

**Patrik-Paul Volf****Der Politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik.  
Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945.****Printquelle: Zeitgeschichte, Heft 11-12/1995, S. 415-435****Onlinequelle: Demokratiezentrum Wien - [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)*****Inhalt***

<b>1. Zur politischen Verwendbarkeit des politischen Flüchtlings</b>	<b>4</b>
<b>2. Entwicklungen in der österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik in Zahlen</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Aufspaltung nach Staaten</b>	<b>6</b>
<b>3. Österreichs Asylpolitik</b>	<b>7</b>
<b>3.1. "Volksdeutsche" vs. "Fremdsprachige" - Zur ethnischen Selektivität der Nachkriegsjahre</b>	<b>8</b>
<b>3.2. Der Ost-West Konflikt als Paradigma für Asyl- und Flüchtlingspolitik</b>	<b>15</b>
3.2.1. Die Verweigerung - Jugoslawische Flüchtlinge in Österreich	16
3.2.2. Humanitäre Außenpolitik - Neutralität und Flüchtlingspolitik	18
3.2.3. Der Flüchtling im Kalten Krieg	20
<b>3.3. "Die neue Völkerwanderung" - Die Restriktion der 80er und 90er Jahre</b>	<b>22</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>24</b>
<b>Literaturhinweise</b>	<b>25</b>

*Eine kurze Polemik über den Mythos Flüchtling zur Einleitung*

"Es stimmt auch nicht, daß wir hartherzig gegenüber Flüchtlingen oder Asylsuchenden sind. Schon 1945 haben wir über eine Million von Flüchtlingen bei uns aufgenommen, von denen etwa die Hälfte hierblieb. 1956, im Ungarnaufstand, hat das damalige Österreich 200.000 Ungarn Asyl gewährt. Dasselbe geschah 1968 nach dem Ende des Prager Frühlings, und nach 1980 für die Polen. Wir haben Zehntausende aus der Sowjetunion auswandernde Juden aufgenommen. Schließlich haben wir seit Beginn des Balkankonfliktes weit über hunderttausend Flüchtlingen eine Heimstatt gewährt."

(Fritz Molden)<sup>1</sup>

Mythen, vor allem historische Mythen sind zumeist getragen von der Eigenschaft, erst dann zerschlagen zu werden, wenn sie und ihre Erdichtung bereits weit hinter einem liegen, oder die Realität ihre Unhaltbarkeit ohnehin bereits bewiesen hat. Der Zerschlagung von Mythen (allein das Wort klingt bereits wie ein Gewaltakt) zuträglich sind Jubiläen, historische Jahrestage jeder Art, wie wir sie zu feiern so oft die Möglichkeit vorfinden. Wie zahlreich die aufgegebenen Mythen dieser Zweiten Republik bereits sind, zeigten nicht zuletzt die müden, beinahe beschaulichen Tage des begangenen 50. Jahrestages ihrer Gründung. Die Republik hat aufgehört, sich selbst zu feiern.

Und doch: allzuweit ist die Attacke auf die Festung "Österreichische Geschichte nach 1945" noch nicht geritten, das kritische Bewußtsein in manchen Fragen noch nicht hergestellt. Die auch oben von Fritz Molden gepflegte und gehegte "Tradition Österreichs als klassisches Asylland" ist eine davon, wiewohl sich dieses Selbstverständnis in Gegenteil verkehrt zu haben scheint.<sup>2</sup>

Viel zu frisch und gerngesehen ist der Mythos von den offenen Armen der notleidenden österreichischen Bevölkerung für seine unterdrückten Nachbarn. Unhinterfragt geglaubt wird die Vorstellung von der uneingeschränkten Bereitschaft des Landes, Menschen, seien sie nun "verfolgt, verjagt, vertrieben", einzulassen und aufzunehmen. Ungarnaufstand 1956, Prager Frühling 1968, Polen 1981 - all sie sind Aushängeschilder auf der ehernen Tafel der Glanzleistungen dieser Republik und blieben so oft unrelativiert. Erst die Ereignisse des Winters 1989 haben die Bedeutung des Asylrechtes sowohl in seiner historischen als auch in seiner gegenwärtigen Gestalt ins rechte Licht gerückt, nicht als Mittel humanitärer Politik (als Begriff bereits ein Euphemismus, denn "Humanität" war noch nie eine politische Kategorie), nicht als Demonstration freien Bewußtseins und aktiver

---

<sup>1</sup>Molden, Fritz, Österreich braucht sich nicht zu schämen, in: Der Standard, 2.6.1995

<sup>2</sup>Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver (Hg.), Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995, S. 7

Außen- und Neutralitätspolitik stellt sich die Flüchtlingspolitik heute dar, als interessengeleitetes Feld "symbolischer Politik", legitimatorische Identitätsstiftung zeigt es seinen Januskopf.

