

## 4. »Politische Flüchtlinge« oder »Wirtschaftsmigrant:innen«? Pol:innen 1981/82

---

Eine weitere Fluchtbewegung erreichte Österreich 1981/82. Nun war es die »polnische Krise«, welche die Bevölkerung zur Flucht zwang. Die polnische Geschichte der Jahre 1980/81 ist von einer politischen und wirtschaftlichen Krise geprägt. Das Aufkommen der unabhängigen Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* und der große Zuspruch, den die Bewegung aus weiten Teilen der Bevölkerung erfuhr, destabilisierte die kommunistische Herrschaft. Im August 1980 streikten die Arbeiter:innen der Danziger Lenin-Werft, einer der wichtigsten Keimzellen der Freien Gewerkschaften und einer unabhängigen Demokratiebewegung in Polen. Gefordert wurde eine Teuerungszulage, die Wiedereinstellung der beiden aus politischen Gründen entlassenen Gewerkschaftsführer:innen Lech Wałęsa (geb. 1943) und Anna Walentynowicz (1929–2010) sowie die Errichtung eines Denkmals für die Opfer des Arbeiter:innenaufstands vom Dezember 1970, den Polizei und Militär blutig niederschlugen. Die Ereignisse in der Danziger Werft kulminierten in einer Streikbewegung und großangelegten Arbeitsniederlegungen, die in Kombination mit dem Druck der Öffentlichkeit Gespräche mit der Staats- und Parteiführung erzwangen. Diese waren zusehends von den Protesten überfordert, wollte jedoch vorerst nicht wie beispielsweise bei dem Posener Aufstand 1956 oder den Unruhen 1970 mit Gewalt gegen den Protest vorgehen. Dabei war die *Polska Zjednoczona Partia Robotnicza* (PZPR, dt. Polnische Vereinigte Arbeiterpartei) beziehungsweise deren Gewerkschaften mit einer stetig wachsenden Zahl an Parteiaustritten konfrontiert.<sup>1</sup> Bis in den Sommer 1981 verloren beide Organisationen über zehn Prozent ihrer drei Millionen Mitglieder. Etwa 20 Prozent der Angehörigen des Zentralkomitees der PZPR traten der unabhängigen Gewerkschaft

---

1 Vgl. Włodzimierz Borodziej, *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*, München 2010, 360–372; weiterführend zur »polnischen Krise« siehe Andrzej Paczkowski/Malcolm Byrne (Hg.), *From Solidarity to Martial Law. The Polish Crisis of 1980–1981. A Documentary History* (National Security Archive Cold War Reader), Budapest 2007; Paweł Machcewicz, *Die polnische Krise von 1980/81*, in: Bernd Greiner/Christian Th. Müller/Dierk Walter (Hg.), *Krisen im Kalten Krieg* (Studien zum Kalten Krieg, Bd. 2), Hamburg 2008, 477–504.

bei. Viele waren damit zugleich Teil der Partei und der *Solidarność*. Die Partei verlor sukzessive seine eigene Basis an die *Solidarność*, die im Sommer 1981 bereits um die 9,5 Millionen Mitglieder zählte. Als Ausweg aus der Situation sah das kommunistische Regime nur noch die Verhängung des Kriegsrechts am 13. Dezember 1981. Die *Solidarność* wurde in der Folge verboten und ihre führenden Aktivist:innen verhaftet.<sup>2</sup>

Die politische Destabilisierung traf das Land während einer veritablen Wirtschaftskrise, die durch die anhaltenden öffentlichen Spannungen weiter verschärft wurde. Insbesondere die Versorgung der Bevölkerung wurde zusehends schwierig. Leere Geschäfte und rationierte Lebensmittel, die nur über Lebensmittelkarten auf unter anderem Fleisch, Wurst, Butter oder Mehl erworben werden konnten, prägten den Alltag ebenso wie stundenlange Stromabschaltungen. Der Lebensstandard sank rapide und der Handel am Schwarzmarkt zu überzogenen Preisen nahm zu. Zudem stieg die Auslandsverschuldung Anfang der 1980er Jahre massiv an, betrug 1980 25 Milliarden US-Dollar und verschlang den größten Teil der Exporterlöse, die Polen unter anderem durch den Export von Kohle erwirtschaftete.<sup>3</sup> Am Import von Kohle und Elektroenergie aus Polen war auch die österreichische Bundesregierung unter Kanzler Bruno Kreisky, der zum damaligen Zeitpunkt eine SPÖ-Alleinregierung anführte, interessiert.<sup>4</sup> Polen wurde so zu einem wichtigen Handelspartner Österreichs und die Alpenrepublik zu einem zentralen Kreditgeber der Volksrepublik.<sup>5</sup> Die Abhängigkeit von polnischer Kohle führte im Herbst 1981 jedoch auch zu kontroversen Diskussionen in Österreich. Befürwortete die SPÖ-Regierung zu Beginn, im August 1981, die Proteste und Strikes der *Solidarność*, so änderte sich dies mit der zunehmenden Eskalation der »polnischen Krise«, da diese zu einem ausbleiben der Kohlelieferungen nach Österreich führte. Dies veranlasste Kreisky selbst zu unüberlegten Aussagen als er beispielsweise die polnischen Arbeiter:innen dazu aufrief, zur Arbeit zu gehen, damit die Kohlelieferungen weitergehen können, oder als er die Rolle der polnischen katholischen Kirche im Konflikt kritisierte. Beides erzürnte vor allem die oppositionelle ÖVP.<sup>6</sup> Mit Blick auf die Kohlelieferungen und der steigenden Einreise polnischer Flüchtlinge schuf der Karikaturist Rudolf Angerer eine schon fast legendäre Karikatur, auf der Kanzler Kreisky vor eine Gruppe polnischer Arbeiter steht.<sup>7</sup> Darunter stand »Wir kommen an Stelle der versprochenen Kohle«.<sup>8</sup>

2 Vgl. Borodziej, Geschichte Polens, 364f.; Graf, Fluchtbewegung, 126; Knoll, Flucht oder Migration, 224f.

3 Vgl. Borodziej, Geschichte Polens, 359, 366; Dariusz Stola, Das kommunistische Polen als Auswanderungsland, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe, 2 (2005) 3, URL: <https://zeithistorische-forschungen.de/3-2005/4720>, DOI: <https://doi.org/10.1476/5/zzf.dok-1991>, Druckausgabe: 345–365, hier 359.

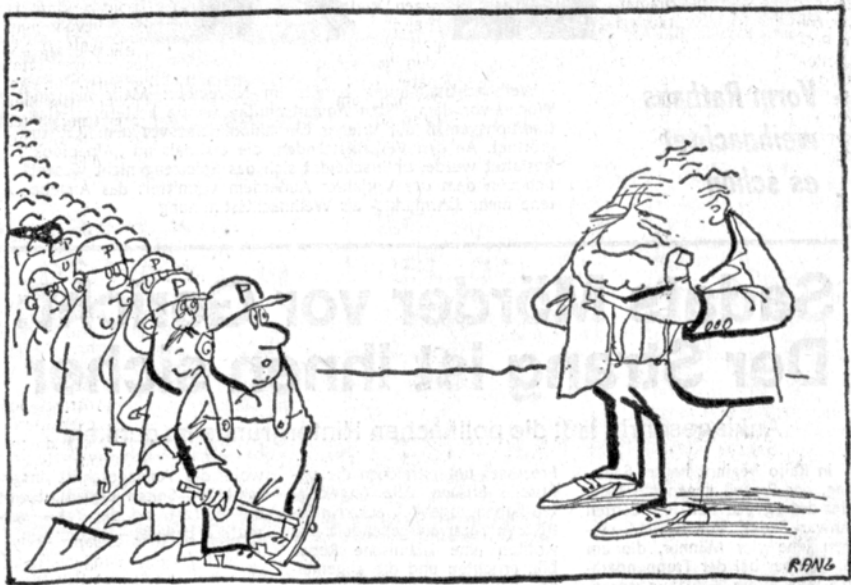
4 Vgl. Graf, Kreisky und Polen, 701.

5 Vgl. ebd., 692–706.

6 Vgl. Rathkolb, Austria, 278; Graf, Kreisky und Polen, 704; ders., Fluchtbewegungen, 126.

7 Vgl. Rudolf Angerer, Kurier-Karikatur, in: Kurier, 21. November 1981.

8 Ebd.



KURIER-Karikatur: Rudolf Angerer

„WIR KOMMEN AN STELLE DER VERSPROCHENEN KOHLE!“

Abbildung 6: Kurier vom 21. November 1981, Karikatur Rudolf Angerer »Wir kommen an Stelle der versprochenen Kohle!« © Österreichische Nationalbibliothek.

Die verheerende ökonomische Lage in Polen und die sich immer weiter zuspitzende politische Krise waren die beiden stärksten Motive der polnischen Bevölkerung das Land 1981 zu verlassen.<sup>9</sup> Die Befürchtung war, dass das kommunistische Regime auf die anhaltenden Proteste und Streiks, wie bei ähnlichen Ereignissen in den Jahren zuvor, mit Gewaltakten und Repressionen antworten würde: 1968 wurden Studentenproteste, die sich für die Schaffung demokratischer Strukturen einsetzten, blutig niedergeschlagen. Im Dezember 1970 reagierte das Regime auf Streiks, die in zahlreichen Betrieb gegen die vom Politbüro beschlossenen Preiserhöhungen auf Konsumgütern stattfanden, mit dem Schießbefehl. Proteste der Arbeiterschaft im Juni 1976, dessen Auslöser erneut eine drastische Erhöhung der Lebensmittelpreise war, wurden ebenfalls gewaltsam unterdrückt.<sup>10</sup>

Daneben war die Angst vor einer sowjetischen Intervention, wie es 1956 in Ungarn und 1968 durch den Warschauer Pakt in der Tschechoslowakei erfolgte, gegenwärtig. Auch das österreichische Außenministerium schätzte dieses Szenario als realistisch ein und vermutete, dass »Moskau eine militärische Intervention als letzten Schritt betrachtet«, insbesondere dann, wenn es den »polnischen Sicherheitskräften (Armee und Po-

9 Vgl. Stola, kommunistische Polen, 359; zur Flucht- und Auswanderungsbewegung aus Polen siehe ausführlich Dariusz Stola, Polen, in: Schönhagen/Herbert, Migration, 307–339.

10 Vgl. Borodziej, Geschichte Polens, 314, 317, 353.

lizei) nicht gelingen sollte, im Lande die Ruhe und Ordnung wiederherzustellen«. <sup>11</sup> In Anbetracht der sowjetischen Invasion in Afghanistan im Dezember 1979, der die Truppenstärke der Sowjetunion forderte, war eine militärische Intervention in Polen realpolitisch in Moskau jedoch nicht angedacht. <sup>12</sup>

Im Falle Polens lässt sich folglich, wie schon bei der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 und aus der Tschechoslowakei 1968, von sich überlappenden ökonomischen und politischen Motiven sprechen, welche die Bevölkerung veranlasste, die Heimat zu verlassen. Berthold Molden spricht in seiner Analyse über Österreichs Medien im Kalten Krieg von einer »1980 einsetzende[n] polnisch-österreichische[n] Arbeitsmigration, die im Zuge der sich verschärfenden Lage in Polen in eine Fluchtbewegung überging.« <sup>13</sup> Diese Analyse ist durchaus zutreffend. Wie 1956 und 1968 verließen 1981 vielen Pol:innen das Land, obwohl sie keine direkte politische Verfolgung zu befürchten hatten, jedoch wegen der verheerenden Wirtschaftslage keine Zukunft mehr für sich sahen. <sup>14</sup> Die in der polnischen Bevölkerung vorherrschenden Ängste vor politischen Repressionen und einem Einmarsch der Sowjetunion verstärkten das Bedürfnis, das Land zu verlassen. Die Erfahrungen mit dem kommunistischen Regime in den Jahren zuvor ließen – ungeachtet der Konzentrierung der sowjetischen Truppen in Afghanistan – darauf schließen, dass eine gewaltsame Niederschlagung der Proteste durchaus realistisch war. <sup>15</sup> Die Reaktionen der österreichischen Bundesregierung und der Öffentlichkeit auf die sich in Österreich aufhaltenden polnischen Staatsbürger:innen fielen jedoch deutlich anders aus als noch 1956 und 1968.

## 4.1 Polnische Staatsbürger:innen in Österreich

Dass es für Pol:innen überhaupt möglich war, das Land zu verlassen und in den »Westen« zu reisen, geht auf Liberalisierungen in der Passpolitik der Volksrepublik in den Jahren zuvor zurück. Das kommunistische Regime setzte in den 1970er Jahren auf ein ambitioniertes Programm zur Förderung des internationalen Tourismus. 1972 wurden Reiseerleichterungen mit der DDR ausverhandelt, die später auf den gesamten »Ostblock« ausgedehnt wurden. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre nahmen auch Reisen in den »Westen« zu, die sich durch die voranschreitende Entspannungspolitik und dem KSZE-Prozess (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) bedingten. Gerade die KSZE-Verhandlungen forderten mehr Reisefreiheit ein, die das kommunistische Regime im Interesse an besseren Beziehungen außerhalb des »Ostblocks« auch

- 
- 11 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/351-II.3/81, Kt. 32, Betr. Polen: sowjetische militärische Intervention, Wien, 9. Dezember 1981.
  - 12 Vgl. Borodziej, Geschichte Polens, 364f.; Patrizia Hey, Die sowjetische Polenpolitik Anfang der 1980er Jahre und die Verhängung des Kriegsrechts in der Volksrepublik Polen. Tatsächliche sowjetische Bedrohung oder erfolgreicher bluff?, Berlin 2010, 269.
  - 13 Molden, Ost-West-Drehscheibe, 762.
  - 14 Vgl. Knoll, Flucht oder Migration, 225; Siehe zu den Motiven bei der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 Kapitel 2.1. Die Flucht nach Österreich und zur Fluchtbewegung aus der Tschechoslowakei 1968/69 Kapitel 3.5. 1969: Die zweite Fluchtbewegung aus der Tschechoslowakei.
  - 15 Vgl. Stola, kommunistische Polen, 359.

bereit war zu gewähren. Daneben bildete die Suche nach Devisen in der voranschreitenden Wirtschaftskrise einen wichtigen Hintergrund, Auslandsreisen zuzulassen.<sup>16</sup> Denn im Ausland arbeitende Pol:innen ließen ihren zurückgebliebenen Familien oft Geld zukommen.<sup>17</sup> In den 1970er Jahren nutzten entsprechend viele polnische Staatsbürger:innen die neuen Möglichkeiten zur Auslandsreise. Dabei verschwammen immer deutlicher die Grenzen zwischen temporären Reisen, Arbeitsmigration und dauerhafter Auswanderung, die vorzugsweise in den »Westen« erfolgte. Oft wurden Aufenthalte außerhalb des »Ostblocks« einfach verlängert, beispielsweise wenn ein Arbeitsplatz gefunden wurde. Mit dem Entschluss, selbst bei abgelaufenen Papieren nicht mehr zurückzukehren, wurde die legale Ausreise zur illegalen Emigration.<sup>18</sup>

1981 erreichten die Zahlen der Reisen in den »Westen« einen bis dahin nie gekannten Wert von 1,27 Millionen Personen.<sup>19</sup> Viele kamen nach Österreich, wo die Einreise aufgrund eines 1972 geschlossenen Abkommens über visafreien Reiseverkehr, das zur Verbesserung der polnisch-österreichischen Beziehungen beitragen sollte, nun leicht möglich war.<sup>20</sup> Voraussetzung war lediglich ein gültiger polnischer Reisepass.<sup>21</sup> Ähnliche Visaabkommen schloss Polen 1973 auch mit Finnland und 1974 mit Schweden.<sup>22</sup> Polnische Staatsbürger:innen hatten somit die Möglichkeit, ohne ein Visum beantragen zu müssen, legal als Tourist:innen nach Österreich einzureisen und gegebenenfalls einen Asylantrag zu stellen.<sup>23</sup>

Seit März 1981 stieg die Zahl polnischer Asylwerber:innen in Österreich an. Im April waren es 952, im Mai 991 und im Juni 2.079 Asylanträge von Pol:innen, die bei den österreichischen Behörden eingingen. Im Juli 1981 suchten mit 3.670 Personen mehr polnische Staatsbürger:innen um Asyl an als im gesamten Jahr zuvor.<sup>24</sup> Ein Ende dieses Trends war nicht in Sicht, im Gegenteil:<sup>25</sup> Allein im November stellten 4.718 Personen aus Polen Asylanträge in Österreich. Zum Stichtag am 14. Dezember 1981, einen Tag nach der Ausrufung des Kriegsrechts, befanden sich 34.073 Asylwerber:innen im Land, von denen 28.792

16 Vgl. Dariusz Stola, *Opening a Non-exit State. The Passport Policy of Communist Poland, 1949–1980*, in: *East European Politics and Societies and Cultures* 29 (2015) 1, 96–119, hier 112f.

17 Vgl. Zahra, *The Great Departure*, 258–265.

18 Vgl. Stola, *kommunistische Polen*, 357–359; Sławomir Łukasiewicz, *Poland*, in: Mazurkiewicz, *East Central European*, 193–242, hier 209–211.

19 Vgl. Stola, *kommunistische Polen*, 359.

20 Vgl. BGBl. 330/1971, *Abkommen mit Polen über die gegenseitige Aufhebung der Sichtvermerkspflicht*; Graf/Ruggenthaler, *Polnisch-österreichische Beziehungen*, 41.

21 Vgl. Graf, *Fluchtbewegung*, 125.

22 Vgl. Pawel Jaworski, *Through the Iron Curtain. The 1974 Polish-Swedish Treaty Covering Travel without Visas and Its Consequences*, in: Elena Calandri/Simione Paoli/Antonio Varsori (Hg.), *Peoples and Borders. Seventy Years of Migration in Europe, from Europe, to Europe (1945–2015)*. *Journal of European Integration History. Special Issue* 2017, 177–190, hier 177, 180. Zur Rolle Schwedens als Transitland für polnische Staatsbürger:innen in die USA siehe zudem Arnold Klonczynski, *Sweden as a Temporary Stage of the Polish Emigration to America*, in: Anna Mazurkiewicz (Hg.), *East Central Europe in Exile, Volume 1: Transatlantic Migrations*, Cambridge 2013, 35–48.

23 Vgl. Knoll, *Flucht oder Migration*, 226; Graf, *Fluchtbewegung*, 127.

24 Vgl. ebd.

25 Vgl. ebd.

aus Polen stammten.<sup>26</sup> Insgesamt suchten 1981 34.557 Personen um Asyl in Österreich an, von denen 29.091 aus der Volksrepublik stammten. Zum Vergleich: 1980 waren es noch insgesamt 9.259 Anträge gewesen, von denen 2.181 Personen polnische Staatsbürger:innen waren.<sup>27</sup> Die Zahlen zeigen deutlich, dass die 1981 sich zuspitzende wirtschaftliche und politische Krise immer mehr Menschen dazu brachte Polen zu verlassen und dass sie hierzu, die durch die Reisefreiheiten gegebenen Möglichkeiten nutzten. Zu diesen offiziellen Asylantragszahlen kamen noch jene, die sich vorgeblich zu Urlaubszwecken im Land aufhielten. So gingen die österreichischen Behörden Ende Oktober 1981 davon aus, dass sich ungefähr 5.000 polnische Staatsbürger:innen als »Tourist:innen« im Land aufhielten, wobei die genaue Zahl nicht feststellbar war.<sup>28</sup> Die Statistiken zeigen damit deutlich, die Fluchtbewegung aus Polen erreichte ihren Höhepunkt in Österreich bereits vor der Verhängung des Kriegsrechts im Dezember 1981.

Die Fluchtbewegung belastete Österreich erneut finanziell und zeigte wiederum Engpässe in den Unterbringungskapazitäten auf. Die staatlichen Aufwendungen für die Flüchtlingsbetreuung stiegen ob der annähernden Vervierfachung der absoluten Asylanträge 1981 deutlich an. Betrug das Budget für die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen 1978 noch rund 87 Millionen Schilling (rund 15 Millionen Euro), 1979 116 Millionen Schilling (rund 20,8 Millionen Euro) und 1980 172 Millionen Schilling (rund 30,9 Millionen Euro)<sup>29</sup>, mussten 1981 insgesamt 514 Millionen Schilling (rund 92,3 Millionen Euro) und 1982 1,5 Milliarden Schilling (rund 269,4 Millionen Euro) für die Versorgung aufgewendet werden.<sup>30</sup> Mit Stand November 1981 benötigte die österreichische Bundesregierung im Durchschnitt 100 Millionen Schilling (rund 17,9 Millionen Euro) pro Monat für die Betreuung, wovon 90 Prozent für polnische Flüchtlinge verwendet wurden.<sup>31</sup>

26 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Flüchtlingssituation, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.

27 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 168; BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 380.

28 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.18.14/34-II.3/81, Kt. 33, Amtsvermerk, Gegenstand: Offizieller Besuch des polnischen Aussenministers, Jozef Czyrek, in Österreich vom 9. bis 11. November 1981, Medienecho, Programm und Informationsmappe, Wien, 20. November 1981.

29 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Notiz für den Herren Bundeskanzler, Budget für Flüchtlingsbetreuung, o.D.

30 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1982, 169f.

31 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.18.14/34-II.3/81, Kt. 33, Amtsvermerk, Gegenstand: Offizieller Besuch des polnischen Aussenministers, Jozef Czyrek, in Österreich vom 9. bis 11. November 1981; Medienecho, Programm und Informationsmappe, Wien, 20. November 1981.





Abbildung 7: Ein polnischer Flüchtling hält seine Tochter und einen polnischen Adler mit einer Solidarnosc-Inschrift in die Höhe, Flüchtlingslager Traiskirchen, 31. Dezember 1981 © Werner Vollmann/AP/picturedesk.com, 19811231\_PD0010 (RM).

Ein großer Teil der Kosten entfiel auf die Unterbringung. Polnische Asylwerber:innen wurden in den Flüchtlingslagern Traiskirchen, Mödling/Vorderbrühl, Reichenau/Rax, Bad Kreuzen, Lilienfeld, Thalham und in der Kaserne Götzendorf untergebracht.<sup>32</sup> Die Kaserne Götzendorf wurde hierzu im Juli 1981 vom Verteidigungsministerium dem Innenministerium zur Verfügung gestellt.<sup>33</sup> Die Kapazitäten dieser staatlichen Einrichtungen reichten jedoch bald nicht mehr aus und die Lager waren zusehends überfüllt. Insbesondere in Traiskirchen war die Unterbringung wegen der beengten Verhältnisse erneut prekär.<sup>34</sup> Zu einer deutlichen Aufstockungen der Kapazitäten in den bundeseigenen Flüchtlingsunterkünften, wie Traiskirchen, war es trotz der Erfahrungen, die das Land 1956 und 1968 gemacht hatte, nicht gekommen.<sup>35</sup> Darum ging das Innenministerium wie schon in den Fluchtbewegungen zuvor dazu über, Personen auch in Gasthöfen

32 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Flüchtlingssituation, erstellt vom BMAA-Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.

