

## 7. Schlussbetrachtung

---

Die Geschichte der österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik im Kalten Krieg ist von Ambivalenzen und Widersprüchen gekennzeichnet. Sie ist geprägt vom Anspruch über die Unterstützung von Flüchtlingen das Bild eines humanitären Asyllandes zu vermitteln. Gleichzeitig stand die dauerhafte Aufnahme einer größeren Zahl an Geflüchteten nie auf der politischen Tagesordnung der jeweils amtierenden Bundesregierungen. Stattdessen wurde zuvorderst die Strategie verfolgt, die internationale Staatengemeinschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen zu bewegen. Als wichtige Stützen dieser Transitpolitik dienten Hilfsorganisationen, mit denen Österreich bei der Versorgung der Flüchtlinge im Land und bei der Organisation der Weiterreise kooperierte. Sie waren in allen untersuchten Fluchtbewegungen zentrale Säulen, die wesentliche Aufgaben in der Flüchtlingsbetreuung übernahmen. Wie sehr diese Transitpolitik von Erfolg gekrönt war, war dabei von globalen Rahmenbedingungen und der Ausrichtung der internationaler Flüchtlingspolitik abhängig.

Aus dieser nationalen und globalen Gemengelage ergeben sich mehrere tiefergehende Befunde über Kontinuitäten und Brüche der österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Dabei bietet der Blick auf Österreich als Fallstudie eine anschauliche Möglichkeit zu verstehen, wie Flüchtlingspolitik im Wechselspiel zwischen staatlichen Interessen, Überlegungen von Hilfsorganisationen, internationaler Politik und Weltwirtschaft funktioniert.

Die österreichische Asyl- und Flüchtlingspolitik war seit der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität 1955 und insbesondere seit der Fluchtbewegung 1956 aus Ungarn international ausgerichtet und durch die Veränderungen der globalen Flüchtlingspolitik ab 1945 mitbestimmt. Der Ruf nach internationaler Unterstützung war dabei eine zentrale Konstante der Regierung, um Fluchtbewegungen zu begegnen. Politik und Öffentlichkeit waren teils der Meinung, Österreich habe einen Anspruch auf diese Hilfe. Als zentrales Argument wurde hierbei oftmals angeführt, dass Österreich zu klein sei, um die umfangreiche Hilfe allein zu bewerkstelligen. Ziel der Anrufung internationaler Hilfe war es dabei, neben finanzieller Unterstützung, insbesondere die rasche Weiterreise der Flüchtlinge aus Österreich zu organisieren. Alle österreichischen Bundesregierungen ab 1955 verbanden mit der Unterstützung den Anspruch, dass Österreich vorzugsweise als Transitland und nicht als Aufnahmeland für Flüchtlinge fungieren solle. Nach

den Vorstellungen der Regierung sollten sich Flüchtlinge nur kurzzeitig hier aufhalten und rasch Aufnahme außerhalb des Landes finden. Dementsprechend gewährte das offizielle Österreich Erstasyl und eine temporäre Unterbringung, setzte in der Folge allerdings darauf, dass die Personen rasch weiterreisen würden. Um eine schnelle Aufnahme außerhalb Österreichs zu bewerkstelligen, nützte die Regierung ihre Kontakte zu internationalen Organisationen und ihre diplomatischen Beziehungen.

Appelle um eine Erhöhung von Aufnahmequoten und finanzielle Zuwendungen an die internationale Staatengemeinschaft und internationale Organisationen fanden nach Einsetzen aller Fluchtbewegungen stets sehr rasch ihren Weg auf die Tagesordnung der jeweiligen Regierungen. Dabei fungierten der UNHCR, das ICEM und die Organisationen der Rot Kreuz-Bewegung als wichtigste Partner. Als am 4. November 1956 Informationen über den Einmarsch sowjetischer Truppen in Budapest Wien erreichten, übermittelte die Bundesregierung einen Hilfsappel an den UNHCR und den ICEM. Am 10. September 1968 richtete die Regierung erneut eine Bitte um Unterstützung an beide Organisationen. Dieses Mal waren es die Herausforderungen um die steigenden Zahlen tschechoslowakischer Staatsbürger:innen, die nach der Intervention des Warschauer Pakts am 21. August 1968 in Österreich die weiteren Entwicklungen beobachteten. Wieder stand die Bitte um finanzielle Hilfe und die Organisation des Resettlements im Zentrum des Gesuchs. Als ab den Sommermonaten 1981 die Zahlen der nach Österreich kommenden Pol:innen konstant anstiegen, versuchte die Bundesregierung abermals, das Interesse des ICEMs und des UNHCRs beziehungsweise der gesamten internationalen Staatengemeinschaft zu wecken. Bei der Fluchtbewegung der DDR-Bürger:innen wurde das ÖRK mit der Versorgung der Geflüchteten im Burgenland beauftragt. Zudem organisierte das Rote Kreuz ab Mitte September 1989 die legale Ausreise in die Bundesrepublik Deutschland. Im Falle der Fluchtbewegung aus Rumänien 1989/90 begrüßte die österreichische Bundesregierung über das Außenministerium bereits 1988 die Kontaktaufnahme des UNHCRs und der ungarischen Regierung in der Frage um die Betreuung rumänischer Flüchtlinge in Ungarn. Diese waren seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt aus dem repressiven System des Diktators Nicolae Ceaușescu in das Nachbarland geflohen. Österreich erhoffte sich vom Einsatz des UNHCRs, dass die rumänischen Staatsbürger:innen mit internationaler Hilfe in Ungarn bleiben und nicht im großen Umfang versuchen würden, in den »Westen« und damit auch nach Österreich zu gelangen.

