



## Der Nutzen der Erzählung vom „Asylland Österreich“

**Die Zeitgeschichtlerin Sarah Knoll legte kürzlich ihre aufschlussreiche und spannend zu lesende Studie über Österreichs Asylpolitik im Kalten Krieg vor. Darin analysiert sie das Management der Fluchtbewegungen zwischen 1955 und 1990.**

*Mit Sarah Knoll sprach Herbert Langthaler*

**Sarah Knoll** ist Historikerin beim Institut für Geschichte Graz. Forschungsschwerpunkte: österreichische Zeitgeschichte, Flucht und Migration im Kalten Krieg, Humanitarismus und internationale Organisationen im 20. Jahrhundert.

**asyl aktuell:** Welche Rolle spielt das Narrativ vom „Asylland Österreich“ und von der angeblichen „humanitären Tradition“?

**Sarah Knoll:** Das Narrativ vom „humanitären Österreich“ entstand in den 1950er Jahren, insbesondere im Rahmen der Hilfe für ungarische Flüchtlinge 1956. Ziel der damaligen Bundesregierung, einer ÖVP-

SPÖ-Koalition, war es über die Unterstützung von Geflüchteten, Österreich international in ein positives Licht zu rücken. Das wurde als notwendig erachtet, weil sich die Regierung durchaus der NS-Vergangenheit bewusst war. Man wollte also ein Gegenbild zur NS-Zeit schaffen und tat dies konkret über die Betonung der Leistungen für geflüchtete Menschen. Diese

interview

Erzählung wurde dabei auch international mitgetragen. Insbesondere die USA und internationale Organisationen, wie der *UNHCR*, betonten 1956 die großartige Hilfe Österreichs für Ungarnflüchtlinge. Diese internationale Anerkennung der Leistungen verhalf dem Narrativ vom „Asylland Österreich“ und von der „humanitären Tradition“ des Landes zur Durchsetzung.

Gerade das Narrativ vom „Asylland Österreich“ wurde dabei auch vom späteren Bundeskanzler Bruno Kreisky, Staatssekretär im Außenministerium im Jahr 1956, in den 1950er Jahren mitaufgebaut. Er war maßgeblich daran interessiert, über die Darstellung Österreichs als Asylland ein positives, internationales Bild zu festigen. Im Widerspruch zu dieser Darstellung stand jedoch realpolitisch, der Anspruch der Politik in erster Linie als Transitland für Flüchtlinge zu dienen.

**aa:** Sie haben sich schon länger mit dem Thema beschäftigt. Gab es etwas, das Sie bei der intensiven Beschäftigung mit der österreichischen Flüchtlingspolitik im Kalten Krieg im Rahmen Ihrer Dissertation überrascht hat?

**SK:** Meine Wahrnehmung klappt vielleicht von jener der Leser:innen auseinander, weil ich mich schon so lange und intensiv mit dem Thema beschäftigt habe. Was mich am meisten überrascht hat war, wie stark die aus der Literatur schon bekannte Transitpolitik Österreichs politisch gewollt war. Es wurde schon seit Mitte der 1990er Jahre in der Wissenschaft vom „Asylland wider Willen“ (Gernot Heiss und Oliver Rathkolb, 1995) gesprochen, aber das Ausmaß, wie sehr der Transit eine parteiübergreifende Strategie war, hat mich überrascht. Weiters hat mich überrascht wie viele Tätigkeiten im Asylbe-

reich und der Erstversorgung an unterschiedliche Hilfsorganisationen ausgelagert wurden. Auch wie relevant hier der Bereich der internationalen Hilfe war und wie sehr dieser Bereich auf den nationalen Umgang mit Flüchtlingen rückgewirkt hat, ist erstaunlich. Es heißt ja immer gerne „Österreich hilft den Flüchtlingen“, aber schon in Zeiten des Kalten Krieges wurde das nicht nur vom Innenministerium gemacht, sondern vom Ministerium an Organisationen wie das *Rote Kreuz*, die *Caritas*, *Volkshilfe*, oder dem *UNHCR* etc. ausgelagert.

**aa:** Auch in finanzieller Hinsicht?

**SK:** Durchaus, was nicht heißen soll, dass Österreich nicht auch selbst umfangreiche finanzielle Mittel für die Betreuung der Flüchtlinge aufgewendet hat. Aber bei der Suche nach internationalen Partnern ging es auch darum, zahlungskräftige Geldgeber zu finden. Gerade der *UNHCR* und das *ICEM (Intergovernmental Committee for European Migration)* haben bei der Zusammenarbeit mit Österreich etliche Kosten übernommen.