33 Vgl. zur Unterbringung in der Kaserne Götzendorf siehe Speckner, Von drüben, 35–39.

34 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), World Alliance of Young Men's Christian Associations, 5. January 1981.

35 Vgl. dazu auch Rüdiger Wischenbart, Traiskirchen von innen. Flüchtlingspolitik zu Beginn der 80er Jahre, in: Heiss/Rathkolb, Asylland wider Willen, 195–209.

und Pensionen unterzubringen.<sup>36</sup> Privatunterkünfte stellten hierbei allerdings nicht eine Notlösung dar, sondern waren vielmehr die Hauptunterbringungsform: Mit Stichtag am 2. November 1981 betreute das Bundesministerium für Inneres 23.678 Asylwerber:innen, 18.611 unter ihnen wurden in privaten Unterkünften versorgt.<sup>37</sup>

Zugang zur staatlichen Betreuung und Unterbringung hatten – wie schon bei der Fluchtbewegung 1968/69 – nur jene, die offiziell in Österreich um Asyl ansuchten; Personen, die mit einem Touristenvisum im Land waren und keinen Asylantrag stellten, waren von der Betreuung ausgenommen. Und auch hier stellte sich erneut die Frage, ob die nach Österreich kommenden polnischen Staatsbürger:innen überhaupt als Flüchtlinge galten und nach der Genfer Flüchtlingskonvention als »politische Flüchtlinge« anerkannt werden könnten. Denn anders als 1956 und 1968 gewährte die österreichische Bundesregierung im Falle der sich im Land aufhaltenden Pol:innen kein kollektives Asyl. Nur rund zehn Prozent jener polnischer Staatsbürger:innen, die in Österreich um Asyl ansuchten, wurden auch als Konventionsflüchtlinge, sprich Personen, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtling galten, anerkannt.<sup>38</sup> Die restlichen 90 Prozent erhielten lediglich eine Aufenthaltsbewilligung.<sup>39</sup> Sie wurden trotz eines negativen Asylbescheids von den österreichischen Behörden jedoch nicht nach Polen abgeschoben, da man sie nicht an eine kommunistische Diktatur ausliefern wollte, wo ihnen womöglich ein Strafverfahren gedroht hätte. Insbesondere dem internationalen Ansehen wäre ein solcher Schritt nicht zuträglich gewesen und er hätte das Bild eines humanitären Landes gefährdet.<sup>40</sup>

Kaum überraschend betrachtete auch die polnische Führung die sich in Österreich aufhalten Pol:innen nicht als Flüchtlinge. Der polnischen Außenministers Józef Czyrek (1928–2013) erklärte im Rahmen eines Besuchs in Wien im November 1981: »Polnische Staatsangehörige, die im Ausland bleiben wollen, sind keine politischen Flüchtlinge und keine Asylanten.«<sup>41</sup> Die Regierung betrachtete die »Anerkennung von Polen als Flüchtlinge als einen unerfreulichen Akt gegen Polen.«<sup>42</sup> Die Gewährung von Asyl an Personen, die »auf der Suche nach Glück und Wohlstand« nach Österreich reisten, sei vielmehr ein

36 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, Kt. 33, GZ. 166.18.14/34-II.3/81, Amtsvermerk, Gegenstand: Offizieller Besuch des polnischen Aussenministers, Jozef Czyrek, in Österreich vom 9. bis 11. November 1981; Medienecho, Programm und Informationsmappe, Wien, 20. November 1981.

37 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Notiz für den Herren Bundeskanzler, Flüchtlinge in Österreich, o.D.

38 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, Kt. 33, GZ. 166.18.14/2-II.3/81, Amtsvermerk, Gegenstand: Offizieller Besuch des polnischen Aussenministers, Jozef Czyrek, in Österreich vom 9. bis 11. November 1981; Medienecho, Programm und Informationsmappe, Wien, 20. November 1981.

39 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981; Graf, Fluchtbewegung, 127.

40 Vgl. ebd.

41 Polen liefert 60 Prozent der versprochenen Steinkohle an uns, in: Arbeiter-Zeitung, 12. November 1981, 5.

42 Ebd.



»Überbleibsel des Kalten Krieges.«<sup>43</sup> Stattdessen versuchte die polnische Führung, die Beschäftigung polnischer Staatsbürger:innen in Österreich vertraglich zu regeln, in der Hoffnung dadurch dringend gebrauchte Devisen zu erwirtschaften.<sup>44</sup> So hatte bereits der polnische Botschafter in Wien, Franciszek Adamkiewicz (1919–1986), im September 1981 im Außenministerium die Möglichkeiten des Abschlusses eines Anwerbungsabkommens mit Österreich ausgelotet. Adamkiewicz ging damals von etwa einer halben Million Menschen in Polen aus, die wegen fehlender produktiver Arbeitsmöglichkeiten ins Ausland reisen wollten. Wegen der damals herrschenden angespannten Arbeitsmarktsituation in Österreich waren die Aussichten für ein solches Abkommen allerdings äußerst ungünstig.<sup>45</sup> Die Zusammenarbeit auf polizeilicher Ebene zur gegenseitigen Unterstützung bei der Verbrechensbekämpfung wollten die österreichischen Behörden hingegen intensivieren.<sup>46</sup>

## 4.2 Die öffentliche Meinung gegenüber Pol:innen

Doch nicht nur das offizielle Polen hielt seine ausgereisten Bürger:innen für Personen auf der Suche nach Wohlstand. 1981 zeichnete sich ein deutlicher Stimmungswandel innerhalb der österreichischen Bevölkerung ab. Anders als bei der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968, wo zumindest zu Beginn den Geflüchteten aufbauend auf antikommunistischen Ressentiments eine gewisse Sympathie zuteilwurde, war die Einstellung gegenüber polnischen Asylwerber:innen in weiten Teilen der Öffentlichkeit von Beginn an negativ. Erst mit der Ausrufung des Kriegsrechts im Dezember 1981, als große Teile der Bevölkerung ihre antikommunistische Einstellung bestätigt sahen, konnten Pol:innen auf eine gewisse Sympathie hoffen.<sup>47</sup>

Weite Teile der österreichischen Bevölkerung betrachteten 1981 die in Österreich befindlichen Pol:innen als »Arbeitsmigrant:innen« und »Wirtschaftsflüchtlinge« und weniger als politisch Verfolgte.<sup>48</sup> Verbreitet war die Ansicht, dass die meisten polnischen Staatsbürger:innen »ihr Land aber aus wirtschaftlichen Gründen und wegen einer allgemeinen politisch unsicheren Situation verlassen«. <sup>49</sup> In der Kritik stand besonders die Unterbringung in Gasthöfen und Pension, was bei vielen den Eindruck erweckte, Pol:innen würden in Österreich auf Staatskosten Urlaub machen. Entsprechend wurden die

43 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.18.14/24-II.3/81, Kt. 33, Offizieller Besuch des Außenministers der Volksrepublik Polen, Jozef Czyrek, in Österreich vom 9. bis 11.11.1981; Information, Wien, 13. November 1981.

44 Vgl. ebd.; Graf, Fluchtbewegung, 128.

45 Vgl. Knoll, Flucht oder Migration, 230; Graf, Fluchtbewegung, 128; zur ökonomischen Situation siehe Felix Butschek, Vom Staatsvertrag zur Europäischen Union. Österreichische Wirtschaftsgeschichte von 1955 bis zur Gegenwart, Wien/Köln/Weimar 2004, 105–111.

46 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/270-II.3/81, Kt. 32, Gespräch mit dem polnischen Botschafter Adamkiewicz, Wien, 11. September 1981.

47 Vgl. Zierer, Politische Flüchtlinge, 59.

48 Vgl. Stanek, Verfolgt, 149.

49 Jetzt 9500 Polen aus Österreich in die USA, in: Die Presse, 14. Oktober 1981, 1.

hohen Kosten für die Betreuung abgelehnt.<sup>50</sup> Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise und der zweiten Erdölpreiskrise 1979 trafen auch Österreich und zeigten sich in einer angespannten Wirtschaftslage, erhöhten Arbeitslosenzahlen und steigender Staatsverschuldung. Der Nachkriegsboom der 1950 und 1960er Jahre, der mit einer guten Beschäftigungslage einherging, war inzwischen zu Ende gegangen.<sup>51</sup> Diese wirtschaftlichen Unsicherheiten förderten in der Bevölkerung die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und einer Verschlechterung des Lebensstandards. Mit geringem Verständnis blickte man daher auf die hohen Kosten, die für die Betreuung polnischer Flüchtlinge aufgebracht wurden.<sup>52</sup>

Die österreichischen Medien, Boulevard wie Qualitätsjournalismus, förderten diese Stimmung, indem sie polnische Staatsbürger:innen vorzugsweise als »Wirtschaftsmigrant:innen« darstellten. Die Diskussion war von fremdenfeindlichen Vorurteilen und der angespannten Wirtschaftslage in Österreich bestimmt. Gerade die ökonomischen Herausforderungen prägten negative Zuschreibungen gegenüber polnischen Staatsbürger:innen.<sup>53</sup> Rasch wurde medial Vergleich mit der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968 gezogen, da wieder Flüchtlinge aus einem kommunistischen Regime flohen. Dabei wurde allerdings betont, dass die beiden Ereignisse nicht zu vergleichen seien, handelte es sich damals bei ungarischen und tschechoslowakischen Flüchtlingen doch um politisch Verfolgte, während bei der Fluchtbewegung aus Polen fast ausschließlich »Arbeitsmigrant:innen« ins Land kämen.<sup>54</sup> In dem Boulevardblatt *Kronen Zeitung*, die auflagenstärkste österreichische Tageszeitung, hielt der für seine xenophoben und antisemitischen Kommentar bekannte Journalist Richard Nimmerichter (1920–2022) alias »Staberl« in seiner Kolumne fest:

»Jetzt sollen wohl in Bezug auf jene ›Flüchtlinge‹ aus Polen, die in Wahrheit eben nichts weiter als Auswanderer sind, was zwar durchaus legitim aber deswegen noch lang kein Grund ist, daß wir pro Kopf und Tag 160 Schilling Vollpension zahlen [...] Wahr ist und bleibt freilich, daß 1956 die meisten ungarischen Flüchtlinge deswegen über unsere Grenze gekommen sind, weil sie sonst umgebracht worden wären. [...] Allerdings hat diesen Auswanderern damals niemand eine Vollpension in Hotel und Gasthäusern bezahlt.«<sup>55</sup>

50 Der Mission Report des UNHCRs in Österreich stellte vor allem für die Gemeinden Traiskirchen und Götzensdorf eine Ablehnung polnischer Asylwerber:innen wegen der Art der Unterbringung fest vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981.

51 Vgl. Rathkolb, *Paradoxe Republik*, 136–138; ders., *Die Zweite Republik* (seit 1945), in: Winkelbauer, *Geschichte Österreichs*, 555f.; Maria Wirth/Elisabeth Röhrlich, »Für ein modernes Österreich«. Die Ära Kreisky (1970–1983), in: Fischer, *100 Jahre, 190–202*, hier 192f.; Rauchensteiner, *Unter Beobachtung*, 412f.; zur Erdölpreiskrise 1979 siehe Bösch, *Zeitwende* 1979, 305–332.

52 Vgl. Rathkolb, *Austria*, 279.

53 Vgl. ebd., 279.

54 Vgl. Knoll, *Flucht oder Migration*, 227; siehe hierzu diverse Zeitungsberichte aus 1981 beispielsweise Thomas Chorherr, *Herbergsuche* 1981, in: *Die Presse*, 5/6. Dezember 1981, 1; Dieter Kindermann, *Die Visapflicht als Notwehrakt*, in: *Kronen Zeitung*, 8. Dezember 1982, 3; Viktor Reimann, *Thema des Tages: Die Polen und wir*, in: *Kronen Zeitung*, 9. Dezember 1981, 2.

55 Staberl, *Für Lanc kein Unterschied*, in: *Kronen Zeitung*, 2. Oktober 1981, 2.

Dass auch Ungar:innen 1956 und Tschechoslowak:innen 1968 in Ermangelung an Unterkünften in Hotels, Pensionen und Heimen untergebracht wurden, vergaß der Kolumnist hier. Leserbriefe begrüßten diese Haltung und prangerten an, dass die Regierung zu viel Geld für reine »Wirtschaftsflüchtlinge« ausbebe, wenn doch in Österreich wirtschaftliche Schwierigkeiten herrschten.<sup>56</sup> Doch die *Kronen Zeitung* und Richard Nimmerrichter waren mit dieser Meinung nicht allein. Auch in der Tageszeitung *Die Presse* rechtfertigte die Journalistin Ilse Leitenberger (1919–1995) in ihrem Kommentar, zwar etwas weniger polemisch als ihr Kollege in der *Kronen Zeitung*, die Ablehnung:

»Nicht politischer Terror hat die meisten Polen nach Österreich getrieben, vielmehr viele komplizierte Umstände. Man mag hier den Begriff Wirtschaftsflüchtlinge anwenden, man mag mit dem neuen »Flüchtlingsimage« der Polen noch nicht ins reine gekommen sein, man wird sich schwer tun zu unterstreichen, wer da nur Visumsfreiheit und eine Chance »hinauszukommen«, nutzte oder dem Vaterland endgültig den Rücken zu kehren wünscht. Das ändert aber nichts daran, daß der Ungarnexodus seinerzeit und jener anhaltende der Polen nicht miteinander zu vergleichen sind und daß daher auch dem Österreicher nicht vorgehalten werden kann, seine persönliche Einstellung geändert zu haben.«<sup>57</sup>

1981 reichte es folglich nicht mehr, »nur« aus einem kommunistischen Land zu flüchten, um als »politischer Flüchtling« eingeordnet zu werden. Auch 1956 und 1968 flohen Personen aus Ungarn und der Tschechoslowakei, weil sie keine Perspektive für sich oder ihre Kinder mehr sahen und aus ökonomischen Beweggründen. Für jene, die 1981 aus Polen kamen, wurden die Anerkennungskriterien jedoch nun deutlich enger gefasst und sie wurden generell unter den Verdacht gestellt in erster Linie aus ökonomischen Gründen zu flüchten. War die Sympathie für Personen, die aus kommunistischen Regimen flohen, in den 1950er und 1960er Jahren durch den »Ost-West«-Gegensatz und den in Österreich verbreiteten Antikommunismus geprägt, verloren diese Aspekte in den 1970er Jahren angesichts einer angespannten Wirtschaftslage und Sorgen um den Verlust des eigenen Arbeitsplatzes zusehends an Substanz.<sup>58</sup>

### 4.3 Die Reaktionen der österreichischen Bundesregierung

Die hohen Ausgaben für die Betreuung der Flüchtlinge und die Ablehnung der nach Österreich gereisten Pol:innen als »Wirtschaftsflüchtlinge« durch weite Teile der Öffentlichkeit versetzten die Regierung und Kanzler Kreisky zunehmend unter Druck. Eine strenge Asylpolitik gegenüber Pol:innen hätte das Bild eines humanitären Landes beschädigen können. Doch auch die negative Stimmung und hohen Kosten verlangte Reaktionen. Die Regierung befand sich also in einem innen- und außenpolitischen Dilemma. Einerseits musste dem Unwillen von Teilen der eigenen Wählerschaft Rechnung getragen werden. Speziell Kanzler Kreisky fürchtete negative Auswirkungen auf die Innen-

56 Vgl. Staberl, Leserbriefe, in: *Kronen Zeitung*, 6. Oktober 1981, 10.

57 Ilse Leitenberger, Die Flüchtlinge und Wir, in: *Die Presse*, 1. Oktober 1981, 1.

58 Vgl. Rathkolb, Paradoxe Republik, 33–35.

politik durch den herrschenden Unwillen gegenüber Pol:innen in Österreich.<sup>59</sup> Andererseits wollte die Regierung weithin im Ausland als Land mit »humanitärer Tradition« gelten. Dem internationalen Image war es auch geschuldet, dass die Behörden Aufenthaltswilligungen für jene polnischen Asylwerber:innen, die einen negativen Asylbescheid erhielten, genehmigten und auf Abschiebungen verzichteten.<sup>60</sup> Dem UNHCR versicherte das Innen- und Außenministerium, dass Österreich im Sinne der langen »humanitären Tradition« als Erstasyland für Flüchtlinge aus Osteuropa weiterhin eine Politik der »offenen Tür« (*Open-Door Policy*) betreiben werde.<sup>61</sup> Dass sich die österreichische Bundesregierung von der negativen Stimmung im Land jedoch nicht beeindrucken ließ, wie sie es UNHCR Vertreter:innen zu vermitteln versuchte, entspricht aber nicht den Tatsachen. Der Mission Report einer Delegation des UNHCRs nach Österreich im Oktober 1982 hielt zur Haltung der österreichischen Regierung fest:

»I was impressed by the willingness of the Austrian government to follow through with their undertaking and not to give too much considerations to the criticism stemming from public opinion. [...] The Austrian Government is prepared to pursue its open-door policy for Polish asylum-seekers despite the heavy financial burden and increasing public criticism.«<sup>62</sup>

Tatsächlich beeinflusste die öffentliche Meinung die Entscheidungen der Bundesregierung. Neben der prinzipiellen Vorstellung stets nur als Transitland für Flüchtlinge zu agieren, war die Ablehnung der polnischen Immigrierenden durch weite Teile der Bevölkerung eine Motivation für Ministerien und Kanzleramt, rasch Lösungen zu finden. Dabei setzte die Regierung erneut in erster Linie auf die Aufnahme von polnischen Staatsbürger:innen im Ausland und hoffte auf eine ähnliche Aufnahmebereitschaft wie bei der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968. Bereits seit April 1981 gab es zahlreiche und intensive Bemühungen der Regierung unter Federführung des Außenministeriums, die internationale Staatengemeinschaft auf die Situation um polnische Bürger:innen in Österreich aufmerksam zu machen. Gefordert wurden die Aufnahme von Flüchtlingen und eine finanzielle Unterstützung. Neben Außenminister Willibald Pahr (geb. 1930, SPÖ) und Innenminister Erwin Lanc (geb. 1930, SPÖ) war auch Bundeskanzler Kreisky persönlich in die Bemühungen involviert. Die Hoffnung war, dass insbesondere die von Österreich als »traditionelle Einwanderungsländer« titulierte Staaten Australien, Kanada und die USA ihre Aufnahmekontingente für Flüchtlinge aus Osteuropa erhöhen würden.<sup>63</sup> Eine Aufstellung des österreichischen Außenministeriums vom 17. Dezember 1981 führte rund 35 Interventionen Österreichs

59 Vgl. Rathkolb, Austria, 279.

60 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981.

61 Vgl. ebd.

62 UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981.

63 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

bei Staaten und Organisationen auf, die darauf abzielten, die Aufnahmequoten potenzieller Einwanderungsländer zu erhöhen. Die Liste umfasst direkte Appelle um Unterstützung an die Regierungen von Schweden, Kolumbien, die Bundesrepublik Deutschland, Argentinien, Panama, Belgien, Japan, Venezuela oder die Schweiz,<sup>64</sup> aber auch an die Europäische Gemeinschaft (EG), den UNHCR und ICM. Zudem kam es zu Interventionen bei den in Österreich ansässigen diplomatischen Vertretungen. An die österreichischen Botschaften im Ausland erging der Aufruf, an die jeweiligen Regierungen mit der Bitte um Unterstützung heranzutreten. An den Präsidenten der USA Ronald Reagan (1911–2004, Amtszeit 1981–1989) und den kanadischen Premier Pierre Trudeau (1919–2000) wandte sich Kanzler Kreisky im August 1981 sogar persönlich.<sup>65</sup>

Die Bemühungen konnten dann tatsächlich die Aufmerksamkeit der USA wecken. Zwischen August und Dezember 1981 besuchten vier Delegationen des US-Kongresses Österreich, um sich vor Ort über die Lage der Flüchtlinge und Asylwerber:innen zu informieren. Am 13. August 1981 erreichte eine Delegation unter der Leitung des demokratischen Abgeordneten George E. Danielson (1915–1998) die Flüchtlingslager Traiskirchen und Götzendorf. Vom 9. bis zum 11. November 1981 fanden Gespräche mit dem Vorsitzenden des Außenpolitischen Ausschusses des US-Repräsentantenhauses Clement J. Zablocki (1912–1983) von den Demokraten statt und vom 30. November bis 1. Dezember 1981 reiste eine Delegation unter der Leitung des Vorsitzenden des Unterausschusses für Einwanderungsfragen des US-Repräsentantenhauses, dem Demokraten Roman Mazzoli (1932–2022), nach Wien. Am 9. und 10. Dezember kam eine Delegation des *Foreign Affairs Committee* unter Leitung von Robert K. Boyer nach Österreich.<sup>66</sup> Daneben brachte Außenminister Pahr die Lage der polnischen Staatsbürger:innen bei einem Arbeitsbesuch vom 25. bis 28. Oktober 1981 in Washington zur Sprache. Gegenüber US-Außenminister Alexander Haig (1924–2010) betonte er die »Notwendigkeit einer Entlastung Österreichs als Asylland für osteuropäische Flüchtlinge«<sup>67</sup> und warb für eine Erhöhung der US-amerikanischen Aufnahmequoten für Personen aus »Osteuropa«. Kurz vor dem Treffen beschloss die US-Regierung bereits eine Erhöhung von 4.500 auf 6.900 Plätze für diese.<sup>68</sup> Eine weitere Erhöhung sei nach der geltenden Gesetzeslage jedoch nicht möglich

64 An die Schweiz appellierte Außenminister Pahr im Rahmen eines Besuches am 8. September 1981 in Bern vgl. ÖStA, AdR, BMAA, 1981, GZ. 518.02.18/3-II.1/81, Kt. 103, Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Bern, 8.9.1981, Zusammenfassung der Gespräche, Bern, 10. September 1981.

65 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Übersicht über ab April 1981 erfolgte Intervention, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.

66 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Österreichische Bemühungen zur Erleichterung der Ausreise der Ostflüchtlinge in Aufnahmeländer, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.