Wie gleichermaßen konfliktreich und auch harmonisch die Zusammenarbeit zwischen dem österreichischen Staat und Hilfsorganisationen bei der Betreuung von Flüchtlingen ablief, konnte nur in Ansätzen nachvollzogen werden. Gerade für den Beginn der 1980er Jahre musste festgestellt werden, dass die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und Österreich nicht immer reibungslos war. Vor allem die Frage der finanziellen Zuwendungen an die Programme des UNHCRs führte immer wieder zu Spannungen. Wie weit diese reichten und ob sich auch mit anderen Organisationen Konflikte ergaben, muss Gegenstand weiterer Forschungen werden. Deutlich wurde in der Arbeit jedoch, dass die Organisationen unterschiedliche und oftmals enge Verbindungen zu den österreichischen Behörden unterhielten, wie sich an der Rolle des UNHCRs in Asylverfahren oder der Auslagerung von Betreuungsleistungen in Flüchtlingsunterkünften an das Rote Kreuz zeigt. Diese Nähe ergab sich aber nicht nur aus dem Interesse Österreichs an derartiger Unterstützung, auch die Hilfsorganisation

pflegten aus ihren eigenen Agenden und Zielsetzungen heraus enge Kontakte zu Regierungen. Der ICEM ebenso wie heute die IOM versteht sich als Institution, die zu vorderst »Migration Management« im Interesse der betroffenen Staaten betreibt. Das Rote Kreuz sieht sich selbst als Einrichtung, die im Sinne des Gemeinwohls Staaten bei gesundheitlichen und humanitären Angelegenheiten unterstützt. Zu den Aufgaben des UNHCRs gehört die Kontrolle des Rechtsschutzes von Flüchtlingen, was in Österreich in den Asylgesetzen von 1968 und 1991 durch Kontrollfunktionen im Rahmen eines Asylverfahrens auch festgeschrieben war. Gemein ist allen Organisationen, dass sie zur Durchführung ihrer Arbeit auf finanzielle Zuwendungen von Geberstaaten angewiesen sind und die Erlaubnis benötigen, im jeweiligen Land aktiv werden zu können. Dies schuf eine Atmosphäre der Abhängigkeit, die besonders in der öffentlichen Kritik am Vorgehen eines Staates in Asyl- und Flüchtlingsfragen auch das Risiko für die jeweilige Organisation birgt, an finanziellen Mitteln einzubüßen oder bei der Durchführung der Arbeit behindert zu werden. Dementsprechend vorsichtig agierten Hilfsorganisationen oftmals bei Kritik am Staat. Mit Blick auf die in Österreich aktiven Hilfsorganisationen zeigte sich aber auch, dass die Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen nicht gleichbedeutend war mit einer gänzlich fehlenden Unabhängigkeit oder organisatorischen Freiheiten. Viel entscheidender hinsichtlich der Präsenz oder eben Nicht-Präsenz waren die herrschenden geopolitischen Rahmenbedingungen und die eigenen Interessen der Organisationen. Ihr Engagement gerade bei Ereignissen mit großer politischer, medialer und öffentlicher Aufmerksamkeit schuf dabei die Möglichkeit, ihre Nützlichkeit unter Beweis zu stellen und sich im globalen Flüchtlingsregime zu behaupten. Sie präsentierten sich als verlässliche Partner, auf deren Beitrag Staaten angewiesen waren. Regierungen wiederum verließen sich auf die organisatorischen Leistungen von Hilfsorganisationen, wie ebenfalls das Beispiel Österreich belegt. Die Bundesregierung setzte bei der Bewältigung von Fluchtbewegungen gezielt auf die Netzwerke, das Budget und das organisatorische Know-How von regional und international agierenden Hilfsorganisationen. Dabei fungierte die Zusammenarbeit auch als Teil einer außenpolitischen Strategie. Über die Tätigkeit von Hilfsorganisationen konnte insbesondere bei Flüchtlingen aus kommunistischen Ländern die Hilfe als humanitärer Akt dargestellt werden. Dies bot der Bundesregierung die Möglichkeit, Konflikte mit den »östlichen« Nachbarn allen voran der Sowjetunion über Fragen der österreichischen Neutralität zu vermeiden, wie der Hilfseinsatz für Ungarn 1956 ebenso wie die Arbeit des ÖRKs bei der Fluchtbewegung aus der DDR verdeutlichen. Auch aus diesen außenpolitischen Interessen setzte die österreichische Bundesregierung im Verlauf des Kalten Kriegs auf die Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen.

