</sup>

In Österreich waren eine Vielzahl an säkularen, konfessionellen, parteipolitischen, regionalen und internationalen Organisationen aktiv.<sup>124</sup> So gründeten sich auch auf nationaler Ebene schnell übergreifende Hilfskomitees. Ende Oktober 1956 bildete sich etwa das *Österreichische Nationalkomitee für Ungarn*, das zunächst Hilfslieferungen nach Ungarn organisierte und später – nach der Niederschlagung der Revolution – sich um ungarische Flüchtlinge in Österreich kümmerte. Dem Komitee gehörten in führender Position der Kulturpolitiker Otto Molden (1918–2002) und der damalige Erzbischof von Wien Franz König (1905–2004) an. Es war ein Zusammenschluss diverser in erster Linie österreichischer Hilfsorganisationen, wie etwa dem ÖRK, der *Caritas*, dem *Evangelische Hilfswerk*, der *Volkshilfe*, der *Österreichischen Hochschülerschaft*, dem *Malteser Ritterorden* oder den *Pfadfindern*.<sup>125</sup>

Aufgrund der Vielzahl an involvierten Organisationen und Vereinen waren die Hilfsleistungen wegen unterschiedlicher Interessen und konkurrenzierenden Verhaltens

<sup>120</sup> Vgl. UNHCR-Archive, Fonds 10c, Box 2, ARC-2B4, UNHCR Public Information, Press Release 1956–1959, REF/309, UNHCR to Act as General Co-ordinator to Relief work to Hungarian Refugees, 13 November 1956.

<sup>121</sup> Vgl. James Morgen Read, The Action Undertaken by the United Nations High Commissioner for Refugees, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957, 100–104.

<sup>122</sup> United Nations General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner), 17.

<sup>123</sup> Vgl. ebd., Annex III, 1.

<sup>124</sup> Eine Liste und weiterführende Informationen zu den beteiligten Hilfsorganisationen findet sich in Eppel, Wo viele helfen, 431–464.

<sup>125</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des österreichischen Nationalkomitees für Ungarn, November 1956 – Februar 1958.

nicht frei von Konflikten. Zwar bestand die vom UNHCR eingeführte Arbeitsteilung, in der Realität buhlten jedoch diverse Programme, Organisationen und Komitees um die Ungarn-Hilfe.<sup>126</sup> So gestaltete sich die Zusammenarbeit schwierig, wie der damalige Präsident des ÖRK Hans Lauda (1896–1974) bei einer Besprechung im Innenministerium Anfang Dezember 1956 anführte.<sup>127</sup> Doch schon vorab blieb das teilweise recht ausgeprägte Konkurrenzverhältnis auch der Bundesregierung nicht verborgen. Innenminister Helmer stellte im Ministerrat am 13. November 1956 fest, dass überall »das Bestreben [besteht,] sich wichtig zu machen«.<sup>128</sup> Selbst das IKRK und das ÖRK mit seinen diversen Landessstellen in Österreich lebten nach Helmers Auffassung »in Feindschaft.«<sup>129</sup> Im Ministerrat am 30. Oktober 1956, also grad einmal eine Woche nach Ausbruch der Revolution, als es in erster Linie um Hilfslieferungen nach Ungarn ging, kam Außenminister Figl bereits zum Schluss, »jeder will den Helden für Ungarn spielen und für Österreich«.<sup>130</sup>

Dieses Engagement der Hilfsorganisationen in Österreich und für ungarische Flüchtlinge war dabei nicht nur Ergebnis einer altruistischen und humanitären Grundhaltung, sondern auch mit eigenen Interessen verbunden. Insbesondere, da die Ereignisse in Ungarn 1956 und später die Fluchtbewegung nach Österreich im Fokus der Weltöffentlichkeit standen, boten die Hilfseinsätze für die Organisationen die Möglichkeit, die eigene Nützlichkeit unter Beweis zu stellen und sich im nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs neu-establierenden Flüchtlingsregime zu behaupten. Auch waren Hilfsorganisationen ebenso wie die Politik durch den »Ost-West«-Gegensatz im Kalten Krieg geprägt. Umfangreiche Hilfe für jene, die vor kommunistischen Regimen flohen, symbolisierten eine Bindung an den »Westen« oder entsprachen, wie beispielsweise beim ICEM, den Agenden, der teils klar antikommunistisch eingestellten Organisationen.<sup>131</sup> Die Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 entsprach ganz deutlich einem fast schon »klassischen«, bis heute tradierten Kalten Kriegs-Schema. Auf der einen Seite des »Eisernen Vorhangs« das »Feindbild Kommunismus«, der mit seinen Truppen die sich auflehnende Bevölkerung unterdrückt, auf der anderen Seite die als »Freiheitskämpfer:innen« wahrgenommen geflohenen Ungar:innen. Gerade in den 1940er und 1950er Jahren war die Anerkennung von Flüchtlingen stark durch diesen »Ost-West«-Gegensatz geprägt. Flüchtlinge aus dem »Osten« wurden als Personen wahrgenommen, die sich mit ihren Füßen gegen den Kommunismus wehrten. Sie waren nach einem breiten öffentlichen Verständnis die »wahren« politischen Flücht-

<sup>126</sup> Vgl. Gémes, Austria, 54–57.

<sup>127</sup> ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZ.551.190 ZL. 791.000-791.999), Kt 404, GZ. 791.425-Pol/56, Vereinbarung zwischen dem BMI und d. Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaften über die Übernahme der Betreuung einiger Flüchtlingslager, 7. Dezember 1956.

<sup>128</sup> ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956.

<sup>129</sup> Ebd.

<sup>130</sup> ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 13, Sitzung des Ministerrates am 30. Oktober 1956.

<sup>131</sup> Vgl. Gatrell, Free World, 49–57; Loescher, UNHCR, 85; Georgi, Managing Migration, 41f.; Wieters, Humanitäre NGOs.

linge«.<sup>132</sup> Ihre Flucht galt zudem als Beweis für die Überlegenheit und Attraktivität des »westlichen« politischen und wirtschaftlichen Systems und der Brutalität der totalitären Regime im »Osten«.<sup>133</sup> Jedoch betrachteten auch Geflüchtete oftmals ihre Flucht als ein Statement gegen das kommunistische Regime.<sup>134</sup> Darüber hinaus richtete sich die internationale Hilfe damals noch stark auf Europa aus, obwohl Fluchtbewegungen bereits ein globales Phänomen waren. Durch die damals geltende geographische und zeitliche Einschränkung der Genfer Flüchtlingskonvention lag der Fokus des internationalen Flüchtlingschutzes in den 1940er und 1950er Jahren in erster Linie noch auf Weltkriegsflüchtlingen in Europa.<sup>135</sup> Aufgrund geopolitischer Interessen in Kalten Krieg rückten zudem Flüchtende vor dem Kommunismus immer deutlicher in den weltpolitischen Fokus. Doch insbesondere in Asien kam es in und nach dem Zweiten Weltkrieg zu umfangreichen Bevölkerungsverschiebungen und Vertreibungen, wie am indischen Subkontinent im Zuge der Teilung Indiens und Pakistans 1947 oder im Rahmen des chinesischen Bürgerkriegs, als Chines:innen in großen Zahlen nach Hong Kong flohen, zu sehen ist. Der Unabhängigkeitskrieg Israels machte im selben Zeitraum hunderttausende Palästinenser:innen zu Flüchtlingen.<sup>136</sup>

### 2.3.1 UNHCR und ICEM in Österreich

Doch warum war es gerade für den UNHCR so interessant, rasch für ungarische Flüchtlinge in Österreich aktiv zu werden? Und warum konnte das UN-Flüchtlingshilfswerk bei der Koordination des Hilfseinsatzes eine derart prominente Rolle einnehmen? Aus den bis dahin gewonnenen Erfahrungen war dieser Schritt nicht zwangsläufig vorgegeben, da die Einsetzung des UNHCRs 1950 unter sehr spezifischen Vorzeichen und de facto ohne institutionelle oder materielle Unabhängigkeit geschah. Um die Bedeutung des Ungarn-Einsatzes für die weitere Entwicklung des UNHCRs zu verstehen, ist ein Blick in dessen Gründungsphase erforderlich.

Die Bestellung des UNHCRs erfolgte auf Beschluss der General Versammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1950 und nur zweieinhalb Wochen später, am 1. Januar 1951, nahm er seine Tätigkeit auf.<sup>137</sup> Gemäß des Mandats des UNHCRs sollte die Organisation internationalen Schutz für Flüchtlinge unter dem Dach der Vereinten Nationen bereitstellen und dauerhaft Lösungen für sie finden, indem sie Regierungen oder Organisationen bei Resettlement, freiwilliger Rückkehr (Repartierung) oder Integration im Aufnahmeland unterstützte. Der Status des UNHCRs umfasste zu Beginn keine materielle Hilfe und war in erster Linie auf nationalstaatliche Interessen ausgerichtet. Die

<sup>132</sup> Vgl. Schönhagen, Internationale Flüchtlingspolitik, 41.

<sup>133</sup> Vgl. Gusztáv D. Kecskés, Geschichte, 50f.; Loescher, UNHCR, 7; Zahra, The Great Departure, 236f.

<sup>134</sup> Vgl. Beatrice Scutaru, Romania, in: Mazurkiewicz, East Central European, 243–285, hier 248.

<sup>135</sup> Vgl. Peter Gatrell, 65 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 66 (2016) 26/27, 25–32, hier 27–29.

<sup>136</sup> Vgl. Peter Gatrell, Flüchtlingen ihren Platz zuweisen. Eine neue Geschichte des internationalen Asylregimes 1945–1960, in: Mittelweg 25 (2016) 1, 33–61, hier 36–46.

<sup>137</sup> Vgl. United Nations General Assembly, 5<sup>th</sup> Session, 428 (V). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 325<sup>th</sup> plenary meeting, 14 December 1950.

konkrete Arbeit sollte in Abstimmung und Zusammenarbeit mit Regierungen, internationalen Organisationen und NGOs erfolgen. Allerdings fielen Binnenvertriebe nicht unter das Mandat des UNHCRs. Flüchtlinge waren nach dem UNHCR-Statut nur jene, die ihr eigenes Land verlassen mussten. Aufgrund ihrer zwischenstaatlichen Ausrichtung und Abhängigkeit von staatlichen Hilfsmitteln war es für die Organisation erforderlich, unpolitisch aufzutreten. Ferner schränkten die Statuten seinen individuellen Aktionsradius ein. Der UNHCR musste zudem den Direktiven der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (*United Nations Economic and Social Council*) Folge leisten.<sup>138</sup>

In seinen Anfängen war der UNHCR eine sehr kleine Organisation. Am Ende des ersten Arbeitsjahres gehörte ihm ein Stab von lediglich 33 Personen an. Die Angehörigen der Rechtsabteilung waren in vielen Fällen zuvor bereits in der IRO aktiv.<sup>139</sup> Auch war er nur mit sehr geringen finanziellen Mitteln ausgestattet. So umfasste das erste Budget 300.000 US-Dollar, was im Vergleich zum jährlichen Budget des IROs im Umfang von 150 Millionen US-Dollar nahezu vernachlässigbar war.<sup>140</sup> Überhaupt finanzierten die Vereinten Nationen ausschließlich die administrativen Kosten; das operative Budget zur Finanzierung konkreter Hilfseinsätze war auf freiwillige Spende von Mitgliedsstaaten oder auf private Fördergeber angewiesen. Damit war der UNHCR von Beginn an von großen Geldgebern, in der Regeln von staatlichen Regierungen abhängig – ein bis heute bestehendes Problem.<sup>141</sup>

Tatsächlich war auch das Mandat des UNHCRs zu Beginn zeitlich begrenzt. Die Organisation sollte zunächst nur bis zum 31. Dezember 1953 bestehen.<sup>142</sup> Nach einer Evaluation der Tätigkeiten durch die UN-Generalversammlung wurde 1953 eine Verlängerung des Mandats um weitere fünf Jahre beschlossen.<sup>143</sup> Debatten um eine Auflösung des UN-Flüchtlingshilfswerks gab es bis zu Beginn der 1960er Jahre. Erst dann verstummen diese fast gänzlich aufgrund der deutlichen Ausweitung der Tätigkeiten der Organisation. Dennoch wurde die temporäre Befristung des UNHCRs erst 2003 aufgehoben.<sup>144</sup> Damit stand das UN-Flüchtlingshilfswerk auch konstant unter dem Druck, sich gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft zu legitimieren. Doch warum das beschränkte Mandat und die geringe materielle Ausstattung zu Beginn?

Bei der Gründung des UNHCRs hatte die internationale Staatengemeinschaft, allen voran die USA und ihre »westlichen« Verbündeten großes Interesse daran, dass die neue

<sup>138</sup> Vgl. ebd.; Betts/Loescher/Milner, UNHCR, 14f.; zur Entstehung des UNHCRs siehe auch Schönhaugen, Geschichte, 62–83; ders., internationale Flüchtlingspolitik, 34–39.

<sup>139</sup> Vgl. Loescher, UNHCR, 50, 53.

<sup>140</sup> Vgl. ebd. 51.

<sup>141</sup> Vgl. Betts/Loescher/Milner, UNHCR, 15; Elie, The Historical Roots, 348.

<sup>142</sup> Vgl. United Nations General Assembly, 5<sup>th</sup> Session, 428 (V). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 325<sup>th</sup> plenary meeting, 14 December 1950.

<sup>143</sup> Vgl. United Nations General Assembly, 453<sup>rd</sup> plenary meeting, A/RES/727 (VII), Prolongation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 23 October 1953.

<sup>144</sup> Vgl. United Nations General Assembly, A/RES/58/153 Resolution, Implementing Actions Proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to Strengthen the Capacity of His Office to Carry out Its Mandate, 22 December 2003; Schönhaugen, Geschichte, 207.

Organisation weder in ihre staatliche Souveränität eingreifen noch neue finanzielle Verpflichtungen auf die Staaten zukommen würde. Die IRO und davor bereits die UNRRA stellten nämlich schwerwiegende finanzielle Belastungen für die Geberstaaten dar.<sup>145</sup> Die Arbeit der IRO von 1948 bis 1952 für europäische Flüchtlinge kostete um die 400 Millionen US-Dollar und auch nach ihrer Auflösung verblieben immer noch um die 174.000 Personen in Flüchtlingslagern in Europa, darunter zahlreiche Ältere und Erkrankte, die am Arbeitsmarkt potentieller Aufnahmeländern wenig gefragt waren.<sup>146</sup> Diese hohen Kosten wollten insbesondere die USA Anfang der 1950er Jahre nicht mehr zeitlich unbegrenzt aufbringen und forderte folglich eine zeitliche Begrenzung des Bestehend der neuen UN-Flüchtlingsorganisation.<sup>147</sup> Die Sowjetunion wiederum lehnte alle Initiativen, die nicht Repatriierung als wichtigstes Ziel hatte prinzipiell ab und betrachte den UNHCR als Instrument des »Westens« sowie als Mittel zur antisowjetischen Propaganda.<sup>148</sup> Die Option der Rückführung in die Sowjetunion, insbesondere wenn diese gegen den Willen der Betroffenen erfolgen sollte, war angesichts der politischen Konfrontation im Kalten Krieg jedoch keine Option mehr.<sup>149</sup> Das Statut des UNHCRs schreibt daher explizit die freiwillige Rückkehr vor.<sup>150</sup>

Hinzu kam, dass insbesondere die US-Regierung Flüchtlingspolitik im Wettstreit des Kalten Kriegs vor allem in den 1940er bis 1950er Jahre als politisch zu wichtig und geheimdienstlich relevant betrachtete, um es der Kontrolle der Vereinten Nationen zu überlassen. Vielmehr wollte sie in der Flüchtlingsfrage selbst ein gewichtiges Wort mitreden. Dabei war es ihr besonders wichtig, innerhalb der Systemkonfrontation die Aufmerksamkeit der Welt auf Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern zu richten und die Auswanderung aus dem »Ostblock« zu fördern, gleichzeitig aber auch die internationales Appelle um Hilfsgelder zu Gunsten von Flüchtlingen minimieren.<sup>151</sup> Dementsprechend traten die USA bei der Gründung des UNHCRs entschieden für eine Beschränkung seiner Handlungsfähigkeit und Unabhängigkeit ein und versuchten auch in den folgenden Jahren den Einfluss des UNHCRs zu limitieren. Die US-Regierung sah die UN-Organisation schlicht nicht den außenpolitischen Interessen USA verschrieben beziehungsweise nicht unter ihrer Kontrolle.<sup>152</sup> Die USA förderte stattdessen die Gründung anderer Organisationen beziehungsweise Programme, die sich unter US-amerikanischer Führung Flüchtlingsfragen annehmen sollten: dem USEP und dem ICEM.<sup>153</sup>

Das ICEM galt dann auch in den ersten Jahren seines Bestehens als Konkurrenz zum UNHCR. Gegründet im Zuge einer Konferenz in Brüssel, die vom 26. November bis 5. De-

145 Vgl. Loescher, UNHCR's Origins, 78.

146 Vgl. Barnett/Finnemore, Rules, 79.

147 Vgl. Elie, The Historical Roots, 347.

148 Vgl. Loescher, UNHCR, 51.

149 Vgl. ebd.

150 Vgl. United Nations General Assembly, 5<sup>th</sup> Session, 428 (V). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 325<sup>th</sup> plenary meeting, 14 December 1950.

151 Vgl. Loescher, UNHCR's Origins, 78; ders., UNHCR, 53–55.

152 Vgl. Loescher, UNHCR, 51.

153 Vgl. Elie, The Historical Roots, 349; Venturas, »International Migration Management«, 6; zur Entstehung des ICEMs und den flüchtlingspolitischen Interessen der USA siehe Schönhagen, Geschichte, 116–133.

zember 1951 stattfand, gehörte die Organisation der Emigration von Europa nach Übersee zu seinen Hauptaufgaben.<sup>154</sup> Damit sollte der vermeintlichen »Überbevölkerung« in Europa entgegengewirkt werden, die zeitgenössisch von der Politik in den USA und in Westeuropa als Gefahr für die Stabilität des Kontinents und als Grund für das Erstarren politisch linksstehender Kräfte, allen voran des Kommunismus, betrachtet wurde. Dabei wurde gerade die hohe Arbeitslosigkeit als Indiz für diesen vermeintlichen »Bevölkerungsüberschuss« wahrgenommen.<sup>155</sup> In den Aufnahmeländern in Übersee, wie den USA, Kanada, Australien aber auch in Lateinamerika, deckte die Einwanderungsbewegung wiederum den Bedarf an Arbeitskräften ab und entsprach dabei oft den rassistischen Vorstellungen, eine »weiße« Mehrheitsgesellschaft zu schaffen.<sup>156</sup> Im Grunde war der ICEM bei seiner Gründung eine »antikommunistische Logistikagentur«, wie es Fabian Georgi formuliert,<sup>157</sup> die – ganz nach der Logik des Kalten Kriegs und im Sinne der wirtschaftlichen Interessen und rassistischen Politik – Auswanderung organisierte.<sup>158</sup> Als »Transportorganisation« sollte sie Resettlement durchführen und über diesen Weg Europa entlasten. Hierzu suchte der ICEM Neuansiedlungsmöglichkeiten, führte Gesundheits- und Sicherheitschecks durch, kümmerte sich um die Visaformalitäten und organisierte die Ausreise in die neue Heimat.<sup>159</sup> Dabei folgte die Organisation speziell den außenpolitischen Interessen der USA.<sup>160</sup> Ganz im Sinne US-amerikanischer Kalter Kriegs-Politik hatte der ICEM darum auch keine kommunistischen Mitgliedstaaten.<sup>161</sup> Selbst betrachtete sich die Organisation vor allem als »Migrationsagentur«, obwohl sie seit ihrer Gründung überwiegend für Flüchtlinge, *Displaced Persons* und Binnenvertriebe aktiv war.<sup>162</sup> Ein Vorteil gegenüber dem UNHCR bestand darin, dass der ICEM mit kei-

<sup>154</sup> Vgl. Georgi, *Managing Migration*, 48f.; zum Kontext der Entstehung des ICEMs siehe zudem Emilio Redondo Carrero, *World War II Refugees and the Origin of the International Organization for Migration*, in: Fernando Puell de la Villa/David García Hernán (Hg.), *War and Population Displacement. Lessons of History*, Brighton 2018, 158–175.

<sup>155</sup> Vgl. Georgi, *Managing Migration*, 41–44; Loescher, UNHCR, 57–59; Schönhagen, Geschichte, 116f.; Peter Gatrell, *Migration und Migrationspolitik in Europa seit 1945*, in: Schönhagen/Herbert, *Migration*, 390–419, hier 398f.