67 Pahr erläutert Flüchtlingsproblem. Konfliktfreies Gespräch mit Haig, in: Die Presse, 22. Oktober 1981, 2.

68 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Beilage C, Aufnahmequoten.

und nur durch Ausnutzung von Quoten anderer Gruppen zu erreichen, so das US-Außenministerium.<sup>69</sup>

Innenminister Lanc wiederum versuchte die australische Regierung zu einer Erhöhung der Aufnahmequoten zu bewegen. Als eine geplante Reise einer australischen Delegation nach Österreich nicht zu Stande kam, reiste er persönlich im November 1981 nach Canberra.<sup>70</sup> Von Seiten der Regierung wurden kaum Mühen gescheut, um die Weltöffentlichkeit über die großen Herausforderungen, mit denen das Land konfrontiert war, zu überzeugen. Einen wichtigen Referenzpunkt stellten dabei Österreichs Leistungen für Flüchtlinge in der Vergangenheit dar, die von Seiten der Regierung stets herausgestrichen wurden, wie auch ein Dankschreiben des Kanzlers für die Aufnahme von 100 polnischer Flüchtlinge durch Neuseeland bezeugt:

»Without wishing to over-estimate Austria's role in the past, I should nevertheless like to point out that Austria's contribution, in 1956 and in 1968, to a solution of the refugees problem in Europe was quite decisive and that she has thus given proof of her willingness to great sacrifices in order to help people in distress.«<sup>71</sup>

Doch anders als noch 1956 und 1968 wurden polnische Staatsbürger:innen, die sich 1981 außerhalb ihrer Heimat aufhielten, auch von der internationalen Staatengemeinschaft primär als »Wirtschaftsflüchtlinge« und »Arbeitsmigrant:innen« wahrgenommen.<sup>72</sup> Die Situation wurde zudem in erster Linie als ein »österreichisches Problem« betrachtet, was ein weiterer Unterschied zu den beiden großen Fluchtbewegungen zuvor darstellt. Potenzielle Aufnahmeländer waren in der Regel nur noch gewillt, anerkannte politische Flüchtlinge aufzunehmen. Jene, die nicht unter diesen Status fielen und als »Wirtschafts- und Arbeitsmigrant:innen« angesehen wurden, fanden nur schwer Aufnahme außerhalb Österreichs. Dies traf etwa auf die USA zu, die nicht bereit war »Wirtschaftsmigrant:innen« aufzunehmen.<sup>73</sup> Wie das Ende des wirtschaftlichen Booms der Nachkriegszeit und die ökonomischen Transformationen der 1970er Jahre die globale Flüchtlingspolitik veränderten, zeigt sich hier exemplarisch. Die Weiterreise als Arbeitskräfte wie es zwischen den 1940er bis zu den 1960er Jahren üblich war, funktionierte angesichts eines fehlenden Bedarfs und Ängsten der Bevölkerung im Aufnahmeland vor einem Verlust des Arbeitsplatzes nur noch bedingt. Mit den wirtschaftlichen Veränderungen der 1970er Jahre kam in Europa und in den USA die Politik einer offen geförderten Arbeitsmigration zu einem Ende.<sup>74</sup> Damit wurde der österreichischen

69 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, GZ. 518.02.22/29-II.1/81, Kt. 103, Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Washington (25.–28. Oktober 1981), Gesprächsaufzeichnungen, Wien, 19. November 1981.

70 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Österreichische Bemühungen zur Erleichterung der Ausreise der Ostflüchtlinge, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.

71 Kreisky-Archive, Bestand Bruno Kreisky, VI.8 Minderheiten, Flüchtlinge, Ausländerangelegenheiten, Box 26, BK Bruno Kreisky to Robert D. Muldoon, Prime Minister New Zealand, 9. Oktober 1981.

72 Vgl. Graf, Fluchtbewegung, 128; Knoll, Flucht oder Migration, 230.

73 Vgl. U.S. Committee for Refugees, *Flight to Uncertainty. Poles outside Poland*, New York 1982, 7.

74 Vgl. Schönhagen, *Geschichte*, 250f.



Bundesregierung die Grenzen der eigenen Transitpolitik deutlich vor Augen geführt. Dennoch war an eine Abkehr von dieser Politik noch nicht zu denken.

Innenminister Lanc versuchte in der Folge, beschwichtigend darauf hinzuweisen, dass es sich bei den polnischen Asylwerber:innen »nicht um reine Wirtschaftsflüchtlinge«, sondern um eine »Mischung aus wirtschaftlicher und politischer Motivation« handeln würde.<sup>75</sup> Die Zahlen an Konventionsflüchtlingen unter den polnischen Staatsbürger:innen waren jedoch relativ gering.<sup>76</sup> Der UNHCR ging davon aus, dass rund 90 Prozent der Pol:innen in Österreich eigentlich nicht als Flüchtlinge nach der Genfer Konvention galten.<sup>77</sup> Darüber hinaus herrschte sowohl auf Seiten der internationalen Staatengemeinschaft als auch bei involvierten Hilfsorganisationen durchaus Verwirrung darüber, wer nun ein Flüchtling war, wer auf Weiterreise hoffte und wer zur Rückkehr nach Polen gewillt war.<sup>78</sup> Um die Weiterreise voranzubringen, waren österreichische Behörden wiederum bereit, die Kriterien der Anerkennung als politischer Flüchtling zu dehnen. Diese Vorgangsweise wurde vom UNHCR kritisch betrachtet, da dies wohl Personen zu Flüchtlingen gemacht hätte, die eigentlich keine sein wollten.<sup>79</sup> Angesichts der globalen Herausforderungen um Flucht und Migration und den weltweit steigenden Flüchtlingszahlen – allein in Afrika mussten Anfang der 1980er Jahre Lösungen für rund fünf Millionen Flüchtlinge gefunden werden – lag der Fokus der internationalen Staatengemeinschaft Anfang der 1980er Jahre zudem endgültig nicht mehr auf Europa.<sup>80</sup> Damit war der UNHCR auch nicht mehr gewillt, eine Gesamtlösung für alle polnischen Staatsbürger:innen außerhalb der Heimat zu finden.<sup>81</sup>

Dennoch blieben die Appelle der österreichischen Bundesregierung nicht ungehört. Unter anderem nahmen die USA und Kanada 1981 schlussendlich mehr osteuropäische Flüchtlinge als im Jahr zuvor aus Österreich auf. Waren es im Falle der USA 1980 noch 1.528 und bei Kanada 1.130 Asylwerber:innen gewesen, so wanderten 1981 3.372 Personen in die USA und 2.389 nach Kanada aus.<sup>82</sup> Die USA erhöhte die Aufnahmequote für Auswanderer aus Osteuropa für 1981 von 4.500 auf 6.900 Plätze und legte sie für 1982

75 Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981.

76 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Flüchtlingssituation, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981; UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981; ÖStA, AdR, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/41-II.19/82, Aufnahme polnischer Flüchtlinge durch die Vereinigten Staaten, Washington, 3. Februar 1982.

77 UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981.

78 Vgl. U.S. Committee for Refugees, Flight to Uncertainty. Poles outside Poland, New York 1982, 2.

79 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981.

80 Vgl. UN Yearbook 1981, 1027–1034.

81 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981.

82 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 205.

auf 9.000 Personen fest.<sup>83</sup> Kanada erweiterte seine Quoten für osteuropäische Zuwander:innen von 4.000 auf 5.000 Plätze und sagte für 1982 ein Kontingent von 6.000 Personen zu.<sup>84</sup> Australien nahm 1981 2.241 Asylwerber:innen aus Österreich auf, was ein etwas geringerer Wert als im Jahr zuvor war, als 2.272 Personen hier Aufnahme fanden.<sup>85</sup> Neuseeland ermöglichte 1981 die Weiterreise für 100 Flüchtlinge aus Osteuropa.<sup>86</sup> Schweden, Dänemark und Norwegen übernahmen jeweils 25 »handicapped« Asylwerber:innen.<sup>87</sup> Insgesamt, von allen sich in Österreich aufhaltenden Asylwerber:innen, reisten 1981 9.072 Personen aus Österreich weiter; 1980 waren es noch 5 424 gewesen.<sup>88</sup>



Abbildung 8: Reisevorbereitungen von polnischen Flüchtlingen im Flüchtlingslager Traiskirchen für ihre Abreise nach New York, 18. August 1981 © Votava/brandstaetter images/picturedesk.com, 1981o818\_PD0o22 (RM).

- 
- 83 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Flüchtlingssituation, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981; BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 169.
- 84 Vgl. ebd.
- 85 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 205.
- 86 Vgl. Kreisky-Archive, Bestand Bruno Kreisky, VI.8 Minderheiten, Flüchtlinge, Ausländerangelegenheiten, Box 26, BK Bruno Kreisky to Robert D. Muldoon, Prime Minister New Zealand, 9. Oktober 1981.
- 87 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Flüchtlingssituation/Ergebnisse der österreichischen Bemühungen, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.
- 88 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 205.

Die Einwanderung von rund 29.000 polnischen Asylwerber:innen nach Österreich konnte damit jedoch bei weitem nicht wettgemacht werden.<sup>89</sup> Anfang Jänner 1982 hielten sich weiterhin 27.492 Asylwerber:innen in Österreich auf, wovon 85,2 Prozent aus Polen stammten.<sup>90</sup> Trotz erhöhter internationaler Aufnahmebereitschaft als 1980 konnten die durchgeführten Weiterreisen die Anzahl der Asylwerber:innen in Österreich folglich nicht ausgleichen, ein Umstand der auch medial aufgegriffen und in die Öffentlichkeit transportiert wurde. Als Folge fühlte sich nicht nur die Bundesregierung, sondern auch weite Teile der Bevölkerung von der internationalen Staatengemeinschaft im Stich gelassen. Frenetisch erschienen Nachrichten von erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen über die Erhöhung von Flüchtlingskontingenten oder die Aufnahme in anderen Ländern in den österreichischen Medien.<sup>91</sup>

Da sich die Situation – sehr zum Ärgernis der österreichischen Bundesregierung – nicht über den Weg der Ausreise entspannte, wurden andere Wege gesucht, um der Fluchtbewegung entgegenzutreten. Spätestens im August 1981 diskutierte die Regierung die Idee, die Einreise nach Österreich über die Aufkündigung des 1972 geschlossenen Abkommens über visafreien Reiseverkehr zu reglementieren.<sup>92</sup> Noch im Juli 1981 nahm der UNHCR an, dass in Österreich die Einführung einer Visumpflicht für polnische Staatsbürger:innen nicht zur Diskussion stünde.<sup>93</sup> Hiervon ging der UNHCR auch noch im Oktober 1981 aus.<sup>94</sup> Im November 1981 wurde der Vorschlag dann in der Öffentlichkeit und den Medien diskutiert. Dabei wurden die Überlegungen zur Aufkündigung des Visaabkommens von Seiten der Regierung im Zusammenhang mit der fehlenden Aufnahmebereitschaft und Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft sowie der Ablehnung der lokalen Bevölkerung gebracht.<sup>95</sup> Innenminister Lanc betonte, dass Österreich seine »humane Linie in der Flüchtlingsfrage nicht aufrechterhalten könne« ohne internationale Solidarität.<sup>96</sup> Die Fortführung einer humanitären Flüchtlingspolitik sei nur »unter der Voraussetzung möglich [...], daß die bisherigen Zielländer mehr Flüchtlinge als bisher, vor allem aus Polen, aufnehmen.«<sup>97</sup> Die bisherige Aufnahme sei zu gering gewesen, um das Land merklich zu entlasten. Als »bedeutendstes Erstasylland Europas«

89 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 380.

90 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 169.

91 Vgl. Jetzt 9500 Polen aus Österreich in die USA, in: Die Presse, 14. Oktober 1981, 2; Kanada lässt mehr Polen aus Österreich einwandern, in: Die Presse, 24./25. Oktober 1981, 2; Lanc-Erfolg: Australien nimmt mehr Flüchtlinge aus Polen«, in: Arbeiter-Zeitung, 25. November 1981, 1; Australien nimmt nun 2400 Polen, in: Arbeiter-Zeitung, 26. November 1981, 1.

92 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.02.40/8-II.3/81, Kt. 31/81, Polnische Flüchtlinge in Österreich, allfällige Kündigung des Sichtvermerksabkommens, Wien, 17. August 1981.

93 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Note for the File, Meeting with Mr. Hordijk, 27. July 1981 – Europe Regional and Resettlement Section, Mr. I. Jackson, 30. July 1981.

94 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 26 November 1981.

95 Vgl. Flüchtlinge: Visa-Pflicht?, in: Arbeiter-Zeitung, 19. November 1981, 1.

96 Ebd.

97 Ebd.

habe Österreich gar einen »Anspruch auf internationale Unterstützung«, so der Innenminister.<sup>98</sup> Anfang Dezember 1981 betonte Lanc dann, dass Österreich »vor kaum überwindbare[n] organisatorische[n] Hindernisse[n]« gestellt werde und diese nicht zuletzt auf das Fehlen breiter internationaler Hilfsaktionen »klassischer Einwanderungsländer in Form einer raschen Aufnahme von weiterwanderungswilligen Wirtschaftsflüchtlingen aus Österreich« zurückzuführen sei.<sup>99</sup> Dementsprechend sehe sich die Regierung vor die »Erwägung gestellt, jenen Teil des Flüchtlingsstroms zu beschränken, der den Erwartungen auf Anerkennung als Konventionsflüchtling nicht entspreche«.<sup>100</sup>

Bundeskanzler Kreisky folgte in seiner Kritik an der mangelnden Unterstützung der Richtung des Innenministers. Er nannte Mitte November die Überlegung, eine Visumpflicht für polnische Staatsbürger:innen einzuführen, als »Schuß vor den Bug«.<sup>101</sup> An das Ausland gerichtet, betonte er, dass der Liberalismus Grenzen habe, »wenn die großen Länder uns nicht helfen.«<sup>102</sup> Nach seiner Devise konnte man »nicht Menschenrechte predigen und die eigenen Grenzen zusperren«.<sup>103</sup> Die Argumentation zielte freilich nur auf potenzielle Aufnahmeländer ab, nicht jedoch auf die eigene Politik, die im Begriff war, die Einreisemöglichkeiten für polnische Staatsbürger:innen deutlich zu beschränken. Kreisky vertrat allerdings die Ansicht, »so lange Österreich alles auf den Buckel nehme, gebe es keine moralische Verpflichtung für andere Länder« zu helfen.<sup>104</sup> Ferner forderte der Bundeskanzler in diesem Zusammenhang dieselbe internationale Hilfsbereitschaft ein, die Österreich 1956 und 1968 erfahren hatte. »Damals hat die Welt, unter dem moralischen Druck, sehr rasch die Grenzen aufgemacht«, so der Kanzler.<sup>105</sup> Dass polnische Flüchtlinge in Polen unter Lebensgefahr stünden, stellte der Kanzler in Abrede und bezeichnete Pol:innen, die nach Österreich einreisten, als »Emigranten«. Seiner Auffassung nach kamen die meisten nach Österreich, um hier zu arbeiten. Kreisky sprach sich dafür aus, gegen die »Polenflut«<sup>106</sup> Maßnahmen zu ergreifen, um damit auch dem Unwillen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Als Lösung betrachte er die Einführung der Visapflicht, wie in den Tagebüchern von Handelsminister Josef Staribacher (1921–2014, SPÖ) festgehalten ist:

»Kreisky stellte dann auch fest, daß über die Polenflüchtlinge in der Bevölkerung ein großer Unwille herrscht und man sich daher Überlegen muß, die Visapflicht einzuführen. In Polen gibt es keine Verfolgung weshalb die Flüchtlinge nicht so gefährdet sind,

98 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Presseausendung BBM/BMFI an Kronenzeitung, Lanc: zum Thema Flüchtlinge im Ausschuss für innere Angelegenheiten, Parlament, 18. November 1981.

99 Nächste Woche Visumzwang für Polen? Lanc: Maßnahmen »eher bald«, in: Die Presse, 5./6. Dezember 1981, 1.

100 Ebd.

101 Große Länder müssen helfen. Visa-Pflicht für Polen: »Schuß vor den Bug«, in: Arbeiter-Zeitung, 20. November 1981, 2.

102 Ebd.

103 Ebd.

104 Ebd.

105 Ebd.

106 Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 1. Dezember 1981.

als seinerzeit in der ČSSR und in Ungarn oder auch jetzt in anderen Oststaaten. Auch die reiche Schweiz hat keine Visafreiheit.«<sup>107</sup>

Die Visumpflicht wurde schließlich am 7. Dezember 1981 eingeführt und trat mit 8. Dezember 1981 in Kraft.<sup>108</sup> Die vorübergehende Aussetzung der Visafreiheit sollte bis 30. Juni 1982 gelten, wurde jedoch im Juni 1982 bis Jahresende verlängert.<sup>109</sup> Gerechtfertigt wurde der Schritt, neben dem Ausbleiben internationaler Solidarität, mit den hohen Kosten und den überfüllten Flüchtlingslagern. In der öffentlichen Diskussion wurde sowohl medial also auch durch die Regierung betont, dass die »westliche« Welt Österreich nicht ausreichend unterstütze und keine Ausreise der Flüchtlinge in andere Länder ermögliche. Die Bundesregierung sehe keine andere Möglichkeit, als durch die Aufhebung des Visaabkommens zu versuchen die Lage zu verbessern und die Einreisebewegung zu stoppen.<sup>110</sup> Die polnische Führung reagierte ihrerseits ebenfalls mit der Aussetzung des Visaabkommens für österreichische Staatsbürger:innen.<sup>111</sup>

Um den Anschein eines »humanitären Landes« zu wahren, betonte die österreichische Regierung dennoch, Flüchtlinge nach der Genfer Konvention weiterhin aufzunehmen: »Für politisch Verfolgte wird es bei uns immer offene Grenzen geben«, so Kanzler Kreisky.<sup>112</sup> Dennoch waren die österreichischen Behörden bei der Erteilung von Visa an polnische Dissident:innen fortan zurückhaltender.<sup>113</sup> So wurden vom 9. bis 14. Dezember insgesamt nur 59 Sichtvermerke ausgestellt.<sup>114</sup> Auf Kritik an der Visaeinführung aus der Öffentlichkeit antwortete Bundeskanzler Kreisky mit der Botschaft: Österreich ist kein Einwanderungs-, sondern ein Transitland für Flüchtlinge.<sup>115</sup> Politisches Asyl würde immer gewährt werden, aber Österreich sei »kein Immigrationsland für Leute, die aus wirtschaftlichen Gründen weg wollen«, so Kreisky.<sup>116</sup>

107 Ebd.

108 Vgl. BGBl. 529a/1981. Kundmachung: Vorübergehende Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung der Volksrepublik Polen über die gegenseitige Aufhebung der Sichtvermerkspflicht, 7. Dezember 1981; Graf, Fluchtbewegung, 130.

109 Vgl. BGBl. 321/1982 Kundmachung: Verlängerung der vorübergehenden Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung der Volksrepublik Polen über die gegenseitige Aufhebung der Sichtvermerkspflicht, 6. Juli 1982.

110 Vgl. ebd.; »Bundeskanzler Kreisky (...) beklagte sich öfter darüber, die traditionellen Einwanderungsländer hätten Österreich hängen lassen.«, Jetzt schließt die CSSR Grenzen für alle Polen, die zu uns nach Österreich durchreisen wollen, in: Kronen Zeitung, 8. Dezember 1981.

111 Vgl. Auch Polen verlangt nun Visum, in: Arbeiter-Zeitung, 9. Dezember 1981, 1.

112 Ebd.

113 Vgl. Molden, Ost-West-Drehscheibe, 763–765; Knoll, Flucht oder Migration, 232; Graf, Fluchtbewegung, 130.

114 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.02.40. Tagesmeldung der Botschaft Warschau, 14. Dezember 1981; Knoll, Flucht oder Migration, 232; Graf, Fluchtbewegung, 130.

115 Vgl. Auch Polen führt Visumszwang ein. CSSR verweigert Durchreise, in: Die Presse, 9. Dezember 1981, 1.

116 Großzügigkeit bei Visa. Österreicher sollen Heim, in: Die Presse, 14. Dezember 1981, 2.

#### 4.4 Österreichs Appelle an internationale Organisationen

Neben der internationalen Staatengemeinschaft hoffte die österreichische Bundesregierung auch bei der polnischen Fluchtbewegung 1981 auf die Unterstützung von internationalen Organisationen. Bereits am 21. Mai 1981 bat die Bundesregierung den ICM-Direktor James L. Carlin (Amtszeit 1979–1988) um Hilfe.<sup>117</sup> Im Juli 1981 appellierte Innenminister Lanc bei der 46. außerordentlichen Ratstagung des ICMs an die internationale Gemeinschaft.<sup>118</sup> Der ICM organisierte in der Folge ein Sonderprogramm,<sup>119</sup> das bis Ende 1983 26.000 polnischen Flüchtlingen die Auswanderung insbesondere in die USA und Kanada ermöglichte.<sup>120</sup> In Zusammenarbeit mit den UNHCR kümmerte sich der ICM auch um die Ausreise, wenn diese über den UNHCR vereinbart wurde.<sup>121</sup> Finanzielle Zuwendung erhielt der ICM für das Österreichprogramm durch die Schweiz (50.000 Schweizer Franken, rund 51.000 Euro)<sup>122</sup> und Norwegen (10.000 Norwegische Kronen, rund 1000 Euro).<sup>123</sup> Die Länder reagierten damit auf einen Hilfsappell von Innenminister Lanc.<sup>124</sup> Dabei passte die Unterstützung des ICMs für geflohene polnische Staatsbürger:innen zum Gründungsgedanken der Organisation, als antikommunistisch eingestellte Logistikorganisation für Auswanderungs- und Umsiedlungsfragen zu fungieren. Somit folgte der ICM auch 1981 noch den Logiken des Kalten Kriegs der 1950er und 1960er Jahren, welche Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern automatisch als politische Flüchtlinge einstufte.<sup>125</sup> Der ICM unterstütze dabei alle Personen, die ein Interesse an Auswanderungen hatten, und beschränkte sich nicht wie der UNHCR auf Asylwerber:innen beziehungsweise anerkannte politische Flüchtlinge. Damit agierte der ICM ganz im Sinne der österreichischen Bundesregierung, die hoffte, auf diesem Weg mehr polnische Staatsbürger:innen außer Landes zu bringen.<sup>126</sup>

117 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Österreichische Bemühungen zur Erleichterung der Ausreise der Ostflüchtlinge in Aufnahmeland, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.

118 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 168.

119 Vgl. Carlin, *Refugee Connection*, 124.

120 Vgl. Georgi, *Managing Migration*, 157.

121 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), Note for the File, Re: Resettlement of Polish Refugees ex-Austria in Mexico, 27. April 1982.

122 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Ergebnisse der österreichischen Bemühungen, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981; eine andere Quelle aus 1982 spricht von 200.000 Schweizer Franken (rund 300.600 Euro), die dem ICEM zur Verfügung gestellt wurde vgl. ÖStA, AdR, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 0.07.01/49-IV.2/82, Schweiz: Aufnahme von 1000 Flüchtlingen und Beitrag von 200.000 SFr an ICEM, Wien, 28. Jänner 1982.

123 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Ergebnisse der österreichischen Bemühungen, erstellt vom BMAA Abteilung II.3, 17. Dezember 1981.

124 Vgl. ebd.

125 Vgl. Georgi, *Managing Migration*, 157.

126 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 170.