Dabei waren Akzeptanz, Hilfsleistungen und Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen gerade im Kalten Krieg abhängig von politischen Interessen. In den 1950er Jahren stießen Österreichs Rufe nach internationaler Unterstützung auf Resonanz, da Flüchtlinge aus dem »Osten« ungeachtet ihrer tatsächlichen Fluchtgründe grundsätzlich als politische Flüchtlinge betrachtet wurden. Allein der Umstand, aus einer Volksrepublik unter sowjetischem Einfluss zu stammen, reichte für diese Einstufung aus. Die US-Regierung beschränkte die Definition des Begriffs »Flüchtling« sogar auf Menschen, die vor dem Kommunismus flohen, und richtete die Hilfe auf seine außenpolitischen und nationalen Sicherheitsinteressen aus. Hilfsorganisationen blieben von diesen Sichtwei-

sen nicht unbeeindruckt oder profitierten von dieser Haltung. Die Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 zeigt deutlich, wie sehr die Hilfe für Flüchtlinge, die als »Freiheitskämpfer:innen« gegen den Kommunismus im weltweiten medialen Fokus standen, die Arbeit von Hilfsorganisationen nachhaltig prägen sollte. Gerade der UNHCR und der ICEM, die beide kurz davor noch in Legitimierungskrisen steckten, konnten durch den Hilfseinsatz für Ungar:innen ihr Rolle in der globalen Flüchtlingspolitik ausbauen bzw. festigen. Insbesondere für den UNHCR bedeutete der Hilfseinsatz für ungarische Flüchtlinge 1956 einen wichtigen Schritt hin zu jener umfangreich operativen Hilfsorganisation, die er heute ist.

Zusätzlich zu den politischen Interessen, trugen ökonomische Bedingungen maßgeblich dazu bei, ob, wie und in welchem Ausmaß Flüchtlinge unterstützt und aufgenommen wurden. Dabei ergaben sich auch Überschneidungen mit den politischen Motiven zur Unterstützung von Flüchtlingen. Denn, obwohl Geflüchtete in den 1950er und 1960er gemeinhin als »politische Flüchtlinge« wahrgenommen wurden, erfolgte die Weiterreise aus Österreich in der Regel als Arbeitskräfte. Dabei erfüllte das Resettlement gerade in den 1950er Jahren auch eine politische Agenda im Systemkonflikt. Durch die Flucht und Neuansiedlung von Flüchtlingen vor dem Kommunismus sollte den Staaten des »Ostblocks« effektiver Schaden zugefügt und die Überlegenheit des »westlichen« Systems in der Praxis aufgezeigt werden. Dieser zeitweilige Erfolg der Strategie hing mit dem ökonomischen Nachkriegsboom zusammen. In Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs nach Ende des Zweiten Weltkriegs suchten zahlreiche Firmen nach Beschäftigten und fanden diese nun. Und solange die Aufnahme im Rahmen der Interessen des Arbeitsmarkts funktionierte, solange war auch die österreichische Transitpolitik von Erfolg gekrönt. Dies zeigte sich auch im Rahmen der Flucht- und Rückreisebewegung von Tschechoslowak:innen 1968 und 1969. Aufgrund der damals weltweiten guten Wirtschaftslage hielten sich tschechoslowakische Staatsbürger:innen nur kurzfristig in Österreich auf und reisten bald als Arbeitskräfte weiter. Österreich diente in erster Linie als Warte- und Durchgangsstation für all jene, welche entweder die Situation in der Tschechoslowakei in Hoffnung auf Besserung beobachteten oder sich entschlossen hatten, endgültig auszuwandern und nun von Österreich aus die Emigration organisieren wollten. Die Österreich erreichende internationale Hilfe konzentrierte sich hier erneut primär auf das Resettlement. Aufgrund der guten Weltwirtschaftslage hegte auch der UNHCR keinen Zweifel, dass die Strategie aufgehen würde.

Erst als mit dem Ende des Nachkriegsbooms in den 1970er Jahren der Bedarf an Arbeitskräften international sank, geriet auch die Weiterreise und damit die österreichische Transitpolitik ins Stocken.