Noch viel wichtiger bei der Suche nach internationalen Partnern war jedoch die Frage der Weiterreise. In meinen Fallstudien zu Fluchtbewegungen nach Österreich, die ich genauer analysiert habe – Ungarn 1956, Tschechoslowakei 1968, Polen 1981, DDR 1989 und Rumänien 1989/90 – stand immer die Organisation der Weiterreise der Flüchtlinge ganz oben auf der politischen Agenda. Die Überlegung war, je weniger Flüchtlinge im Land bleiben, desto weniger muss für deren Betreuung aufgewendet werden.

Diese Haltung zur Weiterreise wirkt sich auch langfristig auf Integrationsbestrebungen aus, denn diese standen



Transit: Flüchtlinge auf dem Weg in die Schweiz, 1956.

schlicht nicht im selben Fokus wie die Aufnahme außerhalb Österreichs.

**aa:** Und was ist für Leser:innen das Überraschendste?

**SK:** Ich habe mich bemüht, den internationalen Kontext sichtbar zu machen und das ist sicher für die Leser:innen, die sich bereits mit der österreichischen Geschichte von Flucht und Asyl befasst haben, das Überraschendste. Die bereits vorhandene Literatur hat oft einen durchaus nationalen Fokus. Mir war es aber wichtig, das Thema stärker in den geopolitischen Rahmen einzubetten, insbesondere in den Kalten Krieg und die weltwirtschaftlichen Bedingungen. Gerade wirtschaftliche Fragen spielen bei Flucht und Migration eine gewichtige Rolle, insbesondere wenn es um Aufnahme und Transit geht. Wer wen unter welchen Bedingungen aufnimmt, hängt sehr stark

damit zusammen, wo ein Arbeitskräftebedarf herrscht. Damit lässt sich auch die sinkende Aufnahmebereitschaft seit Ende der 1970er erklären. Mit dem Ende des Nachkriegsbooms sank auch die Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Einbettung in globale Zusammenhänge ermöglicht es, neue Blickwinkel auf Fragen zum Umgang mit Asyl und Aufnahme zu erhalten.

**aa:** Etwas was auch für mich neu war, ist der Zeitpunkt, als sich der Diskurs und die Praxis der Flüchtlingspolitik geändert haben. Wir waren es gewohnt, diesen „Paradigmenwechsel“ nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zu verorten.

**SK:** Ja, 1989 stellt schon einen „Paradigmenwechsel“ dar, aber der kommt nicht von ungefähr. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs ändert sich etwas mit den Grenzregimen in Europa. Die Abriegelung der Grenzen wurde bis dahin stark vom nun ehemaligen sogenannten „Ostblock“ betrieben. 1989 wandern diese Kompetenzen auch wieder verstärkt in den „Westen“.

Aber es handelte sich hier um eine längerfristige Entwicklung. Verschiebungen im Diskurs über Flucht, Migration und Asyl haben schon früher begonnen. Gesellschaftlich verknüpft man Ausländerfeindlichkeit gerne mit dem Rechtspopulismus von Jörg Haider ab den 1980er Jahren. Das aber bereits Ungarnflüchtlinge 1956 angefeindet wurden, ist heute nur wenig bekannt. Ausländerfeindlichkeit und die Ablehnung von Geflüchteten sind zumindest ein immer wieder auftretendes Phänomen, das je nach aufzunehmender Gruppe stärker oder weniger stark ausgeprägt ist.

Der Bruch von 1989 beginnt schon Anfang der 1980er Jahre mit der Flucht von Pol:innen nach Österreich in Folge der