<sup>156</sup> Vgl. Georgi, *Managing Migration*, 19, 44–46; Zahra, *The Great Departure*, 195f.; als Beispiele für eine dezidierte *White Supremacy*-Politik eines Einwanderungslands siehe u.a. Australien, das bis in die 1970er Jahre an einem »White Australia«-Dogma festhielt, Ioannis Limnios-Sekeris, *Australia and the Intergovernmental Committee for European Migration: Radical Exclusion and Ethnic Discrimination in the Era of Universal Human Rights*, in: *Venturas, International*, 191–216; zur Verknüpfung von Arbeitsmigration und *White Supremacy*-Politik siehe u.a. für die Auswanderung nach Lateinamerika Sebastian Huhn, *Rethinking the Postwar International Migration Regime from the Global South: Venezuela in a Global History of White Immigration*, in: *Itinerario. Journal of Imperial and Global Interactions* 46 (2022) 2, 214–232; Linda Erker, Grete Mostny and the Making of Indigenous Archaeology: European Immigration, White Racial Hegemony, and Chilean Nationalism, in: *Itinerario. Journal of Imperial and Global Interactions* 46 (2022) 2, 265–282.

<sup>157</sup> Georgi, *Managing Migration*, 60.

<sup>158</sup> Vgl. ebd., 60f.

<sup>159</sup> Vgl. Schönhagen, Geschichte, 116.

<sup>160</sup> Vgl. Dimitris Parsanoglou, *Organising an International Migration Machinery: The Intergovernmental Committee for European Migration*, in: *Venturas, International*, 55–85, hier 84.

<sup>161</sup> Vgl. Schönhagen, Geschichte, 121.

<sup>162</sup> Vgl. Bradley, *International Organization for Migration*, 5.

ner engen Definition des Begriffs Flüchtling oder Migrant:in arbeitete. Dies schuf für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit von Fall zu Fall zu entscheiden, wer unterstützt werden würde.<sup>163</sup> Im Vergleich zum UNHCR wurde der ICEM als dezentral operative Organisation gegründet. Mit dem UNHCR gemein hatte er aber, dass beide danach streben ihre Betätigungsfelder, auch zur Verlängerung des eigenen Bestehens, zu erweitern.<sup>164</sup>

Die Kompetenzüberschneidungen bei der Flüchtlingsfrage betrachtete bei der Einsetzung des ICEMs der damals amtierende UN-Flüchtlingshochkommissar Gerrit Jan van Heuven Goedhart (1901–1956, Amtszeit, 1951–1956) als nachteilig für den UNHCR. Er befürchtete, die UN-Flüchtlingsorganisation könnte isoliert werden, ein Konkurrenzkampf um die begrenzt vorhandenen finanziellen Mittel entstehen, die Strukturen sich unnötig verdoppeln und vor allem sich der Fokus der Arbeit von Hilfe für Geflüchtete hin zur Arbeitskräftebeschaffung für Aufnahmeländer entwickeln. Jedoch verband Goedhart mit der Gründung auch die Hoffnung, dass Geflüchtete unter seinem Mandat von den neuen Resettlement-Möglichkeiten profitieren würden.<sup>165</sup> Allerdings um die Finanzierung der Programme der beiden Organisationen und um die Zusammenarbeit mit NGOs entbrannte schon zu Beginn der Tätigkeit beider ein reger Konkurrenzkampf und es brauchte etwas Zeit, bis eine Zusammenarbeit zustande kam.<sup>166</sup>

Dass sowohl UNHCR als auch ICEM von finanziellen Zuwendungen und der Gunst der Mitgliedstaaten abhängig waren, führte zu einem ständigen Legitimationsdruck und zu einem Kampf um das eigene institutionelle Fortbestehen. Insbesondere mit dem Einsetzen der Wirtschaftswunderjahre und der Erholung in Westeuropa verlor der ICEM seit Mitte der 1950er Jahre an Bedeutung und schlitterte – wie Fabian Georgi beschreibt – in eine Dauerkrise.<sup>167</sup> Viele Europäer fanden nun auch Arbeit in Europa und waren nicht mehr auf die vom ICEM organisierte Auswanderung angewiesen.<sup>168</sup>

Ein wichtiger Wendepunkt für beide Organisationen, auch zur Rechtfertigung ihres Bestehens, brachte die Fluchtbewegung aus Ungarn 1956. Beide Organisationen sahen rasch ihre Chance, sich zu positionieren und arbeiteten hier auch das erste Mal in einer größeren humanitären Krise zusammen.<sup>169</sup> Das jedoch nicht der ICEM, sondern erstmals in seiner Geschichte der UNHCR mit der Koordination des gesamten Hilfseinsatzes betraut wurde und die Rolle der *Lead Agency* einnahm, begründet sich besonders mit dem Ende der US-amerikanischen Opposition.<sup>170</sup> Bis 1955 hat die US-Regierung an der Delegitimierung des UNHCRs festgehalten und an den operativen Notfallfonds des UNHCRs nichts bezahlt.<sup>171</sup> Im Falle der Fluchtbewegung aus Ungarn beendetet die US-Regierung die Opposition gegenüber dem UNHCR und bevorzugte eine gemeinschaftliche Lösung unter der Führung der UN-Organisation, da internationale Einigkeit herrschte, dass ein derartiger Hilfseinsatz von einer einzelnen Organisation unter UN-Mandat koordiniert

<sup>163</sup> Vgl. Kecskés, Refugee transport, 21; Carlin, Refugee Connection, 35.

<sup>164</sup> Vgl. Elie, The Historical Roots, 346.

<sup>165</sup> Vgl. Georgi, Managing Migration, 49.

<sup>166</sup> Vgl. Elie, The Historical Roots, 352.

<sup>167</sup> Vgl. Georgi, Managing Migration, 101.

<sup>168</sup> Vgl. ebd., 74–77; Betts/Loescher/Milner, UNHCR, 15.

<sup>169</sup> Vgl. Elie, The Historical Roots, 351.

<sup>170</sup> Vgl. Loescher, UNHCR, 84.

<sup>171</sup> Vgl. ebd., 44.

werden sollte.<sup>172</sup> Die USA förderten das Hilfsprogramm für ungarische Flüchtlinge großzügig und stellten unter anderem 1956 fünf Millionen US-Dollar der UNO zur Verfügung.<sup>173</sup> Der Hilfseinsatz des UNHCRs in Österreich und Jugoslawien – wohin aufgrund der gemeinsamen Grenze mit Ungarn auch an die 20.000 Ungar:innen flohen<sup>174</sup> – stellt für den UNHCR einen wesentlichen Schritt von einem unterfinanzierten, in den Kompetenzen eingeschränkten Hilfswerk zum globalen Akteur im Flüchtlingsregime dar. Der UNHCR konnte so seine Nützlichkeit unter Beweis stellen und aufzeigen, wie notwendig eine zentral tätige Organisation auch innerhalb der Vereinten Nationen im Umgang mit großen humanitären Herausforderungen war.<sup>175</sup> Doch auch der ICEM profitierte von dem Hilfseinsatz. Gerade als seine Mitgliedsstaaten begannen, den Sinn des ICEMs in Frage zu stellen, bot sich ihm bei der Organisation des Resettlements der ungarischen Flüchtlinge die Möglichkeit, seine Erfahrungen bei großangelegten Ausreiseprogrammen einzubringen.<sup>176</sup> Der Einsatz bedeutete für den ICEM eine Konsolidierung der eigenen Verhältnisse. Die Wichtigkeit des ICEMs wurde mit der wirtschaftlichen Erholung in Westeuropa und den damit einhergehenden Relevanzverlust der Ausreise nach Übersee, da die Arbeitsplatzsituation jetzt auch in Europa deutlich besser war, von den beteiligten Regierungen in Frage gestellt. Die »Ungarn-Krise« schuf nun jedoch ein Momentum, um zu beweisen, wie wichtig man für die Organisation einer koordinierten Weiterreise war.<sup>177</sup>

Obwohl der UNHCR auf Mandat der Generalversammlung der Vereinten Nation ungarische Flüchtlinge betreute,<sup>178</sup> war sich die internationale Staatengemeinschaft nach wie vor nicht einig, ob die Fluchtbewegung überhaupt in die Kompetenzen des UNHCRs und die Geflüchteten unter die Genfer Flüchtlingskonvention fielen. Sowohl die Flüchtlingskonvention als auch das Mandat des UNHCRs enthielten damals noch eine zeitliche Einschränkung und diese besagte klar, dass nur jene Personen Flüchtlinge seien, die vor dem 1. Januar 1951 und aus begründeter Angst vor Verfolgung, aus rassistischen oder religiösen Gründen, wegen der Angehörigkeit zu einem Staat oder ihrer politischen Meinung, flohen.<sup>179</sup>

<sup>172</sup> Vgl. ebd., 84.

<sup>173</sup> Vgl. National Archives at College Park, MD, RG: 469, Records of the US Foreign Assistance Agencies, 1948–1961, Office of the Director, Subject Files Relating Primarily to Hungarian Refugees, 1956–1961, Escapee Committee to Hungarian Refugee Relief Program Approvals, P 216, Box 3: Loose-Unfiled Papers – Hungarian Refugee Relief ICEM, Department of State to Embassy Paris, 23. April 1956.

<sup>174</sup> Vgl. Murber, Österreich, 19.

<sup>175</sup> Vgl. Betts/Loescher/Milner, UNHCR, 23; UNHCR (Hg.), State, 26.

<sup>176</sup> Vgl. Georgi, Managing Migration, 71, 74; Yannis Papadopoulos/Nikos Kourachanis, Overall European Overseas Outflows (1945–1960): Who was Helped to Move? Where to?, in: Venturas, International, 143–188, hier 181f.; Kecskés, Refugee transport, 19–22.

<sup>177</sup> Vgl. Yannis Papadopoulos/Nikos Kourachanis, Overall European Overseas Outflows and Internationally Assisted Movements (1945–1960), in: Venturas, International, 143–188, hier 181–183; Georgi, Managing Migration, 74.

<sup>178</sup> Vgl. United Nations General Assembly, Resolution 1006 (ES 11), 9. November 1956.

<sup>179</sup> Vgl. United Nations General Assembly, 5<sup>th</sup> Session, 428 (V). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 325<sup>th</sup> plenary meeting, 14 December 1950; BGBl. 55/1955, Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 1/A.

Um mögliche Zweifel über die Kompetenz des UNHCRs im Hilfseinsatz für ungarische Flüchtlinge auszuräumen, erarbeitete die Rechtsabteilung des UNHCR unter Federführung von dessen Leiter, dem gebürtigen und vom NS-Regime vertriebenen Österreicher Paul Weis (1907–1991),<sup>180</sup> im Januar 1957 ein Memorandum, welches die Positionen und den Hilfseinsatz rechtlich absicherte. Betreffend der Genfer Flüchtlingskonvention stellte Weis fest, dass die Fluchtbewegung nicht allein auf die Ereignisse im Herbst 1956 zurückzuführen sei, sondern als Folge der tiefgreifenden Veränderungen in Ungarn nach der Machtergreifung der kommunistischen Partei 1947/48 zu betrachten sei.<sup>181</sup> Damit fielen ungarische Flüchtlinge, die 1956 flohen auch rechtlich – der größte Teil der Staatengemeinschaft wie auch Österreich betrachteten sie ohnehin als politisch Verfolgte – als Flüchtlinge unter dem Schutz der Genfer Konvention. Bezuglich des Mandats des UNHCRs kam Weis zum Schluss, dass die Flüchtlinge unter den Artikel B der Statuten des UNHCRs fielen:<sup>182</sup>

»B. Any other person who is outside the country of his nationality, or if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or had well-founded fear of persecution by reason of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, or, if he has no nationality, to return to the country of his former habitual residence.«<sup>183</sup>

Dies Paragraf stellt tatsächlich im Kontext der zeitlichen Begrenzung in Artikel A des Mandats des UNHCRs ein Paradox dar, dessen sich in den 1950er Jahren nicht einmal die Mitgliedsstaaten ganz bewusst waren. Insbesondere Schweden hatte Zweifel geäußert, ob der Hilfseinsatz für ungarische Flüchtlinge nicht eine Kompetenzüberschreitung darstelle.<sup>184</sup> Mit Blick auf den Artikel B in den Statuten hegte Paul Weis keinen Zweifel, dass ungarische Flüchtlinge unter das Mandat des UNHCRs fielen – zumal die UN-Generalversammlung den UNHCR mit der Organisation der Betreuung dieser Flüchtenden beauftragt hatte.<sup>185</sup> Dass sie nach dem Artikel B der Statuten des UNHCR zu behandeln waren, führte der UNHCR erneut in einem Bericht über die Herausforderungen um ungarische Flüchtlinge in Österreich vor dem *UNREF Executive Committee* im Jänner 1957 aus, um etwaig weiter bestehende Zweifel über die Legitimation des Einsatzes auszuräumen.<sup>186</sup>

<sup>180</sup> Zu Paul Weis und seiner Bedeutung für die internationale Flüchtlingspolitik siehe Schönhagen, Geschichte, 25f., 79.

<sup>181</sup> Vgl. UNHCR, State, 30f.

<sup>182</sup> Vgl. ebd., 31.

<sup>183</sup> United Nations General Assembly, 5<sup>th</sup> Session, 428 (V). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 325<sup>th</sup> plenary meeting, 14 December 1950, Chapter II, B.

<sup>184</sup> Vgl. Ivor C. Jackson, *The Refugee Concept in Group Situations*, Den Haag/London/Boston 1999, 116f.

<sup>185</sup> Vgl. Loescher, UNHCR, 85f.; UNHCR, State, 30f.

<sup>186</sup> Vgl. United Nations, General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, *UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner)*.

Die Rolle und Position des UNHCRs in der internationalen Flüchtlingspolitik wurde durch den Hilfseinsatz für ungarische Flüchtlinge nachhaltig verändert. Die Einsetzung als *Lead Agency* qualifizierte das UN-Flüchtlingshilfswerk dazu in der Folge auch bei anderen Hilfsaktionen zum Einsatz zu kommen. Von Fluchtbewegungen betroffene Staaten wandten sich nun immer öfter an den UNHCR. Damit konnte die Organisation sukzessive seine Position im globalen Flüchtlingsregime behaupten und ausbauen.<sup>187</sup>

### 2.3.2 Das Rote Kreuz und die Betreuung ungarischer Flüchtlinge in Österreich

Neben dem ICEM war der wichtigste Partner des UNHCRs für ungarische Flüchtlinge in Österreich die *Liga der Rotkreuzgesellschaften*.<sup>188</sup> Auch wenn die Betreuung von ungarischen Flüchtlingen in Österreich von verschiedenen Hilfsorganisationen und Landesstellen getragen wurde, die Liga war für die Organisation der Versorgung der Geflüchteten in zahlreichen österreichischen Flüchtlingslagern hauptverantwortlich. Seit dem 7. November 1956 stand die Liga mit der österreichischen Bundesregierung in Kontakt und schloss das erste Abkommen ab, auf das mehrere folgten.<sup>189</sup> Die *Liga der Rotkreuzgesellschaften* zögerte nicht, ein Hilfsprogramm auf Schiene zu bringen, wollte man doch selbst bei der Fluchtbewegung aus Ungarn eine bedeutsame Rolle spielen. Wie andere Hilfsorganisationen verband auch das Rote Kreuz mit dem Einsatz die Hoffnungen auf einen Prestigegegewinn. Die weltweite mediale Präsenz der Revolution in Ungarn ließ eine Nicht-Teilnahme ohne an Einfluss einzubüßen auch kaum zu.<sup>190</sup> Dass die Bundesregierung den Kontakt mit der Liga suchte, war – neben dem Wunsch nach Auslagerung der Betreuung auf Hilfsorganisation – auch dem Umstand geschuldet, dass das ÖRK zum damaligen Zeitpunkt finanziell zu schwach aufgestellt und zu wenig organisiert war, um einen derart großen Hilfseinsatz zu leiten. In der Regel wird die Liga oder die jetzige Föderation des Roten Kreuz nur dann aktiv, wenn die nationalen Gesellschaften allein nicht in der Lage sind die Situation zu meisten und darum bei der Dachorganisation in Genf um Hilfe anzuchen.<sup>191</sup>

Mit dem 7. November übernahm die Liga im ersten Schritt für 30 Tage die Versorgung von 10.000 neuankommenden ungarischen Flüchtlingen.<sup>192</sup> Auf Bitten der Bundesregierung und des ÖRKs wurde das Abkommen bereits am 15. November 1956 auf die Betreuung von 20.000 Flüchtenden aus Ungarn für 60 Tage erweitert.<sup>193</sup> Die Liga küm-

<sup>187</sup> Vgl. Schönhagen, Geschichte, 172–174.

<sup>188</sup> Allgemein zur Flüchtlingshilfe des Roten Kreuzes siehe Schönhagen, Geschichte, 106–108.

<sup>189</sup> Vgl. Kern, Österreich, 87; Eppel, Wo viele helfen, 434; Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 16; der Bericht der Liga der Rotkreuzgesellschaften über den Hilfseinsatz deckt sich in den wesentlichsten Punkten mit den Unterlagen, die im IFRC-Archiv in Genf eingesehen wurden. Der Bericht wurde unter anderem aus Berichten der nationalen Gesellschaften, die der Liga übermittelt wurden, erstellt und ist in mehreren Sprachen verfügbar IFRC-Archive, A1023, Box 3, 22/1/2 Hongrie Rapport final 1957–1958.

<sup>190</sup> Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 25.

<sup>191</sup> Vgl. Hans Lauda, Der Standpunkt des ÖRK gegenüber der Hilfsaktion und seine Pläne zur Weiterführung der Aktion, in: League of the Red Cross Societies, Relief Operation for Hungarian Refugees in Austria, Meeting of Team Leaders, June 7, 1957, 22–25, hier 24.

<sup>192</sup> Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 16.

<sup>193</sup> Vgl. ebd.

merte sich um die Versorgung mit Lebensmitteln und Kleidung und leistete Erste Hilfe in medizinischen Belangen. Darüber hinaus unterstützte sie die Einrichtung von Lagern durch die Lieferung von Betten, Decken, Feldküchen und Besteck.<sup>194</sup> Die Instandsetzung der Flüchtlingsunterkünfte, wie die Durchführung aller notwendigen baulichen Maßnahmen oder das Adaptieren der sanitären Anlagen, verblieb im Aufgabenbereich der zuständigen österreichischen Ministerien.<sup>195</sup>

Mit dem größere werdenden Hilfseinsatz der Liga in Österreich musste auch das Verhältnis von Liga zu IKRK neu geregelt werden. Am 27. November 1956 beschlossen die beiden Organisationen, dass das IKRK neben dem Transport von Hilfslieferungen nach Ungarn auch für die Verwaltung der in Wien eintreffenden Spenden verantwortlich war. Neben dem Einsatz für ungarische Flüchtlinge in Österreich leistet das IKRK seit dem Ausbruch der Revolution einen intensiven Hilfseinsatz nach Ungarn. In diesem übernahm die Liga zu Beginn in Absprache mit dem IKRK die Koordination der nach Österreich gebrachten Hilfsgüter, jetzt band die Betreuung der Flüchtling jedoch ihre Kräfte.<sup>196</sup>

Die anhaltende Fluchtbewegung im Herbst 1956 machte in der Folge weitere Arbeits-übereinkünfte zwischen dem Roten Kreuz und der österreichischen Regierung notwendig. Am 12. Dezember 1956 wurde schließlich zwischen der Bundesregierung, der *Liga der Rotkreuzgesellschaften* und dem UNHCR ein Abkommen über die Betreuung von ungarischen Flüchtlingen geschlossen. Die Liga übernahm fortan bis zum 28. Februar 1957 die Betreuung von insgesamt 35.000 ungarischen Flüchtlingen in Österreich, wobei die Hilfe für 25.000 Flüchtlingen zur Gänze von der Liga finanziert wurde und für 10.000 Personen die Unterstützung finanziell vom UNHCR getragen wurde. Das Abkommen trat mit dem 15. Dezember 1956 in Kraft.<sup>197</sup> Der Vertrag sah vor, dass die Liga weiterhin für Verpflegung, Kleidungshilfe und Erste Hilfe zuständig war. Hinzu kam eine sogenannte kulturelle Betreuung, was gleichbedeutend mit der Beschäftigung der Flüchtling war, um Langeweile oder gar Lagerkoller zu vermeiden. Geflüchtete, die im Krankenhaus versorgt werden mussten oder die fachärztliche Betreuung aufgrund von beispielsweise Prothesen, Hörgeräte oder Heilbeihilfen benötigten, blieben in der Betreuung des Innenministeriums.<sup>198</sup> Teile der Kosten hierfür wurden ebenfalls durch internationale Hilfsleistungen finanziert.<sup>199</sup> Ebenso blieb die Verwaltung und Adaptierung der Flüchtlingslager, wie etwa Beheizung oder Beleuchtung, im Aufgabenbereich des Bundes. In die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Inneres fiel zudem die Registrierung der Flüchtlinge und alle notwendigen sicherheitspolizeilichen Maßnahmen. In welchen Flüchtlings-

<sup>194</sup> Vgl. Kern, Österreich, 87; Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 16.