Die enge Verbindung zwischen nationaler Politik und internationalen Rahmenbedingungen zeigte sich damit auch bei der sukzessiven Hinwendung zu Strategien, die auf eine Reduzierung der Einreisen nach Österreich abzielten. Dieser Niedergang der Transitpolitik setzte zu Beginn der 1980er Jahre ein und wird insbesondere im Rahmen der Fluchtbewegung aus Polen 1981 deutlich. Konfrontiert mit einer steigenden Einreise aus Polen seit dem Frühling 1981 war die SPÖ-Alleinregierung unter Kanzler Bruno Kreisky bemüht, die internationale Staatengemeinschaft zur Aufnahme von polnischen Staatsbürger:innen zu bewegen. Sie nutzte hierfür die ihnen diplomatisch zur Verfügung stehenden Mittel und Kontakte zu Hilfsorganisationen. Bedingt durch eine glo-

bale wirtschaftliche Rezession unter anderem als Folge der Ölpreiskrisen 1973 und 1979 war die Nachfrage nach Arbeitskräften jedoch deutlich gesunken. In Österreich und international wurden Pol:innen nun primär als »Wirtschaftsflüchtlinge« und »Arbeitsmigrant:innen« wahrgenommen und nicht mehr selbstverständlich als »politische Flüchtlinge« eingestuft. Auch der UNHCR war nicht mehr bereit, alle Pol:innen außerhalb Polens kollektiv als politische Flüchtlinge zu bezeichnen. Dies hing auch mit der Entwicklung des UN-Flüchtlingshilfswerk seit den 1960er Jahren zu einer zunehmend entpolitisierten, humanitären »Notfalleinheit« zusammen. Zudem waren die Mittel der Organisation an anderer Stelle gebunden. Der UNHCR fokussierte seine Ressourcen damals weitgehend auf Hilfeinsätze in Afrika und Asien. Darüber hinaus setzte der UNHCR spätestens seit den 1970er Jahren zunehmend auf Integration im Asylsland oder Rückführung. Resettlement-Programme betrachtete die Organisation auf Grund der in den 1970er Jahren sinkenden weltweiten Aufnahmebereitschaft, bedingt durch die globale Rezession, als kaum mehr durchführbar.

Der österreichischen Bundesregierung zeigte die Fluchtbewegung aus Polen 1981/82 somit deutlich die Grenzen der auf internationale Hilfe und Transit ausgerichteten Flüchtlingspolitik auf. Zukünftig konnte man sich auf eine umfangreiche internationale Unterstützung nicht mehr verlassen. Dies trug zu einem wesentlichen Paradigmenwechsel bei. Für die Bundesregierung wurde es nun immer wichtiger, Möglichkeiten zu finden, Flüchtlinge und damit potenzielle Asylwerber:innen die Einreise nach Österreich zu erschweren. Als die internationale Hilfe und das Interesse der Hilfsorganisationen nachließ, begann die Regierung neue Wege zu suchen, um die Zahl an Flüchtlingen und Asylwerber:innen in Österreich gering zu halten. Dabei setzte die Bundesregierung im Verlaufe der 1980er Jahre insbesondere auf beschleunigte Asylverfahren mit restriktiveren Anerkennungskriterien, die (Wieder-)Einführung von Visumpflichten und das Konzept der »Hilfe vor Ort«. Ziel war es, die Situation in den Herkunftsländern so weit zu verbessern, damit Personen davon Abstand nahmen, wegzugehen. Dieser Ansatz bildete auch die Grundlage für die Unterstützung des UNHCRs in Ungarn ab 1988. Auch hier wollte die Bundesregierung erreichen, dass durch eine Verbesserung der Versorgungslage in Ungarn, rumänische Flüchtlinge dortbleiben würden. Damit reihte sich Österreich auch in einem globalen Trend ein. Angesichts weltweit steigenden Flüchtlingszahlen und dem Umstand, dass diese Flüchtlinge nun auch verstärkt den Globalen Norden erreichten, rückte in den 1980er Jahren die Suche nach den Fluchtursachen und deren Bekämpfung in den Mittelpunkt des Interesses globaler Flüchtlingspolitik.