polnischen Krise 1981. Diese Fluchtbewegung ereignete sich als Österreich in einer wirtschaftlichen Rezession steckte und polnische Flüchtlinge wurden rasch als reine „Wirtschaftsflüchtlinge“ abgestempelt. Damit schuf gerade diese Fluchtbewegung Narrative und Mechanismen für den zukünftige Umgang mit Fluchtbewegungen. Bereits seit Beginn der 1980er Jahre wurden in der österreichischen Politik, aber auch international, Diskussionen um restriktivere Anerkennungskriterien geführt. Es reichte nun nicht mehr aus, aus einem kommunistischen Land zu flüchten, um als politischer Flüchtling anerkannt zu werden – wie es bei Ungarn 1956 und der Flucht aus der Tschechoslowakei 1968 noch üblich war. Zudem kam es mit Beginn der 1980er Jahre verstärkt zu einem Aufkündigen von Visaabkommen. Österreich hatte zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen Visaabkommen mit osteuropäischen Staaten geschlossen, wohl wissend, dass diese Staaten die Ausreise grundsätzlich beschränkten. Ab dem Zeitpunkt als sich seitens der osteuropäischen Staaten die Politik lockerte und Möglichkeiten bestanden, die jeweiligen Länder zu verlassen, schränkte auch Österreich diese Visaabkommen wieder ein.

**aa:** Ungarn spielte dann ja zum Ende der von Ihnen untersuchten Periode wieder eine besondere Rolle.

**SK:** Ja, im Kontext der Fluchtbewegung aus Rumänien nach Österreich, denn diese Personen kamen vor allem über Ungarn ins Land, und im Rahmen der Flucht von DDR-Bürger:innen über Österreich in die Bundesrepublik Deutschland. Bereits seit 1984 befanden sich zahlreiche rumänische Flüchtlinge, insbesondere Angehörige der ungarischen Min-

derheit, in Ungarn. Sie flohen vor der repressiven Politik des Diktators Nicolae Ceausescu. Spannend ist, dass es sich also zunächst um eine Fluchtbewegung innerhalb des „Ostblocks“ handelte. Gerade in der Frage der Behandlung der ungarischen Minderheit in Rumänien lagen das ungarische und rumänische Regime im Streit miteinander. Da beide Staaten bilateral keine Einigung um die Frage der rumänischen Flüchtlinge in Ungarn finden konnten, wandte sich die Führung in Budapest in der Folge dem „Westen“ zu. Auf der Suche nach insbesondere finanzieller und organisatorischer Unterstützung wandte sich Ungarn an den *UNHCR*. Das Ergebnis war, dass Ungarn als erstes Land des „Ostblocks“ 1989 der Genfer Flüchtlingskonvention beitrug und der *UNHCR* im Land aktiv wurde. Gerade vom Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention profitierten dann wieder DDR-Bürger:innen. Ebenso wie Rumän:innen konnten sie wegen dem Non-Refoulement-Gebot nicht in die DDR abgeschoben werden, da ihnen wegen ihrer Flucht bzw. dem illegalen Verbleib im Ausland ein Strafverfahren gedroht hätte. Dies war ein wichtiger Grund warum Ungarn der Ausreise der DDR-Bürger:innen über Österreich in die Bundesrepublik zustimmte.

**aa:** War der Fall der DDR-Flüchtlinge nicht überhaupt eher eine singuläre Erscheinung?

**SK:** Singulär ja und nein, wenn man sich nur den Sommer 1989 und die Betreuung der DDR-Flüchtlinge anschaut, dann wird hier ein sehr positives Bild der österreichischen Hilfe gezeichnet, was konträr zu den Entwicklungen in den 1980er Jahren steht, wo das Recht auf Asyl bereits sukzessive eingeschränkt wurde. Dabei übersieht man aber, dass

im selben Zeitraum auch Flüchtlinge aus Rumänien gekommen sind, die weniger willkommen waren und deren Einreise man politisch verhindern wollte. So haben bei der geregelten Ausreise von DDR-Bürger:innen aus Ungarn über Österreich in die Bundesrepublik ab dem 11. September 1989 die österreichischen Grenzbeamten:innen den Befehl gehabt, genau darauf zu achten, dass nur DDR-Bürger:innen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Die DDR-Flüchtlinge stellen also eine Ausnahme in einem immer stärker von Ressentiments und Ablehnung geprägten Diskurs um Flucht und Migration dar. Das gerade DDR-Bürger:innen damals wie heute so positiv gesehen wurde, hing jedoch auch mit dem Umstand zusammen, dass sie alle Kriterien von Transitflüchtlingen erfüllten und ihr Verbleib in Österreich immer temporär war. Die Bundesrepublik Deutschland stellte von Beginn an klar, dass sie alle DDR-Bürger:innen aufnehmen würde und übernahm auch zahlreiche Kosten der Betreuung.