<sup>195</sup> Vgl. Bayer, ungarischen Flüchtlingslager, 110.

<sup>196</sup> Vgl. Die Erweiterung der schon bestehende Vereinbarung vom 2. November 1956 ist abgedruckt in International Committee of the Red Cross, Annual Report 1956, Genf 1957, 12f.

<sup>197</sup> Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 16f.

<sup>198</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZ.551.190 ZL. 791.000-791.999), Kt 404, GZ. 79.1822-pol/56, Informationen im Zusammenhang mit dem ungarischen Flüchtlingsstrom nach Österreich, Vereinbarung über die Ungarn-Flüchtlingshilfe in Österreich, 12. Dezember 1956; Kern, Österreich, 87–89.

<sup>199</sup> So stellte die Schwedenhilfe beispielsweise Hörapparate zur Verfügung vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, GZ. 99.136-12U/57, Hörapparate aus der Schwedenhilfe, 26. Juni 1957.

lagern die Liga die Betreuung übernahm, wurde im Vertrag festgeschrieben, denn das Rote Kreuz betreute nicht alle Einrichtungen.<sup>200</sup> Die *Liga der Rotkreuzgesellschaften* übernahm in der Regel alle Lager mit mehr als 500 Bewohner:innen; bei allen anderen Unterkünften verblieb die Betreuung weiterhin beim Innenministerium.<sup>201</sup> Dieses zwischen Regierung, UNHCR und Liga geschlossene Abkommen wurde ebenfalls dann am 28. Februar 1957 ein weiteres Mal bis 30. Juni 1957 verlängert.<sup>202</sup> Dass die Abkommen immer nur für einen kurzen Zeitraum ausgelegt waren und dann immer wieder erneuert wurden, zeigt, dass die ungarische Fluchtbewegung zunächst nur als ein kurzfristiges Problem wahrgenommen wurde.

Die mit dem Abkommen vom 12. Dezember 1956 beschlossene direkte finanzielle Unterstützung der Liga durch den UNHCR bei der Betreuung von Geflüchteten war ein Anliegen des österreichischen Innenministeriums vom November 1956.<sup>203</sup> Das Innenministerium wusste jedoch nicht, dass der UNHCR bereits von Beginn an der Liga finanzielle Mittel zur Betreuung ungarischer Flüchtlinge in der Höhe von 413.000 US-Dollar zukommen ließ, wie das Außenministerium und der UNHCR anmerkten.<sup>204</sup> Zum Bedauern des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten funktionierte insbesondere die Kommunikation mit dem für Innere Angelegenheiten zuständigen Ministerium nicht immer reibungslos, was dazu führte das Informationen über Hilfsgelder oftmals nicht alle involvierten Akteure gleichermaßen erreichten. Querelen um die Kompetenzen zeigten sich insbesondere dann, wenn beide Ministerien mit dem UNHCR und anderen internationalen Hilfsorganisationen kommunizierten, obwohl das Außenministerium diesen Arbeitsbereich allein für sich reklamierte.<sup>205</sup> Diese Unstimmigkeiten und Unklarheiten in den Zuständigkeiten kritisierte auch der *Deputy Director* des UNHCRs B. G. Alexander. Dieser wandte sich Mitte November in einem Brief an den damaligen Staatssekretär für Auswärtige Angelegenheiten Bruno Kreisky (1911–1990, SPÖ) und wünschte eine Person mit der notwendigen politischen Autorität, um alle Angelegenheiten bezüg-

---

<sup>200</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt 404, GZ. 79.1822-pol/56, Informationen im Zusammenhang mit dem ungarischen Flüchtlingsstrom nach Österreich, Vereinbarung über die Ungarn-Flüchtlingshilfe in Österreich, 12. Dezember 1956.

<sup>201</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>202</sup> Vgl. Kern, Österreich, 1957; Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 20.

<sup>203</sup> ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt 404, GZ. 791.123-Pol/56, Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium f. Inneres und der Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaft über die Übernahme der Betreuung einiger Flüchtlingslager durch die Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaften, 30. November 1956.

<sup>204</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt 404, GZ. 791.425-Pol/56, Vereinbarung zwischen dem BMI und d. Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaften über die Übernahme der Betreuung einiger Flüchtlingslager, 7. Dezember 1956.

<sup>205</sup> ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt 404, GZ. 791.131-Pol/56, Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium f. Inneres und der Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaft über die Übernahme der Betreuung einiger Flüchtlingslager durch die Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaften, 28. November 1956.

lich der Hilfe für ungarische Flüchtlinge zu koordinieren.<sup>206</sup> Von internationaler Seite, so auch vom ehemaligen Direktor der IRO William Hallam Tuck (1890–1966), wurden durchaus die teils chaotischen Zustände bei der Koordinierung der Arbeit der verschiedenen Hilfsorganisationen und der staatlichen Stellen bei Registrierung, Verpflegung, Gesundheitsfürsorge und Resettlement kritisiert.<sup>207</sup>

Ab Mitte März 1957, bedingt durch die rückläufigen Zahlen an Einreisen ungarischer Flüchtlinge, begann die sukzessive Schließung der durch die Liga betreuten Lager und der Flüchtlingsunterkünfte des Bundes für ungarische Flüchtlinge in Österreich.<sup>208</sup> Dennoch beschloss die Liga Anfang April 1957 die Flüchtlingsbetreuung in Österreich nach dem 30. Juni 1957 um weitere drei Monaten, also bis zum 30. September 1957, zu verlängern. Nun übernahm jedoch der ÖRK die Leitung der Operation; die finanziellen, materiellen und personellen Mittel kamen jedoch weiterhin von der Liga. Es wurde folglich also vor allem ein organisatorischer Wechsel vollzogen.<sup>209</sup> Als das ÖRK die Liga Anfang Juli 1957 ablöste, wurden noch 18 Lager mit rund 11.000 Flüchtlingen vom Roten Kreuz versorgt.<sup>210</sup> Ende September 1957 wurde die Betreuungsaktion des Roten Kreuz endgültig beendet und die letzten zehn Flüchtlingslager an das Innenministerium übergeben.<sup>211</sup> Damit standen wieder alle Unterkünfte unter der Verwaltung des Bundes.<sup>212</sup> Insgesamt betreute die Liga im Zuge ihres Hilfseinsatzes in Österreich bis zu 44 Lager, was deutlich zeigt wie sehr die Unterstützung für ungarische Flüchtlinge in Österreich auf Wunsch der Bundesregierung auf Hilfsorganisationen ausgelagert wurde.<sup>213</sup>

---

206 Original-Zitat: »[...] if one Person in the Austrian Government could be appointed who had the necessary political authority to coordinate all the activities on behalf of refugees, and to make quickly all the decisions which are required by the pressure of the influx of refugees in the emergency.« ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZL.551.190 ZL. 791.000-791.999), Kt 404, CZ. 791.131-Pol/56, Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium f. Inneres und der Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaft über die Übernahme der Betreuung einiger Flüchtlingslager durch die Liga d. Rot-Kreuz-Gesellschaften, 28. November 1956, Schreiben UNHCR Deputy Director B. G. Alexander an Legationsrat Bruno Kreisky, Staatssekretäre für Auswärtige Angelegenheiten, 22. November 1956.

207 Vgl. Porter, Benevolent Empire, 136.

208 Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 22f.

209 Vgl. IFRC-Archive, A1023, Box 3, 22/1/2, Hongrie Accord entre la ligue des stés CR et al. CR autrichienne pour la prolongation de l'action de secours aux réfugiés hongrois pour la période du 1er Juillet au 30 Sept. 1957, Agreement between the League of the Red Cross Societies and the Austrian National Red Cross for the Extension of Relief to Hungarian Refugees during the period July 1-September 30, 1957, 7 June 1957.

210 Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 23.

211 Vgl. ebd., 24.

212 Vgl. Stanek, Verfolgt, 69.

213 Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 24.



*Abbildung 3: Eine Mitarbeiterin des Roten Kreuzes versorgt ungarische Flüchtlinge, 1956 © Burgenländisches Landesarchiv, Fotosammlung. Sign. 10120 LA.*

Die Betreuung vor Ort, also in den Lagern der Liga selbst, übernahmen Mitarbeiter:innen von nationalen Rotkreuz-Organisationen aus aller Welt, was die Internationalität des Einsatzes unterstreicht. Insgesamt waren Teams aus 13 verschiedenen Ländern in den Flüchtlingslagern aktiv. Aus Europa waren das Rote Kreuz der Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Belgien, Lichtenstein, Norwegen, Finnland, Dänemark, Schweden, Großbritannien, Frankreich, Schweiz sowie Monaco aktiv. Aus Übersee wurde Personal aus Kanada und den USA geschickt. Insgesamt arbeiteten unter der Führung der Liga um die 650 Helfer:innen der internationalen Rotkreuzbewegung in Österreich.<sup>214</sup> Eine der aktivsten nationalen Organisationen war das ÖRK, das ohne konkrete

---

<sup>214</sup> Vgl. ebd., 26.

Absprache mit der Liga bereits ab Anfang November 1956 einen Hilfseinsatz an der österreichisch-ungarischen Grenze leitetet. Im Burgenland betreute das ÖRK unter anderem Flüchtlingslager in Eisenstadt und in der Kaserne der Gemeinde Kaisersteinbruch. Es war aber auch in Kärnten (Annabichl, Karawankenhoft), in Oberösterreich (Jägermayrhof, Niedernhart, Linz, Wels) und in der Steiermark (Trofaiach) eingesetzt.<sup>215</sup> Bei der Wahl seiner Mitarbeiter:innen setzt das ÖRK – dem Zeitgeist entsprechend – bewusst auf ehemalige Wehrmachtsangehörige, da sie nach Auffassung der Organisation »im Krieg erworbenen Erfahrungen für den Dienst als Lagerleiter, Wirtschaftsführer und Bekleidungsaufseher mitbrachten«.<sup>216</sup> Eine zeitgenössische Einordnung der Verbrechen der Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg fehlte an dieser Stelle noch, was ganz der damals noch fehlenden Aufarbeitung der NS-Zeit geschuldet ist.

Auf die Notwendigkeit der kulturellen und religiösen Betreuung der Flüchtlinge hatte im November 1956 schon die Bundesregierung aufmerksam gemacht und ein Aufruf an alle Hilfsorganisationen gestartet, hierfür Sorge zu tragen.<sup>217</sup> Um die Flüchtlinge in den Lagern entsprechend zu beschäftigen und Lagerkoller vorzubeugen,<sup>218</sup> organisierte das Rote Kreuz diverse Freizeitaktivitäten, wie Theater- oder Volkstanzgruppen, Musikurse, Filmvorführungen oder Fußballspiele. Zudem wurden Sprachkurse in Deutsch und Englisch (viele Ungar:innen wollten in die USA emigrieren) angeboten.<sup>219</sup> Das finnische Rotkreuz-Team errichtete in der von ihr betreuten Unterkunft in der Nähe von Wiener Neustadt gar eine Sauna.<sup>220</sup> Ungarische Flüchtlinge wurden zudem für Arbeiten in- und außerhalb des Lagers eingesetzt. Sie halfen bei der medizinischen Versorgung im Lager aus, unterstützen in der Küche oder legten Hand an in den Gemeinden beim Schneeschaufeln und in der Landwirtschaft.<sup>221</sup> Auch auf die religiöse Betreuung durch katholische und protestantische Seelsorger sowie Rabbiner wurde in den Flüchtlingsquartieren gesetzt.<sup>222</sup> Der *World Council of Churches*, der zentrale Rat der ökumenischen

<sup>215</sup> Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 17f.

<sup>216</sup> LV Tirol, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuzes (1957) 1, 26–27, hier 26.

<sup>217</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 ZL. 791.000-791.999), Kt 404, Hochkommissar der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge, Amt des Vertreters in Österreich, Koordinierung der Hilfe für ungarische Neuflüchtlinge, Mitteilung No. 4, 22. November 1956.

<sup>218</sup> Mit den Auswirkungen des Lagerlebens und der notwendigen psychohygienischen Betreuung der Flüchtlinge beschäftigte sich bereits zeitgenössisch eine Studie: Hans Hoff/Hans Strotzka, Die psychohygienische Betreuung der ungarischen Neuflüchtlinge in Österreich 1956–1958, Wien 1958.

<sup>219</sup> Vgl. 25.000 – 35.000 – 50.000. Die Operation der Liga der Rotkreuzgesellschaften für die Ungarnflüchtlinge, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuzes (1957) 1, 7f., hier 8; die *Liga der Rotkreuzgesellschaften* produzierte über ihre Arbeit in Österreich und ihre Hilfe für ungarische Flüchtlinge auch einen Film: *Humanity's Crusade* (1957), URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ydN43QQdU-4> (13.8.2024).

<sup>220</sup> Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 37f.

<sup>221</sup> Vgl. ebd., 38, 44–50.

<sup>222</sup> Vgl. Kern, Österreich, 48f.; Stefan Denk, Die katholische Ungarnhilfe, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957, 127–129; Georg Traar, Die evangelische Ungarnhilfe, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957, 129–131; Theodore D. Feder, Ecclesiastical Care of Hungarian Refugees. Jewish Refugees, in: Europäische Forschungs-

Bewegung, organisierte Pastor:innen und betrieb einen Seelsorgedienst.<sup>223</sup> Angehörige des jüdischen Glaubens wurden vom *American Joint Distribution Comitee* betreut.<sup>224</sup> Für die geistige Betreuung von Flüchtlingen katholischen Glaubens trug die *Caritas Sorge*.<sup>225</sup>

Die Kosten für den Hilfseinsatz der *Liga der Rotkreuzgesellschaften* in Österreich wurden von der Liga selbst, den nationalen Rotkreuz-Organisationen und dem UNHCR getragen. Die Beiträge der nationalen Rotkreuz-Organisationen stützen sich dabei auf Spendengelder. Hinzu kamen noch die bereits erwähnten 413.000 US-Dollar, die der UNHCR der Liga zu Beginn ihres Einsatzes zur Verfügung stellte.<sup>226</sup> Gerade in der Anfangsphase war der Beitrag des UNHCRs wichtig, da die Hilfe und finanzielle Unterstützung der diversen nationalen Rotkreuz-Organisationen eine gewisse Anlaufzeit benötigte.<sup>227</sup> Insgesamt wurden von der Liga rund 2.650.000 US-Dollar für den Hilfseinsatz in Österreich verausgabt.<sup>228</sup> An Sachspenden erhielt die Liga einen Umfang in einem Gegenwert von circa 12 Millionen Dollar und mit einem Gesamtgewicht von rund 18.989 Tonnen.<sup>229</sup> Neben Österreich versorgte die Liga auch Flüchtlinge in Jugoslawien, wohin nach der Niederschlagung der Revolution ebenfalls rund 20.000 Ungar:innen geflüchtet waren. Hier umfasste die Hilfe insbesondere die Bereitstellung von Hilfsgütern, deren Verteilung ausschließlich das jugoslawische Rote Kreuz übernahm, da im Unterschied zu Österreich in Jugoslawien nach staatlicher Anordnung keine ausländischen, nationalen Rotkreuz-Organisationen aktiv sein durften. Jedoch erfolgte die Ausbildung von Mitarbeiter:innen des jugoslawischen Rote Kreuz von Juli bis September 1957 unter Leitung des britischen Roten Kreuzes in Österreich.<sup>230</sup>

Beim Einsatz der *Liga der Rotkreuzgesellschaften* in Österreich handelte es sich nach eigenen Angaben um einen der umfangreichsten des Hilfswerks seit seinem Bestehen.<sup>231</sup> Da auf Drängen der österreichischen Bundesregierung ein längerfristiger Hilfseinsatz

gruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), *Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957*, 131–134.

<sup>223</sup> Zur Betreuung der ungarischen Flüchtlinge durch den *World Council of Churches* finden sich im Archiv der Organisation zahlreiche Unterlagen: Archive World Council of Churches, 425 Commission of Interchurch Aid, Refugee and World Service (CICARWS), Refugees in Austria 1956–1960, Pastoral care for Hungarian Refugees 1956–1960.

<sup>224</sup> Zur Betreuung der ungarischen Flüchtlinge durch das *American Joint Distribution Comitee* finden sich im Archiv der Organisation zahlreiche Unterlagen: Archiv American Jewish Joint Distribution Committee, NY Office 1965–1974, Countries and Regions, File 131 Austria Refugees from Hungary 1956 (online abrufbar unter <https://archives.jdc.org/>).

<sup>225</sup> Vgl. Josef Halmayer, Die Ungarnhilfe der Caritas, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), *Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957*, 111–116, hier 113f.

<sup>226</sup> Vgl. United Nations, General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner), 17f.

<sup>227</sup> Vgl. *Liga der Rotkreuzgesellschaften*, *Ungarische Flüchtlingshilfe*, 35.

<sup>228</sup> Vgl. ebd., 35.

<sup>229</sup> Vgl. ebd., 32.

<sup>230</sup> Vgl. ebd., 57–64.

<sup>231</sup> Vgl. o. A., Die Hilfe des Roten Kreuz, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), *Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957*, 95–99, hier 99; 25.000 – 35.000 – 50.000. Die Operation der *Liga der Rotkreuzgesellschaften* für die Ungarnflüchtlinge, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuzes (1957) 1, 7–8, hier 8.

für ungarische Flüchtlinge erfolgte, war es auch notwendig, im Laufe des Betreuungsdienstes einheitliche Strukturen zu schaffen. Diese Aufgabe übernahmen Henrik Beer, Generalsekretär des schwedischen Roten Kreuzes und seit 3. November 1956 als erster Delegierter der Liga in Österreich für die Sammlung und Verteilung von Hilfsspenden zuständig, und Raymond T. Schaeffer, einem Experten für Katastrophenhilfe beim amerikanischen Roten Kreuz. Beer und später Schaeffer leiteten für die Liga den Hilfseinsatz in Österreich.<sup>232</sup> Sie schufen ein Organisationsprinzip, nachdem eine Gruppe von für den Katastropheneinsatz geschulten Spezialist:innen aus unterschiedlichen nationalen Rotkreuz-Organisationen im Hauptbüro in Wien arbeitete. Unterstützt wurden sie von Lager-Teams, die von jeweils einer Rotkreuz-Organisation gestellt wurden und aus einer Teamleitung, einer Verwaltung, Krankenpfleger:innen, Fürsorger:innen sowie Fachleuten für Verpflegung, Unterbringung und Bekleidungsfragen bestanden.<sup>233</sup> Die Arbeitsaufteilung in nationalen Teams wurde beim Hilfseinsatz für ungarische Flüchtlinge zum ersten Mal angewendet und etablierte sich in künftigen Einsätzen.<sup>234</sup> An der Spitze der allgemeinen Verwaltung des Flüchtlingslagers stand weiterhin ein von der Regierung eingesetzter Leiter. Die Leitung über den gesamten Hilfseinsatz hatten ein Direktor und eine Stellvertretung inne. Zudem hielt ein Vertreter des ÖRKs Kontakt mit der Bundesregierung.<sup>235</sup> Die herausgebildeten Strukturen und damit gemachte Erfahrung wurden dann im Juli 1957 bei einem hierfür extra anberaumten Seminar in Wien evaluiert, an dem 14 nationale Rotkreuzgesellschaften, die in unterschiedlichen Funktionen in der Ungarn-Hilfe der Liga aktiv waren, teilnahmen. Ziel der Zusammenkunft war es, die in diesem Hilfseinsatz gewonnenen Erkenntnis für zukünftige, derartige humanitäre Herausforderungen nützbar zu machen. Die gewonnenen Erfahrungen im Rahmen der Fluchtbewegung 1956 waren für die Liga richtungsweisend.<sup>236</sup>

Doch besonders die Unterbringung in Flüchtlingslagern, wie es vom Roten Kreuz praktiziert wurde, wurde nicht nur positiv gesehen. Vor allem die *Caritas* befürwortete die sogenannte »Gastaktion«, in der Geflüchtete als Gäste betrachtet und im Sinne der Nächstenliebe in Gasthäusern untergebracht werden. Damit sollten sich Flüchtlinge nicht als Last fühlen. Zudem förderte diese private Unterbringung auch den Austausch mit der einheimischen Bevölkerung, was eine positive Aufnahme unterstützen sollte.<sup>237</sup> In Anbetracht der schwierigen Lage auf Grund des stetigen Zuzugs aus Ungarn hatte die Bundesregierung ohnedies keine andere Wahl, als auch einer Unterbringung in Gasthäusern und privaten Unterkünften zuzustimmen. Die Kosten hierfür wurden zwischen der Bundesregierung, die für die größere Summe aufkam, und der *Caritas* aufgeteilt.<sup>238</sup> Dass die Idee der Gastaktion wenig später auch von anderen Hilfsorganisationen, wie der *Volkshilfe*, aufgegriffen wurde, weckte hingegen wenig Freude bei der *Caritas*.