Von der Einstellung, vorzugsweise als Transitland für Flüchtlinge zu fungieren, hat sich Österreich dennoch nicht ganz verabschiedet. Dies zeigte sich auch 2015, als die Grenzöffnungen für aus Ungarn kommende Flüchtlinge im September dieses Jahres zwischen dem damaligen österreichischen Bundeskanzler Werner Faymann (geb. 1960, SPÖ) und der damaligen deutschen Bundeskanzler Angela Merkel (geb. 1954, CDU) abgestimmt wurden. Damit sollte eine Weiterreise der Flüchtlinge nach Deutschland gewährleistet sein.<sup>1</sup> Faktisch hat sich Österreich jedoch bereits seit den 1960er Jahren zu

1 Vgl. Flüchtlingskrise 2015. Ein Zerreißprobe für Europa, in: ORF online, 4. September 2020, URL: <https://orf.at/stories/3179453/> (06.05.2024).

einem Einwanderungsland entwickelt, wenn auch zu einem Einwanderungsland wider Willen.<sup>2</sup>

Die in den 1980er Jahren begonnen Veränderungen im Umgang mit Flucht und Migration manifestierten sich dann in den Gesetzesänderungen als Folge der Fluchtbewegung aus Rumänien 1989/90, welche damit wegweisend für die weitere österreichische Asyl- und Flüchtlingspolitik nach Ende des Kalten Kriegs wurden. Weite Teile der österreichischen Politik und Öffentlichkeit nahmen an, Rumän:innen seien nichts anderes als »Wirtschaftsflüchtlinge«, die das Sozialsystem ausnützen wollten. Manche sahen in ihnen nur »Kriminelle« und potenzielle Sexualstraftäter. Auf die ablehnende Haltung gegenüber rumänischen Staatsbürger:innen in Österreich, die sich auch auf den Straßen entlud, reagierte die österreichische Bundesregierung mit verschärften Einreisebestimmungen und der Erarbeitung eines deutlich restriktiveren Asylgesetzes. Dabei kulminierten in Österreich die Ängste vor einer möglichen Überforderung des Landes bei einer größeren Zahl an sich im Land aufhaltenden Flüchtlingen mit Trends innerhalb der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Anfang der 1990er Jahre hielt sich in der (»west«-)europäischen Politik und Öffentlichkeit die Vorstellung, dass das Ende der kommunistischen Herrschaft im »Osten« eine starke Auswanderungsbewegung auslösen würde, welche Europa zusehends überfordern würde. Für Österreich manifestierte sich diese europäische Sorge in der tatsächlichen Einreise rumänischer Flüchtlinge. Vergleicht man die Fluchtbewegung aus Rumänien folglich mit jener von DDR-Bürger:innen, die im Sommer 1989 über die österreichisch-ungarische Grenze in die Bundesrepublik Deutschland flohen, so lässt sich feststellen, dass die Reaktionen gegenüber DDR-Bürger:innen Ende der 1980er Jahre mehr Ausnahme denn Regel war. Wegen der Aufnahmebereitschaft der Bundesrepublik fungierte Österreich erneut lediglich als Transitland für DDR-Bürger:innen, und ihnen wurde deshalb ein kurzfristiger Aufenthalt in Österreich problemlos gewährt.

Bei der Gestaltung der österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik spielte darüber hinaus auch der »Eiserne Vorhang« eine prägende Rolle. Dass Flucht nach Österreich in den untersuchten Fluchtbewegungen möglich war, geht auf politische Veränderungen in den Herkunftsländern der Geflüchteten zurück, die den »Eisernen Vorhang« durchlässig machten. Ebenso erklärt sich das dann oftmals abrupte Ende der Einreise bis 1989 aus einer Wiederverschärfung des Grenzregimes. 1956 war es der erstmalige Abbau des »Eisernen Vorgangs« an der österreichisch-ungarischen Grenze, der die Flucht Hunderttausender ermöglichte. Mit der Wiedererrichtung der technischen Grenzsperrern ab Januar 1957 wurde die Flucht aus Ungarn erneut äußerst gefährlich für die Flüchtenden. 1968 konnten Tschechoslowak:innen aufgrund der im »Prager Frühling« beschlossenen Reiseerleichterungen nach dem Einmarsch der Koalitionstruppen des Warschauer Pakts ausreisen. Als die tschechoslowakische kommunistische Führung schlussendlich im Oktober 1969 die Reiseerleichterungen endgültig für beendet erklärte, kam auch die Einreise nach Österreich erneut fast gänzlich zum Erliegen. 1981 war es die Liberalisierung der Passpolitik im Polen der 1970er Jahre, welche die Ausreise polnischer Staatsbürger:innen begünstigte. Mit der Ausrufung des Kriegsrechts im Dezember 1981 wurde die Aus-

2 Vgl. Heinz Faßmann, Zuwanderung nach Österreich. Integrationspolitische Herausforderungen, in: Österreichisches Religionspädagogisches Forum 24 (2016) 2, 9–15, DOI: 10.25364/10.24:2016.2.2.