**aa:** Wie schaut eigentlich die Quellenlage aus? Gibt es für alle Fälle gleich viel und gutes Material?

**SK:** Eigentlich sollte man meinen, dass die Quellenlage für die 1980er und 1990er Jahre besser ist als für die 1950er und 1960er Jahre, tatsächlich ist es umgekehrt der Fall. Es gibt viel Material zu 1956, weil die Akten damals noch vom Innenministerium an das Staatsarchiv abgeführt wurden. Ab den 1970er Jahren wird es durchaus, insbesondere was die Akten des Innenministeriums betrifft, schlechter. Ich arbeite im Wesentlichen mit drei Quellen: einmal mit den Unterlagen der österreichischen Ministerien – vom Innenministerium, Außenministerium und Bundeskanzleramt – dann mit

Unterlagen von Aufnahmeländern, wie etwa den USA. Die dritte Ebene stellen die involvierten Hilfsorganisationen dar. Bei diesen ist die Aktenlage höchst unterschiedlich, was damit zusammenhängt, inwieweit NGOs oder internationale Organisationen ihre Unterlagen aufheben und der Wissenschaft zur Verfügung stellen. Nationalstaaten haben in der Regel die Aufgabe Unterlagen zu sammeln, weil es oft eine sogenannte Archivpflicht gibt. Internationale Organisationen – auch UN-Organisationen – haben eine solche Pflicht nicht, das heißt man hat das Problem, dass man nie sicher ist, ob man auch wirklich an die notwendigen Akten herankommt. Oftmals muss man dann bei der Suche kreativ sein und in Kellerarchiven von Organisationen wie dem *Roten Kreuz* in Eisenstadt oder dem *World Council of Churches* in Genf nach Unterlagen suchen.

**aa:** Zum Diskurs um Asyl und Flüchtlinge schreiben Sie, dass schon gegen die Ungar:innen gewisse Rassismen aufgetaucht sind. Ein herausragendes Ereignis im Jahr 1990 war die versuchte Einquartierung von hunderten alleinstehenden rumänischen Männern in der Kaserne im burgenländischen Kaisersteinbruch.

**SK:** Was in Kaisersteinbruch im März 1990 passiert ist, war ein Versagen einerseits des Innenministeriums, andererseits wurden die Proteste bewusst von rechtsextremen Gruppen für sich eingenommen. Es war wenig überlegt vom Innenministerium, in einer kleinen Gemeinde ohne Rücksprache mit der lokalen Bevölkerung 800 männliche Flüchtlinge unterzubringen und legt insbesondere ein Kommunikationsversagen offen. Die Bewohner:innen hatten Sicherheitsbedenken, die ja auch durchaus legitim sind, jedenfalls aber diskutiert werden müssen bevor das Ministe-

rium eine derartige Entscheidung trifft. Als die Proteste bereits im Gange waren, lehnten Teile der Bevölkerung aber auch eine Vereinnahmung durch rechtsextreme Gruppen ab. Viele Protestierende sahen sich nämlich selbst nicht als ausländler:innenfeindlich und wollten mit diesen rechten Diskursen nicht in Verbindung gebracht werden.

Was sich allgemein am Beispiel der rumänischen Flüchtlinge deutlich zeigt, der Diskurs um Flucht und Asyl muss nicht mit den tatsächlichen Herausforderungen in Zusammenhang stehen. Was meine ich damit? Insgesamt kamen recht wenige rumänische Flüchtlinge nach Österreich. 1990 waren es 12.199 Asylanträge. Entscheidend ist jedoch, wie über sie gesprochen wird und welche Ängste, Stichwort „Flut aus dem Osten“, mit ihnen in Verbindung gebracht werden und wie diese Ängste in der Bevölkerung instrumentalisiert werden.

**aa:** Gab es eigentlich in allen, der von Ihnen untersuchten Fälle seitens der jeweiligen Regierung die Angst, dass es zu viel werden könne und man was dagegen machen müsse?