Weniger erfolgreich waren die Bemühungen der österreichischen Bundesregierung beim UNHCR. Auch hier hoffte die Regierung auf Unterstützung bei der Suche nach potenziellen Aufnahmeländern und auf finanzielle Zuwendungen. Sehr zum Missfallen der Regierung verhielt sich das UN-Flüchtlingshochkommissariat 1981 jedoch zurückhaltend. Prinzipiell lehnte es ab, die gesamte Gruppe der sich in Österreich aufhaltenden polnischen Staatsbürger:innen als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention zu betrachten. Damit waren die Unterstützungsleistungen zwangsläufig eingeschränkt. Im Juli 1981 hielt der Vertreter des UNHCRs in Österreich, Frederik L Pijnaker Hordijk, fest:

»The discussion then referred to the question as to whether Polish asylum-seekers could be regarded as victims of what was called »classical« persecution. This was discussed in the context of whether HCR should seek a more active role. It was agreed that the large majority of the incoming Poles could not, in the present circumstances, be considered as falling within the scope of the Mandate. The situation could change in the event of an invasion of Poland, but at the moment it is not appropriate for the Office to modify its present approach or to increase its activity. ICM – through the intermediary of which the Austrian Minister of the Interior had appealed for international help to cope with the Polish influx – is handling the transport of the resettled Poles.«<sup>127</sup>

Im September 1981 stellte der UNHCR erneut fest, dass die Situation um polnische Asylwerber:innen in Europa nicht als *prima facie* »Flüchtlingsproblem« (*Refugee Problem*) eingestuft werden könne. Die Furcht vor einer sowjetischen Invasion und die anhaltende wirtschaftliche Krise allein qualifiziere polnische Staatsbürger:innen nicht automatisch für den Status als »politische Flüchtlinge«, so der UNHCR.<sup>128</sup> Eine individuelle Anerkennung als solche gemäß der Genfer Konvention kann bei anderen Fluchtgründen jedoch erfolgen. Warum der Flüchtlingsstatus nicht auf alle polnischen Staatsbürger:innen anzuwenden sei, stand laut UNHCR auch im Zusammenhang mit der recht problemlosen Vergabe von Reisepässen durch die polnischen Behörden. Damit sei der Straftatbestand »Republikflucht«, also das illegale Verlassen der Heimat oder die Nicht-Rückkehr nach Ablauf der Ausreisegenehmigung, kein wirklicher Grund, um den Flüchtlingsstatus zu erhalten.<sup>129</sup> Davon unbeeindruckt, reisten mit den Reisedokumenten jedoch viele polnische Staatsbürger:innen aus und blieben nach Ablauf der Fristen im Ausland. Damit verlief die Einreise zwar legal, der Verbleib in Österreich nach Ablauf der Genehmigung stellte jedoch für die polnischen Behörden einen illegalen Akt dar. Die österreichische Regierung wurde nicht müde, die Situation um polnische Asylwerber:innen in Österreich an den UNHCR heranzutragen und auf die Herausforderungen durch die steigen-

127 UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Note for the File, Meeting with Mr. Hordijk, 27. July 1981 – Europe Regional and Resettlement Section, Mr. I. Jackson, 30. July 1981.

128 UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), Note for Mr. Volfig, ERS/1206/81, 3 September 1981.

129 Vgl. ebd.

den Zahlen an Geflüchteten im Land hinzuweisen – so auch anlässlich der Sitzung des *Executive Committee* des UNHCRs im Oktober 1981.<sup>130</sup>

#### 4.4.1 Exkurs: Der UNHCR und Österreich in den 1980er Jahren

Dass sich der UNHCR nicht engagierter um polnische Asylwerber:innen in Österreich bemühte, geht neben der vermeintlichen fehlenden Qualifizierung als Konventionsflüchtlinge auf die Verschiebung der Interessen des UN-Flüchtlingshilfswerks nach Afrika, Asien und Zentralamerika zurück, wo das Hilfswerk in Folge von Kriegen, Krisen und Konflikten, die oft durch die Blockstellungen im globalen Kalten Krieg und die Dekolonialisierung befeuert wurden, mit massenhaften Bevölkerungsverschiebungen konfrontiert waren.<sup>131</sup> Insbesondere standen die Unterstützung vietnamesischer Flüchtlinge (*Boat People*) und die Suche nach Aufnahmeplätzen für diese Gruppe am Beginn der 1980er Jahre im Zentrum des Interesses des UNHCRs, wie er auch gegenüber der österreichischen Regierung betonte.<sup>132</sup>

Zudem hatte sich das Verhältnis des UNHCRs und der österreichischen Bundesregierung Ende der 1970er Jahre zunehmend eingetrübt. Ausschlaggebend hierfür war die fehlende Bereitschaft der österreichischen Regierung, sich finanziell oder durch die Aufnahme größerer Flüchtlingskontingente an den Programmen des UNHCRs zu beteiligen.<sup>133</sup> Beim UNHCR in Genf regte sich zunehmend Kritik an den bescheidenen österreichischen Beiträgen an internationalen Organisationen.<sup>134</sup> Der damalige Generalsekretär des Außenministeriums, Alois Reitbauer, verteidigte diese Zurückhaltung 1981 mit den österreichischen Aufwendungen für den Bau der neuen UNO-City in Wien, den »friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen« und wiederum mit den Ausgaben am Flüchtlingssektor.<sup>135</sup>

Die österreichischen Beiträge an den UNHCR waren Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre tatsächlich von recht bescheidenem Umfang. Die österreichische Bundesregierung hatte 1979 dem allgemeinen Budget des UNHCRs 55.000 US-Dollar zur Verfügung gestellt,<sup>136</sup> 1978 waren es 50.000 US-Dollar gewesen.<sup>137</sup> Für 1980 hatte es 60.000 US-Dollar festgelegt, was jedoch angesichts des veranschlagten UNHCR-Budgets von 250 Millionen Dollar ein äußerst kleiner Beitrag von gerade einmal 0,02

130 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 2, UNHCR, Polenflüchtlinge in Österreich, Konzept, BK Kreisky an Hochkommissar Poul Hartling, Kabinett des BK, 24. Dezember 1981; Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Schreiben des Herrn Bundeskanzlers zu Erl. Zl. 304.11/109-IV.2/81, Zl. 8425-A/81, Genf 29. Dezember 1981.

131 Vgl. Jussi M. Hanhimäki, Introduction. UNHCR and the Global Cold War, in: *Refugee Survey Quarterly* 27 (2008) 1, 3–7; UNHCR, *State of World's Refugees*, 79–132; Loescher, UNHCR, 201–245.

132 Vgl. Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 30. November 1981.

133 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.02.40/53-II.3/81, Kt. 31, Amtsvermerk über das Gespräch des Generalsekretärs des BMAA mit Direktor Homann-Herimberg, o. D. (vermutlich am 23. Dezember 1981).

134 Vgl. ebd.

135 Ebd.

136 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1979, 176.

137 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Entwicklung der Beiträge an internationale Organisationen in den Jahren 1978–1981, o. D.

Prozent war. Im Vergleich dazu zahlte 1979 unter anderem Italien 1.713.691 US-Dollar, Neuseeland 287.280 US-Dollar, Luxemburg 71.642 US-Dollar, Uganda 241.333 US-Dollar oder Papua-Neuguinea 300.000 US-Dollar in das Budget des UNHCRs ein. Der UNHCR wiederum plante im Budget von 1980 125.000 US-Dollar, also mehr als doppelt so viel wie die österreichische Regierung bereitstellte, für Hilfszahlungen in Österreich ein.<sup>138</sup>

1979 bat der UNHCR um eine Evaluierung des österreichischen Beitrags zum Budget des UN-Flüchtlingshochkommissariats.<sup>139</sup> Auch die österreichische Delegation in Genf appellierte im selben Jahr an die Bundesregierung in Wien, die Höhe der Beiträge an den UNHCR zu evaluieren. Dabei berief sie sich argumentativ auf die internationale Solidarität und das »Burden-Sharing-System«,<sup>140</sup> von dem Österreich 1956 und 1968 profitiert hatte. Österreich dürfe sich angesichts des weltweit gestiegenen Hilfsbedarfs nicht der Verantwortung entziehen, so die Vertretung in Genf.<sup>141</sup> Die Überzeugungsarbeit der österreichischen Delegation in Genf und die Bitten des UNHCRs zeigten insofern Wirkung, als dass die Bundesregierung seine Beiträge an das allgemeine Budget des UNHCRs im Jahr 1980 auf 100.000 US-Dollar erhöhte.<sup>142</sup> Einem weiteren Appell des UNHCRs im Februar 1980 an die UN-Mitgliedsstaaten, um das Defizit im UNHCR-General Programm auszugleichen, kam die österreichische Bundesregierung jedoch nicht nach.<sup>143</sup> Im Vergleich zu den Beiträgen an den UNHCR war die Regierung eher gewillt, dem ICM finanziell unter die Arme zu greifen, da auf deren Agenda in erster Linie die Organisation der Auswanderung stand. 1979 wurden insgesamt 110.460 US-Dollar für das administrative und operative Budget des ICM zur Verfügung gestellt, 1980 waren es insgesamt 111.840 US-Dollar gewesen.<sup>144</sup>

Die österreichische Bundesregierung rechtfertigte seine geringen finanziellen Beiträge für das Budget des UNHCRs in erster Linie mit den Belastungen, die dem Land aus seiner Rolle als Erstasylland für osteuropäische Flüchtlinge erwachsen würden. Die hier zu tragenden Kosten belasteten den Staatshaushalt derart, dass größere finanzielle Zuwendungen an den UNHCR nicht möglich wären, so die Argumentation der Regie-

138 Vgl. Kreisky-Archive, Bestand Bruno Kreisky, VI.8 Minderheiten, Flüchtlinge, Ausländerangelegenheiten, Box 26, Erik Nettel, Leiter Österreichischen Delegation bei der UNO in Genf, an BMAA, Wien 16. Oktober 1979.

139 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Zl. 304.11/70-IV.2/79, BMAA an BKA, z.Hd. BK Bruno Kreisky, Wien 29. Oktober 1979.

140 Kreisky-Archive, Bestand Bruno Kreisky, VI.8 Minderheiten, Flüchtlinge, Ausländerangelegenheiten, Box 26, Erik Nettel, Leiter Österreichischen Delegation bei der UNO in Genf, an BMAA, Wien 16. Oktober 1979.

141 Vgl. ebd.

142 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1980, 161; Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Entwicklung der Beiträge an internationale Organisationen in den Jahren 1978–1981, o.D.

143 Vgl. Kreisky-Archive, Bestand Bruno Kreisky, VI.8 Minderheiten, Flüchtlinge, Ausländerangelegenheiten, Box 26, BMAA, Zl. 304.11/9-IV.2/80, UNHCR, Appell um Leistung zusätzlicher Beiträge zur Finanzierung des Generalprogramms, Überprüfung des Möglichkeit einer allfälligen österreichischen Beitragsleistung zum zu errichtenden UNHCR-Fonds, Wien, 21. Februar 1980.

144 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Entwicklung der Beiträge an internationale Organisationen in den Jahren 1978–1981, o.D.

rung.<sup>145</sup> Als dann Österreich auch 1981 und 1982 gegen eine weitere Erhöhung der Beiträge stimmte, argumentierte die Bundesregierung erneut mit dem Verweis auf die hohen finanziellen Belastungen, die durch die Betreuung der polnischen Asylwerber:innen entstand.<sup>146</sup> Österreichs Beitrag zum Budget des UNHCRs belief sich 1981 und 1982 damit weiterhin auf 100.000 US-Dollar, jenes für den ICM 1981 auf 123.290 US-Dollar und 1982 auf 126.670 US-Dollar.<sup>147</sup>

Auch an einem Hilfsprogramm für die enormen Herausforderungen im Flüchtlingschutz in Afrika beteiligte sich Österreich 1981 nicht. Für die am 9. und 10. April 1981 im Palais des Nations, dem Sitz der UNO in Genf, unter dem Vorsitz von UN-Generalsekretär Kurt Waldheim (Amtszeit 1972–1981) stattgefundene erste ICARA-Konferenz (*International Conference on Assistance to Refugees in Africa*)<sup>148</sup> entschied das Bundeskanzleramt, das »dem Ersuchen um Hilfsleistungen für Flüchtlinge in Afrika nicht nähergetreten werden kann, da im Hinblick auf die steigenden Leistungen für Flüchtlinge in Österreich eine Aufspaltung der Budgetmittel nicht zielführend ist.«<sup>149</sup> Diese Entscheidung wurde von der Abteilung II.5 des Außenministeriums, die für Kontakte zu internationalen Organisationen insbesondere den Vereinten Nationen zuständig war, nicht kritiklos hingenommen. Die Abteilung im Außenministerium schlüsselte für das Jahr 1979 auf, dass – selbst wenn man »indirekte Beträge Österreichs für das Flüchtlingswesen bzw. die nicht refundierbaren Kosten für die Stationierung der österreichischen Kontingente zu UN-FICYP [*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*] und UNDOF [*United Nations Disengagement Observer Force*]« mitrechne<sup>150</sup> – Österreich immer noch um ein Vielfaches weniger für Flüchtlinge aufwende als vergleichbare Staaten mit einer ähnlichen Wirtschaftsleistung, wie etwa Dänemark und Norwegen. Der Bericht führte 8,5 Millionen US-Dollar für die »indirekte« Flüchtlingsbetreuung und 6,2 Millionen US-Dollar für Truppenkontingente bei UN-Missionen an.<sup>151</sup> Angesichts der Ausgaben, die Österreich für polnische

145 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Zl. 304.11/70-IV.2/79, BMAA an BKA, z.Hd. BK Bruno Kreisky, Wien 29. Oktober 1979.

146 Vgl. »This has had serious implications for Austrian government, which in 1981 spent more than fifty million dollars on care and maintenance, and in consequence curtailed its contributions to assist refugees elsewhere (e.g. made no ICARA pledge)«, in: UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), Outgoing Cabel UNHCR Geneva, 14 April 1982.

147 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1981, 170; BMAA, Außenpolitischer Bericht 1982, 170; Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Entwicklung der Beiträge an internationale Organisationen in den Jahren 1978–1981, o.D.

148 Vgl. United Nations General Assembly, A/36/316, 11. June 1981, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. International Conference on Assistance to Refugees in Africa. Report to the Secretary-General, URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae68f3f8.html> (20.4.2024); Unterlagen zu den ICARA-Konferenzen I & II finden sich in der UN Library & Archives Geneva u.a. ICARA I, International Conference on Assistance to Refugees in Africa, Geneva, 9–10 April 1981, Press Release, Press Clippings, Information Bulletins; ICARA II, Second International Conference on Assistance to Refugees in Africa, 9–11. July 1984, Statements.

149 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, UNO 423, GZ. 423.05/10-II.5/81, Kt. 68, Afrika, Flüchtlingskonferenz, österr. Beitrag, BKA und BMAA, Wien, 14. April 1981.

150 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, UNO 423, GZ. 423.05/10-II.5/81, Kt. 68, Afrika, Flüchtlingskonferenz, österr. Beitrag, Wien, 29. April 1981.

151 Vgl. ebd.

Flüchtlinge leistete, war die Bundesregierung jedoch nicht gewillt für Entwicklungshilfe oder Flüchtlingsschutz größere finanzielle Ausgaben zu tätigen.<sup>152</sup>

Etwas großzügiger verhielt sich die österreichische Bundesregierung bei der Aufnahme von Flüchtlingen von außerhalb Europas und der Unterstützung von Resettlement-Programmen des UNHCRs, wenngleich diese aufgrund ihres recht bescheidenen Umfangs eher symbolischen Charakter hatten. Beispielsweise sagte die Bundesregierung 1972 die Aufnahme von 1.740 Flüchtlingen aus Kambodscha und Vietnam (»Indochina-Flüchtlinge«), 200 aus Chile, 250 aus Argentinien und 100 Kurd:innen aus dem Iran zu. Bis zum 15. Juni 1981 hielten sich innerhalb dieser Kontingente 1.619 Asylwerber:innen aus Kambodscha und Vietnam, 102 aus dem Iran, 515 aus Chile und 228 aus Argentinien in Österreich auf. 1.300 Personen aus Uganda ermöglichte die Bundesregierung 1972 den Transit, 200 unter ihnen bot Österreich auch die Möglichkeit im Land zu bleiben.<sup>153</sup>

Trotz der eher bescheidenen Beträge in puncto weltweitem Flüchtlingsschutz war es der österreichischen Bundesregierung und allen voran Kanzler Kreisky wichtig, dass Österreich seine »Glaubwürdigkeit als Asylland nicht verliert«.<sup>154</sup> Dass dem Land aus seiner »traditionellen Rolle als Erstasylland«<sup>155</sup> eine enorme Last erwuchs, wurde jedoch auch gegen eine wesentliche Erhöhung der Aufnahmequoten ins Treffen geführt.<sup>156</sup> Bereits im Juli 1981 hatte die Bundesregierung eine Bitte von *Amnesty International* um Aufnahme von Flüchtlingen aus Vietnam und Kambodscha mit dem Verweis auf die Belastungen durch Flüchtlinge aus Polen abgelehnt<sup>157</sup> und wiederholte diese Begründung 1982, als sie erneut die Erhöhung der Aufnahmequote für Flüchtlinge aus Vietnam zurückwies.<sup>158</sup>

#### 4.5 Die veränderte Lage nach der Ausrufung des Kriegsrechts im Dezember 1981

Mit der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981 veränderte sich die Situation für polnische Staatsbürger:innen in Österreich. Das polnische Regime versuchte nun wieder durch Gewalt seine Macht zu sichern. Die Funktionär:innen der *Solidarność* wurden verhaftet und dann 1982 die Gewerkschaft ganz verboten. In den Betrieben übernahmen Offiziere die Kontrolle und unterdrückten die Streikbewegung. Die Maßnahmen umfassten unter anderem ein Streik- und Versammlungsverbot, die Schließung von Schulen und Universitäten, Tankstellen und Zeitungsverlagen.<sup>159</sup>

152 Vgl. Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 23. Februar 1982.

153 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, Österreich hat seit dem Jahr 1972 auch Asylwerber:innen aus anderen Kontingenten aufgenommen, o.D.

154 Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 21. April 1981.

155 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VI.8 Minderheiten, Flüchtlinge, Ausländerangelegenheiten, Box 26, GZ. 234.07.01.1/21-IV.2/82, BMAA, Vietnamflüchtlinge/Boat People, Arlind Schmidt, Deutsches Komitee Not-Ärzte ev., Wien, 6. April 1982.

156 Vgl. ebd.

157 Vgl. Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 14. Juli 1981.

158 Vgl. ebd.

159 Vgl. Borodziej, Geschichte Polens, 368–369.

Eine drohende große Fluchtbewegung wurde seitens des polnischen Regimes durch die Schließung der Grenzen und der Verhängung einer Ausgangssperre unterbunden. Auslandsreisen waren ab sofort nur noch mit Genehmigung möglich.<sup>160</sup> Vielen Pol:innen hielten sich jedoch ohnehin bereits im »Westen« auf und entschlossen sich nun endgültig, nicht mehr nach Polen zurückzukehren, sondern stattdessen um Asyl anzu-suchen.<sup>161</sup> Der Historiker Dariusz Stola geht von rund 120.000 Personen aus, die nach der Ausrufung des Kriegsrechts im »Westen« verblieben.<sup>162</sup> Angesichts des bestehenden Kriegsrechts und der Repressionen gegen Gewerkschaftsführer:innen und Protestie-rende war die Qualifikation polnischer Staatsbürger:innen als politische Flüchtlinge in Österreich nun durchaus gegeben.<sup>163</sup>

Angesichts der veränderten Lage in Polen warf die wenige Tage zuvor, am 8. Dezem-ber 1981, in Kraft getretene Visumpflicht für polnische Staatsbürger:innen ein schlech-tes Licht auf die österreichische Flüchtlingspolitik, die bekanntlich ihren internationalen Ruf als humanitäres Land bewahren wollte. Kanzler Kreisky rechtfertigte die Einführung der Visumpflicht, jedoch auch nach der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen, in einem Interview mit dem ORF weiterhin mit der mangelnden internationalen Solidarität für die »österreichische Flüchtlingsproblematik«.<sup>164</sup> Österreich werde »immer ein Asyl-land für politische Flüchtlinge sein«, aber das Land sei »kein Immigrationsland für diejeni-gen, die einfach weg wollen.«<sup>165</sup> Österreich habe schlicht hierfür »keine Aufnahmeka-pazitäten, wenn nicht andere europäische und andere Staaten der Welt bereit sind, die Weiterwanderung zu ermöglichen.«<sup>166</sup> Dennoch hätten die österreichischen Behörden das Recht auf Asyl »immer sehr großzügig interpretiert. Wir sind nur nicht für Wirt-schaftsflüchtlinge, weil wir das einfach nicht derpacken«<sup>167</sup> können«, so Kreisky.<sup>168</sup>

160 Vgl. Stola, Das kommunistische Polen als Auswanderungsland, 359; Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Entwicklung der Lage in Polen seit Sonntag 13.12.1981, erstellt vom BMAA Abtei-lung II.3, 17. Dezember 1981; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.03.00/355-II.3/81, Polen, Verhängung des Ausnahmezustands, 14. Dezember 1981.

161 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

162 Vgl. Stola, kommunistisches Polen, 359.

163 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.02.40/53-II.3/81, Kt. 31, Amtsver-merk über das Gespräch des Generalsekretärs des BMAA mit Direktor Homann-Herimberg, o. D. (vermutlich am 23. Dezember 1981).

164 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/355-II.3/81, Kt. 32, ORF-Transkript: Hörfunk-Sonderjournal (9 Uhr) vom 13.12.81: BK Kreisky zur Entwicklung in Polen, in: Polen; Ver-hängung des Ausnahmezustandes. Information für den Herrn Bundesminister, Wien, 14. Novem-ber 1981.

165 Ebd.

166 Ebd.

167 »Derpacken« ist ein österreichischer umgangssprachlicher Ausdruck der gleichbedeutend mit »schaffen« ist.

168 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/355-II.3/81, Kt. 32, ORF-Transkript: Hörfunk-Sonderjournal (9 Uhr) vom 13.12.81: BK Kreisky zur Entwicklung in Polen, in: Polen; Ver-hängung des Ausnahmezustandes. Information für den Herrn Bundesminister, Wien, 14. Novem-ber 1981.