reise allerdings wieder fast gänzlich verboten. 1989 und 1990 bei der Flucht tausender DDR-Bürger:innen und Rumän:innen war es der Abbau des »Eisernen Vorhangs« an der österreichisch-ungarischen Grenze, der die Flucht ermöglichte. 1989 wurde das strenge Grenzregime mit dem Abbau der technischen Grenzsperrren durch die Staaten des »Ostblocks« jedoch beendet. Das endgültige Ende des »Eisernen Vorhangs« als Bollwerk gegen die »Ost-West-Migration« zwang die österreichische Regierung dazu, neue Wege im Grenzschutz zu bestreiten. Dass die Bundesregierungen in den 1950er und 1960er Jahren kein großes rechtliches Regelwerk und keine umfangreiche Infrastruktur im Bereich der Flüchtlingsbetreuung schufen, lässt sich auch darauf zurückführen, dass der »Eiserne Vorhang« die Einreisen in der Regel begrenzte und das System der Weiterreise funktionierte. Je durchlässiger die Grenze zum »Osten« aufgrund der voranschreitenden Liberalisierungen im Reiseverkehr wurde, desto zentraler wurde das Bestreben der österreichischen Behörden alternative Möglichkeiten zur Beschränkung der Einreise potenzieller Asylwerber:innen zu finden. Mit Blick auf die Geschichte des Kalten Kriegs zeigt die Geschichte von Flucht nach Österreich damit auch, dass der »Eiserne Vorhang« nicht immer so unüberbrückbar war, wie es von großen Teilen der Bevölkerung wahrgenommen wurde. Vielmehr ist auch die Geschichte der Teilung Europas eine Geschichte von Wechselwirkungen zwischen Liberalisierungsmaßnahmen und Restriktionen.

Im Kontrast zur österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ab 1956, die auf internationale Hilfe und die Weiterreise aufbaute, stand die von Seiten der Politik und Öffentlichkeit propagierte Darstellung der spezifischen österreichischen Leistungen für politisch Verfolgte. Insbesondere die Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 wirkte hier wegweisend, war sie doch zentral für die Herausbildung eines bis heute wirkenden Narrativs, jenem vom »humanitären Österreich«. Die Unterstützung für ungarische Flüchtlinge wurde als Teil einer humanitären Notwendigkeit betrachtet und schuf für die österreichische Bundesregierung die Möglichkeit, ein neues auf Humanität und Demokratie aufbauendes Österreich-Bild zu schaffen. Dieses neue Selbstbild stand damit auch im Gegensatz zur nationalsozialistischen Vergangenheit und glich einer Image-Korrektur. Darüber hinaus signalisierte die Bundesregierung dem »Westen«, dass Österreich trotz Verpflichtung zur Neutralität fest auf der Seite des »Westens« stand und gerade in humanitären Fragen mit seiner Unterstützung zu rechnen sei. Diese Signalwirkung durch Ausnutzung eines Humanitätsdiskurses sollte wie beim Einsatz der Hilfsorganisationen Konflikte mit der Sowjetunion über Fragen der Neutralität umgehen. Die österreichische Bundesregierung begann somit 1956 das Zusammenspiel von Neutralität und Humanität zu ihrem Nutzen darzustellen. Zur Festigung des Narrativs trugen 1956 auch Hilfsorganisationen, allen voran der UNHCR, bei, indem sie Österreichs großzügige und humanitäre Haltung gegenüber Flüchtlingen international betonten.

Die Erzählung vom humanitären Österreich, das bereitwillig politisch Verfolgten half, wurde fortan in allen untersuchten Fluchtbewegungen von Politik, Medien und Öffentlichkeit hervorgehoben und ist bis heute eine wichtige, parteiübergreifende Konstante des österreichischen Selbstverständnisses. Dabei wird es von allen Seiten, je nach dem eigenen Bedarf und der Nützlichkeit, herangezogen, beispielsweise um Österreichs bereits umfangreich geleistete Hilfe herauszustreichen oder um auf die historische Verantwortung bei der Unterstützung von Flüchtlingen hinzuweisen. Der

Verweis auf die humanitäre Tradition Österreichs gleicht damit einer Phrase, die von Hilfsorganisationen wie Politiker:innen gleichsam für ihre Zwecke eingesetzt wird.

Ob, wie lange und in welcher Form Österreich Flüchtlingen half, hing dabei aber erneut von internationalen Bedingungen ab. Entscheidend für die Hilfsbereitschaft von Politik und Bevölkerung war, ob Geflüchtete temporär oder über einen längeren Zeitraum in Österreich verweilen würden und ob die Aufnahme anderorts rasch anliefe. Besonders positiv haben sich in diesem Setting die Fluchtbewegungen aus Ungarn 1956, der Tschechoslowakei 1968 und jene der DDR-Bürger:innen im Sommer 1989 in das kollektive Gedächtnis eingeschrieben. In allen drei Fällen lief die internationale Hilfe rasch an und die Aufnahmebereitschaft war von Beginn an gegeben. Alle drei Ereignisse sind zentrale erinnerungspolitische Referenzpunkte, die bei ähnlichen Fällen, wie etwa der Fluchtbewegung 2015, hervorgebracht werden. Dabei gerät oft in Vergessenheit, dass auch Flüchtlinge aus Ungarn spätestens zu Beginn des Jahres 1957 zunehmend mit Ablehnung konfrontiert waren. Als drohte, dass sie zu Konkurrenten am Arbeits- und Wohnungsmarkt werden könnten und die Ausreisebewegung nachließ, schlug die Stimmung um.