<sup>232</sup> Vgl. Liga der Rotkreuzgesellschaften, Ungarische Flüchtlingshilfe, 26f.

<sup>233</sup> Vgl. ebd.

<sup>234</sup> Vgl. ebd.

<sup>235</sup> Vgl. ebd., 27.

<sup>236</sup> Vgl. IFRC-Archive, A1023, Box 3, 22/1/2 Hongrie Séminaire, Vienna 1957–1958.

<sup>237</sup> Vgl. Sankt Severin 1956, in: Österreichische Caritas Zeitschrift 9 (1956) 12, 178–181, hier 180.

<sup>238</sup> Vgl. Eppel, Wo viele helfen, 438f.

tas.<sup>239</sup> Die Konkurrenz der einzelnen Hilfsorganisation zeigte sich folglich auch im praktischen Umgang mit Geflüchteten.

## 2.4 Lösung: Weiterreise

Um die Situation in Österreich rasch zu entspannen, setzte der UNHCR von Anfang an auf die Weiterreise in andere Länder.<sup>240</sup> Er appellierte seit Beginn des Hilfseinsatzes an die Mitgliedstaaten und potenzielle Einwanderungsländer, ungarische Flüchtlinge aufzunehmen. Für den UNHCR galt die Weiterreise als effizienteste Strategie, in Österreich rasch für Entlastung zu sorgen. In diesem Zusammenhang betonte er, dass der größtmögliche Aufwand betrieben werden müsse, um die Aufnahme und Weiterreise der Flüchtlinge aus Österreich zu bewerkstelligen.<sup>241</sup> Damit sollten auch die für Österreich anfallenden Kosten reduziert werden.<sup>242</sup> Der UNHCR hielt Anfang Jänner in seinem Bericht über den Hilfseinsatz für ungarische Flüchtlinge fest:

»There is no doubt that the solution of the problem which has been created in Austria by the influx of the refugee from Hungary depends upon the continuation of the resettlement of the refugees outside Austria, and it is of the utmost importance that the maximum possible international support should be given towards the promotion of the resettlement.«<sup>243</sup>

Die große Bedeutung der Weiterreise sahen auch andere Hilfsorganisationen. Die *Volkshilfe* befürwortete die Auswanderung, um Österreich zu entlasten, denn eine rasche und langfristige Bewältigung der Situation sei nur über die Aufnahme in anderen Ländern zu erreichen.<sup>244</sup> Die *Volkshilfe* als Hilfsorganisation mit einem Nahverhältnis zur SPÖ, der auch der damalige Innenminister Helmer angehörte, vertrat gar die Meinung, dass »man die Länder, die bereit waren, Flüchtlinge aufzunehmen, verpflichten soll, nicht eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen, sondern eine bestimmte Quote zu übernehmen.«<sup>245</sup> Die Forderung eines Quotenschlüssels ausgehend von der eigenen Bevölkerungsgröße des Landes, zur adäquaten Aufteilung der Flüchtlinge, wie er schon bei der Verteilung der Flüchtlinge auf die österreichischen Bundesländer galt, wurde

<sup>239</sup> Vgl. ebd., 439f.

<sup>240</sup> Zur Weiterreise aus Österreich siehe auch Marjoleine Zieck, The 1956 Hungarian Refugee Emergency, an Early and Instructive Case of Resettlement, in: Amsterdam Law Forum 5 (2013) 2, 45–63.

<sup>241</sup> Vgl. United Nations General Assembly, A/3371, 19. November 1956, Questions Considered by the Second Emergency Special Session of the General Assembly from 4 to 10 November 1956, Interim Report by the Secretary-General on Refugees from Hungary, 5.

<sup>242</sup> Vgl. United Nations General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner), 21.

<sup>243</sup> Ebd., 1.

<sup>244</sup> Vgl. Göhring, Hilfe, 112; Otto Holborn, Unsere große Aktion für die Ungarn-Hilfe, in: Volkshilfe. Mitteilungsblatt des österreichischen Führsorge- und Wohlfahrtsverbands »Volkshilfe« 5 (1956) 3/4, 1–16, hier 8.

<sup>245</sup> Holborn, Unsere große Aktion, 8.

auch im Innenministerium besprochen und von Innenminister Helmer ohne Erfolg im Februar 1957, vor dem *Executive Committee* des UNHCRs eingefordert.<sup>246</sup> Gegen den Schlüssel wurde von den anwesenden staatlichen Vertreter:innen vor dem *Executive Committee* ins Treffen geführt, dass viele Staaten, wie etwa Australien, ihre Quoten bereits erhöht hatten<sup>247</sup> und dass die Aufnahmemöglichkeiten nicht nur vom Bevölkerungsumfang, sondern genauso von wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen abhängig waren.<sup>248</sup> Die *Caritas* wiederum plädierte für eine sorgfältige Planung und Beratung der Auswanderung und trat gegen eine überstürzte Weiterreise auf.<sup>249</sup> Die Weiterreise befürwortete sie aber grundsätzlich und in weiterer Folge unterstützte die *International Catholic Migration Commission* (ICMC) sie bei der Organisation derselben.<sup>250</sup> Die Interessen vom UNHCR, lokalen Hilfsorganisationen, wie *Caritas* und *Volkshilfe*, ergänzten sich folglich mit jenen der österreichischen Bundesregierung, die seit Anfang November 1956 die Ermöglichung einer raschen Weiterreise von der internationalen Staatengemeinschaft einforderte. Bereits in den ersten Appellen an UNHCR und ICEM Anfang November 1956 bat die Regierung die Hilfsorganisationen um Unterstützung bei der Organisation der Ausreise unter anderem in dem potenzielle Aufnahmeländer durch Apelle zur Erhöhung der Aufnahmekonten bewegt werden sollten.<sup>251</sup>

Ebenso wie der UNHCR sagte der ICEM rasch Unterstützung bei der Organisation des Resettlements der ungarischen Flüchtlinge zu und stellte als Sofortmaßnahme der österreichischen Bundesregierung 25.000 US-Dollar zur Verfügung um die kurzfristige Beherbergung und Aufnahme zu unterstützen.<sup>252</sup> In der Folge avancierte die Organisation zum wichtigsten Partner des UNHCRs und der österreichischen Bundesregierung bei der Planung und Ausführung der Weiterreise ungarischer Flüchtlinge. Schon am 7. November 1956 übermittelte die Direktion des ICEMs, dass sie der österreichischen Bitte nachkommen und den »Transport« – wie es der ICEM bezeichnete – der ungarischen Flüchtlinge in »andere Länder der freien Welt zu planen und durchzuführen« werde.<sup>253</sup> Der ICEM erstellt ein Notfallprogramm, stockte das Personal in den Büros in Österreich auf und richtete einen dringenden Appell zur finanziellen Unterstüt-

<sup>246</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959; UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.27, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, Helmers Statement 9–14.

<sup>247</sup> UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.27, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 21.

<sup>248</sup> Vgl. ebd., 18.

<sup>249</sup> Vgl. Die Ungarnhilfe der Caritas, in: Österreichische Caritas Zeitschrift 10 (1957) 1, 5–6, hier 5.

<sup>250</sup> Vgl. Umsteigebahnhof Österreich. Die Arbeit der I.C.M.C für ungarische Flüchtlinge, in: Österreichische Caritas Zeitschrift 10 (1957) 6/7, 83.

<sup>251</sup> Vgl. Kern, Österreich, 83.

<sup>252</sup> Vgl. Kern, Österreich, 86; Roger Walon, Le Cime et l'Evacuation d'Autrich des Réfugiés Hongrois, in: Europäische Forschungsgruppe für Flüchtlingsfragen (Hg.), Integration Bulletin International: Ungarnhilfe 1956–1957, 141–147, hier 141.

<sup>253</sup> Bayer, ungarischen Flüchtlingslager, 107f.

zung sowie Aufnahme an seine Mitgliedsstaaten.<sup>254</sup> Büros und Aufnahmezentren gab es in Bregenz, Klagenfurt, Graz, Linz, Villach und auf den Flughäfen Schwechat und Hörsching. Das Hauptquartier des ICEMs befand sich in unmittelbarer Nähe zum Wiener Rathaus.<sup>255</sup> Bereits am 7. November reiste der stellvertretende Direktor des ICEMs Pierre Jacobsen nach Wien, um von hier aus die Operation zu organisieren.<sup>256</sup> Insgesamt wurden dem ICEM zur Durchführung des Ungarn-Programm von der internationalen Staatengemeinschaft rund 9 Millionen US-Dollar zur Verfügung gestellt.<sup>257</sup>

Die Ausreise aus Österreich setzte tatsächlich rasch ein. Am 7. November 1956, also an dem Tag, als der ICEM überhaupt seine Unterstützung hierzu zusagte, wurden bereits die ersten ungarischen Flüchtlinge nach Frankreich ausgeflogen. Einen Tag später fuhr der erste Zug in die Schweiz.<sup>258</sup> Ihm folgten zahlreiche weitere Flüge und Züge, sodass allein im November 1956 33.430 und im Dezember 1956 59.718 ungarische Flüchtlinge Österreich wieder verlassen konnten.<sup>259</sup> Um die Ausreisebemühungen zu unterstützen und da nach Auffassung des UNHCRs die Ausreisen im Vergleich zu den Einreisen noch unzureichenden waren, richtete das UN-Flüchtlingshilfswerk am 23. November 1956 einen neuerlichen Appell an Regierungen in aller Welt, ihre Aufnahmeverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen, damit schneller mehr Menschen Österreich wieder verlassen können.<sup>260</sup> Insgesamt reisten laut Zählung des Innenministeriums von den 164.275 Ungar:innen, die von 23. Oktober bis 31. Dezember 1956 Österreich erreichten, vom 7. November bis 31. Dezember 1956 93.148 Personen bereits weiter ins Ausland.<sup>261</sup> Mit Hilfe des ICEMs konnten allein bis Jahresende 1956 für rund 84.778 Ungar:innen die Ausreise organisierter werden.<sup>262</sup> Ein großer Teil der ungarischen Flüchtlinge verließ Österreich also bereits im November und Dezember 1956 wieder.<sup>263</sup>

Diese rasche Organisation der Weiterreise war ganz im Sinne der Bundesregierung, die möglichst verhindern wollte, dass zu viele Ungar:innen über einen längeren Zeitraum in Österreich verweilen. Die Bemühungen der Regierung, allen voran des Außen- und

<sup>254</sup> Vgl. Kern, Österreich, 86; Georgi, Managing Migration, 73.

<sup>255</sup> Vgl. Georgi, Managing Migration, 73.

<sup>256</sup> Vgl. Walon, Le Cime, 141.

<sup>257</sup> Vgl. ebd., 143.

<sup>258</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>259</sup> Vgl. ebd.

<sup>260</sup> Vgl. United Nations General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner), 6.

<sup>261</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>262</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3a-3c), Kt. 403a, GZ. 520.420-Pol/56, Maßnahmen der österr. Bundesregierung zur Meisterung des Flüchtlingsproblems, 14. November 1956; James L. Carlin, der spätere Direktor des ICEMs, spricht in seinen Aufzeichnungen zum Hilfsein-satz des ICEMs von 88.000 Flüchtlingen, deren Ausreise vom ICEM organisiert wurde vgl. Carlin, Refugee Connection, 52.

<sup>263</sup> Vgl. Murber, Ungarnflüchtlinge, 355–357; Carlin, Refugee Connection, 49–52.

Innenministeriums lagen darauf, die internationale Staatengemeinschaft von der Notwendigkeit der internationalen Hilfe in Österreich zu überzeugen.<sup>264</sup> Über die Dringlichkeit der raschen Aufnahme außerhalb Österreich herrschte parteiübergreifend Einigkeit. Staatssekretär Bruno Kreisky betonte im Ministerrat, dass Österreichs Leistungen weit darüber hinausgehen, »was ein kleiner Staat auf sich nehmen kann.«<sup>265</sup> Er lieferte hier das Argument, das prägend war für die österreichische Politik bei kommenden Fluchtbewegungen bis in die Gegenwart hin: den Ruf nach internationaler Hilfe mit dem Argument zu verknüpfen, dass Österreich schlicht zu klein sei, die Situation allein zu meistern. Kreisky riet der Bundesregierung, einen Appell an das Ausland zu richten und die in Wien ansässigen Botschaften und Gesandten über die Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Fluchtbewegung aufzuklären. Der Ministerrat griff diesen Vorschlag auf und beauftragte Außenminister Figl mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Note an die in Österreich ansässigen Botschaften und Gesandtschaften.<sup>266</sup> Es folgte am 14. November 1956 ein *Aide Mémoire*, das an alle in Wien akkreditierten Vertretungen von Staaten ging, die bereits Hilfe angeboten hatten oder für eine solche in Frage kamen.<sup>267</sup> Als effektivste Unterstützung benannte die Regierung darin zu vorderste die »schnelle Übernahme von Flüchtlingen«<sup>268</sup> sowie die Bereitstellung finanzieller Mittel und Sachgüter, wie etwa Lebensmittel oder Kleidung.<sup>269</sup> Um der Aktion Nachdruck zu verleihen, wurden auch alle österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland angewiesen, bei den entsprechenden Regierungen vorstellig zu werden. Unter den angesprochenen Staaten fanden sich die USA, Kanada, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, die Schweiz, Italien, Belgien, Schweden, die Niederlande, Norwegen und Dänemark sowie die lateinamerikanischen Staaten Brasilien, Chile und Argentinien.<sup>270</sup>

Dass die internationale Staatengemeinschaft rasch reagierte und bereits Ende 1956 große Aufnahmekontingente bereitstellte, lässt sich auf drei wesentliche Punkte zurückführen: Erstens, die Fluchtbewegung passte in die vom Kalten Krieg bestimmte globalen Asyl- und Flüchtlingspolitik der 1940er und 1950er Jahren. Flüchtende aus kommunistischen Regimen galten damals – wie bereits erwähnt – als eine Demonstration der Überlegenheit des »Westens« und ein Zeichen für das Scheitern des Kommunismus.<sup>271</sup> Jene, die aus kommunistischen Regimen in den »Westen« flohen, wurden als ideologische Ressource benutzt. Sie waren Flüchtlinge, die aufzeigten, wie schlecht das kommunistische System seine Bürger:innen behandelte und wie viel besser der kapitalistische »Westen« war. Mit der aktiven Unterstützung von Kommunismusflüchtlingen konnte

<sup>264</sup> ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956.

<sup>265</sup> Ebd., Aussage Bruno Kreisky.

<sup>266</sup> Vgl. ebd.

<sup>267</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3a-3c), Kt. 403a, GZ. 520.420-Pol/56, Maßnahmen der österr. Bundesregierung zur Meisterung des Flüchtlingsproblems, 14. November 1956.

<sup>268</sup> Ebd.

<sup>269</sup> Vgl. ebd.

<sup>270</sup> Vgl. ebd.

<sup>271</sup> Vgl. Ferenc Cseresnyés, Das internationale Flüchtlingsrecht und seine Anwendung in Österreich bei den Ungarnflüchtlingen von 1956, in: Murber/Fónagy, ungarische Revolution, 387–410, hier 390f.

der »Westen« diese Überlegenheit in der konkreten Tat demonstrieren.<sup>272</sup> »Migration Management« und Flüchtlingshilfe entwickelte sich zu einer wichtigen Strategie im Kalten Krieg, mit der den Regimen im »Osten« tatsächlicher Schaden zugefügt werden sollte. Indem Fachkräfte und junge Menschen flohen und im »Westen« Aufnahme fanden, sollten die kommunistischen Regime durch das Fehlen von Arbeitskräften destabilisiert werden. Personen, die aus diesen Ländern kamen, galten auch deshalb unisono als politische Flüchtlinge. Im »Westen« folgte dann tatsächlich oft die rasche Integration in den Arbeitsmarkt.<sup>273</sup> Dies unterstreicht die Bedeutung von wirtschaftlichen Fragen im Kalten Krieg, handelt es sich bei der Konfrontation doch auch um einen Konflikt zwischen Kapitalismus und Planwirtschaft. Die »besten« Leute aus dem »Osten« im »Westen« zu integrieren, war damit eine Strategie, um das Wirtschaftswachstum des ideologischen Gegners zu torpedieren.<sup>274</sup>

Besonders die US-amerikanische Außenpolitik richtete in den 1940er und 1950er Jahren die Hilfe für Flüchtlinge nach ihren eigenen außenpolitischen Interessen während des Kalten Krieges aus. Darum bezog sie den Begriff des »Flüchtlings« auch auf jene, die insbesondere in Europa vor dem Kommunismus flohen und machte Flüchtlingshilfe zu einem Mittel im Kampf gegen den Kommunismus.<sup>275</sup> Im spezifischen Fall der ungarischen Flüchtlinge erhoffte sich die US-Regierung ferner einen geheimdienstlichen Nutzen mit dem Ziel, mehr über die Zustände jenseits des »Eisernen Vorhangs« zu erfahren.<sup>276</sup> Das Interesse der US-Regierung für ungarische Flüchtlinge und die propagandistische Ausnutzung des Hilfseinsatzes beweist auch der Besuch des damaligen Vize-Präsidenten Richard Nixon vom 19. bis 24. Dezember 1956 in Österreich.<sup>277</sup> Doch auch die österreichische Bundesregierung war über den Besuch mehr als erfreut, bot er doch die

<sup>272</sup> Vgl. Schönhagen, Geschichte, 125–127, 133, 154f.

<sup>273</sup> Vgl. Comte, Waging, 461–481.

<sup>274</sup> Zum Zusammenhang von Wirtschaft und Kalter Krieg siehe Charles S. Maier, *The world economy and the Cold War in the middle of the twentieth century*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 1: Origins*, Cambridge 2010, 44–66; Ian Jackson, *Economics and the Cold War*, in: Richard H. Immerman/Petra Goedde (Hg.), *The Oxford Handbook of the Cold War*, Oxford 2013, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199236961.013.0004.

<sup>275</sup> Vgl. Peter J. Verovšek, *Screening Migrants in the Early Cold War. The Geopolitics of U.S. Immigration Policy*, in: *Journal of Cold War Studies* 20 (2018) 4, 154–179; Carl Bon Tempo, *Americans at the Gate. United States and Refugees during the Cold War*, Princeton 2008; Gil Loescher/John A. Scanlan, *Calculated Kindness. Refugees and America's Half-open Door, 1945 to the present*, New York 1986; Schönhagen, Geschichte, 122–133.

<sup>276</sup> Wie Oliver Rathkolb feststellte, kooperierte das österreichische Innenministerium und die US-Behörden intensiv im Rahmen der Informationsweitergabe bezüglich politischer Flüchtlinge aus Ländern des Warschauer Pakts, siehe Oliver Rathkolb, *Washington ruft Wien. US-Großmachtpolitik und Österreich 1953–1963*, Wien/Köln/Weimar 1997, 151–158. Auf Grund der Fokussierung in dieser Arbeit auf die Leistungen von Hilfsorganisationen, unterbleiben weitere Ausführungen zu den geheimdienstlichen Aktivitäten im Rahmen der Ungarn-Hilfe. Inwieweit hier auch Hilfsorganisationen involviert waren, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht festgestellt werden. Siehe hierzu weiterführend Andreas Gémes, »Schade, Schade, immer Spionage!«, in: Murber/Fónagy, ungarische Revolution, 207–242.

<sup>277</sup> Vgl. National Archives at College Park, MD, RG: 59, General Records of the Department of State, Bureau of Security and Consular Affairs, Office of Refugee and Migration Affairs, Subject Files Relating to the Refugee Relief Program, 1953–1958, A1 5496, Box 11, Nixon Material.