Die Aussetzung des Abkommens über visafreien Reiseverkehr blieb auch nach der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen in Kraft, sollte jedoch von den zuständigen Behörden liberal ausgelegt werden, um auch weiterhin als humanitäres Asylland auftreten zu können.<sup>169</sup> Gegenüber dem UNHCR-Büro in Wien betonte das Innenministerium, dass die Grenzbehörden bei der Einreise von Pol:innen nach Österreich – selbst wenn diese kein Visum vorweisen könnten – wohlwollend handelten.<sup>170</sup>

Für Visaanträge von Personen, die das Regime internierte und schließlich frei ließ, wurden spezielle Regelungen erarbeitet, um ihnen eine rasche Aufnahme in Österreich zu ermöglichen. Wegen der Qualifikation als »politische Häftlinge« hatten sie gute Chancen, ein Visum und später einen positiven Asylbescheid zu erhalten.<sup>171</sup> In Abstimmung zwischen Außen- und Innenministerium wurde die österreichische Vertretung in Warschau bei der Ausstellung der Sichtvermerke jedoch aufgefordert, Antragssteller:innen darauf hinzuweisen, dass die »Flüchtlingslager in Österreich überfüllt sind und die Integration wegen der weltweiten Rezession sowie Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzbeschaffung auf beträchtliche Schwierigkeiten« stieße.<sup>172</sup> Wenn die Asylwerber:innen von vornherein ein anders Land für die dauerhafte Einwanderung vorsahen, so wurden sie aufgefordert, sich gleich an deren Vertretungsbehörde zu wenden. Denn die österreichischen Behörden fürchteten lange Einwanderungsformalitäten, die mitunter Jahre dauern könnten, würden sie über Österreich auswandern.<sup>173</sup> Wenn »Gefahr im Verzug«, also tatsächlich Leib und Leben in Gefahr war, seien Einreisevisa jedoch unverzüglich auszugeben, so die behördliche Weisung.<sup>174</sup> Jene, die sich bereits in Österreich aufhielten und zuvor einen negativen Asylbescheid erhielten, hatten nach dem 13. Dezember 1981 die Möglichkeit, erneut um Asyl anzusuchen. Die Anerkennungsquoten lagen dabei sogar nun zwischen 90 und 95 Prozent, wobei die Behörden weiterhin hofften, dass sich der Betroffene längerfristig außerhalb Österreich ansiedeln würden. Zudem setzte sich das Außenministerium für die Familienzusammenführung ein, der jedoch wegen der strengen Haltung des Regimes in Warschau nur wenig Erfolg beschieden war. Auch hier erhoffte sich die Regierung Erleichterungen bei der Ausreise, da einige potenzielle Aufnahmestaaten, wie Australien oder Südafrika, oft nur komplette Familien akzeptierten.<sup>175</sup> Bei der Feststellung, ob die potenziellen Auswander:innen »charakterlich geeignet« waren – wobei aus den Unterlagen nicht hervorgeht, was damit eigentlich genau gemeint war –

169 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/35-11.3/81, Kt. 32, Reaktion auf Polenereignisse, APA/13.12, Lanc und Pahr Visumsregelung an der österreichischen Grenze besonders liberal, in: Polen, Verhängung des Ausnahmezustandes. Information für den Herrn Bundesminister, Wien, 14. November 1981; Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 15. Dezember 1981.

170 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Klaus Feldmann, Chief, Resettlement Section to G. Koulischer, Executive Assistant to the High Commissioner, Resettlement and the Situation in Poland, 14 December 1981.

171 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981.

172 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/52-II.3/82, Polen: Visum-Anträge freigelassener Internierter, Wien, 1. März 1982.

173 Ebd.

174 Ebd.

175 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

konnte es sich beispielsweise negativ auswirken, wenn die Familie in Polen zurückgelassen wurde.<sup>176</sup> Die österreichische Bundesregierung versuchte nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen eine strenge Asylpolitik, die Einreisen von Pol:innen beschränken wollte, mit liberalen Regelungen, die tatsächlich politisch Verfolgten Schutz gewähren würden, in Einklang zu bringen – ein mitunter nicht immer einfacher Akt.

Der oppositionellen ÖVP ging die liberale Auslegung der Visapflicht dennoch nicht weit genug.<sup>177</sup> Mit Verweis auf die humanitäre Tradition Österreichs, aber vor allem im Sinne einer innenpolitischen Oppositionsarbeit, forderte sie die bereits zuvor heftig kritisierte Visumpflicht angesichts des verhängten Kriegsrechts in Polen gänzlich zurückzunehmen. Hierbei verwies sie auf Österreichs guten Ruf, wie auch der ÖVP-Parlamentsklub betonte:

»Österreich habe sich durch sein großzügiges Verhalten, durch seine offene Haltung gegenüber den Flüchtlingen während der ungarischen Revolution 1956 und während der ČSSR-Krise 1968 den Ruf eines Landes mit vorbildlicher humanitärer Gesinnung erworben. Diesen Ruf gelte es zu bewahren.«<sup>178</sup>

Mit der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen stiegen auch die Chancen auf eine Erhöhung der Aufnahmequoten potentieller Aufnahmeländer, da nun die internationale Staatengemeinschaft begann, Personen aus Polen als »politische Flüchtlinge« wahrzunehmen.<sup>179</sup> Der UNHCR kannte zwar weiterhin nicht den Flüchtlingsstatus für alle polnische Staatsbürger:innen außerhalb ihrer Heimat an, ging jedoch davon aus, dass jene Länder, in denen sich polnische Asylwerber:innen aktuell aufhielten, diese angesichts der veränderten Situation nicht nach Polen abschieben würden.<sup>180</sup> Bis zur Verhängung des Kriegsrechts bestand für den UNHCR tatsächlich »kein besonderer Anlass« sich »mit dem Polenproblem zu befassen«, wie es der im Dezember 1981 von Genf nach Wien gereiste Direktor Franz-Josef Homann-Herimberg in einem Gespräch mit dem Generalsekretär Alois Reitbauer im Außenministerium formulierte.<sup>181</sup>

Der Ministerrat am 22. Dezember 1981 stand noch unter dem Eindruck, dass Österreich weiterhin mit keiner finanziellen Unterstützung des UNHCRs rechnen könne.<sup>182</sup> Doch angesichts der veränderten Situation suchte die Regierung in Wien Ende Dezember erneut um Hilfe beim UN-Flüchtlingshilfswerk an. Am 24. Dezember 1981 adressierte Kanzler Kreisky einen entsprechenden Brief an UN-Hochkommissar Poul Hart-

176 Ebd.

177 Vgl. Rathkolb, Austria, 279.

178 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/355-II.3/81, Kt. 32, Lage in Polen – Kommentare, in: Polen; Verhängung des Ausnahmezustandes. Information für den Herrn Bundesminister, Wien, 14. November 1981.

179 Vgl. ÖStA, AdR, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/41-II.19/82, Aufnahme polnischer Flüchtlinge durch die Vereinigten Staaten, Washington, 3. Februar 1982.

180 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), Aide-Memoire, UNHCRs position on Polish asylum seeker, Geneva, 22 December 1982.

181 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.02.40/53-II.3/81, Kt. 31, Amtsvermerk über das Gespräch des Generalsekretärs des BMAA mit Direktor Homann-Herimberg, o. D. (vermutlich am 23. Dezember 1981).

182 Vgl. Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 22. Dezember 1981.

ling (1914–2000, Amtszeit 1978–1985). Darin machte er darauf aufmerksam, dass sich die Lage in Österreichs nach der Verhängung des Kriegsrechts weiter verschärft habe, da viele Pol:innen nun nicht mehr freiwillig in ihre Heimat zurückkehren würden.<sup>183</sup> Nachdem schon bisher niemand »gegen seinen Willen zurückgeschickt« wurde,<sup>184</sup> versuchten die österreichischen Behörden nun, die Asylanträge möglichst rasch zu bearbeiten. Gerade für eine schnelle Abwicklung dieser Verfahren wäre zusätzliches Personal an der UNHCR-Vertretung in Wien hilfreich, wie der Kanzler betonte.<sup>185</sup> Gemäß dem damals gültigen Asylgesetz musste die UNHCR-Vertretung in Wien über jedes Asylverfahren informiert werden und hatte das Recht angehört zu werden. Für die Dauer des Verfahrens konnte das UN-Hilfswerk mit den Antragssteller:innen jederzeit in Verbindung treten.<sup>186</sup> Wichtiger als die Erhöhung des Personals im UNHCR-Büro war es Kanzler Kreisky aber, den UNHCR nun endgültig zur Unterstützung bei der Suche nach Aufnahmefländern und finanziellen Zuwendungen zu bewegen. Um der Forderung Nachdruck zu verleihen, unterstrich Kreisky erneut Österreichs Leistungen als Aufnahmeland in der Vergangenheit:

»Schließlich kann ich bei dieser Gelegenheit nicht unerwähnt lassen, daß Österreich nicht nur vorübergehende Aufgaben als Erstasylland wahrnimmt, sondern auch im Rahmen seiner Möglichkeiten europäische Asylwerber als auch Flüchtlinge aus anderen Kontinenten aufgrund Ihrer Appelle für ständig aufgenommen hat bzw. aufnimmt.«<sup>187</sup>

Der UNHCR sagte Ende Dezember schlussendlich die Aufstockung des Personals in Wien und finanzielle Unterstützung zu.<sup>188</sup> Die Personalfrage, begründet über den erhöhten Arbeitsaufwand durch steigende Asylanträge, wurde bereits im November 1981 im Rahmen eines Besuchs einer UNHCR-Delegation in Wien von Seiten der UN-Be-

183 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 2, Konzept, BK Kreisky an Hochkommissar Poul Hartling, Kabinett des BK, 24. Dezember 1981; Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, UNHCR, Polenflüchtlinge in Österreich, Schreiben des Herrn Bundeskanzlers zu Erl. Zl. 304.11/109-IV.2/81, Genf 29. Dezember 1981.

184 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, UNHCR, Polenflüchtlinge in Österreich, Schreiben des Herrn Bundeskanzlers zu Erl. Zl. 304.11/109-IV.2/81, Genf 29. Dezember 1981.

185 Vgl. ebd.

186 Vgl. BGBl. 126/1968, Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; BGBl. 796/1974 Änderung des Bundesgesetzes über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

187 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, UNHCR, Polenflüchtlinge in Österreich, Schreiben des Herrn Bundeskanzlers zu Erl. Zl. 304.11/109-IV.2/81, Genf 29. Dezember 1981.

188 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), Telegram, UNHCR Geneva, 30 December 1981; Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, William Richard Smyser, Deputy High Commissioner, to Bruno Kreisky, Federal Chancellor of the Republic Austria, 30 December 1981.

hörde angedacht.<sup>189</sup> Auch ein Anruf an die internationale Staatengemeinschaft, ihre Aufnahmequoten zu erhöhen, folgte nun Ende Dezember 1981 durch den UNHCR.<sup>190</sup> Dabei bot das UN-Flüchtlingshilfswerk potenziellen Aufnahmeländern Unterstützung bei dem Auswahlprozedere und der Organisation der Ausreise in Zusammenarbeit mit dem ICEM an.<sup>191</sup> Wenige Tage vor Bruno Kreiskys Brief hatte der UN-Hochkommissar Poul Hartling einen offiziellen Appell um Erhöhung der Auswanderungskontingente noch abgelehnt, da man weiterhin nicht die gesamte Gruppe von Pol:innen außerhalb der Heimat als politische Flüchtlinge sah und einen solchen Schritt als noch nicht notwendig erachtete.<sup>192</sup> Die Hartnäckigkeit der österreichischen Bundesregierung zahlte sich im Falle des UNHCRs folglich aus.

Im Bereich der monetären Unterstützung agierte der UNHCR allerdings nicht im Sinne der Bundesregierung, denn das UN-Flüchtlingshilfswerk band die finanziellen Zuwendungen an Integrationsmaßnahmen im Land.<sup>193</sup> Damit stand der UNHCR dem Wunsch der österreichischen Bundesregierung nach Auswanderung entgegen und trug vielmehr der seit den 1970er Jahren stetig sinkenden internationalen Bereitschaft Flüchtlinge aufzunehmen Rechnung.<sup>194</sup> Insgesamt wendete der UNHCR für Programme in Österreich zwei Millionen US-Dollar Soforthilfe aus dem *Emergency Fund* auf. Über die Verwendung des Geldes schloss der UNHCR im April 1982 ein Abkommen mit dem Bundesministerium für Inneres ab. In einem ersten Entwurf des Vertrags aus dem Jänner 1982 versuchte das Innenministerium den UNHCR zumindest zur Bezahlung von Formalitäten, die von potenziellen Einwanderungsländern gefordert wurden, wie ärztliche

189 Vgl. UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Report on Mission to Austria (26–30 October 1981), 24 November 1981; UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), UNHCR Headquarter at Geneva, Chief Personal Section, Adjustment of Staffing BO Austria in 1982, 12 November 1981.

190 Der UNHCR appellierte an Australien, Belgien, Kanada, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Israel, Italien, die Niederlande, Portugal, Spanien, Großbritannien, Argentinien, Brasilien, Venezuela, Dänemark, Island, Irland, Luxemburg, Neuseeland, Norwegen, Schweden und die Schweiz vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), UNHCR Geneva, Outgoing Cabel, 31 December 1981.

191 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), William Richard Smyser, Haut Commissaire adjoint des Nations Unies pour les Réfugiés à François-Charles Pictet, Ambassadeur, Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, 30 décembre 1981; UN-Hochkommissar appelliert an 20 Länder, Polen aufzunehmen, in: Die Presse, 5. Jänner 1982, 1.

192 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), Aide-Memoire, UNHCRs position on Polish asylum seeker, Geneva, 22 December 1982.

193 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), Note for the file, Duty trip to Vienna on 15 January 1981; UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), Outgoing Cabel UNHCR Geneva to High Commissioner for Refugees (HICOMREF) Vienna (Austria), 16. February 1982; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

194 Zu den Veränderungen in der internationalen Flüchtlingspolitik in den 1970er Jahren Schönhausen, Geschichte, 246–254.

Untersuchungen, Impfungen, Lichtbildausweise und dergleichen, zu bewegen.<sup>195</sup> Doch auch hierzu war der UNHCR nicht bereit. Das UNHCR-Programm finanzierte zur Integration polnischer Flüchtlinge in Österreich in der Folge Sprachkurse, Fortbildungen, Berufsausbildungen und Wohnungszuschüsse. Neben den zwei Millionen US-Dollar direkt aus dem UNHCR Budget, wendeten die Niederlande zusätzlich noch drei Millionen Niederländische Gulden (rund 1,4 Millionen Euro) auf, die dem UNHCR ebenfalls ausschließlich für Integrationsmaßnahmen in Österreich zur Verfügung gestellt wurden.<sup>196</sup> Die Regierung in Den Haag verlangte aber, dass diese finanziellen Zuwendungen in der Öffentlichkeit nicht publik gemacht werden dürfen.<sup>197</sup> Die Gründe für diese Verschwiegenheit, gehen aus den vorliegenden Unterlagen nicht hervor.

Der Appell zur Erhöhung der Aufnahmequoten durch den UNHCR konnte nun auch weitere Staaten zu Unterstützung bewegen, was der österreichischen Bundesregierung freilich entgegenkam. Oberstes Ziel der Bundesregierung blieb auch 1982, eine rasche Weiterreise zu ermöglichen. Der UNHCR hingegen bezweifelte, dass eine merkliche Erhöhung der Aufnahmequoten angesichts der Budgetschwierigkeiten und hoher Arbeitslosigkeit in vielen Staaten möglich sei. Fanden in den 1940er, 1950er und auch 1960er Jahren zahlreiche Flüchtlinge vor allem als Arbeitskräfte Aufnahme im »Westen«, so nahmen diese Möglichkeiten in Folge des Endes des wirtschaftlichen Nachkriegsbooms und dem Einsetzen einer ökonomischen Rezession, die durch die beiden Erdölpreiskrisen 1973 und 1979 verstärkt wurden, deutlich ab.<sup>198</sup> Aufbauend auf diesen veränderten Rahmenbedingungen setzte der UNHCR mehr auf Integration im Erstasyland als auf Resettlement und unterstützte darum auch Integrationsmaßnahmen für polnische Flüchtlinge in Österreich.<sup>199</sup>

Doch entgegen den Zweifeln des UNHCRs, erklärten sich Staaten in Europa und Übersee zur Aufnahme von polnischen Geflüchteten gerade als Folge des UNHCR-Appells bereit. Die Ausrufung des Kriegsrechts und das Wiedererstarken des Feindbildes »Kommunismus«, das mit Waffengewalt zum Machterhalt friedliche Proteste niederschlug, war ausschlaggebend für eine erhöhte Aufnahmebereitschaft. Argentinien und Mexiko sagten in der Folge die Aufnahme von Flüchtlingen aus Österreich zu.<sup>200</sup>

195 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), BMI an Hochkommissär der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Amt des Vertreters in Österreich, Betr. Betrag des UNHCR zur Unterstützung von Flüchtlingen polnischer Herkunft, Entwurf eines Übereinkommens, Wien, 28. Jänner 1982.

196 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1982, 170.

197 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/49-II.1/82, Niederlande Aufnahme von 100 poln. Flüchtlingen und Bereitstellung von 3 Millionen nl. Gulden für poln. Flüchtlinge in Österreich, Verbalnote, Wien 22. Februar 1982.

198 Vgl. Schönhagen, Geschichte, 250–254.

199 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.02.40/53-II.3/81, Kt. 31, Amtsvermerk über das Gespräch des Generalsekretärs des BMAA mit Direktor Homann-Herimberg, o. D. (vermutlich am 23. Dezember 1981).

200 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), UNHCR Geneva to HICOMREF Vienna Austria, 13. August 1982; UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), William Richard Smyser, Deputy High Commissioner to A. Rozental, Permanent Representative of Mexico to the United Nations Office at Geneva, 13 April 1982.

und die Niederlande garantierte die Weiterreise von 100 Personen.<sup>201</sup> Australien erhöht die Aufnahmequote für Flüchtlinge aus Osteuropa zugunsten polnischer Flüchtlinge in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland um 1.000 Plätze.<sup>202</sup> Auch Island nahm 20 bis 25 Personen dauerhaft auf.<sup>203</sup> Die Reisekosten mussten dabei von den Aufnahme-ländern getragen werden. Nur wenn die Kosten ausdrücklich zum Hindernis werden würden, sprang der UNHCR ein. Um diese für den UNHCR möglichst gering zu halten, wurde die Emigration in den meisten Fällen vom ICM organisiert.<sup>204</sup> Die Zusammenarbeit mit den österreichischen Behörden gestaltet sich bei der Frage des Resettlements jedoch nicht immer zur Zufriedenheit des UNHCRs. Die UN-Organisation kritisierte vor allem die mangelnde statistische Erfassung jener Pol:innen, die auswandern wollten beziehungsweise überhaupt hierfür in Frage kamen:

»The Austrian authorities have yet to do their ›homework‹. No statistics exists on how many of the registered Poles want on fact to resettle (from 50 % to almost all could be heard). The number of double registrations – of the 20,000 registered – is not known neither is the number of those who would not qualify for emigration (split families, Party members etc. ...). With the notable exception of Caritas/ICEM, the agencies are sitting back and appear to be waiting.«<sup>205</sup>

Der Umfang der Ende 1981 einsetzenden Hilfe war der österreichischen Bundesregierung aber immer noch viel zu wenig.<sup>206</sup> Die Frage, ob Österreich jemand bei der »Bewältigung der Probleme mit den Polen-Flüchtlingen« unterstützte, beantwortete Kreisky noch Ende 1981 mit: »Ehrlich gesagt, bis jetzt niemand!«<sup>207</sup> Hinzu kam, dass die österreichische Regierung nicht alle Angebote gleich wohlwollend annahm. Insbesondere mit den USA traten bezüglich der Hilfsprogramme Auffassungsunterschiede zu Tage. Auf die Ankündigung von US-Präsident Ronald Reagan, für Polen bestimmte Hilfslieferungen nach Österreich umzuleiten,<sup>208</sup> reagierte Kanzler Kreisky salopp mit »wir haben Mehl, Zucker und Reis genug – die Amerikaner sollen uns lieber Flüchtlinge abneh-

201 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), William Richard Smyser, Deputy High Commissioner to F. van Dongen, Permanent Representative of the Kingdom of the Netherlands to the United Nations Office at Geneva, 12 March 1982.

202 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), William Richard Smyser, Deputy High Commissioner to David Marshall Sadleir, Ambassador, Permanent Mission of Australia to the United Nations Office at Geneva, 23 February 1982.

203 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), William Richard Smyser, Deputy High Commissioner to H. Jönsson, Permanent Representative of Iceland to the United Nations Office at Geneva.

204 Vgl. UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), Note for the file, Re: Resettlement of Polish refugees ex-Austria in Mexico.

205 UNHCR-Archive, 100.AUS.POL, Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 2), Note for the File, Resettlement of Poles ex-Austria, Mission to Austria, 11 to 13 January 1982.

206 Vgl. Die Dunkelziffer für Polen: 50.000 in Österreich, in: Salzburger Nachrichten, 30. Dezember 1981, 2.

207 Ebd.

208 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., Polen 166, GZ. 166.02.40/54-II.3/81, Weihnachtsrede Präsidenten REAGANs, Umleitung staatlicher US-Polenhilfe an Österreich, 28.12.1981.



men.«<sup>209</sup> In einem Interview mit den Salzburger Nachrichten am 30. Dezember 1981 wiederholte er seine Worte: »Man hilft uns nicht, indem man uns Zucker oder Mehl schickt [...] man hilft uns, uns indem man uns Menschen abnimmt.«<sup>210</sup> Von Seiten der Opposition erntete der Kanzler für seinen undiplomatischen Umgang mit den USA, einem potenziell wichtigen Partner bei der Auswanderung, herbe Kritik. Insbesondere die ÖVP verlangte von der Regierung nun noch dringlicher, auf die Aufstockung von Aufnahmeplätzen im Ausland zu drängen.<sup>211</sup>

Nach erster Enttäuschung über die Ablehnung des Hilfsangebots sah die US-Regierung ein, dass diese Hilfe nicht zielführend war und signalisierte der Bundesregierung Ende 1981 die Bereitschaft die Aufnahmequoten für osteuropäische Flüchtlinge auf Kosten anderer Einwanderungsquoten in die USA zu erhöhen.<sup>212</sup> Nach Ansicht der US-Behörden, besonders des *Bureau for Refugee Programs*, war die Zahl der »echten Flüchtlinge« also jene, die unter die Kategorie politische Verfolgung fallen, unter den Pol:innen jedoch weiterhin nicht all zu groß und umfasste nach US-Auffassung nur rund 10.000 Personen.<sup>213</sup> Zudem hatten die USA – wie bereits 1968 – großes Interesse, dass »die Situation der polnischen Flüchtlinge in Österreich nicht dramatisiert werde, da in der öffentlichen Meinung im Westen dadurch der Eindruck entstehen könnte, dass die Entwicklung in Polen irreversible sei«<sup>214</sup> – sprich ein Sturz der kommunistischen Herrschaft nicht möglich sei. Aus diesem Grund sollten auch polnische Staatsbürger:innen, die sich in Österreich aufhielten, nicht dazu gedrängt werden, um Asyl anzuschauen, damit die Möglichkeit zur Rückkehr nach Polen offen bleiben konnte.<sup>215</sup> Die sichere Rückkehr wurde von Seiten der USA generell als die beste Option zur Lösung der Herausforderungen um Pol:innen außerhalb ihres Landes betrachtet.<sup>216</sup> Dem folgend zeigte die US-Regierung auch wenig Verständnis für das Drängen der Bundesregierung auf Auswanderung und bewertete diese als übertrieben:

»Aus US-Sicht bestehe keine große Dringlichkeit, die Polen-Flüchtlinge auswandern zu lassen, denn einerseits sollte (nach US-Auffassung) Polen noch nicht aufgegeben werden (d.h. die Möglichkeit einer Rückkehr der Flüchtlinge nicht ausgeschlossen werden) und andererseits sei für die Administration Reagan die Polen-Krise eine Krise des Kommunismus überhaupt [...], weshalb die USA gar kein besonderes Interesse hätten, die

209 Kreisky für vorsichtige Polenpolitik »Nicht bloß US-Signale übernehmen, in: Die Presse, 29. Dezember 1981, 1.

210 Die Dunkelziffer für Polen: 50.000 in Österreich, in: Salzburger Nachrichten, 30. Dezember 1981, 2.

211 Vgl. Kritik an Kreiskys Flüchtlingspolitik, in: Die Presse, 30. Dezember 1981.

212 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, ÖB Washington, Botschafter Thomas Klestil an BMAA, Betrifft: Aufnahme Polenflüchtlinge in USA, 13. Jänner 1982.