Hier lassen sich Parallelen mit der »Flüchtlingskrise« 2015 oder der Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge 2022 feststellen. Eine erste euphorische Hilfsbereitschaft wandelte sich auch in diesen Fällen in eine teils von Ablehnung und Ressentiments bestimmte Diskussion. 2015 wurde dabei das Narrativ bedient, dass Österreich die große Zahl an Geflüchteten dauerhaft überfordern würde.<sup>3</sup> 2022 ließen sich Parallelen zu Ungarn 1956 feststellen. Eine euphorische und von massiver Hilfsbereitschaft gekennzeichnete rasche Aufnahme, die wie im Falle Ungarns 1956 von einer tiefen Ablehnung des russischen Angriffs auf die Ukraine im Februar 2022 gekennzeichnet war, schlug angesichts der mitgebrachten Autos mit ukrainischen Kennzeichen auf Österreichs Straßen teilweise in eine Neiddebatte um, die insbesondere von der russlandfreundlichen und rechtsextremen FPÖ angeheizt wurde.<sup>4</sup> Die Ressentiments und Vorurteile gegenüber polnischen und rumänischen Flüchtlingen 1981/82 und 1990 gerieten im öffentlichen Diskurs hingegen fast vollständig in Vergessenheit. In beiden Fällen ist es schließlich nicht möglich, von einer Erfolgsgeschichte zu sprechen, welche den Erzählungen vom stets hilfsbereiten Österreich entsprechen würde.

Eine zentrale Erkenntnis der vorliegenden Arbeit betrifft zudem die vermeintliche Trennung zwischen »politischen Flüchtlingen« und »Wirtschaftsmigrant:innen«. Zwar suggerieren die beiden Begriffe eine deutliche Trennung, tatsächlich zeigen die behandelten Fallstudien, wie fließend die Übergänge hier sind und wie sehr die Zuschreibungen vom politischen Willen abhängen. 1956 und 1968 gewährte die österreichische Bundesregierung, obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention eigentlich eine individuelle Prü-

3 Vgl. Kurz: »Wir sind bereits heute massiv überfordert«, in: Kleine Zeitung, 16. Juni 2016, URL [https://www.kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/4856227/Kurz\\_Wir-sind-bereits-heute-massiv-ueberfordert](https://www.kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/4856227/Kurz_Wir-sind-bereits-heute-massiv-ueberfordert) (06.05.2024); Flüchtlingskrise als enorme Herausforderung für Österreichs Außenpolitik, in: Parlamentskorrespondenz Nr. 17 vom 12. Jänner 2017, URL: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2017/PKO017/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PKO017/) (06.05.2024).

4 Vgl. Arme Ukrainer. FPÖ-Nepp wütend wegen Luxus-Autos, in: Heute, 28. April 2022, URL: <https://www.heute.at/s/arme-ukrainer-fpoe-nepp-wuetend-wegen-luxus-autos-100203984> (06.05.2024).