Möglichkeit »die Aufmerksamkeit der USA auf die ernste Lage des Flüchtlingsproblems zu lenken«.<sup>278</sup> Neben Gesprächen mit Bundeskanzler Raab und Vertreter:innen diverser Hilfsorganisationen führte ihn sein Besuch auch in den Grenzort Andau, in die burgenländische Landeshauptstadt Eisenstadt, wo er mit Landeshauptmann Johann Wagner (ÖVP) zusammentraf und das dortige Flüchtlingslager besuchte, sowie ins Lager Traiskirchen.<sup>279</sup> Nixon wollte sich im Namen der US-Regierung selbst ein Bild von den Verhältnissen entlang des »Eisernen Vorhangs« und der Organisation der Flüchtlingsbetreuung und Weiterreise in Österreich machen, so der offizielle Grund für den Besuch.<sup>280</sup> Im Rahmen des Propagandakampfs mit der UdSSR ging es jedoch vor allem darum, die US-amerikanische Unterstützung für Flüchtlinge aus dem »Osten« prominent in Szene zu setzen. Nixon ließ es sich dabei nicht nehmen, anlässlich des bevorstehenden Weihnachtsfest vor den Geflüchteten in Traiskirchen selbst *Jingle Bells* am Klavier anzustimmen.<sup>281</sup>

Dennoch war die Aufnahme der ungarischen Flüchtlinge in den USA kein politischer Selbstläufer, denn in der amerikanischen Bevölkerung und im Kongress regte sich Widerstand, unter anderem wegen Sicherheitsbedenken gegenüber möglichen Agent:innen, die eingeschleust werden könnten. Die US-Regierung war zudem vom Kongress an Aufnahmekoten (festgesetzt im McCarran–Walter Act 1952) gebunden, die sie jedoch mit dem Verweis auf das öffentliche Interesse zu umgehen verstand. Dennoch erfolgte auch in den USA die Aufnahme und Integration von ungarischen Flüchtlingen in erster Linie über ihre ökonomische Nützlichkeit und den herrschenden Arbeitskräftebedarf im Nachkriegsboom.<sup>282</sup>

Grundsätzlich gestaltete sich die Aufnahme außerhalb Österreichs trotz der raschen Weiterreise nicht immer konfliktfrei beziehungsweise nach den Vorstellungen der ungarischen Flüchtlinge. So machten es die Regelungen der USA den osteuropäischen Flüchtlingen nicht einfach, dauerhafte Aufnahme zu finden. Auch wurden viele in den Aufnahmeländern wieder in Flüchtlingslagern untergebracht, wie etwa die Beispiele USA und Großbritannien zeigen.<sup>283</sup> In den USA erfolgte die Registrierung, Überprüfung und

<sup>278</sup> ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt. 404, Zl. 791.815-Pol/56, Besprechung des Flüchtlingsproblems anlässlich des bevorstehenden Besuches des amerikanischen Vizepräsidenten Nixon. 12. Dezember 1956.

<sup>279</sup> Vgl. Vizepräsident Nixon im Burgenland, in: Burgenländische Freiheit, 6. Jänner 1957, 3; Gellman, President, 354.

<sup>280</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt. 404, Zl. 791.705-Pol/56, Besuch des Vizepräsidenten der USA Nixon in Wien, 11. Dezember 1956.

<sup>281</sup> Vgl. Gellman, The President, 354.

<sup>282</sup> Vgl. Loescher/Scanlan, Calculated Kindness, 49–60; Gellman, President, 348–359; Gatrell, Flüchtlinge, 58f.; Zahra, The Great Departure, 238; ausführlich zum Hilfseinsatz der USA in Österreich und zur Aufnahme ungarischer Flüchtlinge in den USA siehe Porter, Benevolent Empire, 128–180.

<sup>283</sup> Auf die unterschiedlichen Aufnahmekonditionen kann an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden; als Auswahlliteratur siehe hierzu beispielsweise für Großbritannien: Becky Taylor, Refugees in Twentieth-Century Britain. A History, Cambridge 2021, 104–148; für Kanada: Christopher Adam, The 1956–1957 Hungarian Refugee Crisis and the Role of the Canadian Press in Opening the Doors to Asylum Seekers, in: Jan Jansen/Simone Lässig (Hg.), Refugee Crises, 1945–2000. Political and Societal Responses in International Comparison, Cambridge 2020, 157–180; für die Schweiz: Gusztáv D. Kecskés, Die Aufnahme der 1956er Flüchtlinge aus Ungarn in der Schweiz in interna-

medizinischen Untersuchungen sowie Erstunterbringung am Militärstützpunkt Camp Kilmer, der in den USA und hier insbesondere unter den ungarischen Einwanderern synonym für die Flucht aus Ungarn 1956 stand.<sup>284</sup>

Zweitens, fürchtete der »Westen« eine destabilisierende Wirkung auf Österreich, wenn die Flüchtlinge sich zu lange hier aufhalten würden, in einem Land unmittelbar an der Grenze zum »Eisernen Vorgang«,<sup>285</sup> das erst ein Jahr zuvor seine Unabhängigkeit wiedererlangt hatte.<sup>286</sup> Dieser Angst leistete durchaus die Bundesregierung selbst Vorschub, indem es gegenüber dem UNHCR und dann vor dem UNREF *Executive Committee* auf politische Gefahren und Auswirkungen auf die Stabilität Österreichs hinwies, wenn das Problem der ungarischen Fluchtbewegung nicht rasch gelöst werden würde.<sup>287</sup> Dieses Ansicht wurde wiederum von Hilfsorganisationen wie dem *World Council of Churches* unterstützt, der argumentierte, dass mehr als 60.000 Flüchtlinge in Österreich schnell ein Sicherheitsproblem auslösen würden.<sup>288</sup>

Eine dritte Begründung liegt dem großen Arbeitskräftebedarf potenzieller Aufnahmeländer aufgrund der erstarkenden Nachkriegswirtschaft zugrunde. In einer Phase wirtschaftlicher Hochkonjunktur, suchten zahlreiche Firmen nach Arbeitskräften und fanden diese auch unter ungarischen Flüchtlingen.<sup>289</sup> Dabei vermischten sich allerdings ideologische und ökonomische Interessen. Nach dem Zweiten Weltkrieg und bis Ende der 1950er Jahre sahen Regierungen wie Hilfsorganisationen Arbeit als Mittel zur Erlangung von Unabhängigkeit und als wesentliche Voraussetzung zur Emigration. Mit der Auswanderung wollte die internationale Staatengemeinschaft zudem der vermeintlichen »Überbevölkerung« in Europa, die als Grund für das Erstarken linker Kräfte insbesondere des Kommunismus und generell politischer Spannungen am Kontinent ausgemacht wurde, entgegenwirken. Durch die Auswanderung als Arbeitskräfte konnte beiden Herausforderungen, also dem Arbeitskräftebedarf und der Angst vor politischen

---

tionaler Perspektive, in: *Itinera. Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte* (2007) 42, 69–96; für Irland: Vera Sheridan, *Suitable Strangers: The Hungarian Revolution, a Hunger Strike, and Ireland's First Refugee Camp* (Irish Culture, Memory, Place), Indiana 2023.

284 Siehe zur Rolle und Bedeutung des Camps Kilmer: Niessen, Hungarian Refugees; National Archives at College Park, MD, RG 59 General Records of the Department of State, Bureau of Security and Consular Affairs, Office of Refugee and Migration Affairs, Program Files, 1953–1957, Lyford's General Correspondence File 1956–1957 to Hungarian Plans of RRP [Refugee Relief Program], A1 5495, Box 8, File: Hungarian Phase of RRP, Camp Kilmer Reception Centre.

285 Vgl. Knoll, Flucht, 48.

286 Vgl. Loescher, UNHCR, 84; Comte, Waging, 463, 477–480; Papadopoulos/Kourachanis, Overall European, 181.

287 Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.27, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 13.

288 National Archives at College Park, MD, RG: 469, Records of the US Foreign Assistance Agencies, 1948–1961, Office of the Director, subject files relating primarily to Hungarian refugees, 1956–1961, escapee committee to Hungarian refugee relief program approvals, P 216, box 3: loose-unfiled papers – Hungarian refugee relief ICEM, file: Hungarian refugee relief voluntary agencies, World Council of Churches, 23 December 1957.

289 Vgl. Kecskés, Geschichte, 51; Georgi, Managing Migration, 73; Loescher, UNHCR, 87.

Spannungen, gleichermaßen begegnet werden.<sup>290</sup> Dementsprechend beliebt waren bei der Ausreise gesunde Personen im arbeitsfähigen Alter. Frauen, insbesondere Alleinerziehende, Kinder, Ältere und kranke Personen, wie damals an der weit verbreiteten Tuberkulose Erkrankte, waren hingegen deutlich weniger willkommen. Wer für die Auswanderung in Frage kam, wurde in teils langwierigen Prüfungsprozessen und Gesundheitschecks der potenziellen Aufnahmeländer, die vor der Abreise abgewickelt wurden, festgestellt. Dieser Prozess sorgte oft für Verzögerungen bei der Ausreise der Flüchtlinge.<sup>291</sup> Bereits am 13. November 1956 prangerte Innenminister Helmer vor dem Ministerrat bei seinen Ausführungen zur Flüchtlings situation in Österreich die oft komplizierten Formalitäten und die Fokussierung der Aufnahmeländer auf potenzielle Arbeitskräfte an.<sup>292</sup> Belgien etwa werbe nur männliche Jugendliche und Erwachsene an, damit sie in den Bergwerken arbeiten konnten. Frankreich hingegen suche, laut Helmer, neue Mitglieder für die Fremdenlegion.<sup>293</sup> Im *Aide Mémoire* vom 14. November 1956 verwies die österreichische Bundesregierung deshalb darauf, dass »eine Übernahme von Flüchtlingen nach vorheriger Überprüfung ihrer menschlichen und wirtschaftlichen Eignung, wie auch eine Übernahme nach bestimmten Alter- oder Personengruppen keine wirksame Unterstützung darstellt.«<sup>294</sup> Dass die Auswahl der Auswandernden nicht nach politischen, fachlichen Qualifikationen oder dem Gesundheitszustand ablaufen dürfe, sondern ausschließlich auf Basis von Zahlen und Familienkonstellationen, betonte schließlich Innenminister Helmer erneut vor dem UNREF *Executive Committee* Ende Januar 1957.<sup>295</sup> Auch sein Parteikollege Bruno Kreisky kritisierte die Gesundheitsüberprüfungen bei der Aufnahme als zu zeitaufwendig, um Österreich eine effektive Hilfe zu leisten.<sup>296</sup>

Auf die Auswahlprozedere der einzelnen Länder nahm auch der ICEM keinen Einfluss. Nach den Prinzipien des ICEMs entschieden die Einwanderungsländer selbst, wen sie aufnehmen wollten. In Abstimmung mit den potenziellen Aufnahmeländern erhob der ICEM jedoch verschiedene Daten, wie Qualifikationen und den Gesundheitszustand jener Flüchtlinge, die sich zur Ausreise entschlossen hatten.<sup>297</sup> Damit unterstützte das ICEM durchaus die auf Leistungsfähigkeit ausgerichtete globale Flüchtlingspolitik jener Zeit. Die fertigen Anträge wurden den Auswahlkommissionen der Aufnahmeländer vorgelegt. Aufgabe des ICEMs war es folglich die Unterlagen für die Einwanderungs-

<sup>290</sup> Vgl. Zahra, *The Great Departure*, 181–215.

<sup>291</sup> Vgl. Philipp Ther, *Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa*, Berlin 2017, 238.

<sup>292</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerrates am 13. November 1956.

<sup>293</sup> Vgl. ebd.

<sup>294</sup> ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3a-3c), Kt. 403a, GZ. 520.420-Pol/56, Maßnahmen der österr. Bundesregierung zur Meisterung des Flüchtlingsproblems, 14. November 1956.

<sup>295</sup> Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.27, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 14.

<sup>296</sup> Vgl. Das Flüchtlingsproblem übersteigt unsere Kräfte, in: *Arbeiter-Zeitung*, 23. November 1957, 1.

<sup>297</sup> Vgl. Kecskés, Refugee transport, 16–18.

kommissionen vorzubereiten, ihnen zu assistieren und dann die Ausreise zu planen.<sup>298</sup> Für jene, denen die Weiterreise genehmigt wurde, organisierte das ICEM die Reise per Bus, Bahn, Schiff oder Flugzeug und empfing die Personen in der neuen Heimat. Auch übernahmen sie sofern nötig die Reisekosten, wenn hierfür keine anderen Mittel zur Verfügung standen.<sup>299</sup> Dabei gestaltete sich insbesondere die Ausreise per Schiff nach Australien als schwierig, da auf Grund eines anderen wichtigen geopolitischen Ereignisses im Spätherbst 1956, der Suez-Krise, der Suez-Kanal gesperrt war.<sup>300</sup>

Trotz des raschen Einsatzes internationaler Hilfe und der Organisation der Weiterreise von November bis Jahresende 1956, der österreichischen Bundesregierung ging die Ausreise deutlich zu schleppend und in einem unzureichenden Ausmaß voran. Dies prangerten Diplomaten und Mitarbeiter:innen des Außenministeriums wiederholt bei Hilfsorganisationen, wie dem UNHCR oder dem ICEM, oder bei Vertreter:innen diverser Regierungen im Laufe des Novembers und Dezembers 1956 an.<sup>301</sup>

Ungeachtet der bereits eingesetzten Weiterreise war die Situation in Österreich auch zu Beginn des Jahres 1957 im Bereich der Flüchtlingsbetreuung angespannt und stellte die Bundesregierung zusehends vor Herausforderungen. Immer noch hielten sich zu Beginn des Jahres 1957 69.684 ungarische Neuflüchtlinge in Österreich auf.<sup>302</sup> Hinzu kamen 39.787 Geflüchtete, die bereits vor den Ereignissen im Spätherbst 1956 in Österreich lebten, und rund 79.700 volksdeutsche Flüchtlinge.<sup>303</sup> Damit waren auch die eilig errichteten und bereits bestehenden Flüchtlingslager nach wie vor überlastet und die Lage in Österreich blieb weiterhin angespannt.<sup>304</sup> Anfang 1957 kam zudem die Ausreise der Ungarn-Flüchtling ins Stocken. Die organisierten »Transporte« des ICEMs gingen zurück,

---

298 Vgl. Georgi, Managing Migration, 73.

299 Vgl. ebd.; Carlin, Refugee Connection, 49f.

300 Vgl. Ioannis Limnios-Sekeris, The Intergovernmental Committee for European Migration and the Transport Business (1952–1960), in: Venturas, International, 127–142, hier 139f.; Kecskés, Refugee transport, 11; ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000–791.999), Kt. 404, Zl. 791.060, Berichtigung zur Funkdepesche aus Canberra, 28. November 1956; zum »Krisenjahr« 1956 und den Zusammenhängen zwischen Suez-Krise und Ungarn 1956 siehe Simon Hall, 1956. The World in Revolt, London 2016; Luciano Canfora, Zeitwende 1956. Entstalinisierung, Suez-Krise, Ungarn-Aufstand, Köln 2012.

301 Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000–791.999), Kt. 404, Zl. 791.565-RES/56, Ständige Delegation Österreichs beim Europäischen Büro der Vereinten Nationen an BKA/AA, Flüchtlinge aus Ungarn, 29. November 1956; ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000–791.999), Kt. 404, Zl. 791.080-RES/56, Appel an die britische Regierung wegen dringender Flüchtlingshilfe, 22. November 1956; der Karton ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000–791.999), Kt. 404 enthält umfangreiche Korrespondenz über Hilfs- und Aufnahmeangebote unter anderem von Schweden, Dänemark, der Schweiz, Belgien, Großbritannien, den USA, Kanada und Brasilien.

302 Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

303 Vgl. ebd.

304 Vgl. ebd.

da die Geldmittel für das Ungarn-Programm nahezu aufgebraucht waren.<sup>305</sup> Zudem waren die Aufnahmekoten vieler Staaten bereits ausgeschöpft.<sup>306</sup> Dies kritisierte dann das österreichische Innenministerium Anfang 1957.<sup>307</sup> Das Ministerium vertrat die Position, dass Österreich ein Rechte habe, von Staaten zu verlangen, Flüchtlinge nach »ihrer Leistungsfähigkeit gemessenen Quoten aufzunehmen und daneben sofort nach den gleichen Grundsätzen Geld für die Abgeltung der Österreich aus der Versorgung der Flüchtlinge erwachsenen Kosten auf[zu]bringen.«<sup>308</sup> Das Land wolle nicht die Hauptlast des »Flüchtlingsproblems«<sup>309</sup> tragen und müsse darauf bestehen, dass »alle Mitglieder der freien Welt in der gleichen Weise ihre Pflicht erfüllen.«<sup>310</sup> Besonderes deutlich vertrat Innenminister Helmer diese Ansichten auf internationaler Bühne bei der Sitzung des UNREF *Executive Committees* in Genf am 29. Jänner 1957. Seine Kritik galt in erster Linie der nach österreichischer Auffassung unzureichenden internationalen Hilfe zur Bewältigung der Auswirkungen der Fluchtbewegung nach Österreich.<sup>311</sup> Obwohl viel für ungarische Flüchtlinge und Österreich getan worden wäre, die Situation sei mit Nichten gelöst, so Helmer in seinem Statement.<sup>312</sup> Die Lösung bedürfe der Unterstützung der gesamten »freien Welt« und könne keine alleinige Angelegenheit Österreichs sein, das nur auf Grund seiner geographischen Lage in die Situation kam, die Hauptlast der Fluchtbewegung zu tragen:

»The Austrian Federal government did not agree that Austria was doomed, by virtue of its geographical situation, to bear the main burden of the Hungarian refugee problem. It was incompatible with Austrian feelings to have to beg to enable it to discharge a duty which was incumbent on all free nations. Concern for the fate of the Hungarian refugees was a matter for the entire free world. All those who, having confidence in the free world, wished to begin a new life there, must be helped to do so.«<sup>313</sup>

Helmer richtete einen dringenden Appell an alle Länder, endlich ausreichend Aufnahmestätte zur Verfügung zu stellen. Nur sehr wenig Staaten hätten bis jetzt ihre Möglichkeiten

<sup>305</sup> Vgl. Hallam Tuck to Tacy Voorhees, Subject: ICEM, abgedruckt in: W. Hallam Tuck/Carl A. Hardigg, Report on survey of Hungarian refugee relief problems in Austria, 15 January 1957 gefunden in UN Library & Archives Geneva.

<sup>306</sup> Vgl. Murber, Ungarnflüchtlinge, 357.

<sup>307</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>308</sup> Ebd.

<sup>309</sup> Ebd.

<sup>310</sup> Ebd.

<sup>311</sup> Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.27, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, Helmers Statement 9–14; ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol., 1957, Flüchtlinge (1–15/1), Kt. 433, GZ. 216.084-Pol/57, Rede des Herren Bundesministers Helmer vor dem Exekutivkomitee der Flüchtlingshilfe der VN in Genf, 20. Jänner 1957.

<sup>312</sup> Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.27, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 11.

<sup>313</sup> Ebd., 11.

ten bei der Aufnahme voll ausgeschöpft, wie Helmer kritisierte.<sup>314</sup> Er insistierte, dass alle Länder der »freien Welt« Flüchtlinge gemäß ihren tatsächlich vorhandenen Ressourcen aufnehmen müssten und dass rasch finanzielle Mittel bereitgestellt werden sollten, um Österreich für die Versorgung der Geflüchteten zu entschädigen.<sup>315</sup> Für Helmer bestand kein Zweifel daran, dass Österreich nicht in der Lage war, allein als Erstasylland die finanziellen und organisatorischen Herausforderungen zu meistern.<sup>316</sup> Ohne Unterstützung könnte es ferner nicht den moralischen und humanitären Verpflichtungen gegenüber den Geflüchteten nachkommen, welche die Regierung bei der Gewährung von Asyl als Verantwortung entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention und den demokratischen Verpflichtungen sah.<sup>317</sup> Der Innenminister war es nach eigenen Bekundungen jedoch leid, ständig um internationale Hilfe betteln zu müssen:

»To be frank, Austria was utterly weary of having to ask for, beg for haggle over every dollar, and over the acceptance of every single refugee, in addition to running the risk of having to take back some of the refugees already accepted by other countries.«<sup>318</sup>

Die zum *Executive Committee* gehörenden Staaten, wie Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, den USA, Brasilien, Venezuela, Italien, Australien, Israel, die Schweiz, Frankreich oder Großbritannien, drückten ihr Verständnis für Helmers Position aus und würdigten Österreichs Engagement. Gleichzeitig verwiesen sie aber auch auf die eigenen Leistungen hinsichtlich Aufnahme, Lieferung von Hilfsgütern und finanzieller Unterstützung, die sie für ungarische Flüchtlinge bereits erbracht hatten.<sup>319</sup>

Dennoch zeigte der Appell Wirkung. Die Geldmittel des ICEMs wurde aufgestockt und die Organisation der Weiterreise konnte weitergehen. Zu den 93.148 ungarischen Flüchtlingen, die mit Hilfe des ICEMs und anderen Abkommen und Organisationen (zum Beispiel *National Catholic Welfare Conference, World Council of Churches*) 1956 von Österreich aus weitergereist waren, kamen 1957 weitere 60.591 Personen hinzu.<sup>320</sup> Der Großteil schaffte die Emigration mit Hilfe des ICEMs, das 1957 52.828 Personen betreute.<sup>321</sup> Der Rest der Weiterreisen wurde von anderen Hilfsorganisationen, der

<sup>314</sup> Ebd., 12.