213 Vgl. ÖStA, AdR, Sektion II-pol., Polen 1981, GZ. 166.02.40/72-II.3, Kt. 31, ÖB Washington, Botschaftsrat Nikolaus Scherk, an BMAA, Aufnahme polnischer Flüchtlinge durch die Vereinigten Staaten.

214 Ebd.

215 Vgl. ebd.

216 Vgl. U.S. Committee for Refugees, Flight to Uncertainty. Poles outside Poland, New York 1982, 4.

Flüchtlinge rasch zu resorbieren und u.a. damit zu ermöglichen, bald wieder zur Tagesordnung überzugehen.«<sup>217</sup>

Neben politischen Überlegungen waren es insbesondere die schwierige wirtschaftliche Situation in den USA, die eine restriktivere Einwanderungspolitik notwendig machte, wie der Koordinator des US-Flüchtlingsprogramms Eugen Douglas gegenüber dem österreichischen Botschafter in Washington Thomas Klestil (1932–2004, ÖVP) zugab.<sup>218</sup> Die in den 1950er und 1960er Jahren praktizierte Strategie im Systemkonflikt, über die bevorzugte Aufnahme von Flüchtlingen aus »Osteuropa« Überlegenheit zu demonstrieren, kollidierte nun mit den ökonomischen und realpolitischen Gegebenheiten in den USA. Verstärkt wurde stattdessen nun auf politische Veränderungen in den sozialistischen Ländern gesetzt.

Das Pochen der österreichischen Bundesregierung auf internationale Solidarität und Aufnahmebereitschaft fand breite Unterstützung jenseits der eigenen Parteigrenzen, wobei die Appelle der Regierung insbesondere von Seiten der Opposition – wie bereits angesprochen – als zu wenig nachdrücklich eingestuft wurde. Es herrschte jedoch politischer Konsens darüber, dass Österreich von den »westlichen« Ländern zu wenig Unterstützung erfuhr und dass die Weiterreise weiterhin die beste Strategie zur Entlastung des Landes darstellen würde. Die ÖVP drängte darauf, »bei den anderen westlichen Staaten massive Schritte zu unternehmen, Österreich bei der Bewältigung des Flüchtlingsproblems zu helfen«<sup>219</sup> – eine Tätigkeit, der die SPÖ geführte Bundesregierung tatsächlich intensiv nachkam. Der damalige FPÖ-Parlamentsabgeordnete Friedhelm Frischenschlager (geb. 1943) betonte in einer Fragestunde im Parlament, dass Österreich beim »Problemkreis polnische Flüchtlinge [...] ganz schön im Regen« stehengelassen werde.<sup>220</sup> SPÖ-Abgeordneter Helmut Braun (geb. 1934) ergänzte, dass »Österreich schon von seiner Größenordnung her niemals als Aufnahmeland, sondern nur als Erstaufnahmeland« fungieren könne.<sup>221</sup> Es herrschte im Parlament demzufolge Einigkeit darüber, dass Weiterreise und internationale Aufnahmebereitschaft die zentralen Lösungsstrategien waren. Ob die Bemühungen der Bundesregierung, andere Staaten zur Aufnahme zu bewegen, ausreichend waren, wurde allerdings bezweifelt.<sup>222</sup>

Deutlich wurde der politische Konsens zur mangelnden internationalen Solidarität und Unterstützung bei der Weiterreise auch im *Rat für Auswärtige Angelegenheiten*, der aufgrund der veränderten politischen Lage in Polen für den 17. Dezember 1981 einberufen wurde. In dem Gremium waren neben Kanzler Kreisky, die Minister Lanc und Pahr sowie Vizekanzler Fred Sinowatz (1929–2008, SPÖ), Vertreter:innen aller der im National-

217 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, ÖB Washington, Botschafter Thomas Klestil an BMAA, Betrifft: Aufnahme Polenflüchtlinge in USA, 13. Jänner 1982.

218 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/85-II.3/82, USA, Neue Flüchtlings- und Asylpolitik, Wien, 3. September 1982.

219 Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Information für den Rat für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981, Polen: Ausnahmezustand.

220 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40-II.3/82, Parlamentarische Fragestunde 18.2.82, Wien, 5. März 1982.

221 Ebd.

222 Ebd.

rat vertretenen Parteien – im Jahr 1981 die SPÖ, ÖVP und die FPÖ – sowie Mitarbeiter:innen des Außenministeriums, des Innenministeriums und ein Beobachter der Präsidentschaftskanzlei vertreten. Unter den Anwesenden herrschte Übereinstimmung, dass die Bemühungen Österreichs zur Forcierung der Auswanderung der im Land befindlichen Flüchtlinge weiter intensiviert werden müssen. Aber auch Österreichs traditionelle Rolle als humanitäres Land dürfe nicht vernachlässigt werden.<sup>223</sup> »Nach Meinung des Bundeskanzlers müsse man vor allem die deutliche Bereitschaft, karitative Hilfe zu leisten, zeigen«<sup>224</sup>, so das Kurzprotokoll der Zusammenkunft. Die Erklärung des Rates beinhaltete schlussendlich einen Spendenaufruf an die österreichische Bevölkerung, die Gründung eines *Nationalkomitees für Polenhilfe* und eine Aufforderung an potenzielle Aufnahmeländer, Österreich zu unterstützen.<sup>225</sup>

»Angesichts der großen Not des polnischen Volkes empfiehlt der Rat zwecks Hilfeleistung für notleidende Polen im In- und Ausland die Gründung eines Nationalkomitees, das aus Vertretern religiöser und humanitärer Vereinigungen, von Einrichtungen des öffentlichen Lebens und der politischen Parteien bestehen soll. Der Rat appelliert an alle in Betracht kommenden Staaten, Österreich bei der Bewältigung des Problems der polnischen Flüchtlinge behilflich zu sein.«<sup>226</sup>

Das *Nationalkomitee für Polenhilfe* wurde am 22. Dezember 1981 als gesellschafts- und parteipolitisch übergreifende Hilfsplattform gegründet. Dem Gremium des Komitees gehörten die Vorsitzenden der drei im Nationalrat vertretenen Parteien SPÖ, ÖVP und FPÖ an. Den Vorsitz übernahm für die Bundesregierung die Staatssekretärin für soziale Verwaltung, Franziska Fast (1925–2003, SPÖ). Auf der karitativen Seite war die *Caritas* als organisatorische Leitung verantwortlich. Über das Komitee arbeitete die Regierung mit Hilfsorganisation zusammen, die sich in der Hilfe für polnische Flüchtlinge in Österreich und bei Hilfslieferungen nach Polen engagierten, wie die *Caritas*, das ÖRK oder die *Volkshilfe*.<sup>227</sup> Verbunden war die Gründung mit einem Spendenaufruf an die österreichische Bevölkerung. Der damalige ÖVP-Bundesparteiobermann Alois Mock (1934–2017) ermunterte der »guten österreichischen Tradition« zu folgen und den notleidenden Polen zu helfen.<sup>228</sup> Die gesammelten Geldspenden an das Komitee wurde von der Bundesregierung verdoppelt – für Sachspenden galt dies nicht, jedoch bevorzugte die Regierung finanzielle Zuwendung.<sup>229</sup> Insgesamt sammelte das Nationalkomitee bis Juni 1982 rund

223 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981.

224 Ebd.

225 Ebd.

226 Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Erklärung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981.

227 Vgl. Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 22. Dezember 1981; Nationalkomitee über Parteigrenzen. Fast soll Polenhilfe koordinieren, in: Die Presse, 23. Dezember 1981, 10.

228 Nationalkomitee über Parteigrenzen. Fast soll Polenhilfe koordinieren, in: Die Presse, 23. Dezember 1981, 10.

229 Vgl. Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 22. Dezember 1981; Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981.

40 Millionen Schilling (rund 7,2 Millionen Euro) an Spenden, die von der Republik verdoppelt wurden.<sup>230</sup> Die Spenden kamen Flüchtlingen in Österreich zugute oder wurde für Hilfslieferungen nach Polen verwendet. Die *Volkshilfe* organisierte eine zentrale Beratungsstelle und war im ganzen Land mit Beratungsbussen unterwegs, um Flüchtlinge, die in Gasthäusern, Pensionen oder privaten Quartieren untergebracht waren, zu versorgen.<sup>231</sup> Die *Caritas* beteiligte sich an der Hilfe durch Lebensmittellieferungen nach Polen und durch die Betreuung von Flüchtlingen in Österreich, indem es unter anderem Unterkünfte bereitstellte und für ausreichend Verpflegung sorgte. Daneben war die Organisation zudem in der Werkstellung der Auswanderung involviert. Zur Finanzierung der Aktion bat auch sie um internationale Solidarität.<sup>232</sup> Das ÖRK führte in erster Linie Hilfstransporte mit Lebensmitteln und Sachspenden nach Polen durch und unterstützte bedürftige Kinder vor Ort, unter anderem mit der Lieferung von Baby- und Kindernahrung.<sup>233</sup>

Der vom *Rat für auswärtige Angelegenheiten* getätigte Spendenauftrag an die österreichische Bevölkerung stieß durchaus auf Resonanz. Die Ende 1981 aufkommende Solidarität und der Stimmungswechsel, erklärten sich – wie schon erwähnt – durch die nach der Ausrufung des Kriegsrechts wieder bestätigten Ablehnung des Kommunismus und durch das bevorstehende Weihnachtsfest.<sup>234</sup> Besonders kurz vor Weihnachten stieg die Bereitschaft, notleidende Menschen zu unterstützen. Ausgehend von der neuen politischen Lage in Polen nahm die Öffentlichkeit polnische Flüchtlinge nun mehr als »politische Flüchtlinge« wahr, wie auch die Bundesregierung feststellte.<sup>235</sup> Sie konstatierte, dass die Stimmung in den Monaten zuvor aufgeheizt war, da die »Auswanderer nicht unter politischem Druck nach Österreich« kamen und hier »mehr Geld als ein Rentner bekommen hätten«.<sup>236</sup> Nach der Ausrufung des Kriegsrechts sei die Situation jedoch insofern anders, als es sich »nunmehr um politische Asylwerber handle« und damit die »psychische Grundhaltung des österreichischen Volkes heute eine andere als vor acht Tagen sei«.<sup>237</sup> Diese veränderte Haltung zeigte sich ebenso in gesellschaftlichen Initiativen

230 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

231 Vgl. Göhring, *Hilfe*, 173–174; Jahre des Aufbaues und der Bewährung. Die Geschichte der Volkshilfe von den 50er Jahren bis 1980, in: *Volkshilfe. Magazin für den Menschen*. Sonderausgabe 60 Jahre Volkshilfe (2007), 7–8, hier 8; Polenhilfe. Wie ich sie erlebte, in: *Volkshilfe aktuell* (1982) 5, 6; Jak dojde do »Polenilfe«?, in: *Volkshilfe aktuell* (1982) 9, 7.

232 Vgl. Bilanz der Caritashilfe 1981, in: *Caritas* 35 (1982) 5, 14–15; Flüchtlinge in Österreich. Fakten, Zahlen, Begriffe, in: *Caritas* 35 (1982) 2, 6–8; UNHCR-Archive, 100.AUS.POL Refugees from Poland in Austria 1971–1982 (Vol. 1), Caritas Internationalis, Press Release, Caritas Cooperates in Providing Asylum to 55,000 Polish Refugees in Austria, 16 December 1981.

233 Vgl. Rotekreuz-Hilfe für Polen, in: *Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuzes* (1982) 1, 3–4; Kinderschuhe in homöopathischen Dosen, in: *Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Österreichischen Roten Kreuzes* (1982) 2, 4–5, 26; Das ÖJRK benötigte wieder Katastrophen-Säckchen, in: *Österreichisches Jugendrotkreuz, Arbeitsblätter* 35 (1981/82) 3, 4.

234 Vgl. Thomas Chorheer, *Stimmungswechsel*, in: *Die Presse*, 19/20. Dezember 1981, 1.

235 Vgl. Kreisky-Archiv, VII.10. Rat für auswärtige Angelegenheiten, Box 2, Kurzprotokoll der 19. Sitzung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten am 17. Dezember 1981.

236 Ebd.

237 Ebd.

und Organisationen, wie die *Katholische Hochschuljugend* oder die *Junge Generation der SPÖ*, die Solidaritätskundgebung für die polnische Bevölkerung und gegen das herrschende Kriegsrecht organisierten.<sup>238</sup>

Auch die Berichterstattung in den Medien war nun weit weniger negativ als in den Monaten zuvor. Berichte zur politischen Lage in Polen, über die Hilfsleistungen für Flüchtlinge in Österreich und insbesondere Hilfslieferungen in die Volksrepublik dominierten in den nächsten Tagen und Wochen die Schlagzeilen. Die Medien solidarisierten sich nun mit der polnischen Bevölkerung und die Ausrufung des Kriegsrechts wurde scharf verurteilt. Die österreichische Öffentlichkeit wurde zu Spenden aufgerufen, während die geleistete Hilfe in Berichten, Reportagen und Kommentaren überschwänglich gelobt wurde.<sup>239</sup> So betonte die Tageszeitung *Die Presse* am 28. Dezember 1981 »ungebrochen ist die Hilfsbereitschaft der Österreicher für die nach Österreich geflüchteten Polen und die polnische Bevölkerung«.<sup>240</sup> Auch die *Licht ins Dunkel*-Aktion, eine traditionell in Österreich vor Weihnachten stattfindende Spendenkampagne, stand im Zeichen der Polen-Hilfe.<sup>241</sup> Weiterhin wurden jedoch Meldungen über die Aufnahme von Flüchtlingen außerhalb Österreichs medial gerühmt.<sup>242</sup>

Wie schnell der kurzfristige Stimmungswandel innerhalb der Medienlandschaft vonstattenging, zeigt ein Blick in die *Kronen Zeitung*, die sich vor der Ausrufung des Kriegsrechts noch entschieden gegen polnischen »Wirtschaftsmigrant:innen« in Öster-

238 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/444-II.3/81, Kt. 32, Betr. Polen-Solidaritätskundgebungen, hier: Kundgebung der »Katholischen Hochschuljugend« am 17.12.1981 in Graz, Wien, 18. Dezember 1981; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/445-II.3/81, Kt. 32, Betr. Polen-Solidaritätskundgebungen, hier: Kundgebung zum Thema »Protest gegen den Kriegszustand in Polen« am 17.12.1981 in Wien, Wien, 18. Dezember 1981; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/466-II.3/81, Kt. 32, Betr. Polen-Solidaritäts-Kundgebungen, hier: Demonstration der »Jungen Generation der SPÖ« am 16.12.1981, in der Zeit von 16:30 bis 18:30 Uhr, in der Grazer Innenstadt, Wien, 16. Dezember 1981; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1981, Polen 166, GZ. 166.03.00/461-II.3/81, Kt. 32, Betr. Polen Solidaritäts-Kundgebungen, hier: Kundgebung am 15.12.1981, in der Zeit von 16:30 bis 18:00 Uhr, im Stadtgebiet von Salzburg, Wien, 16. Dezember 1981.

239 Vgl. Hilfsaktion für die Polen rollen nun an, in: *Kronen Zeitung*, 18. Dezember 1981, 3; Heute rollt der erste Transport nach Polen, in: *Kronen Zeitung*, 19. Dezember 1981, 11; Österreicher laden Polen zum Essen ein, in: *Kronen Zeitung*, 25. Dezember 1981, 9; 53 Millionen für Flüchtlinge, in: *Die Presse*, 16. Dezember 1981, 8; Hilfstransporte rollen wieder. 80 Tonnen Lebensmittel für Polen, in: *Die Presse*, 16. Dezember 1981, 12; Heute rollt der erste Transport nach Polen!, in: *Die Presse*, 19. Dezember 1981, 11; Flüchtlingsproblem, in: *Kronen Zeitung*, 16. Dezember 1981, 10.

240 Pahr protestiert nach CSSR-Schikanen gegen Hilfszug, in: *Die Presse* 28. Dezember 1981, 1.

241 Vgl. Knoll, *Flucht oder Migration*, 236; *Licht ins Dunkel* für Polen, in: *Kronen Zeitung*, 23. Dezember 1981, 1; Kreisky-Archiv, *Staribacher-Tagebücher*, 22. Dezember 1981.

242 Vgl. Umschichtungszugsage an Österreich. USA nehmen mehr Flüchtlinge auf, in: *Die Presse*, 31. Dezember 1981/1. Jänner 1982, 1; Lanc-Besuch in Australien bringt 1000 Flüchtlingsplätze, in: *Arbeiter-Zeitung*, 22. Dezember 1981, 2; USA nehmen jetzt mehr Flüchtlinge auf, in: *Arbeiter-Zeitung*, 31. Dezember 1981, 3; Australien nimmt noch 2000 Polenflüchtlinge, in: *Arbeiter-Zeitung*, 9. Februar 1982, 2; Ausreise von 13.000 Asylwerbern aus Polen, in: *Arbeiter-Zeitung*, 17. Februar 1982, 2; Australien nimmt weiter 2000 Polen auf, in: *Die Presse*, 9. Februar 1982, 8; Canberra ist bemüht, Österreich zu entlasten, in: *Die Presse*, 15. Februar 1982, 2.

reich positioniert hatte. Wenige Tage nach dem 13. Dezember 1981 rief die Zeitung für Verständnis für die Situation von Pol:innen und zu Spenden auf:

»Unterdrückung und Unfreiheit, Angst vor der Zukunft, ständige Verunsicherung, leere Läden – dies alles erzeugt Flüchtlinge. Was Menschen, die ihre Heimat verlassen, dazu treibt, ist die Hoffnung, daß es durchaus auch anders sein könnte. Sie kommen deswegen zu uns, um Anteil an dem kostbaren Gut unserer Freiheit zu nehmen. Enttäuschen wir sie nicht und versuchen wir, sie zu verstehen. Diese Menschen brauchen unsere Hilfe. Uns geht es um vieles besser auch wenn wir unsere eigenen Sorgen haben.«<sup>243</sup>

Die mediale Berichterstattung zeigte jedoch auch, Hilfslieferung nach Polen gab man innerhalb der Bevölkerung den Vorzug gegenüber Unterstützungsleistungen für polnischen Staatsbürger:innen in Österreich. Am hilfsbereitesten war die österreichische Bevölkerung gegenüber Pol:innen, die in Polen blieben.<sup>244</sup>

## 4.6 Die Situation 1982

Anfang 1982 gab es jedoch auch weiterhin Teile der Bevölkerung, die polnischen Flüchtlingen in Österreich ablehnend gegenüberstanden. So ging die österreichische Hilfsorganisation *Hilfswerk* sogar davon aus, dass es wohl selten so eine »derart unpopuläre Maßnahme wie Hilfe für Polen in Österreich« gegeben habe.<sup>245</sup> Die Zeitschrift der Organisation titelte noch Anfang 1982 »Keine Hilfe für Polenflüchtlinge?« und sprach vom »allgemein herrschenden Volkstenor«, dass »Polen keine echten, sondern nur Wirtschaftsflüchtlinge« seien.<sup>246</sup> Die Bevölkerung in Österreich habe selbst weder Geld noch Arbeit, »warum sollte wir die faulen Polen durchfüttern?«<sup>247</sup> Eine Meinungsumfrage im Juni 1982 kam zu dem Schluss, dass um die 80 Prozent der österreichischen Einwohner:innen der Auffassung war, Flüchtlinge kämen nur nach Österreich, da sie hier besser verdienen würden.<sup>248</sup>

Die negativen Zuschreibungen zeigten sich auch in persönlichen Zuschriften an Bundeskanzler Kreisky, die teils wüste Beschimpfungen enthielten.<sup>249</sup> Geflüchtete aus Polen wurden als »dreckiges, faules Gesindel«<sup>250</sup> bezeichnet und die Regierung aufgefordert, sie »nach Hause« zu schicken. Polen waren im Land unerwünscht (»Schickt die

243 Flüchtlingsproblem, in: Kronen Zeitung, 16. Dezember 1981, 10.

244 Vgl. Zierer, Politische Flüchtlinge, 60; Stanek, Verfolgt, 152–153; Knoll, Flucht oder Migration, 236.

245 Keine Hilfe für Polenflüchtlinge?, in: Helft uns Helfen. Nachrichten des Sozialen Hilfswerks (1982) 1, 1.

246 Ebd.

247 Ebd.

248 Vgl. SWS – Meinungsprofil/Einstellung zu Ausländern, in: Journal für Sozialforschung 22 (1982) 4, 486.

249 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 1, Konvolut div. Schreiben an BK Kreisky.

250 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 1, Schreiben an BK Kreisky, 29. März 1982.