fung vorsieht, all jenen, die aus Ungarn oder der Tschechoslowakei flohen, bereitwillig kollektives Asyl. Sie hielt an den Beschlüssen fest, auch nachdem deutlich wurde, dass viele »nur« ihre Chancen nutzten, den »Ostblock« zu verlassen und nicht unbedingt individueller politischer Verfolgung ausgesetzt waren. Die Fluchtbewegungen standen im Fokus der Weltöffentlichkeit und die Bundesregierung erhoffte sich mit einer humanitären Haltung gegenüber ungarischen und tschechoslowakischen Staatsbürger:innen außenpolitisch an Prestige zu gewinnen. Dass die Rechte von Geflüchteten und die Genfer Flüchtlingskonvention jedoch auch deutlich strenger ausgelegt werden können, verdeutlicht der Fall jener jugoslawischen Flüchtlinge, die ebenfalls 1956 nach Österreich kamen. Eine großzügige Auslegung der Konvention, wie im Falle der ungarischen Staatsbürger:innen, erfolgte in diesem Fall nicht. Hier setzten die österreichischen Behörden auf eine individuelle Prüfung der Fluchtgründe und eine strenge Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention. Es war folglich eine bewusste politische Entscheidung, im Falle der ungarischen und tschechoslowakischen Flüchtlinge nachsichtig zu agieren und bei den jugoslawischen Staatsbürger:innen das Asylrecht streng zu exekutieren. Dies zeigt ebenfalls, die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention ist maßgeblich durch die politischen Entscheidungsträger bestimmt. Dies spürten 1981 auch polnische Asylwerber:innen. Mit Blick auf die ökonomische Rezession und der negativen Stimmung in der Bevölkerung wurde auch hier das Asylrecht deutlich strenger als noch 1956 und 1968 angewendet. Pol:innen genossen nicht mehr das Recht auf kollektives Asyl, obwohl die Fluchtgründe ähnlich wie bei Ungar:innen und Tschechoslowak:innen waren. Auch polnische Staatsbürger:innen flohen vor der sich verschärfenden sozialen und wirtschaftlichen Krise im Land und der Angst vor politischen Repressionen. Doch in diesem Fall betrachtete die Weltöffentlichkeit und auch die involvierten Hilfsorganisationen, allen voran der UNHCR, Pol:innen nicht kollektiv als »politische Flüchtlinge«. Wer als »politischer Flüchtling« unter die Genfer Flüchtlingskonvention fiel und wer lediglich »Wirtschaftsflüchtling« war, unterliegt demnach einem Interpretationsspielraum. Je nach den herrschenden außenpolitischen Interessen, dem Fokus der Weltöffentlichkeit und den ökonomischen Bedingungen unterschieden sich diese Zuschreibungen und Kategorisierungen im Kalten Krieg.

Wie bereits erwähnt, ist es ein in Österreich oft tradiertes Narrativ, die Hilfe für Flüchtlinge insbesondere im Kalten Krieg als eine spezifisch österreichische Leistung darzustellen, an der sich Regierung und Bevölkerung bereitwillig beteiligt haben. Diese Sichtweise griffen teilweise auch bisher veröffentlichte Forschungsarbeiten zum Thema Flucht nach Österreich im Kalten Krieg auf. Die große internationale Hilfe, die Leistungen von Hilfsorganisationen und insbesondere der wirtschaftspolitische und geopolitische Rahmen, in dem diese Fluchtbewegungen stattfanden, blieben dabei oft zu wenig berücksichtigt. Durch die Einbeziehung genau dieser Aspekte – des internationalen Kontexts und den Leistungen von Hilfsorganisationen – zeichnet die vorliegende Arbeit ein umfangreicheres Bild von Flucht und Migration nach Österreich. Dabei unterstreicht sie die Bedeutung des internationalen Rahmens bei der Analyse von Fluchtbewegungen. Die österreichische Flüchtlingspolitik im Kalten Krieg war ungeachtet der tradierten Narrative über die österreichische Hilfsbereitschaft wesentlich durch wirtschaftliche Veränderungen und geopolitischen Interessensverschiebungen geprägt. Dies betraf auch die involvierten internationalen Organisationen, deren gelei-

tete Hilfe durch ihre spezifischen Agenden mitbestimmend war. Dennoch trug gerade die Arbeit von Hilfsorganisation maßgeblich dazu bei, Österreich zu entlasten oder die Integration der Hiergebliebenen zu erleichtern. Dieser Aspekt gerät ebenso wie die internationale Unterstützung in der Öffentlichkeit oft in Vergessenheit. Stattdessen steht die Erzählung von der »uneingeschränkten österreichischen Hilfe« im Fokus des öffentlichen Diskurses. Insbesondere bei ähnlichen Fluchtbewegungen, beispielsweise in Österreich seit dem Jahr 2015, wird dieses Narrativ hervorgeholt und als Beweis für Österreichs immerwährende Hilfsbereitschaft herangezogen. Jedoch gerade als sich die österreichische Bundesregierung auf internationale Hilfe ab dem Beginn der 1980er Jahre nicht mehr verlassen konnte, wurde sukzessiv begonnen, das Asylrecht enger zu fassen und damit die Grundfesten der aktuellen auf Abschreckung beruhenden Asyl- und Flüchtlingspolitik gelegt.

Ein wesentliches Ziel der Studie war es aufzuzeigen, dass die heutige Asyl- und Flüchtlingspolitik kein Ergebnis der politischen Entscheidungen der letzten Jahre ist, sondern ihre Wurzeln weit in den Kalten Krieg und in die Wiedererlangung der staatlichen Souveränität zurückreichen und dabei durch Akteure jenseits politischer Entscheidungsträger:innen mitbestimmt wurde. Künftige Forschungen müssen es sich nun zur Aufgabe machen, zu analysieren, wie die im Kalten Krieg entstandenen Narrative und gesetzlichen Veränderungen über dessen vermeintliches Ende rezipiert wurden und gerade in den 1990er Jahren wirkten.