<sup>315</sup> Ebd., 14f.

<sup>316</sup> Ebd., 14.

<sup>317</sup> Ebd., 12.

<sup>318</sup> Ebd., 12.

<sup>319</sup> Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.27, 26 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 14f.; UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.28, 29 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 6–23; UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/60, 11 February 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Report on the 4<sup>th</sup> Session of the UNREF Executive Committee (Geneva, 29 January–4 February 1957), 13–15.

<sup>320</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>321</sup> Vgl. ebd.

Bundesregierung oder vom Einwanderungsland selbst organisiert und finanziert.<sup>322</sup> Alles in allem reisten von den rund 180.000 Personen, die im Spätherbst 1956 aus Ungarn nach Österreich flüchteten, zwischen dem 23. Oktober 1956 und dem 31. Dezember 1957 153.739 Ungar:innen weiter und fanden Aufnahme in einem anderen Land.<sup>323</sup> Insgesamt 137.606 Geflüchtete wurden vom 7. November 1956 bis zum 31. Dezember 1957 vom ICEM betreut.<sup>324</sup> Als die wichtigsten Aufnahmeländer fungierten bis Jahresende 1957 die USA (35.026 Personen), Kanada (24.525 Personen), Großbritannien (20.590 Personen), die Bundesrepublik Deutschland (14.270 Personen), Schweiz (11.962 Personen), Frankreich (10.232 Personen) und Australien (9.423 Personen).<sup>325</sup> Bis August 1959 wanderten nach Angaben des ICEMs insgesamt 161.804 ungarische Flüchtlinge aus Österreich wieder aus.<sup>326</sup> Langfristig blieben folglich nur wenige dauerhaft in Österreich und die von der österreichischen Regierung nachdrücklich eingeforderte Aufnahme in anderen Ländern war erfolgreich.

Die Forcierung der Auswanderung auf der einen Seite, aber auch das Interesse der ungarischen Flüchtlinge an der Weiterreise gingen Hand in Hand. Sehr zur Freude der österreichischen Bundesregierung wollte der größte Teil der Ungar:innen gar nicht in Österreich bleiben, sondern suchten rasch Möglichkeiten das Land wieder zu verlassen.<sup>327</sup> Nach Informationen des Innenministeriums wollten 90,9 Prozent aller registrierter ungarischen Flüchtlinge auswandern. Dabei strebte der größte Teil (rund 86 Prozent) an, nach Übersee und insbesondere in die USA. zu gehen.<sup>328</sup>

## 2.5 Streitfall Repartierung nach Ungarn

Ungarische Flüchtlinge reisten jedoch nicht nur aus Österreich weiter, einige kehrten auch wieder nach Ungarn zurück. Die ersten Repatriierungen von Ungar:innen fanden schon im November und Dezember 1956 statt. Insgesamt kehrten in diesen beiden Monaten 1.508 Ungar:innen in ihre Heimat zurück.<sup>329</sup> Die meisten unter ihnen waren vor der Niederschlagung der Proteste am 4. November 1956 nach Österreich gekommen, da sie als Angehörige der kommunistischen Partei und der ÁVH Angst vor Repressalien im Zuge der Demonstrationen hatten. Nach der Niederschlagung der Revolution wollten sie nun wieder zurück nach Ungarn.<sup>330</sup> 1957 kehrten weitere 5.694 Personen nach Ungarn zurück. Gesamt traten zwischen dem 23. Oktober 1956 und dem 31. Dezember 1956 7.202

322 Vgl. ebd.

323 Vgl. ebd.

324 Vgl. ebd.

325 Vgl. UNHCR-Archive, 20/HU/AUS [2] Statistics – Hungarian Refugees [in Austria] 1957–1961, ICEM, Status Report Hungarian Refugee Situation in Austria.

326 Vgl. ebd., Kecskés, Geschichte, 46f.

327 Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

328 Vgl. ebd.

329 Vgl. ebd.

330 Vgl. ebd.

ungarische Flüchtlinge die Rückreise an.<sup>331</sup> Nicht eingerechnet sind hier freilich jene Personen, die ohne Meldung an die österreichischen Behörden über die »grüne« Grenze zurückkehrten. Genaue Zahlen sind hier unbekannt.<sup>332</sup> Ungarischen Informationen zufolge kamen gar zwischen 11.447 (Angabe des Ungarischen Statistischen Zentralamts) und 11.883 (Angabe des ungarischen Flüchtlingshilfsdiensts) zurück nach Ungarn.<sup>333</sup>

Allerdings war die Rückkehr ungarischer Flüchtlinge von Beginn an politisch heikel und verursachte politische Spannungen zwischen den Nachbarstaaten.<sup>334</sup> Die ungarische Regierung machte sich bereits im November 1956 für die Heimkehr ungarischer Flüchtlinge stark und setzte eine Repatriierungskommission, bestehend aus Vertreter:innen der ungarischen Gesandtschaft in Wien und der ungarischen Regierung, ein. Die Kommission wollte direkt in den Flüchtlingslagern operieren und dort Repatriierungs-willige unterstützen.<sup>335</sup> Um Ungar:innen zur Rückkehr zu bewegen, wurde ihnen eine Amnestie für den illegalen Grenzübertritt zugesagt, womit sie straffrei nach Ungarn zurückkehren konnten.<sup>336</sup> Die österreichische Bundesregierung befürwortete zwar grund-sätzlich die Rückkehr, da dies wieder eine Entlastung der Situation vor Ort bringen würde, war jedoch entschieden gegen eine rein ungarisch besetzte Kommission, die in den Flüchtlingslagern aktiv werden würde. Die Befürchtung war, dass es zu Ausschreitun-gen in den Lagern kommen könnte, wenn eine Kommission bestehend aus Mitgliedern des ungarischen Regimes in den Unterkünften auftauchen würden, und dass die unga-rische Führung Druck auf die Geflüchteten ausüben könnte.<sup>337</sup> Zudem war die Bundes-regierung auf ihren guten internationalen Ruf bedacht, den sie beim unkontrollierten Wirken ungarischer Vertreter:innen gegenüber Flüchtlingen gefährdet sah. Durch eine rein ungarisch besetzte Kommission in den Flüchtlingslagern könne schließlich der Ein-druck entstehen, die österreichischen Behörden würden Ungar:innen dem kommunisti-schen Regime ausliefern. Und genau diesen Eindruck wollte die Regierung mit Blick auf das neu gewonnene internationale Ansehen nicht erwecken.<sup>338</sup> Aus diesem Grund muss-ten alle Rückkehrenden eine schriftliche Erklärung unterzeichnen, welche die freiwillige Rückkehr bestätigte.<sup>339</sup> Die ungarische Regierung bezichtigte daraufhin Österreich, Un-gar:innen nicht ausreichend über die Amnestie und Rückkehrmöglichkeiten zu infor-mieren und prangerte an, dass andere Staaten, insbesondere ausländische Auswande-rungskommissionen, sehr wohl Zugang zu den Flüchtlingslagern hätten.<sup>340</sup>

Um den diplomatischen Disput zwischen Österreich und Ungarn zu lösen, setzte die österreichische Regierung erneut auf den UNHCR. Damit sollte das Problem internatio-nalisiert werden.<sup>341</sup> Es wurde eine Repatriierungskommission eingesetzt, die nun aus ei-

<sup>331</sup> Vgl. ebd.

<sup>332</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 149; Schließleder, Zahlenbild, 148f.

<sup>333</sup> Vgl. Murber, Ungarnflüchtlinge, 366.

<sup>334</sup> Vgl. Lynn, Hungary, 180.

<sup>335</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 145f.

<sup>336</sup> Vgl. Murber, Ungarnflüchtlinge, 362f.

<sup>337</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 146f.

<sup>338</sup> Vgl. ebd., 146.

<sup>339</sup> Vgl. ebd., 147.

<sup>340</sup> Vgl. ebd., 146.

<sup>341</sup> Vgl. UNHCR-Archiv, 21/6/AUS Repatriation – Hungarian Refugees – Austria [2] [6–1958/6-1961].

ner bevollmächtigen Person aus Ungarn und Österreichs sowie des UNHCRs bestand.<sup>342</sup> Die Kommission nahm im Jänner 1957 die Arbeit auf. Jeder Flüchtling hat das Recht vor ihr zu erscheinen, wenn er oder sie plante, nach Ungarn zurückzukehren. Flüchtlinge, die sich zur Repatriierung entschlossen, wurden in Österreich in einem eigenen Quartieren untergebracht.<sup>343</sup>

Ein besonderer Streitfall bildete die Rückkehr von unter 18-jährigen unbegleiteten ungarischen Flüchtlingen.<sup>344</sup> Die österreichischen Behörden waren darauf bedacht, die freie Entscheidung der unter 18-jährigen zu respektieren und behinderten, entgegen anderslautender Behauptung von ungarischer Seite, nicht deren freiwillige Rückkehr.<sup>345</sup> Die ungarische Seite prangerte an, die Jugendlichen seien aus reiner Abenteuerlust geflohen und würden nun in den Flüchtlingslagern ohne die Eltern eine schwere Zeit durchmachen. Ihre rasche Rückkehr wäre folglich im Sinne aller.<sup>346</sup> Strittig war vor allem die Altersgrenze. Ungarn betrachte alle unter 18-Jährige als minderjährig, Österreich nur jene unter 14 Jahren. Bei allen über 14 Jahren wurde von den österreichischen Behörden durchaus politische Motive für die Flucht angenommen und sie ließen sie deshalb selbst über ihre Zukunft entscheiden. Bei den unter 14-Jährigen wurde eine Repatriierung nur mit Zustimmung der Eltern und des Kindes nach einer individuellen Prüfung im Innenministerium und nach Rücksprache mit dem UNHCR durchgeführt. Jene Fälle von Jugendlichen, welche die Kriterien eines politischen Flüchtlings erfüllten, wurden nicht repatriiert.<sup>347</sup> Zudem bestanden die österreichischen Behörden mit Rückhalt des UNHCRs darauf, dass ungarische Eltern nach Österreich kämen und hier ihren Wunsch nach Rückholung der Kinder persönlich kundtun. Diese Reisen wurden von den ungarischen Behörden in den allermeisten Fällen jedoch nicht genehmigt.<sup>348</sup> Österreich lehnte wiederum die Übermittlung von Listen der sich in Österreich aufhaltenden Jugendlichen an die ungarischen Behörden ab.<sup>349</sup>

In der Frage der Repatriierung von Jugendlichen und Kindern setzte die Bundesregierung neben dem UNHCR zunächst auch auf die Hilfe des IKRKs. Das Komitee versuchte, sich insbesondere im Bereich der Familienzusammenführung zu engagieren und schlug hier die Strategie vor, dass die Zusammenführung jeweils am Aufenthaltsort des Familieneroberhaupts stattfinden sollte. Das IKRK wollte zwar die freiwillige Aus- und Rückreise unterstützen, dies wünschte allerdings die ungarische Führung nicht, da sie ausschließlich Wert auf die Rückkehr der Jugendlichen nach Ungarn legte. Eine Kontrollfunktion des IKRK lehnte das Regime in Budapest ebenso ab. Damit konnte das IKRK nicht anders, als aus dem Prozess der Repatriierung auszuscheiden.<sup>350</sup> Eine alle Seiten zufriedenstellende Lösung wurde im Rahmen der Rückkehr von Kindern und Jugendlichen nicht

<sup>342</sup> Vgl. Murber, Ungarnflüchtlinge, 363.

<sup>343</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 147f.

<sup>344</sup> Vgl. ebd., 152.

<sup>345</sup> Vgl. ebd., 153; Engelke, Aufnahme, 11.

<sup>346</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 152, 154.

<sup>347</sup> Vgl. ebd., 154.

<sup>348</sup> Vgl. ebd., 155.

<sup>349</sup> Vgl. ebd.

<sup>350</sup> Vgl. Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Bericht, 35f.; Perret/Bugnion, De Budapest, 76f.

gefunden, vielmehr war es ein ständiges Hin und Her auf diplomatischer und organisatorischer Ebene.<sup>351</sup>

Das Streitthema Repartierung fand seinen Weg bis zum UNREF *Executive Committee* am 29. Februar 1957 in Genf. Dort behauptete der Vertreter der ungarischen Delegation mit Beobachterstatus, der UNHCR, Österreich und andere »westlichen« Staaten würden die Rückkehr von Ungar:innen behindern.<sup>352</sup> Dabei prangerten sie auch vermeintliche Gerüchte an, wonach ungarische Flüchtlinge für schwere Arbeit eingesetzt werden würden.<sup>353</sup> Der Vertreter Ungarns forderte zudem den UNHCR auf, sich ausschließlich auf die Rückkehr von Geflüchteten zu konzentrieren, jedoch dem Ressettlement keine Aufmerksamkeit zu schenken.<sup>354</sup> Auf internationalem Parkett macht das ungarische Regime und seine Verbündeten propagandistisch Stimmung gegen Österreich und die Aufnahme im »Westen«.<sup>355</sup>

Wenig überraschend war die österreichische Seite nicht unbedingt zufrieden mit dem Umstand, dass sich der Prozess um die Rückkehr derartig kompliziert gestaltete. Wie in allen Fragen des Umgangs mit Geflüchteten schwankte die Bundesregierung auch hier zwischen dem internationalen Ansehen und der raschen Ausreise der Flüchtlinge.<sup>356</sup> Der Staatssekretär im Innenministerium Franz Grubhofer (1914–1970, ÖVP) drängte deshalb spätestens im September 1957 darauf, die Repartierung zu beschleunigen, um eine dauerhafte Entlastung Österreichs zu sichern. Ebenso wie Außenminister Leopold Figl forderte er eine Verlängerung der ungarischen Amnestie-Regelungen.<sup>357</sup> Zudem beharrten österreichische Behörden darauf, dass Ungarn auch straffällig gewordenen Flüchtlinge zurücknehmen müsse. Doch dies lehnte Budapest ab. Trotz dem nach außen deutlich kommunizierten Wunsch nach Rückkehr der ungarischen Staatsbürger:innen, kontrollierten die ungarischen Behörden die Rückkehrer:innen genau und genehmigten nicht alle Verfahren. Gerade Flüchtlinge mit einer strafrechtlichen Vergangenheit nach ungarischem Recht, die unter anderem während der Revolution aus den Gefängnissen entlassen wurden, hatten oft nur geringe Chancen auf Genehmigung der Heimreise.<sup>358</sup>

Auch wenn international nicht das Bild entstehen sollte, dass Österreich Flüchtlinge ausliefern würde, verband die Bundesregierung mit der Repartierung trotzdem die Hoffnung, dass nur wenige ungarische Flüchtlinge im Land bleiben würden.<sup>359</sup> Dass die Frage der Weiterreise und der Repartierung 1957 für die Bundesregierung deutlich an Wichtigkeit gewann, lässt sich auch mit dem Stimmungswandel innerhalb der österreichischen Bevölkerung erklären.

<sup>351</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 153–155.

<sup>352</sup> Vgl. UN Library & Archives Geneva, United Nations General Assembly, A/AC.79/SR.28, 29 April 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, Summary Record of the 27<sup>th</sup> Meeting, Palais des Nations, Geneva, 29 January 1957, 24.

<sup>353</sup> Vgl. ebd.

<sup>354</sup> Vgl. ebd.

<sup>355</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 150f.

<sup>356</sup> Vgl. ebd., 156–158.

<sup>357</sup> Vgl. ebd., 157.

<sup>358</sup> Vgl. ebd., 156, 158.

<sup>359</sup> Vgl. ebd., 156–158.

## 2.6 Der öffentliche Stimmungswandel

Zu Beginn der Fluchtbewegung war die Stimmung gegenüber geflüchteten Ungar:innen ausgesprochen positiv. Dies zeigte sich beispielsweise an der Hilfsbereitschaft der lokalen burgenländischen Bevölkerung, als die ersten Flüchtlinge das Bundesland erreichten, aber auch in der Spendenbereitschaft innerhalb der gesamten österreichischen Bevölkerung. Diese setzte bereits vor der Niederschlagung der Revolution durch sowjetische Truppen ein und galt zunächst der Bereitstellung von Hilfsgütern für die ungarische Bevölkerung in Ungarn. Nachdem die ersten Nachrichten und Bilder der sich auflehnnenden ungarischen Bevölkerung Wien erreichten, war die Resonanz auf die von Hilfsorganisationen, wie *Volkshilfe*, Rotes Kreuz oder *Caritas* gestarteten Spendenaufrufe für Sach- und Geldspenden groß.<sup>360</sup> Teils musste das ÖRK sogar die Polizei um Hilfe bitten, um die zahlreichen Menschen bei der Spendenabgabe zu koordinieren.<sup>361</sup> Unermüdlich gingen Hilfstransporte per Bus, Bahn und Flugzeug internationaler oder lokaler Hilfsorganisationen, allen voran dem IKRK, das den Hilfseinsatz organisierte, über die österreichisch-ungarische Grenze.<sup>362</sup> Als Anfang November die Flucht nach Österreich zunahm, schloss sich auch die Bundesregierung den Spendenaufrufen an und eröffnete ein eigenes Bankkonto für diesen Zweck.<sup>363</sup> Diese wurde auch von unterstützenden Staaten zur Übermittlung von Hilfgeldern verwendet. Unter anderem überwiesen die USA 500.000 US-Dollar, was damals 12,9 Millionen Schilling (rund 7 Millionen Euro) entsprach.<sup>364</sup>

Die positive Resonanz auf die Hilfsaufrufe fußte auf den antikommunistischen und antisowjetischen Ressentiments, welche ein inhärenter Bestandteil einer nach 1945 neu entstandenen österreichischen Identität wurden.<sup>365</sup> Die österreichische Bevölkerung solidarisierte sich zunächst mit den als »Freiheitskämpfer:innen« angesehenen Ungar:innen.<sup>366</sup> Diese negative Grundhaltung äußerte sich im Herbst 1956 gar in einer teils handgreiflichen Ablehnung der KPÖ. Ihre Parteilokale wurden angegriffen und eine geplante Festveranstaltung zum Jahrestag der russischen Oktoberrevolution 1917 konnte aufgrund der Gegenproteste nicht stattfinden.<sup>367</sup>

<sup>360</sup> Vgl. Gémes, Austria, 55–59; Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Bericht, 13–15; Berichte der Landesverbände des ÖRK, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ der Österreichischen Gesellschaft vom Roten Kreuz (1957) 1, 11–33; Holborn, Unsere große Aktion; Sankt Severin 1956, in: Österreichische Caritas Zeitschrift 9 (1956) 12, 178–181, hier 180; Göhring, Hilfe, 102–116.

<sup>361</sup> Vgl. LV Wien und Niederösterreich, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ der Österreichischen Gesellschaft vom Roten Kreuz (1957) 1, 30–33; hier 30.

<sup>362</sup> Vgl. Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Bericht, 13–15.

<sup>363</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 148, Verhandlungsschrift Nr. 15, Sitzung des Ministerates am 13. November 1956.

<sup>364</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol., 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt 404, Zl. 791.068-Pol/56, Überweisung der 500.000 Dollar-Spende der Vereinigten Staaten (im Weg über das UN-Sekretariat) auf das PSK 6.400 »Flüchtlingshilfe« d. österr. Bundesregierung, 28. November 1956.

<sup>365</sup> Vgl. Rathkolb, paradoxe Republik, 33–35.

<sup>366</sup> Vgl. Murber, Österreich, 32; Zierer, Willkommen, 168f.

<sup>367</sup> Vgl. Maximilian Graf/Sarah Knoll/Ina Markova/Karlo Ruzicic-Kessler, Franz Marek. Ein europäischer Marxist. Die Biografie, Wien/Berlin 2019, 152–154.