Polen nach Hause!!!«, »Wir Österreicher wollen die Polen nicht in unserem Lande«<sup>251</sup>, so der Tenor der Schreiben. Auch die Verdoppelung der Spenden aus der öffentlichen Hand stand in der Kritik. Sollten diese Mittel nicht lieber für bedürftige Österreicher:innen aufgewendet werden, so der Grundton diverser Zuschriften.<sup>252</sup> Die Unterbringung der Flüchtlinge in Gasthöfen und Pensionen wurde 1982 ebenso negativ gesehen. Gegen die Beherbergung von Flüchtlingen in einem Hotel in der Salzburger Gemeinde Bad Gastein intervenierte der SPÖ-Bürgermeister des Orts.<sup>253</sup> Der Bürgermeister von Traiskirchen, Josef Musser (SPÖ), beschwerte sich hingegen über die ständige Überbelegung des Flüchtlingslagers. Dadurch fiel schließlich ein schlechtes Licht auf die Stadt.<sup>254</sup> Auf alle diesbezüglichen Schreiben an Bundeskanzler Kreisky antwortete dessen Sekretär Wolfgang Petritsch (geb. 1947, SPÖ) und die Legationsrätin Gabriele Holzer aus dem Kabinett des Bundeskanzlers und versuchten, die Sachlage zu erklären und die Schreiber:innen von der Notwendigkeit der Maßnahmen zu überzeugen.<sup>255</sup> Zwischen all den negativen Zusendungen erhielt der Kanzler jedoch auch vereinzelt Unterstützungsschreiben oder Danksagungen von Geflüchteten.<sup>256</sup>

Die anhaltende negative Stimmung in Teilen der Bevölkerung wurde auch im Ministerrat diskutiert. Dabei stand vor allem der Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rezession und den steigenden Arbeitslosenzahlen in Österreich im Zentrum der Auseinandersetzung. Handelsminister Staribacher hielt hierzu in seinem Tagebuch fest:

»Lang und breit wurde dann natürlich über die Gastarbeiterfrage und insbesondere die Polenflüchtlinge diskutiert. In einer Rezessionsphase ist es furchtbar schwierig[,] den Arbeitern klarzumachen, daß wir aus Solidarität, aber auch aus Menschlichkeit Gastarbeiter, aber insbesondere Flüchtlinge eben so behandeln müssen, wie wir dies jetzt tun. Einmal mehr hat sich für mich bestätigt, und ich habe dies auch klar und deutlich gesagt, wie immer dann in Hinkunft die Schulden abgedeckt werden können und müssen, besser Schulden machen und wieder eine einigermaßen befriedigende Beschäftigung erzielen, als durch all die Gegensätze, Widerstände, gegenseitige Beschuldigungen, wenn man so will Kampf der Arbeiterschaft untereinander, mit eigener Bevölkerung, Gastarbeitern usw. mitzuerleben, wie sie sich jetzt in der Rezession zeigt.«<sup>257</sup>

251 Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 1, Schreiben an BK Kreisky, 15. Februar 1982.

252 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 1, Konvolut div. Schreiben an BK Kreisky.

253 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 1, Internationaler Ferienring an BKA, z.Hd. Bruno Kreisky, Linz, 19. März 1982.

254 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VI.8 Minderheiten, Flüchtlinge. Ausländerangelegenheiten, Box 26, Josef Musser, Bürgermeister Stadtgemeinde Traiskirchen, an BK Bruno Kreisky, Traiskirchen, 5. März 1982.

255 Vgl. Knoll, *Flucht oder Migration*, 237; Graf, *Fluchtbewegung*, 132.

256 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 1, Konvolut div. Antwortschreiben von Sekretär Wolfgang Petritsch und Legationsrätin Gabriele Holzer.

257 Kreisky-Archiv, Staribacher-Tagebücher, 11. Februar 1982.



Staribacher sah als Ausweg aus der Rezession den Beschäftigungsengpässen durch das Herbeiführen von neuen Schulden zu begegnen. Durch staatliche Hilfe sollte die Wirtschaft angekurbelt werden und damit Arbeitsplätze entstehen. Kurzfristig wurde als Mittel der Wahl zur Verbesserung der Stimmung gegenüber den Flüchtlingen im Land jedoch weiterhin die Ausreise gesehen. Doch gerade diese gingen der Bundesregierung aber auch der Öffentlichkeit 1982 immer noch deutlich zu langsam voran und man fühlte sich zusehends von der internationalen Staatengemeinschaft im Stich gelassen.<sup>258</sup> Ende 1981 urteilte der *Presse*-Journalist Peter Martos bereits: »Die Großzügigkeit der Welt gegenüber den Flüchtlingen besteht vorerst aus leeren Worten.«<sup>259</sup> Anlässlich einer Flüchtlingsenquete im österreichischen Parlament im Jänner 1982 betonte Innenminister Lanc, »die klassischen Auswanderungsländer USA, Kanada und Australien haben Österreich nicht in annäherndem Ausmaß Flüchtlinge aus Österreich abgenommen als nach Österreich gekommen sind.«<sup>260</sup> Für die »Bilanz der Bemühungen der Bundesregierung um Hilfe aus der Familie der freien Völker« sparte man allerdings nicht an Eigenlob.<sup>261</sup> Innenminister Lanc unterstrich Österreichs liberale Flüchtlingspolitik, der man allen Widrigkeiten zum Trotz treu geblieben ist.<sup>262</sup> Selbst gegenüber UNHCR-Vertreter:innen betonten Ministeriumsbeamt:innen des Innenministeriums, dass Österreich sich von der internationalen Gemeinschaft allein gelassen fühle, wobei der UNHCR davon ausging, es handle sich hierbei um eine persönliche Einzelmeinung:

»The Austrian government had the definite feeling that recently it had been called upon to bear an unduly heavy burden of Polish asylum seekers and had been ›let down‹ by the international community.«<sup>263</sup>

Aufgrund der Visumpflicht durch Österreich, der geschlossenen Grenze nach der Ausrufung des Kriegsrechts und der ab Ende 1981 doch gestiegenen internationalen Bereitschaft zur Flüchtlingsaufnahme, entspannte sich die Lage in Österreich dennoch bis Ende 1982.<sup>264</sup> Nach Angaben des Bundesministeriums für Inneres hielten sich mit Stand Juni 1982 noch rund 20.000 Asylwerber:innen in Österreich auf. Von diesen waren circa

258 Vgl. Polenflüchtlinge: Niemand hilft uns, in: Kronen Zeitung, 9. Jänner 1982, 1; Kaum Lösungen für Polenflüchtlinge. Ausland lässt uns doch im Stich, in: Kronen Zeitung, 9. Jänner 1982, 3.

259 Peter Martos, Asyl auf österreichisch, in: Die Presse, 29. Dezember 1981, 1.

260 Lanc bei Flüchtlingsenquete im Parlament: Aus Flüchtlingsproblem kein Kleingeld schlagen, in: Arbeiter-Zeitung, 14. Jänner 1982, 2.

261 UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), Representative, UNHCR Branch Office for Austria to UNHCR Headquarter, Geneva, Parliamentary enquête on »Problems and Tasks in Connection with the Care of Refugees in Austria«, Entwurf Statement von Bundesminister Erwin Lanc anlässlich der Flüchtlingsenquete »Flüchtlingsland Österreich« zahlenmäßige und regionale Entwicklung des Flüchtlingsstromes und österreichische Anstrengungen, 21 January 1982.

262 Vgl. ebd.

263 UNHCR-Archive, 600.AUS Protection and General Legal Matters (1981–1983) (Vol. 4), P.M. Mousalli to I.C. Jackson, My Mission to Belgrade (Yugoslavia) and Vienna (Austria) from 8 to 14 September 1982, 14 October 1982.

264 Vgl. Graf, Fluchtbewegung, 133; Knoll, Flucht oder Migration, 237.

90 Prozent polnische Staatsbürger:innen.<sup>265</sup> Diese Zahl sank allerdings im Laufe des Jahres 1982 weiter, da »die wenigen hinzukommenden Asylwerber durch die Auswanderung mehr als wettgemacht werden,« wie das Innenministerium festhielt.<sup>266</sup> Insgesamt gingen die Asylanträge in Österreich 1982 merklich zurück. Suchten 1981 34.557 Personen, darunter 29.091 Pol:innen, um Asyl an, waren es 1982 nur noch 6.341 Personen, unter ihnen 1.876 polnische Staatsbürger:innen. Dies waren auch weniger Anträge als 1980, wo insgesamt 9.259 Asylanträge in Österreich gestellt wurden, von den 2.181 Personen aus Polen kamen.<sup>267</sup> Die Entlastung führte zur Schließung des Lagers Götzendorf und zur Readaptierung von circa 600 Gasthöfen, die als Flüchtlingsunterkünfte genutzt wurden. Mit Stand 1. Jänner 1983 waren bei den österreichischen Behörden insgesamt noch 8.377 Flüchtlinge registriert, Anfang 1982 waren es noch 27.492 Personen gewesen.<sup>268</sup> Die Zahl jener, die sich ohne Aufenthaltsgenehmigung in Österreich aufhielten, konnte hingegen nur geschätzt werden und wurde im Juni 1982 mit rund 15.000 Personen angegeben.<sup>269</sup>

Trotz der Kritik der Bundesregierung, dass die Ausreisen zu langsam vor sich gingen und zu wenig Aufnahmeplätze bereitgestellt werden würde, konnte die Auswanderung die Lage in Österreich also 1982 merklich entspannen. Insgesamt reisten 1982 20.730 Asylwerber:innen aus Österreich weiter, 1981 waren es lediglich 9.072 Personen gewesen. Mit 7.009 Personen nahmen die USA die meisten Flüchtlinge auf. 4.739 Personen gingen nach Kanada, 4.449 Asylwerber:innen nach Australien, 1.064 in die Schweiz und 2.071 Asylwerber:innen nahm Südafrika aus Österreich auf.<sup>270</sup> Aufgrund des dort herrschenden Apartheidssystems wurde die Aufnahme in Südafrika international durchaus kritisch gesehen. Aufkommende Gerüchte sprachen davon, dass aufgenommene polnische Staatsbürger:innen in Südafrika als Söldner eingesetzt werden würden.<sup>271</sup> Die österreichische Bundesregierung war bei der Suche nach potenziellen Aufnahmelandern aber nicht wählerisch. Selbst an Chile, zum damaligen Zeitpunkt eine Militärdiktatur unter Augusto Pinochet, trat man mit der Bitte heran, Österreich in Fragen der Aufnahme von polnischen Flüchtlingen zu unterstützen.<sup>272</sup> Kleinere Aufnahmekontingente von 25 bis 200 Personen stellten Luxemburg, Schweden, Norwegen, Dänemark und Neuseeland zur Verfügung.<sup>273</sup> Dennoch blieb für das Außenministerium »kein Zweifel, daß Tausen-

265 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

266 Ebd.

267 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 380.

268 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1982, 169f.

269 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

270 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1982, 169.

271 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, ÖB Paris an BMAA, Polnische Flüchtlinge in Österreich – angeblich »Rekrutierung« für Südafrika, Zl. 38-Res/82, Paris, 17. Februar 1982.

272 Vgl. Kreisky-Archiv, Bestand Bruno Kreisky, VII.1 Länderboxen, Polen, Box 6, ÖB Santiago de Chile an BMAA, Lage auf dem Flüchtlingssektor in Österreich, allfällige Aufnahme polnischer Flüchtlinge durch Chile, Santiago, 13. August 1982.

273 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/79-II.3/82, Dienstzettel an die Sektion II (erstellt von der Abteilung IV), Wien, 30. Juni 1982.

de polnische Asylwerber in Österreich eine neue Heimat finden« würden.<sup>274</sup> Weiterhin bevorzugte das Ministerium jedoch die Weiterreise, da die »humanitäre Rolle unseres Landes [...] nur dann weiter ausgeübt werden [kann], wenn durch internationale Solidarität Österreich bei der Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe geholfen wird.«<sup>275</sup>

Die Kosten, die Österreich für die Betreuung der Flüchtlinge aufzuwenden hatte, überstiegen hingegen die finanzielle Unterstützung, die dem Land zuteilwurde.<sup>276</sup> Neben den Zahlungen des UNHCRs und der Niederlande für Integrationsmaßnahmen kamen Zuwendungen aus Lichtenstein, das eine Million Schilling (rund 179.600 Euro) zur Verfügung stellte und der EG, die 2,5 Millionen Schilling (rund 449.000 Euro) aufwendete. Aus Bundesmitteln gab Österreich für die Betreuung von Flüchtlingen 1982 hingegen insgesamt rund 1,4 Milliarden Schilling (rund 264 Millionen Euro) aus, 1981 waren es noch 713 Millionen Schilling (rund 128 Millionen Euro) gewesen.<sup>277</sup>

Die hohen Kosten für die Betreuung der Asylwerber:innen, die Österreich zu tragen hatte, und der Umstand, dass die Bundesregierung die Auffassung vertrat, die internationale Staatengemeinschaft hätte sie hinsichtlich Hilfsprogramme für polnische Flüchtlinge im Stich gelassen, prägten die österreichische Asyl- und Flüchtlingspolitik in den kommenden Jahren. Der Bundesregierung wurde im Rahmen der Fluchtbewegung aus Polen 1981/82 deutlich vor Augen geführt, dass die internationale Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen aus kommunistischen Regimen sank.

Insbesondere die veränderte Haltung der USA alarmierte die österreichische Regierung. Der Koordinator des US-Flüchtlingsprogramms Eugen Douglas betonte gegenüber dem österreichischen Botschafter in Washington Thomas Klestil, dass die »USA auch im Falle eines plötzlichen Anschwellens des Flüchtlingsstroms aus Osteuropa [...] nicht in der Lage wären, das Kontingent von 8000 Osteuropaflüchtlingen wesentlich aufzustocken.«<sup>278</sup> Mit Verweis auf eine mögliche Lebensmittelknappheit in osteuropäischen Ländern im kommenden Winter und einem daraus resultierenden potenziellen Anstieg der Flüchtlingszahlen legte er Botschafter Klestil nahe, Österreich möge sich überlegen, »wie es sich gegen neue Flüchtlingsströme abschirmen könnte.«<sup>279</sup> Österreich könne nicht damit rechnen, dass »bei der Bewältigung der daraus resultierenden Probleme von den USA in einem über den bisherigen Rahmen hinausgehend« Unterstützung erfahren könnte.<sup>280</sup> Auf eine beunruhigte Nachfrage des Außenministeriums, ob die Aussagen Eugen Douglas zutreffend waren und es tatsächlich zu dieser geänderten Haltung gegenüber osteuropäischen Flüchtlingen in Österreich käme, reagierte die US-Regierung vage. Zwar verwies sie darauf, dass es weiterhin eine Zusammenarbeit mit Österreich in Flüchtlingsfragen geben werde, die erfolgte Unterstützung für polnische Flüchtlinge könne aber nicht als Garantie für eine derartige Hilfe bei ähnlichen

274 Ebd.

275 Ebd.

276 Vgl. Knoll, *Flucht oder Migration*, 238; Graf, *Fluchtbewegung*, 134.

277 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1982, 202.

278 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/85-II.3/82, USA, Neue Flüchtlings- und Asylpolitik, Wien, 3. September 1982.

279 Ebd.

280 Ebd.

Situationen in der Zukunft gewertet werden. Gerade der gestiegene Druck auf Einwanderungsländer mache die Unterbringung auch in den USA schwierig, so die US-Regierung.<sup>281</sup> In der Zurückhaltung der USA spiegelt sich aber auch eine veränderte Haltung der US-Regierung zu Flüchtlingsfragen seit den 1970er Jahren wider. Da in der internationalen Wahrnehmung Flüchtlinge seitdem nicht mehr »nur« vor dem Kommunismus flohen, verlor das Thema an Relevanz im ideologischen Systemkonflikt. Fortan wurde die Unterstützung von Flüchtlingshilfe von der US-Regierung vor allem als ein Feld internationaler Wohlfahrtspolitik betrachtet und fungierte in erster Linie als »humanitärer Akt«.<sup>282</sup>

## 4.7 Resümee und Ausblick

1981/82 wollten Politik und weite Teile der Bevölkerung, wie es bereits bei den Fluchtbewegungen aus Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968 der Fall war, dass Österreich wieder in erster Linie als Erstasyl- beziehungsweise Transitland fungiere. Konfrontierte mit einer steigenden Einreise aus Polen seit dem Frühling 1981 war die Bundesregierung spätestens ab April desselben Jahres äußerst bemüht, die internationale Staatengemeinschaft zur Aufnahme von polnischen Staatsbürger:innen aus Österreich zu bewegen. Doch wie in Österreich wurden auch international Pol:innen außerhalb der Heimat in erster Linie als »Arbeitsmigrantinnen« und »Wirtschaftsflüchtlinge« wahrgenommen. Die Aufnahmebereitschaft war dementsprechend gering oder verzögerten sich zumindest. In Zeiten einer globalen wirtschaftlichen Rezession hatte die Suche nach Arbeitskräften, was in den Jahren zuvor die Weiterreise und Aufnahme unterstützte, an Bedeutung eingebüßt. Anderes als 1956 und 1968 wurden Pol:innen darüber hinaus nicht mehr automatisch als politische Flüchtlinge wahrgenommen. Der Kalte Krieg hatte an seiner politischen Dominanz in Flüchtlingsfragen verloren und der internationale Fokus lag längst auf Fluchtbewegungen außerhalb Europas.

Der UNHCR folgte programmatisch diesen verschobenen Schwerpunkten. Die Arbeit der Organisation konzentrierten sich zum damaligen Zeitpunkt in erster Linie auf Afrika und Asien. Speziell die Fluchtbewegung aus Vietnam und die Unterstützung von sogenannten *Boat People* stand ganz oben auf der Agenda des UN-Flüchtlingshilfswerks. Anderes als 1956 und 1968 war das UN-Hilfswerk diesmal folglich nicht von Beginn an bereit, Österreich zu unterstützen und alle Pol:innen außerhalb der Heimat als politische Flüchtlinge einzustufen. Die Argumentation war, dass die Angst vor einer sowjetischen

281 Originalzitat: »a. there is no change in U.S. policy toward Austria in the area of joint cooperation in refugee affairs. b. in view of continued strong worldwide pressure on countries of refugee resettlement, changes in the regional pictures are more difficult to accommodate now than in the past. c. U.S. support for Austria as a country of first asylum remains strong, but the nature of U.S. refugee statutes does not permit blanket presumption of refugee status. The rapid and large scale U.S. response to the polish refugees build up in Austria cannot, however, be taken as a model for future situations. This is not to imply diminished sympathy or financial support for such first asylum countries.« vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1982, Polen 166, GZ. 166.02.40/89-II.3/82, USA, neue Flüchtlings- und Asylpolitik?, Wien, 15. September 1982.

282 Vgl. Schönhausen, Geschichte, 286f.

Invasion und die herrschende ökonomische Krise nicht automatisch alle Pol:innen zu politischen Flüchtlingen mache.

Erst als mit der Verhängung des Kriegsrechts durch das polnische Regime am 13. Dezember 1981 ein für die breite Öffentlichkeit in Österreich und die internationale Staatengemeinschaft legitimer und akzeptierter Fluchtgrund vorlag, änderte sich die Stimmung kurzzeitig und eine gewisse Solidarisierung mit der polnischen Bevölkerung trat ein. Das Feindbild »Kommunismus« gewann erneut an Bedeutung und beflügelte kurzfristig die Hilfsleistungen und internationale Aufnahmebereitschaft. Auch der UNHCR war nun bereit, Österreich zu unterstützen. Auf ein erneutes Hilfsgesuch von Kanzler Kreisky Ende 1981 reagierte das UN-Flüchtlingshilfswerk nun mit der Aufstockung seiner Mitarbeiter:innen im Büro der Organisation in Wien, um Asylanträge rascher bearbeiten zu können. Zusätzlich erließ es einen internationalen Appell an seine Mitgliedsstaaten zur Erhöhung von Aufnahmequoten und um finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Zum Ärgernis der österreichischen Bundesregierung waren die bereitgestellten finanziellen Mittel jedoch nicht zur Förderung der Ausreise gedacht, sondern sollte die Integration in Österreich unterstützen. In Zeiten weltwirtschaftlicher Krisen sah das Hilfswerk kaum Chancen, tatsächlich umfangreiche Resettlement-Möglichkeiten zu finden. Die Appelle des UNHCRs zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Österreich, öffnete dennoch für zahlreiche Pol:innen Wege zur Ausreise. In Kombination mit der Grenzschließung durch die polnische Führung nach der Ausrufung des Kriegsrechts, die Pol:innen die Ausreise aus Polen verunmöglichte, aber auch durch die Wiedereinführung der Visumpflicht durch die österreichische Bundesregierung ab dem 8. Dezember 1981, welche die Einreise nach Österreich deutlich erschwerte, ging die Fluchtbewegung im Laufe des Jahres 1982 langsam zu Ende.

Erneut zum Zielland einer Fluchtbewegung aus dem »Osten« geworden und mit der daraus resultierenden finanziellen wie administrativen Mehrbelastung konfrontiert, fühlten sich die österreichische Bevölkerung sowie die Bundesregierung wieder einmal von der internationalen Staatengemeinschaft im Stich gelassen – eine weitere Parallele zu 1956 und 1968/69. Zu gering waren die finanziellen Zuwendungen und auch die Aufnahme in anderen Ländern ging viel zu schleppend voran, um die Republik nachhaltig zu entlasten, so die Auffassung von Politik und Öffentlichkeit. Gerade die Regierung zog aus der diesmal verzögerten, wenngleich nicht erfolglosen Resettlementpolitik, den Schluss, dass sie sich bei einer ähnlichen Situation nicht mehr ausschließlich auf die Weiterreise als Lösung verlassen könne. Die Fluchtbewegung aus Polen 1981 zeigte deutlich, dass die Akzeptanz und internationale Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen aus dem sogenannten »Ostblock« im Sinken begriffen war. Die Strategie, fast gänzlich als Erstaufnahme- beziehungsweise Transitland zu fungieren, geriet sukzessive ins Wanken – und sollte im Verlauf der 1980er Jahre immer weiter an Bedeutung verlieren, wobei das Resettlement nie gänzlich zum Erliegen kam. Beispielsweise wanderten nach Angaben des UNHCRs auch 1987 noch insgesamt 4.340 Personen, die allermeisten kamen aus »Osteuropa«, aus Österreich in die USA, Australien oder Kanada weiter.<sup>283</sup> 1989 waren

283 Vgl. UNHCR-Archive, 130.AUS Refugee Situation, Resettlement Statistics, Austria 1986–1994, UNHCR Branch Office for Austria, Resettlement Statistics for the year 1987.

es immerhin noch 5.030 Personen gewesen.<sup>284</sup> Dennoch stellte das Außenministerium 1989 fest:

»Für Österreich ergibt sich insofern eine schwierige Situation, als seine liberale Flüchtlingspolitik immer mehr im Gegensatz zur zunehmend restriktiven Sichtvermerks-, Ausländer- und Asylpolitik anderer westlicher Staaten steht. Die Möglichkeiten, Flüchtlinge in Österreich selbst zu integrieren, sind begrenzt. Die traditionellen Einwanderungsländer – USA, Kanada und Australien – sind ihrerseits nicht bereit, ihre Aufnahmekontingente entsprechend zu erhöhen.«<sup>285</sup>

Zwar berief sich die Regierung weiterhin darauf, dass Österreich ein Land mit »humanitärer Tradition« sei, gerade eine liberale Flüchtlingspolitik sei jedoch nur mit Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft umsetzbar. Auf dem internationalen Parkett wurden die Vertreter Österreichs aber auch nicht müde die herausragenden Leistungen Österreichs gerade bei der Betreuung von Pol:innen zu betonen, so auch schon Außenminister Pahr bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 1982:

»Jenen Ländern, die geholfen haben, den Flüchtlingen eine neue Heimat zu bieten, möchte ich im Namen der österreichischen Bundesregierung aufrichtig Dank[e] sagen. Österreich wird nicht aufhören, sich verzweifelter und hilfeschender Menschen anzunehmen und betrachtet es als moralische Verpflichtung, als wesentliches Element unserer humanitären Politik, weiterhin trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten ein Hafen der Freiheit und eine Quelle der Hoffnung zu sein.«<sup>286</sup>

Damit trat ein Widerspruch zutage, der die österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik bis heute begleitet: Einerseits betont die Regierung bis heute Österreichs humanitäre Tradition, gerade wenn es um die Rechte von politisch Verfolgte und Unterdrückte geht, andererseits wolle man es Flüchtlingen auch nicht mehr zu leicht machen, nach Österreich zu kommen beziehungsweise länger zu verweilen. Eine wesentliche Nachwirkung der Fluchtbewegung aus Polen war es, dass die Behörden nun verstärkt nach Möglichkeiten suchten, Flüchtlinge und potenzielle Asylwerber:innen die Einreise nach Österreich zu erschweren.<sup>287</sup> Die zwei zentralen Strategien, welche die österreichische Bundesregierung ab Anfang der 1980er Jahre anwendete, um die Zahl der Asylwerber:innen im Land gering zu halten waren: die Wiedereinführung von Visumpflichten und beschleunigte Asylverfahren.