**SK:** Die Bedenken gab es grundsätzlich immer. In jeder der untersuchten Fluchtbewegungen war die erste Reaktion der Bundesregierung, dass man internationale Hilfe anruft. Das tat man, da man Sorge hatte, die Situation allein nicht bewerkstelligen zu können bzw. es die finanziellen Möglichkeiten übersteigen würde. 1956 nach den ersten Meldungen über die blutige Niederschlagung der Revolution in Budapest, rief die österreichische Bundesregierung unter Julius Raab (ÖVP) den *UNHCR* und das *ICEM* um Unterstützung an. Ziel war es, die internationale Staatengemeinschaft auf die Situa-



on aufmerksam zu machen. Elf Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs war es durchaus zutreffend, dass Österreich nicht über die nötigen Ressourcen verfügte, um die Situation alleine zu meistern. Diese Herangehensweise blieb jedoch bestehen, auch in Zeiten als Österreich ökonomisch bereits besser dastand, wie etwa 1968 oder 1981. Das Motiv der Anrufung internationaler Hilfe und der „klassischen Aufnahmeländer“ – nach österreichischer Auffassungen waren diese allen voran die USA, Kanada und Australien – zieht sich durch Österreichs Geschichte.

**aa:** Es gibt diese drei großen Organisationen, *UNHCR*, *Rotes Kreuz* und die Vorläuferorganisation von *IOM*, das *ICEM*, die sie untersucht haben. Gibt es große Unterschiede bezüglich der Rolle, die diese gespielt haben?

**SK:** Es gab eigentlich viel mehr Player, national und international, säkulare und konfessionelle Organisationen etc. Ich habe mich entschlossen, mich auf diese drei zu konzentrieren, weil die in allen untersuchten Fallstudien tätig wurden

Dieses Bild zeigt die Flucht an der österreichisch-ungarischen Grenze im Januar 1957.



Die DDR-Flüchtlinge stellen also eine Ausnahme in einem immer stärker von Ressentiments und Ablehnung geprägten Diskurs um Flucht und Migration dar.

und so ein wissenschaftlich haltbarer Vergleich möglich wird. Es sind Organisationen, die ein Nahverhältnis zum Staat haben und eigentlich auch nach ihrem Selbstverständnis mit dem Staat kooperieren. Wie diese Zusammenarbeit erfolgt, ändert sich dabei im zeitlichen Verlauf. Das hängt sehr stark damit zusammen, wie sich die Arbeitsfelder der jeweiligen Organisationen global verändern. Das wird besonders beim *UNHCR* deutlich, als 1956 die Arbeit noch sehr stark auf Europa und auf der Bewältigung der Nachwehen des Zweiten Weltkriegs fokussiert war. Mit der Ausweitung der Tätigkeiten des *UNHCR* auf einen globalen Raum und hier vor allem auf Afrika und Asien in den 1960er Jahren, ändert sich auch wie der *UNHCR* auf Fluchtbewegungen nach Österreich reagiert. Das zeigt sich dann vor allem 1968, als der *UNHCR* nicht mehr im gleichen Ausmaß in Österreich aktiv werden wollte bzw. konnte wie noch 1956.

**aa:** Haben Sie sich eigentlich auch die Rolle der Geheimdienste angeschaut?

**SK:** Nein, das war eine bewusste wissenschaftliche Entscheidung. Meine Fragestellung hat klar auf die Rolle der Hilfsorganisationen im Verhältnis zum Staat abgezielt. Dabei habe ich vor allem untersucht, wie sehr die internationale Hilfe auf die österreichische Flüchtlingspolitik zurückgewirkt hat und wie sehr die nationale Politik durch die internationalen Rahmenbedingungen und die Tätigkeiten von Hilfsorganisationen beeinflusst wurde. Die Rolle der Geheimdienste habe ich weggelassen, weil das eine andere Fragestellung ist, die mit anderen theoretischen und methodischen Ansätzen und anderen Quellen untersucht werden muss. Aus anderen Arbeiten geht jedoch bereits hervor, wie stark Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern im Kalten Krieg benutzt wurden. Sie waren für Geheimdienste und die „westliche“ Politik eine „Ware“, um an Informationen von hinter dem Eisernen Vorhang zu gelangen. Ihre Flucht wurde aber auch als Möglichkeit gesehen, den kommunistischen Regimen auf Grund des Verlusts von qualifizierten Arbeitskräften ökonomischen Schaden zuzufügen. Sich die Rolle der Geheimdienste hier genauer anzusehen, wäre aber ein neues Buch.

*Sarah Knoll: Zwischen Aufnahme und Transit. Österreichische Asyl- und Flüchtlingspolitik im Kalten Krieg. Bielefeld 2024, transcript Verlag.*

330 Seiten, € 45,-

*E-Book: kostenlos als Open-Access-Publikation*