Die Hilfsbereitschaft der ersten Tage und Wochen für die ungarischen Bevölkerung gerann schon bald zu einem Mythos, der sich bis heute hält und bei ähnlichen Ereignissen bedient wird.<sup>368</sup> Das Bild der uneingeschränkten Hilfe für Ungar:innen und ungarische Flüchtlinge wird teils noch heute als Beweis für die humanitäre Grundhaltung Österreichs gesehen. Schon die Zeitgenoss:innen nährten dieses Bild. So pries Friedrich Kern in seiner Zusammenstellung über die Bewältigung der Fluchtbewegung 1959 die Geduld und Spendenfreudigkeit der österreichischen Bevölkerung an.<sup>369</sup> Die burgenländische Wochenzeitung *Burgenländische Freiheit* feierte die außerordentliche Hilfsbereitschaft und Bereitschaft zu Spenden.<sup>370</sup>

Doch anderes als es bis heute den Anschein hat, verklang diese uneingeschränkte Hilfsbereitschaft nach einer ersten Anfangseuphorie schnell wieder. Anfang 1957 mehrten sich die kritischen Stimmen in Regierung und Bevölkerung, die fürchteten, die Flüchtlinge könnten sich dauerhaft in Österreich ansiedeln.<sup>371</sup> Dieser Stimmungswandel war mit ein Grund, warum ab 1957 die Weiterreise oder Rückreise der ungarischen Flüchtlinge für die Bundesregierung weiter an Bedeutung gewann.<sup>372</sup>

Eine grundlegende Analyse der Stimmung in Österreich gegenüber ungarischen Flüchtlingen lieferte Brigitta Zierer.<sup>373</sup> Schon Ende November 1956 verbreiteten sich in den österreichischen Medien Meinungen, welche die hohen Kosten für die Betreuung der Geflüchteten und die vermeintlich mangelnde Unterstützung bei der Organisation der Weiterreise, anprangerten – und dass, obwohl im November und Dezember 1956 die Ausreise rasch organisiert wurde und im vollen Gang war. Dennoch nahm die Öffentlichkeit die Flüchtlinge zunehmend als Belastung wahr und kritisierte das Ausbleiben »westlicher« Hilfe.<sup>374</sup> Besonders im Falle der »Ungarn-Krise« steht die Kritik an der zu geringen beziehungsweise nicht vorhanden internationalen Unterstützung, die in den Medien und der Öffentlichkeit kursierte, im drastischen Kontrast zu den tatsächlich erbrachten Leistungen und der Internationalisierung der Hilfe durch die Bundesregierung selbst.

Den Anstoß zur Verschärfung der öffentlichen Diskussion lieferte dann Innenminister Helmer selbst, als er Anfang Jänner 1957 skandierte, dass Flüchtlinge auch Pflichten hätten.<sup>375</sup> Dem Bild der heroischen Kämpfer:innen für die Freiheit wurde nun die Vorstellung von faulen und undankbaren Flüchtlingen gegenübergestellt.<sup>376</sup> Im nachfol-

<sup>368</sup> Vgl. Widder, Burgenland 1956, 15; Bachkönig, Heimat; Haller, Flüchtlingskrise 1956; Fast wie 1956. Die Welt schaut auf uns, BF-Die Burgenland Woche, 23 August 1989, 1–4; Menschlichkeit mit Ablaufdatum, in: Die Presse, 12.06.2015, URL: <https://www.diepresse.com/4753365/fluechtlingskrise-1956-menschlichkeit-mit-ablaufdatum> (04.04.2024).

<sup>369</sup> Vgl. Kern, Österreich, 11.

<sup>370</sup> Vgl. Die Spendenaktion für das ungarische Volk, in: Burgenländische Freiheit, 11. November 1956, 2; Eine Bastion der Freiheit, in: Burgenländische Freiheit, 16. Dezember 1956, 3.

<sup>371</sup> Vgl. Zierer, Willkommen, 169.

<sup>372</sup> Vgl. Kapitel 2.4 Lösung Weiterreise.

<sup>373</sup> Vgl. Zierer, Willkommen, 169–171; dies., politische Flüchtlinge, 42–51.

<sup>374</sup> Vgl. Zierer, Willkommen, 196; Das Flüchtlingsproblem übersteigt unsere Kräfte, in: Arbeiter-Zeitung, 23. November 1957, 1.

<sup>375</sup> Vgl. Zierer, Willkommen, 169.

<sup>376</sup> Vgl. Knoll, Flucht, 48; Rásky, Flüchtlinge.

genden Rechtfertigungsdiskurs in den Medien wurde nun betont, wie viel Österreich bereits für die Flüchtlinge, sowohl für ungarische Flüchtlinge von 1956 als auch für jene, die nach dem Zweiten Weltkrieg kamen, getan habe und das aus diesem Grund die Grenzen des Machbaren langsam erreicht wären.<sup>377</sup> Sukzessive wurde in Frage gestellt, ob es sich bei allen Ungar:innen tatsächlich um politische Flüchtlinge handle und nicht eher um »Wirtschaftsflüchtlinge«, die nur ihre Chancen für ein besseres Leben nutzen würden.<sup>378</sup> Es mehrten sich Stimmen, die ungarische Flüchtlinge als »anspruchsvoll«, »undankbar« oder gar »Parasiten« und »Gesindel« bezeichneten. Zudem wurden Sicherheitsbedenken, dass womöglich politisch »unzuverlässige« oder kriminelle Personen in Österreich bleiben könnten, geäußert.<sup>379</sup>

Dennoch wurden Journalisten und Medien nicht müde zu betonen, dass die Welt auf Österreich schaue und dies eine große Chance wäre, das internationale Ansehen des Landes zu heben. Vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs wurde auch in den österreichischen Medien die Hilfe für Ungarn im Setting eines antisowjetischen Überlegenheitsdiskurses geführt und darüber die Bindung an den »Westen« verdeutlicht.<sup>380</sup> Den ungarischen Flüchtlingen wurde also nur so lange bereitwillig geholfen, so lange die Welt auf Österreich schaute und sie die ihnen zugeschriebene Rolle als dankbare Hilfsempfänger, die rasch in andere Länder weiterreisten, erfüllten. Als sie jedoch vermehrt in Österreich blieben und plötzlich dieselben Bedürfnisse, wie andere in Österreich lebende Personen hatten, oder gar drohten zu Konkurrenten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt zu werden, nahm die anfängliche Hilfsbereitschaft rasant ab.<sup>381</sup> Zu diesem Schluss kamen bereits zeitgenössisch die beiden Psychiater Hans Hoff (1897–1969) und Hans Strotzka (1917–1994) in ihrer Studie über die Betreuung ungarischer Neuflüchtlinge:

»Die überwältigende, emotionale Zuwendung der österreichischen Bevölkerung zu den Flüchtlingen beinhaltete immanent die unbewußte Erwartung, daß diese Menschengruppe das Verhalten armer, hilfloser Kinder zeigen müßte. Wenn das nicht der Fall ist, wenn Flüchtlinge im gleichen Espresso verkehren, im gleichen Geschäft unter Umständen einmal etwas Besseres kaufen, spontan in anderer Weise handeln, als es dieser Rollenerwartung entspricht, so entsteht eine fast gesetzmäßige Aggression.«<sup>382</sup>

Dass Flüchtlinge in erster Linie passive und auf Hilfe angewiesenen Personen waren, wurde als Bild auch von den Hilfsorganisationen verbreitet. Ihre Berichte spiegeln weniger die Erfahrung der Betroffenen wider, sondern sind vielmehr Ausdruck dessen, wie zentral die Unterstützung der Organisationen war.<sup>383</sup> Diese positiven Berichte dienten

<sup>377</sup> Vgl. Liebhart/Pribersky, Brücke oder Bollwerk, 422–426.

<sup>378</sup> Vgl. Ungarische Flüchtlinge arbeiten, in: Arbeiter-Zeitung, 5. Februar 1957, 8.

<sup>379</sup> Vgl. Zierer, Willkommen, 169.

<sup>380</sup> Vgl. ebd., 170.

<sup>381</sup> Vgl. Zierer, Willkommen, 170f.

<sup>382</sup> Vgl. Hoff/Strotzka, psychohygienische Betreuung, 9; weiterführend zur Arbeit der Wiener Psychiatrie für ungarische Flüchtlinge siehe Katja Geiger/Thomas Mayer, Flucht als Problem und Chance in der Wiener Nachkriegsprävention, in: Daniela Angetter et al. (Hg.), Struktur und Netzwerke. Medizin und Wissenschaft in Wien 1848–1955, 669–692, hier 682–690.

<sup>383</sup> Vgl. beispielsweise Holborn, Unsere große Aktion; LV Wien und Niederösterreich, in: Das Rote Kreuz. Offizielles Organ der Österreichischen Gesellschaft vom Roten Kreuz (1957) 1, 30–33.

in erster Linie dazu, Spendengelder zu lukrieren und ihre eigene Notwendigkeit unter Beweis zu stellen. Diese Erkenntnis schließt sich Peter Gatrells Kritik an, dass auch Hilfsorganisationen dazu beitragen, Flüchtlinge als passive, traumatisierte und auf Hilfe angewiesenen Personen zu sehen.<sup>384</sup> Damit standen Flüchtlinge auch im Kontrast zu den entschlossen agierenden Hilfsorganisationen.

## 2.7 Die Integration in Österreich

Prinzipiell hatte sich die österreichische Bundesregierung gegenüber dem UNHCR Anfang 1957 bereit erklärt, rund 30.000 ungarische Flüchtlinge dauerhaft in Österreich aufzunehmen. Mehr waren aufgrund der begrenzten Kapazitäten und den bereits entstandenen finanziellen Kosten nicht möglich, so die Regierung.<sup>385</sup> Wegen der groß angelegten Weiterreise blieben jedoch ohnehin deutlich weniger im Land. Mit dem 31. Dezember 1957 befanden sich noch rund 19.045 ungarische Neuflüchtlinge in Österreich.<sup>386</sup> Von diesen strebten einige weiterhin die Auswanderung an. In den kommenden Jahren gingen die Zahlen der sich in Österreich dauerhaft aufhaltenden ungarischen »Neuflüchtlinge« weiter zurück. Anfang 1958 befanden sich noch 18.994 ungarische Flüchtlinge in Österreich, mit Stichtag 1. Jänner 1959 waren es nur noch 14.912.<sup>387</sup> Dass sich die Situation rund um die ungarischen Flüchtlinge durch Weiterreise und Repartierung langsam entspannte, verdeutlichen auch die Zahlen jener, die 1958 und 1959 nach wie vor in Flüchtlingslagern lebten: Mit dem 1. Jänner 1958 waren 8.610 Ungar:innen in Lagern untergebracht, am 1. Jänner 1959 nur noch 5.073.<sup>388</sup> Sukzessiv konnten die provisorisch errichteten Flüchtlingslager damit auch wieder geschlossen werden.<sup>389</sup>

Wesentlich zur Entspannung trug auch der fast gänzliche Stop an Einreisen durch die erneute vollständige Grenzschließung seit Anfang 1957 bei.<sup>390</sup> Am 24. Januar 1957 gab János Kádár (1912–1989), seit 4. November 1956 Erster Sekretär der neu gründeten *Magyar Szocialista Munkáspárt* (MSZMP, dt. Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei), die Wiederrichtung des technischen Grenzperren bekannt.<sup>391</sup> Die Strafen für Fluchthelfer wurden deutlich erhöht und die Grenztruppen kontrollierten nun wieder streng. Die Maßnahme sollte in erster Linie dazu dienen, jede Flucht aus Ungarn zu unterbinden.

<sup>384</sup> Vgl. Gatrell, Making, 8.

<sup>385</sup> United Nations, General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (submitted by the High Commissioner), 2, 23.

<sup>386</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>387</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, 16. März 1959, Die ungarischen Flüchtlinge in Österreich.

<sup>388</sup> Vgl. ebd.

<sup>389</sup> Vgl. ebd.

<sup>390</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>391</sup> Vgl. Hofmann, Grenze, 97.

Die Wiederaufbauarbeiten des »Eisernen Vorhangs« waren im Sommer 1957 abgeschlossen. Erneut kam es zur Verminung der Grenzzone.<sup>392</sup> Wagten im März noch rund 289 Personen die Flucht aus Ungarn, so waren es im April 174, im Mai 76 und im Juni gar nur 50 Personen; in den Sommermonaten Juli und August schafften es lediglich neun Personen über die Grenze.<sup>393</sup> Der erste Abbau des »Eisernen Vorhang« an der österreichisch-ungarischen Grenze war folglich nur von kurzer Dauer.

Jene, die sich zum Verbleib in Österreich entschlossen, schafften durch die Unterstützung von internationalen und lokalen Hilfsprojekten rasch die Integration. Insgesamt stellte der UNHCR für die Integration in Österreich 3,5 Millionen US-Dollar bereit.<sup>394</sup> Damit förderte er die Schaffung von entsprechenden und adäquaten Wohnungen oder die Errichtung von Schulen. Er vergab kleinere Kredite und Stipendien an Studierende, finanzierte berufliche Fortbildungsprogramme und Sprachkurse und kofinanzierte die Herausgabe einer ungarischsprachigen Zeitung, damit sich die Ungar:innen in ihrer Muttersprache über das Weltgeschehen informieren konnten.<sup>395</sup> Geflohene ungarische Studierende erhielten zudem Zuwendungen von der *Rockefeller Foundation*, eine in New York City ansässige weltweit aktive Wohlfahrtsorganisation, und dem USEP.<sup>396</sup>

Ein besonderes Anliegen war dem UNHCR die Schaffung von geeignetem Wohnmöglichkeiten, damit Flüchtlinge möglichst rasch eine Unterkunft außerhalb der Flüchtlingslager finden konnten. Deshalb unterstützte der UNHCR den Bau neuer Siedlungen, die Sanierung bestehender Wohnungen und engagierte sich bei größeren Wohnbauprojekten.<sup>397</sup> Schon die langfristige Niederlassung und Wohnbauprojekte für Altflüchtlinge wurde in Österreich durch das UNREF-Programm und den UNHCR unterstützt.<sup>398</sup> Der UNREF kofinanzierte für ungarische »Neuflüchtlinge« bis Anfang 1958 mit rund 222 Millionen Schilling (rund 115 Millionen Euro) die dauerhafte Integration in Österreich.<sup>399</sup> Auch die Integration in Österreich wurde damit teils in die Hände von Hilfsorganisationen gelegt.

<sup>392</sup> Vgl. Gémes, Eheleute, 132–136; Haslinger, Flüchtlingskrise 1956, 151.

<sup>393</sup> Vgl. Kern, Österreich, 30; ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>394</sup> Vgl. Read, Action, 104.

<sup>395</sup> Vgl. E. H. Bogen, Das Hilfsprogramm für ungarische Flüchtlinge in Österreich des Amtes des Hochkommissars für das Flüchtlingswesen, in: League of the Red Cross Societies, Relief Operation for Hungarian Refugees in Austria, Meeting of Team Leaders, June 7, 1957, 34–37, hier 36.

<sup>396</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, 16. März 1959, Die ungarischen Flüchtlinge in Österreich.

<sup>397</sup> Vgl. UNHCR-Archive, G1/12/4/440 Housing Programme for Hungarian Refugees in Austria 1957–1962; UN-General Assembly, UNREF Executive Committee, 5<sup>th</sup> Session, A/AC.79/73, 8 May 1957, Report and Further Recommendation on the Problem of Hungarian Refugees (Submitted by the High Commissioner).

<sup>398</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 151, GZ. R.E.52.034-12U/56, UNREF-Projekte 1955, 1956, 1957, Vorsprache beim UN-Flüchtlingshochkommissär, o.D.

<sup>399</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Beiträge für Projekte in Österreich für Altflüchtlinge und ungarische Flüchtlinge, 16. März 1959.

Organisatorisch arbeitete der UNHCR bei den Wohnbauprojekten für ungarische Flüchtlinge mit lokalen Hilfsorganisationen und den österreichischen Behörden zusammen. In vielen Fällen übernahm der UNHCR die Baukosten, während in der Regel die Republik Österreich, Gemeinden oder private Spender:innen den Baugrund zur Verfügung stellten. Die Bauaufschließung wurde ebenfalls von der Republik Österreich übernommen.<sup>400</sup>

Gemeinsam mit der österreichischen *Volkshilfe* errichtete der UNHCR unter anderem in der Pragerstraße im 21. Wiener Gemeindebezirk eine eigene ungarische Wohnsiedlung. Die Aufschließungskosten und einige andere Beträge von rund 1,5 Millionen Schilling (rund 777.400 Euro) wurden von der *Volkshilfe*, dem österreichischen *Gewerkschaftsbund*, dem *Internationalen Bund Freier Gewerkschaften*, der norwegischen *Volkshilfe*, dem norwegischen *Flüchtlingsrat*, der *Schweizer Auslandshilfe* und dem schweizerischen *Arbeiterhilfswerk* getragen. Die Baukosten in der Höhe von rund 5,5 Millionen Schilling (rund 777.000 Euro) stellte der UNHCR beziehungsweise die UNO zur Verfügung. Die bautechnische Betreuung übernahm die gemeinnützige Wohn- und Siedlungsgeossenschaft *Sozialbau*. So entstanden insgesamt 62 Wohnungen.<sup>401</sup> Die sogenannte Ungarn-Siedlung in Wien-Floridsdorf besteht noch heute.<sup>402</sup> Neben dem UNHCR und der *Volkshilfe* errichtete auch die schwedische Organisation *Rettet das Kind* zwei Wohnobjekte in Kaiserebersdorf bei Wien und in Traiskirchen, die für Familien mit Kindern gedacht waren. Die Wohnanlagen umfassten sogar einen Kindergarten.<sup>403</sup>

Was die Kosten für die Bewältigung der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 betrifft, so befürchtete der UNHCR Anfang 1957, dass Österreich hier einen großen Teil selbst werde aufbringen müsse – und die Kosten waren nicht unerheblich.<sup>404</sup> Doch wie das Innenministerium feststellte, konnten noch 1958 der größte Teil der anfallenden Beträge für die Flüchtlingsbetreuung durch einen Überschussvertrag mit den USA gedeckt werden. Dabei handelte es sich um ein Abkommen, wonach Österreich den beim Verkauf von den USA eingeführten Futtergetreide entstandenen Überschuss zur Finanzierung der Flüchtlingshilfe verwenden könne.<sup>405</sup> Hierdurch konnte der Flüchtlingshilfe in Österreich rund 260 Millionen Schilling (circa 135 Millionen Euro) zur Verfügung gestellt

<sup>400</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, 16. März 1959.

<sup>401</sup> Vgl. Die Ungarn-Hilfe der Volkshilfe Vienna, Volkshilfe 7 (1958) 2, 4–5.

<sup>402</sup> Vgl. Ruth Eisenreich, Als Flüchtlinge willkommen waren, in: Die Zeit Nr. 43, 21. Oktober 2021, 18, URL: <https://www.zeit.de/2021/43/ungarn-fluechtinge-oesterreich-1956-ungarnaufstand-siedlung-floridsdorf#comments> (13.8.2024).

<sup>403</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, 16. März 1959.

<sup>404</sup> Vgl. UN General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, UNREF Executive Committee 4<sup>th</sup> Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner), 2.

<sup>405</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BMI, 12 U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, 16. März 1959; ÖStA, AdR, BKA, MRP, 2. Rep., Raab II, Kt. 152, Verhandlungsschrift Nr. 36, Sitzung des Ministerrates am 30. April 1957, Bericht und Antrag an den Ministerrat betreffend Abschluss eines Überschussgütervertrages gemäß Abschnitt II des amerikanischen Gesetzes für den Absatz landwirtschaftlicher Überschussgüter, Flüchtlingsfinanzierung.

werden.<sup>406</sup> Daneben übernahm die *Liga der Rotkreuzgesellschaften* die Kosten für die Betreuung von Flüchtlingen und der ICEM finanzierte die Ausreise.

So lässt sich abschließend festhalten: Langfristig belastete die Hilfe für ungarische Flüchtlinge den österreichischen Haushalt nur geringfügig, was vor allem auf die immense internationale Unterstützung zurückzuführen ist. Gleichzeitig hätte Österreich ohne die Arbeit der Hilfsorganisationen und der großen Aufnahmefähigkeit nicht geschafft, die Lage rasch in den Griff zu bekommen. Elf Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs und ein Jahr nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit, verfügte die Republik schlicht noch nicht über das nötige Kapital, um die Situation allein zu bewältigen. Zu sehr wirkten die Zerstörungen des Kriegs nach und der Wiederaufbau war noch nicht abgeschlossen.