Zur Verbesserung der freundschaftlichen Beziehungen wurden in den 1960er und 1970er Jahren mit einigen osteuropäischen Staaten, wie Rumänien, Polen, Ungarn und

284 Vgl. UNHCR-Archive, 130.AUS Refugee Situation, Resettlement Statistics, Austria 1986–1994, UNHCR Branch Office for Austria, Resettlement Statistics for the Last Quarter of 1989 and for 1989.

285 BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 376.

286 Erklärung des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten Dr. Willibald Pahr vor der 37. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 28. September 1982, in: BMAA, Außenpolitischer Bericht 1982, 255–261, hier 259.

287 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 376f.

Bulgarien, Abkommen zum visumsfreien Reiseverkehr abgeschlossen.<sup>288</sup> Dies geschah in dem Wissen, dass die kommunistischen Vertragspartner eine dauerhafte Emigration ihrer Bürger:innen nicht erlaubten.<sup>289</sup> Bei steigenden Asylzahlen wurden die Abkommen in den 1980er Jahren nun wieder schrittweise aufgekündigt.<sup>290</sup> Die Reisefreiheit galt folglich nur solange, wie die kommunistischen Länder die Ausreisen von sich aus beschränkten.<sup>291</sup>

Die Aufkündigung der Visaabkommen wurde von osteuropäischen Staaten durchaus als den KSZE-Regeln entgegenstehend betrachtet.<sup>292</sup> Der KSZE-Prozess hatte seit Jahren unter dem Schlagwort »Freizügigkeit« Erleichterungen beim freien Personenverkehr, also das Recht auf Verlassen des eigenen Landes und die Rückkehr in selbiges, eingefordert.<sup>293</sup> Die österreichische Bundesregierung unterstützte diese Forderung der KSZE,<sup>294</sup> sah aber beim Recht auf Reisefreiheit vor allem Tourist:innen, Geschäftsreisende und Verwandtenbesuche begünstigt, nicht aber Auswander:innen und Arbeitsmigrant:innen.<sup>295</sup> Für die Bundesregierung bestand das Dilemma, dass eine verstärkte Freizügigkeit auch illegale Migration unterstützen würde.<sup>296</sup>

288 Vgl. BGBl. 39/1969, Abkommen zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Sozialistischen Republik Rumänien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht; BGBl. 330/1972, Abkommen mit Polen über die gegenseitige Aufhebung der Sichtvermerkspflicht; BGBl. 481/1978, Abkommen zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung der Ungarischen Volksrepublik über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht; BGBl. 176/1967, Abkommen zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Volksrepublik Bulgarien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht.

289 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1990, Kt. 58, 502.01.14-502.01.69, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/13-II.3/90, Neuer Missionschef an der ÖB Bukarest, Informationsmappe, 29. August 1990; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1990, Kt. 58, 502.01.14-502.01.69, Mappe 01 25, GZ. 502.01.25/8-II.3/90, Österreich-Osteuropa (speziell Polen und Rumänien), Sichtvermerksfragen, Aktenvermerk, Wien 21. Juni 1990.

290 Vgl. BGBl. 7/1982 Kundmachung: Vorübergehende Aussetzung der Anwendung der Bestimmungen des Abkommens zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung der Volksrepublik Polen über die gegenseitige Aufhebung der Sichtvermerkspflicht; BGBl. 270/1990. Kundmachung des Bundeskanzlers vom 15. Mai 1990 betreffend die teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Sozialistischen Republik Rumänien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht; BGBl. 530/1989, Kundmachung: Teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Volksrepublik Bulgarien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht.

291 Vgl. Zahra, *The Great Departure*, 246f.

292 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 429.

293 Vgl. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte von Helsinki 1975, URL: <https://www.osce.org/de/mc/39503> (3.12.2021).

294 Vgl. zu Österreich im KSZE-Prozess siehe Benjamin Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission*, München 2013; Anna Graf-Steiner, *Brückenbauer im Kalten Krieg. Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte*, Graz/Wien 2024.

295 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 429.

296 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II-pol., 1990, Rumänien 176, 167.01.01-176.03.00, Kt. 41, Zl. 176.0300/68-II.3/90, ÖB Bukarest an BMAA, Rumänien, innenpolitische Situation, 30. April 1990.



Insbesondere mit den ab Mitte der 1980er Jahren steigenden Asylzahlen osteuropäischer Asylwerber:innen in Österreich,<sup>297</sup> kamen dann auch immer öfter beschleunigte Asylverfahren zum Einsatz.<sup>298</sup> Diese Verfahren garantierte laut Ministerium dieselbe Rechtssicherheit wie ein gewöhnliches Verfahren, sollte jedoch dazu dienen, Prozesse, wo mit einem negativen Ausgang zu rechnen war, rasch zu erledigen:

»Es [geht] im Wesentlichen darum, Personen, die Asylgründe lediglich vorgeben bzw. die bisher verhältnismäßig günstige Gelegenheiten, als Asylwerber:innen von der Republik Österreich betreut zu werden, ausnützen, betonter als bisher von tatsächlichen Asylwerbern auseinanderzuhalten und Maßnahmen zu setzen, die den Anreiz, sich leichtfertig als Asylwerber zu deklarieren, bremsen sollen.«<sup>299</sup>

Zudem sollte dem »Asylwerber eine rechtskräftige Entscheidung innerhalb der Zeit zu kommen zu lassen, in der es ihm im Falle legaler Ausreise gestattet ist, sich außerhalb seines Heimatstaates aufzuhalten«.<sup>300</sup> Inoffiziell hatte das Verfahren auch einen finanziellen Hintergrund. Denn Personen mit einem rechtskräftigen negativen Bescheid im Asylverfahren wurden aus der Bundesbetreuung entlassen und sparten damit Kosten.<sup>301</sup>

Tatsächlich kamen bei den beschleunigten Verfahren teilweise restriktive Anerkennungskriterien zum Einsatz, womit auch die Anerkennungsquoten deutlich sanken.<sup>302</sup> Zudem reichte nun die Flucht aus einem kommunistischen Regime allein nicht mehr aus, um Asyl zu erhalten. Der individuelle Nachweis von Verfolgung nach den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention musste nun erbracht werden. 1988 betrugen die Anerkennungsraten im Durchschnitt 27 Prozent und 1989 19,2 Prozent bei allen Asylanträgen, die in Österreich gestellt wurden.<sup>303</sup> Deutlich wird der rückläufige Trend, wenn man einen Blick auf Asylwerber:innen aus Polen und Ungarn wirft. Bei diesen beiden Gruppen wurden beschleunigte Asylverfahren seit 1988 angewendet.<sup>304</sup> Chancen auf einen positiven Ausgang ihres Verfahrens hatten Asylwerber:innen aus Polen und Ungarn kaum – auch wegen der schrittweisen Öffnung beider Länder. 1988 erhielten bei insgesamt 6.718 in Österreich abgewickelten Asylverfahren nur 55 ungarische und 114 polnische Staatsbürger:innen einen positiven Asylbescheid;<sup>305</sup> um Asyl angesucht haben im selben Zeitraum 6.670 Pol:innen und 2.610 Ungar:innen.<sup>306</sup> 1989 wurden gar nur noch 31

297 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 380.

298 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 376.

299 ÖStA, AdR, BMI, Gruppe B, 7710, 7710/5a-II/5/88, Flüchtlingswesen – allgemein, Asylverfahren, hier: Maßnahmen um Zusammenhang mit dem beschleunigten Asylverfahren im Flüchtlingslager Traiskirchen, Amtsvortrag, 1. Juni 1988.

300 BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 429.

301 Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Gruppe B, 7710, GZ. 2.900/69-IV/5/88, Flüchtlingswesen – allgemein, Asylverfahren, hier: Hinausweisen der Asylwerber:innen aus der Bundesbetreuung, 30. Mai 1988.

302 Vgl. Volf, politische Flüchtling, 432f.; Judith Welz, Inclusion through Exclusion. Crafting Hegemony about the Deportability of »Economic Refugees« in 1990, in: Marc Landry/Eva Pfanzerler Contemporary Austrian Studies (2022) 31: The Austrian Second Republic, 83–104, hier 86.

303 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 431.

304 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 376.

305 Vgl. ebd.

306 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1988, 380.

ungarischen und 115 polnischen Staatsbürger:innen Asyl in Österreich gewährt;<sup>307</sup> um Asyl angesucht hatten in diesem Jahr 364 Ungar:innen und 2.207 Pol:innen.<sup>308</sup> Die Begründung der österreichischen Behörden war, dass die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Veränderungen in beiden Ländern eine Qualifikation als politisch Verfolgte im Sinne der Genfer Konvention faktisch ausschlossen.<sup>309</sup>

Dass Ungar:innen und Pol:innen die Möglichkeit hatten, einen Asylantrag in Österreich zu stellen, geht erneut auf deutliche Reiserleichterungen in beiden Ländern als Folge einer sukzessiv voranschreitenden Liberalisierung zurück. Ungarische Staatsbürger:innen hatten seit 1. Januar 1988 mit dem »Weltpass« die Möglichkeit der uneingeschränkten Aus- und Einreise. Dies führte zu einem regen Grenzverkehr zwischen Österreich und Ungarn. Ungar:innen kamen zum Einkaufen oder zum Familienbesuch und reisten in den meisten Fällen auch wieder zurück.<sup>310</sup> Viele nutzten aber auch ihre Chance, das Land zu verlassen. Die angespannte Wirtschaftslage in Ungarn und Polen trug das ihrige bei.<sup>311</sup> In Polen hielten die Restriktionen im Reise- und Grenzverkehr, die nach der Verhängung des Kriegsrechts 1981 erlassen wurden, nicht lange an. Speziell kurze Besuchsreisen in den »Westen« waren bald wieder möglich. Ein wichtiger Grund für die erneuten Liberalisierungen war die schlechte Wirtschaftslage in Polen und die hohe Auslandsverschuldung. Beides schlug sich auch in sozialen Spannungen nieder, welche die Regierung mit Möglichkeiten zur Privatwirtschaft aber auch durch Zulassung von Arbeitsmigration begegnen wollte. Gerade von der Arbeitsmigration erhoffte sich die Führung eine Rückführung von im Ausland erwirtschafteten Kapital nach Polen.<sup>312</sup> Nachdem 1982 die Auslandsreisen außerhalb des »Ostblocks« auf 189.000 Personen zurückgingen, wurden 1985 wieder 1,1 Millionen Reisen in den Westen verzeichnet.<sup>313</sup> Die erneute Möglichkeit zur Ausreise wurden von Pol:innen freilich auch als Möglichkeit genutzt, um im Ausland zu bleiben. Im Zuge des seit 1986 stattfindenden schrittweisen Wandels wurden 1988 de facto alle Ausreisebeschränkungen aufgehoben.<sup>314</sup> Pol:innen erhielten Zugang zu Reisepässen, die bei der Rückkehr ins Land nicht zurückgegeben werden mussten und eine Gültigkeit von fünf Jahren hatte. Die Formalitäten, die bei der

307 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 431.

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

309 Vgl. BMAA, Außenpolitischer Bericht 1989, 431.

310 Vgl. Maximilian Graf, The Opening of the Austrian-Hungarian Border Revisited. How European Detente Contributed to Overcoming the »Iron Curtain«, in: Bernhard Blumenau/Jussi M. Hanhimäki/Barbara Zanchetta (Hg.), New Perspectives on the End of the Cold War. Unexpected Transformations?, New York 2018, 138–158, hier 148.

311 Vgl. Fritz Bartel, The power of Omission. The IMF and the Democratic Transitions in Poland and Hungary, in: Blumenau/Hanhimäki/Zanchetta, New Perspectives, 200–218; Florian Peters, Von Solidarnosc zur Schocktherapie. Wie der Kapitalismus nach Polen kam, Berlin 2023; zur Veränderung des Grenzregimes in Ungarn und in der Tschechoslowakei siehe zudem Péter Bencsik, Border Regimes, Freedom of Movement, and Globalization: The Hungarian and Czechoslovak Cases, in: Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung 34 (2024) 1/2, 166–186, DOI: 10.26014/j.comp.2024.01-02.08.

312 Vgl. Stola, Polen, 322.

313 Vgl. Stola, kommunistisches Polen, 359–360.

314 Vgl. Borodziej, Geschichte Polens, 376–382.

Antragsstellung notwendig waren, wurden deutlich vereinfacht.<sup>315</sup> 1988 konnten Pol:innen wieder visumsfrei nach Österreich einreisen, da die Aussetzung des Abkommens über visumsfreien Reiseverkehr von 1972 nur bis Ende Dezember 1987 galt.<sup>316</sup> Im September 1990 wurde das Visa-Abkommen ein weiteres Mal für sechs Monate ausgesetzt. Diese Maßnahme wurde für die Bundesregierung notwendig, »da der andauernde unkontrollierte Zustrom einer größeren Anzahl von polnischen Staatsbürgern nach Österreich, die hier illegal Arbeit aufnehmen oder illegale Geschäfte tätigen, die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet«, so die Argumentation.<sup>317</sup>

Damit reite sich Österreich in einen globalen Trend ein. Angesichts weltweit weiter steigender Flüchtlingszahlen in den 1980er Jahren rückte in der internationalen Flüchtlingspolitik zusehends die Reduktion der Einreisen und die Suche nach den Fluchtursachen sowie deren Bekämpfung in den Mittelpunkt. Initiativen, wie etwa die *United Nations Group of Governmental Experts on International Co-operation to Avert New Flows of Refugees*,<sup>318</sup> welche 1980 auf Drängen der Bundesrepublik Deutschland ins Leben gerufen wurde, debattierten nun präventive Maßnahmen zur Verhinderung von »Massenflucht«. Flucht wurde dabei nicht nur als eine Gefahr für die Stabilität der betroffenen Region, sondern auch für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gesehen. Deutlich wird damit, wie sehr die Diskussionen um Flucht und Migration international, wie auch in Österreich, in den 1980er Jahren bereits von einem Sicherheitsdiskurs geprägt waren. Als wichtige Maßnahme um langfristig Fluchtbewegungen zu reduzieren und Flüchtlingen dauerhafte Lösungen zu ermöglichen, setzte die internationale Staatengemeinschaft nun auch verstärkt auf eine Verknüpfung von Flüchtlings- und Entwicklungspolitik. Damit sollte vor allem die Integration in den Erstasylländern im Globalen Süden oder eine Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Herkunftsländer unterstützt werden. Zentrales Ziel war es eine verstärkte Weiterreise der Flüchtlinge nach Europa zu verhindern.<sup>319</sup> Dabei wurde in Österreich wie in ganz »West«-Europa die Diskussion, ob Personen aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen flüchteten, zu einem immanenten Teil der Auseinandersetzung um Flucht und Migration. Der »Westen« reagierte im Laufe der 1980er Jahre hierauf mit einer sukzessiven Verschärfung des Asylrechts. Als effektive Wege, Asylzahlen gering zu halten, wurde die Unterbindung der Flucht über geschlossene Grenzen und die Schaffung von Mechanismen, die das Stellen von Asylanträgen erschwerten, betrachtet. Legale Einreisemöglichkeiten wurden in Europa Schritt für

315 Vgl. Stola, kommunistisches Polen, 359–356.

316 Vgl. BGBl. 485/1987, Verlängerung der vorübergehenden Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung der Volksrepublik Polen über die gegenseitige Aufhebung der Sichtvermerkspflicht.

317 BGBl. 573/1990, Kundmachung: Teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Regierung der Volksrepublik Polen über die gegenseitige Aufhebung der Sichtvermerkspflicht.

318 Vgl. United Nations General Assembly, Resolution 35/124 International co-operation to avert new flows of refugees, 11 December 1980.

319 Vgl. Agnes Bresselau von Bressendorf, Eine Welt ohne Flucht? Das »Weltflüchtlingsproblem« als ordnungspolitische Herausforderung der 1980er Jahre, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 33 (2021), 51–74; dies., Refugees as a »World Order« Concern: (Western) Europe and the Middle East since the 1980s, *Journal of Modern European History* 20 (2022) 1, 29–33.

Schritt unterbunden – illegale Migration, Menschenhandel und Schlepperwesen nahmen zu. Die europäische bzw. internationale Asyl- und Flüchtlingspolitik setzte bereits in den 1980er Jahren auf Abschreckung und ein restriktives Grenzregime.<sup>320</sup>

Im Kontext voranschreitender Liberalisierungsmaßnahmen in den späten 1980er Jahren und mit der tatsächlichen Öffnung der »Ost«-Grenzen 1989 verstärkte sich dann die Angst vor einer unregelmäßigen Einreise aus dem »Osten«. Europäische Regierungen und die Öffentlichkeit blickten mit Sorge auf eine anwachsende Migrationsbewegung aus »Osteuropa«.<sup>321</sup> Anfang der 1990er Jahre kursierten dann zahlreiche Prognosen, die von einer Wanderungsbewegung in Millionenhöhe seit der Öffnung ausgingen. Insbesondere von Seiten der UdSSR prognostizierten Experten und Politiker:innen eine enorme Zunahme der »Ost-West«-Migration. Die erwarteten Zahlen variierten jedoch erheblich zwischen zwei, drei und 40 Millionen Auswander:innen bis 1995.<sup>322</sup> Es wurde weitgehend angenommen, dass das Ende der kommunistischen Herrschaft eine große Auswanderungsbewegung jener auslösen würde, die nun endlich die Möglichkeit hatten, ihre Länder zu verlassen. Für den Diskurs in Europa bedeuteten diese Annahmen eine deutliche Veränderung in der Rhetorik. Zahlenspiele um die »Anzahl« an nach »Westeuropa« kommenden Flüchtlinge und Migrant:innen prägten fortan den Diskurs.<sup>323</sup>

Im Rückblick stellten sich die meisten der prognostizierten Szenarien als falsch oder überdimensioniert heraus und zeugen eher von der sich Ende der 1980er und am Beginn der 1990er Jahre verstärkt ausbreitenden Angst vor Migration. Bis Ende der 1990er Jahre nahm weniger die dauerhafte Migration als der Pendlerverkehr und die temporäre Arbeitsmigration speziell aus dem ehemaligen »Ostblock« zu.<sup>324</sup> In Kombination mit einem tatsächlichen Anstieg der Einwanderungszahlen aus Polen, Ungarn, der Tschechoslowakei und Rumänien verstärkten die Szenarien Anfang der 1990er Jahre aber die Angst vor einer »Massenmigration«. Immer lauter sprachen Medien und Politik von einer »neuen Völkerwanderung« und heizten damit durch bewussten Rückgriff auf das historische Ereignis der »Völkerwanderung«<sup>325</sup> die Diskussionen um Migration

320 Vgl. Gil Loescher, *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, New York/Oxford 1993, 93; Georgi, *Managing Migration*, 138–150; Schönhagen, *Internationale Flüchtlingspolitik*, 50f.; ders., *Geschichte*, 346.

321 Vgl. Klaus J. Bade, *Legal and illegal Immigration into Europe. Experiences and Challenges*, in: *European Review* 12 (2004) 3, 339–375, hier 359–360; Marcel Berlinghoff, *Eine gemeinschaftliche Reaktion auf gemeinsame Probleme? Die Europäisierung der Migrationspolitik und ihre Akteure*, in: Bresselau von Bressendorf, *Über Grenzen*, 351–366, hier 351.

322 Vgl. Bernhard Santel, *Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik*, Opladen 1995, 117.

323 Vgl. Gatrell, *Unsettling*, 271.

324 Vgl. Bade, *Legal and illegal*, 360; Gudrun Biffl, *Migration in Austria after the Fall of the Iron Curtain*, in: *Austrian History Yearbook 2024*, 1–15, DOI:10.1017/S0067237824000316; Jakob Schönhagen/Ulrich Herbert, *Einleitung*, in: dies. *Migration*, 7–25, hier 11.

325 Der Begriff »Völkerwanderung« bezeichnet in der deutschsprachigen Geschichtsschreibung eine Phase des Umbruchs von der Spätantike in das Frühmittelalter. In populistischen Diskursen um Flucht und Migration wird der Begriff gerne politisch instrumentalisiert. Zur historischen Einordnung siehe Mischa Meier, *Die »Völkerwanderung«*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Flucht historisch* 66 (2016) 26–27, 3–9.

in Europa weiter an.<sup>326</sup> Selbst renommierte Magazine, wie das Wissenschaftsmagazin GEO, titelten im Dezember 1991 mit Blick auf die globalen Fluchtbewegungen reißerisch: »Die neue Völkerwanderung: 500 Millionen unterwegs«.<sup>327</sup> Auch wenn das Heft darauf abzielte, »Sympathie für das Fremde zu wecken« und »der verbalen Schlammschlacht um Asylrecht, Fremdenhaß und allerlei Platzangst mit verlässlichen Fakten zu begegnen«,<sup>328</sup> so passte die verwendete Wortwahl von »Exodus« und »Völkerwanderung« in den aufgeheizten Diskurs der Zeit.<sup>329</sup> Aufnahme und Flüchtlingspolitik wurden immer stärker im Zusammenhang mit Sicherheitspolitik diskutiert und die ins Land einreisenden Geflüchteten und Migrant:innen zunehmend als ein »Sicherheitsrisiko« wahrgenommen. Asylsuchende standen immer stärker unter dem kollektiven Verdacht, nur aus wirtschaftlichen Gründen zu fliehen und das Sozialsystem der Aufnahmegesellschaft ausnützen zu wollen.<sup>330</sup>

In diesem spezifisch europäischen Setting erreichten 1989 und 1990 zwei weitere Fluchtbewegungen Österreich, aus der DDR und Rumänien, die jedoch recht unterschiedliche Reaktionen auslösten und auf ihre Weise die Diskussion um Flucht und Migration in Österreich nachhaltig prägten.

---

326 Vgl. Gatrell, Migration, 417.

327 GEO. Das neue Bild der Erde, Dezember 1991.

328 Ebd., 3.

329 Ebd.

330 Vgl. Bade, Legal and illegal, 360; Zahra, The Great Departure, 270–273; Horvath, Logik.