## 2.8 Resümee und Ausblick

Im Zuge der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 flohen in wenigen Monaten zwischen 180.000 und 195.000 Ungar:innen nach Österreich. Zu diesem Zeitpunkt waren die Folgen der Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs noch nicht überwunden und der Wiederaufbau voll im Gange. Die finanziellen Mittel und organisatorischen Ressourcen fehlten, um der Situation allein zu begegnen. Dies musste Österreich allerdings auch nicht, denn die internationale Unterstützung erreichte das Land rasch und umfangreich. Sie trug maßgeblich dazu bei, dass sich die Situation recht schnell wieder entspannte. Zu diesem Schluss kommt auch das österreichische Innenministerium:

»Zusammenfassend muss festgestellt werden, daß es nur Dank der geschilderten außerordentlichen Leistungen des ICEM, der freiwilligen Hilfsorganisationen und der Liga der Rotkreuzgesellschaften, deren Tätigkeit in Österreich in der Geschichte des Roten Kreuzes die bisher größte Operation darstellte, gelang das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich zumindest einer Teillösung zuzuführen.«<sup>407</sup>

Für die Hilfsorganisation war das Engagement in Österreich wiederum kein reiner Akt der Humanität, sondern sie verbanden damit auch eigene Interessen. Allen voran der UNHCR und ICEM hofften mit der Hilfe für ungarische Flüchtlinge, deren Schicksal im Fokus der Weltöffentlichkeit stand, ihre Bedeutung bei der Bewältigung großer Fluchtbewegungen zu zeigen und damit ihre Stellung im internationalen Flüchtlingsregime zu stärken. Insbesondere die Interessen der österreichischen Bundesregierung und des UNHCRs ergänzten sich 1956. Der UNHCR wollte seine operativen Einsatzbereiche erweitern und an Prestige gewinnen. Gerade durch den Einsatz für ungarische Flüchtlinge avancierte die UN-Organisation zu jener umfangreich operativen Hilfsorganisation, die sie heute ist.<sup>408</sup> Die österreichische Bundesregierung brauchte finanzielle und organisa-

<sup>406</sup> Vgl. Grubhofer, Beitrag, 86.

<sup>407</sup> ÖStA, AdR, BMI, Abt. 12U, Kt. 35, GZ. 203.179-10UH/59, Beitrag zum Österr. Jahrbuch 1958 über die ungarischen Flüchtlinge in Österreich, Abteilung 10 UH, Ref.: Sozialstat. u. Zentr.-Auskunft über ung. Flüchtlinge, das ung. Flüchtlingsproblem in Österreich, 16. März 1959.

<sup>408</sup> Vgl. Orchard, Right to Flee, 190–193; Loescher, UNHCR, 84.

torische Unterstützung, die ihr auch rasch zuteil wurde. Hieraus zog die Regierung die Lehre, dass der Ruf nach Hilfe international Gehör finden kann. Damit war die weitere Strategie der österreichischen Bundesregierungen bei ähnlichen Ereignissen vorgezeichnet. Die Anrufung internationaler Hilfe und der Verweis, dass Österreich zu klein sei, die Lage ohne Hilfe zu bewältigen, avancierten in der Folge zu einem zentralen und vielbeschworenen Mittel in kommenden Fluchtbewegungen, obwohl Österreich später ökonomisch eine bessere Ausgangslage hatte als noch 1956.

Zentrale Methode zur Entlastung Österreichs war 1956 die Weiterreise. Diese Strategie wurde von dem für die Koordination des für den internationalen Hilfseinsatz hauptverantwortlichen UNHCRs und anderen Hilfsorganisationen, wie ICEM, *Volkshilfe* oder *Caritas* propagiert und unterstützt. Die österreichische Bundesregierung gewährte zwar allen Ungar:innen, unabhängig ihrer tatsächlichen Fluchtgründe, Asyl, wollte jedoch in erster Linie als Transitland fungieren und nur wenige Ungar:innen dauerhaft aufnehmen. Vielmehr forderte die Regierung unabirrt die Aufnahme außerhalb Österreichs ein. Hilfsorganisationen und Regierung waren folglich 1956 und 1957 in puncto Lösungsansätze auf einer Linie. Durch Aufnahme außerhalb Österreichs sollte die Situation rasch dauerhaft entspannt werden.

Das Österreich 1956 umfangreiche internationale Hilfe zuteil wurde, lässt sich ebenso auf die damals spezifische Konstellation des Kalten Kriegs zurückführen. Die Anerkennung als politisch Verfolgte war in den 1940er und 1950er Jahren vom »Ost-West«-Gegensatz geprägt. Flüchtlinge waren jene, die aus einem kommunistischen Land flohen. Hilfe für diese galt als ein Zeichen von Überlegenheit des kapitalistischen »Westens« gegenüber dem kommunistischen »Osten«.

Die österreichische Bundesregierung bediente sich dieser Logik zu ihrem Vorteil. Durch die Unterstützung von Flüchtlingen aus dem »Osten« förderte die österreichische Regierung das Image eines liberalen, demokratischen, humanitären und »westlich« orientierten Landes am Rande des »Eisernen Vorhangs«. Kombiniert mit einer antikommunistischen Haltung, vor allem in den östlichen Teilen Österreichs als Folge der Nachkriegszeit unter sowjetischer Besatzung, war die öffentliche Solidarität zumindest kurzzeitig gesichert. Dieses Setting legte den Grundstein für eines der zentralsten Narrative der Zweiten Republik, das bis heute ein wesentlicher Teil des Selbstverständnisses des Landes ist, jenes vom humanitären Österreich. Der Verweis auf die »humanitäre Tradition« und eine »Politik der offenen Tür« für politische Flüchtlinge stellt insbesondere seit 1956 einen wichtigen Bestandteil der Außenpolitischen Strategie dar und ist ein Teil des österreichischen Selbstverständnisses, das über Parteidgrenzen hinweg und in Teile der Öffentlichkeit reicht. Oder um es mit den Worten Bruno Kreisks zu sagen, »so wie das Rote Kreuz eng mit der Schweiz verbunden und im Grund ein helvetisches Phänomen sei, so müsse Österreich sich als Asylland bewähren.«<sup>409</sup> Diese Ansicht sollte die österreichische Flüchtlingspolitik für die kommenden Jahre prägen.

Dieses selbstgeschaffene Image stand dabei im Kontrast zur Realpolitik aller Bundesregierungen zwischen 1955 und 1990, so auch jener unter Julius Raab während der ungarischen Fluchtbewegung 1956: Aufbauend auf der Hoffnung oder gar Forderung, dass

---

409 Bruno Kreisky, *Im Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers*, Berlin 1988, 231.

andere Länder Ansiedlungsmöglichkeiten boten, sollte Österreich lediglich als Transitland fungieren. So war die Großzügigkeit Österreichs gegenüber Flüchtlingen prinzipiell temporär und auf Erstasyl ausgerichtet; dauerhafte Integration sollten sie woanders finden.

Zentral für die Festigung des Narrativs vom »humanitären Österreichs« war dabei auch die Dankbarkeit und das Lob, welches die internationale Staatengemeinschaft Österreich für ihre Bereitschaft, Ungar:innen aufzunehmen und erstzuversorgen, entgegengebracht wurde.<sup>410</sup> Diese Bild wurde von in den Hilfseinsatz involvierten Organisationen gestützt. So betonte der stellvertretende UN-Flüchtlingshochkommissar James Morgan Read mehrfach Österreichs großzügige und liberale Haltung, wenn es um die Unterstützung von ungarischen Flüchtlingen ging.<sup>411</sup> Der Bericht des UNHCRs über die Situation ungarischer Flüchtlinge in Österreich wiederum unterstrich den »very considerable effort«,<sup>412</sup> den die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen aufwendete.<sup>413</sup> In diesem Sinn waren Hilfsorganisationen zentrale Akteure bei der Herausbildung und Festigung des Narratives vom »humanitären Österreich«. Mit der Hilfe für ungarische Flüchtlinge konnte sich, wie es Minister Helmer ausdrückte, Österreich tatsächlich einen Namen in der Welt machen und an internationaler Reputation gewinnen.<sup>414</sup> Der Einsatz von Hilfsorganisationen für ungarische Flüchtlinge verstärkte zudem den Eindruck, dass es sich bei der Hilfe für ungarische Flüchtlinge um eine rein humanitäre Mission handelte und vermied damit diplomatische Konflikte mit der Sowjetunion.

Dass weniger humanitäre Beweggründe als Fragen nach dem Ansehen Österreichs im Vordergrund der Bemühungen für ungarische Flüchtlinge standen, verdeutlicht zudem folgende Episode über die vorübergehende Aufnahme von ungarischen Flüchtlingen aus Jugoslawien. Genauso wie in Österreich übernahm der UNHCR 1956 eine leitende Rolle bei der Organisation der Hilfe für jene ungarischen Flüchtlinge, die nach der Niederschlagung der Protestbewegung nach Jugoslawien geflohen waren.<sup>415</sup> Da die Unterbringung in Jugoslawien schwierig war, bat der UNHCR und der ICEM im April 1957 um die vorübergehende Aufnahme von 5.000 ungarischen Flüchtlingen aus Jugoslawien,

---

<sup>410</sup> Vgl. W. Hallam Tuck/Carl A. Hardigg, Report On Survey of Hungarian Refugee Relief Problems in Austria, 15 January 1957 gefunden in UN Library & Archives Geneva; der UNHCR lobt in fast jedem Bericht die Großzügigkeit Österreichs und auch zahlreiche Staaten übermitteln ihren Dank für die österreichischen Leistungen vgl. ÖStA, AdR, BKA/AA, Sektion II-pol, 1956, Ungarn (3d GZI.551.190 Zl. 791.000-791.999), Kt 404.

<sup>411</sup> Vgl. Telegrams of James N. Read reprinted in W. Hallam Tuck and Carl A. Hardigg, Report On Survey of Hungarian Refugee Relief Problems in Austria, 15 January 1957 found in UNOG Library Geneva.

<sup>412</sup> UNREF Executive Committee 4th Session, The Problem of Hungarian Refugees in Austria. An Assessment of the Needs and Recommendations for Future Actions (Submitted by the High Commissioner), United Nations, General Assembly, A/AC.79/49, 17 January 1957, 1.

<sup>413</sup> Vgl. ebd.

<sup>414</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, z. Rep., Raab II, Kt. 152, Verhandlungsschrift Nr. 36, 30. April 1957.

<sup>415</sup> Vgl. Loescher, UNHCR, 85.

um ihnen aus Österreich die Auswanderung zu ermöglichen.<sup>416</sup> Nutzen wollten UNHCR und ICEM hierfür die mit internationaler Hilfe errichteten Lager in Österreich, deren Kapazitäten zu diesem Zeitpunkt aufgrund der konstanten Auswanderung nicht mehr voll ausgeschöpft waren. Der UNHCR würde in Absprache mit der *Liga der Rotkreuzgesellschaften* die Kosten für die Betreuung übernehmen und mit dem ICEM eine rasche Weiterreise durchführen.<sup>417</sup> Zwar äußerten sich im Ministerrat Bedenken gegenüber der Aufnahme von ungarischen Flüchtlingen aus Jugoslawien, insbesondere was die finanziellen Belastungen und den Verbleib in Österreich betraf, doch allen voran Bundeskanzler Raab und Innenminister Helmer befürworteten die Aufnahme.<sup>418</sup> Mit Blick auf das Engagement des UNHCRs in Österreich, könne man die Bitte nicht ausschlagen, so Raab.<sup>419</sup> Der Innenminister verwies erneut auf das internationale Ansehen, dass Österreich bei der Hilfe für ungarische Flüchtlinge erwerben könne. Dies solle man jetzt nicht aufs Spiel setzen.<sup>420</sup> Dem Ansuchen des UNHCRs wurde schlussendlich zugestimmt.<sup>421</sup>

Die internationale Unterstützung, die ungarischen Flüchtlinge 1956 zu Teil wurde, schuf auch in den folgenden Jahren ein globales Momentum, um die noch bestehenden Herausforderungen hinsichtlich »Altfüchtlingen«, die als Folge des Zweiten Weltkriegs in Lagern in Europa lebten, zu bewältigen. Im Jahr 1959 riefen die Vereinten Nationen das Weltflüchtlingsjahr aus, um weiter öffentliche Aufmerksamkeit für die Belange von Flüchtlingen zu generieren und dauerhafte Lösungen zu finden.<sup>422</sup> 1960 lebten in Österreich immerhin noch rund 7.500 »Altfüchtlingen« in Barackenlagern, die unter der Verwaltung des Bundesministeriums für Inneres standen.<sup>423</sup> Die Bundesregierung hatte ein großes Interesse an ihrer Auflösung, da nach Berechnung des Innenministeriums deren Betriebskosten höher waren als ein Neubau von Wohnungen. So wurden groß angelegte Wohnbauprojekte gestartet, um die Flüchtlingsquartiere nach und nach schließen zu können.<sup>424</sup> Die Kosten hierfür wurden vom Innenministerium mit 360 Millionen Schilling (rund 187 Millionen Euro) beziffert.<sup>425</sup> Ein großer Teil, rund 150 Millionen, konnte durch ausländische Zuwendungen, die Österreich im Rahmen des Weltflüchtlingsjahrs erreichten, abgedeckt werden.<sup>426</sup> Der Rest der Finanzierung erfolgte durch Kredite. Jene Flüchtlinge, die zu wenig verdienten, um sich die Mieten leisten zu können, erhielten

<sup>416</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, z. Rep., Raab II, Kt. 152, Verhandlungsschrift Nr. 36, Sitzung des Ministerrates am 30. April 1957, Abschrift UNHCR an Bundesminister für Inneres Oskar Helmer, 29. April 1957.

<sup>417</sup> Vgl. ebd.

<sup>418</sup> Vgl. ÖStA, AdR, BKA, MRP, z. Rep., Raab II, Kt. 152, Verhandlungsschrift Nr. 36, Sitzung des Ministerrates am 30. April 1957.

<sup>419</sup> Ebd.

<sup>420</sup> Vgl. ebd.

<sup>421</sup> Vgl. ebd.

<sup>422</sup> Vgl. Gatrell, Free World, 10–14.

<sup>423</sup> Vgl. BMI-Bericht des Bundesministers für Inneres über die Flüchtlingssituation in den Jahren 1945 bis 1961 und über die Auflösung der Altfüchtlingslager in Österreich, III-46 der Beilage zum stenographischen Protokolle des Nationalrats, X. GP, 29. Mai 1964.

<sup>424</sup> Vgl. ebd.

<sup>425</sup> Vgl. ebd.

<sup>426</sup> Vgl. ebd.

Mietzinsbeihilfen aus dem *Österreichischen Hilfsfonds der Vereinten Nationen*.<sup>427</sup> Bis Mitte der 1960er konnten auf diese Weise in Österreich – wie im Übrigen (»West«)Europa – die Lager der »Altfüchtlinge« geschlossen werden.<sup>428</sup>

Als die Flüchtlingsprobleme in Europa nahezu gelöst waren, verlagerte sich der Schwerpunkt der internationalen Gemeinschaft und von Hilfsorganisationen zusehends nach Afrika und Asien, wo durch die Folgen der Dekolonialisierungsprozesse neue Staaten und massive neue Flüchtlingsprobleme entstanden. In diesem Fahrwasser versuchte auch der UNHCR seit Ende der 1950er Jahr seine Arbeit auf die globalen Herausforderungen um Fluchtbewegungen auszudehnend.<sup>429</sup> Begünstigt wurde dieser Schritt durch die positive Reputation, die das UN-Flüchtlingshilfswerk mit seinem erfolgreichen Ungarn-Programm erzielen konnte. Die Bemühungen gipfelten in der Etablierung des *Good Offices*, mit dem der UNHCR von der Generalversammlung der Vereinten Nationen das Recht erhielt in Fluchtbewegungen aktiv zu werden, die nicht exakt zum Mandat der Organisation passten, an denen die internationale Staatengemeinschaft jedoch ein globales Interesse hatte. Diese Regelung wurde zunächst zur Unterstützung chinesischer Flüchtlingen, die nach Hongkong kamen, eingeführt und entwickelte sich in der Folge zu einer zentralen Säule der Tätigkeit des UNHCRs. Wesentlich für die Expansion des UNHCRs in den globalen Süden war die Hilfe für algerische Flüchtlinge, die im Rahmen des Unabhängigkeitskriegs (1954–1962) nach Tunesien flohen.<sup>430</sup>

Für die Vereinten Nationen verdeutlichte das Weltflüchtlingsjahr 1959/60 zudem, dass es sich bei Fluchtbewegungen um globale Herausforderungen handelte, die nach der Bewältigung der Folgen des Zweiten Weltkriegs nicht einfach verschwunden waren. Vielmehr verursachten eben die heißen Kriege im Kalten Krieg, die Dekolonialisierungsprozesse und ethnische Auseinandersetzungen im Rahmen postkolonialer Staatenbildungsprozesse weltweit neue Fluchtbewegungen. Hier rückte Afrika und Asien Ende der 1950er und dann in den 1960er Jahren zusehends in den globalen Fokus. Damit wandelte sich auch die internationale Flüchtlingspolitik in den 1960er Jahren nachhaltig. Wurde Flucht nach einem »westlichen« Verständnis in den 1950er Jahren primär als ein europäisches Phänomen begriffen, so verbreitete sich in den 1960er Jahren die Einstellungen, dass es sich hierbei um ein ständiges bzw. wiederkehrendes Ereignis internationaler Beziehungen handelte.<sup>431</sup>

Diese Perspektivenverschiebung mündete in einem Überarbeitungsprozess der Genfer Flüchtlingskonvention. 1967 wurden das Protokoll über die Rechtsstellung der

<sup>427</sup> Vgl. ebd.

<sup>428</sup> Vgl. Gatrell, Free World, 242–244.

<sup>429</sup> Vgl. Cecilia Ruthström-Ruin, Beyond Europe. The Globalization of Refugee Aid, Lund 1993, 21–24; Elie/Hanhimäki, UNHCR; Malika Rahal/Benjamin Thomas White, UNHCR and the Algerian war of independence: postcolonial sovereignty and the globalization of the international refugee regime, 1954–63, in: Journal of Global History 17 (2022) 2, 331–352; Schönhagen, Geschichte, 171–189.

<sup>430</sup> Vgl. Betts/Loescher/Milner, UNHCR, 23–27; Loescher, UNHCR's Origins, 80; Loescher, UNHCR, 91–101; Ochard, Right to Flee, 193–200.

<sup>431</sup> Vgl. Schönhagen, Geschichte, 150, 154–162, 190–197.

Flüchtlinge als Zusatz zur Genfer Flüchtlingskonvention von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Das Protokoll strich infolgedessen die geografische und zeitliche Begrenzung innerhalb ihrer Flüchtlingsdefinition, wonach nur vor dem 1. Januar 1951 nach und in Europa Geflohene auch als Flüchtling anzusehen sind.<sup>432</sup> Flucht wurde fortan auch in der Genfer Flüchtlingskonvention als etwas globales und zeitlich unbegrenztes wahrgenommen. In Österreich ist das Protokoll seit 1974 gesetzlich in Kraft.<sup>433</sup>

Die globalen Veränderungen und die Ausrichtung von Hilfsprogrammen auf den globalen Süden bedeuten für Österreich dann im Jahre 1968, als eine weitere große Fluchtbewegung aus dem kommunistischen »Osten«, nun aus der Tschechoslowakei, das Land erreichte, nicht mehr im Zentrum der weltweiten Öffentlichkeit zu stehen. Auf die Anrufung internationaler Hilfe setzte die Bundesregierung, jetzt unter Kanzler Josef Klaus (1910–2001, ÖVP), dennoch. Und diese erreichte Österreich erneut, wenn auch nicht in demselben Ausmaß wie 1956.

---

432 Vgl. Gatrell, 65 Jahre, 30; für den Weg zum Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge siehe Jakob Schönhagen, Ein vergessenes Jubiläum. Das »New York Protocol« von 1967 jährt sich im Jahr 2017 zum fünfzigsten Mal, URL: <https://zeitgeschichte-online.de/themen/ein-vergessenes-jubilaeum> (23.7.2024); ders., Addis Ababa, 1969: The Convention on the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, URL: <https://hhr-atlas.ieg-mainz.de/articles/schoenhagen-addis-ababa> (23.7.2024); ders., Geschichte, 216–228.

433 Vgl. BGBl. 78/1974, Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.