All diese Polemik, die eine Einleitung auch beinhalten sollte, kann und will die erbrachten Leistungen dieser Republik für Menschen in Not nicht schmälern und jeder Versuch, diese Arbeit so zu lesen, ist nicht im Sinne ihres Autors. Die Fakten sprechen in vielem ein deutliches Plädoyer für dieses Land und seine Bewohner. Dennoch darf dieses nur zu oft in der Literatur rezipierte Eigenlob nicht darüber hinwegtäuschen, daß Flüchtlingspolitik weder von Gefälligkeit noch von gutem Willen getragen wird, sondern von der Stellung des jeweiligen Staates innerhalb des internationalen Systems, seines Selbstverständnisses. Allzuoft nur beschränkte sich die österreichische Forschung zum Thema Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945 auf die Wiedergabe statistischer Fakten, oder der Darstellung der Entwicklung gesetzlicher Bestimmungen und weniger auf die kritische Erfassung des Kalküls in der Flüchtlingspolitik, der Beschreibung ihrer Entwicklung als eine von politischen Entscheidungen und der Verwendung des Flüchtlings als politisches Symbol. Als Teil der politischen Interessen und Opportunitäten des einzelnen Staates dient die Flüchtlingspolitik seiner humanitären Legitimation. Der Flüchtling wird somit nicht zuletzt nach seiner politischen Verwendbarkeit beurteilt und ausgewählt.

Diese politische Verwendbarkeit, die Funktion des Flüchtlings als politisches Symbol, die zu wesentlichen Teilen die Unsicherheit des Flüchtlingsdaseins bestimmen, sollen im Zentrum der folgenden Arbeit stehen. Darüber hinaus soll sie auch einen Ausblick auf die Aufhebung dieses politischen Symbols in den letzten Jahren geben, um die Diskrepanz zwischen der Funktion des Flüchtlings in der Vergangenheit und seiner Wertigkeit nach dem Ende des Kalten Krieges aufzuzeigen.

## 1. Zur politischen Verwendbarkeit des politischen Flüchtlings

Selbst das jüngste Einsetzen einer neuen Debatte über Asylverfahren in Österreich und den politischen Flüchtling als solchen sowie die geplanten Änderungen des Asylgesetzes 1991, des Fremdenengesetzes 1992 und des Bundesbetreuungsgesetzes 1991 wird nichts daran ändern, daß die Flüchtlingspolitik auch in Zukunft ein vernachlässigbarer Bestandteil österreichischer Ausländerpolitik sein. Dafür sprechen:

- Die Aufrechterhaltung der Regelung über die *sicheren Drittstaaten*<sup>3</sup>, d.h. die Tatsache, daß Asylwerbern, die über einen sogenannten "sicheren Drittstaat" (per definitionem ein Staat, in dem der Flüchtling bereits vor Verfolgung sicher war) nach Österreich einreisen, kein Asyl gewährt wird.
- Die zunehmende Verhängung von *Visazwang* (vor allem auf gesamteuropäischer Ebene) über jene Staaten, aus denen potentiell Flüchtlinge einreisen könnten.

Diese beiden Umstände werden es politischen Flüchtlingen in Zukunft nahezu unmöglich machen, die österreichische oder, um den gesamteuropäischen Kontext nicht außer Acht zu lassen, die Grenze anderer (west)europäischer Länder zu erreichen, zumal bereits alle Staaten, die eine gemeinsame Grenze mit Staaten der EG und/oder Österreich besitzen als solche sichere Drittstaaten gelten. Die mittlerweile noch stärkeren Einschränkungen der Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl und die restriktiver werdende Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen durch die Behörden werden sowohl die Anzahl der Asylwerber, als auch jene der anerkannten Flüchtlinge drastisch verringern.

Trotz dieser Verfahrensänderungen hat sich die Quelle des Begriffes "politischer Flüchtling" und seine Verankerung im Völkerrecht nicht verändert. Jene Definition, auf die nach wie vor verwiesen wird, ist die der Genfer "Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge" von 1951 idF 1967.

"Als politischer Flüchtling gilt, wer aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, sich außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf seine Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen;"<sup>4</sup>

Der Versuch, in dieser Form eine universale Definition und Bestimmung des Begriffes "politischer Flüchtling" festzuschreiben, hat den einzelnen Flüchtling jedoch nur symbolisch auf eine universelle Basis gestellt. Die tatsächliche Gestaltung der Flüchtlingspolitik ist bedeutend von nationalen politischen Interessen und Entscheidungen beeinflusst. Humanitäre Elemente dieser policies werden im allgemeinen überbetont, zumal sie der Legitimation politischen Handelns dienen.<sup>5</sup> Die Definition des politischen Flüchtlings, die Festschreibung, wer berechtigt ist, sich als Flüchtling auf seinem Territorium aufzuhalten, erfolgt im allgemeinen durch den Nationalstaat und ist daher im Zusammenhang mit dessen spezifischen Interessen sowie seinem staatlichen Selbstverständnis zu

---

<sup>3</sup>vgl. AsylG 1991, §2, Abs. 2, Ziff. 3

<sup>4</sup>BGBl. Nr.55/1955 idF BGBl. Nr. 78/1974

<sup>5</sup>vgl. Zolberg, Aristide/Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio, *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, New York/Oxford, 1989, S.272

sehen. Für zahlreiche, vor allem neutrale Staaten in Europa, darunter auch Österreich aber auch auf anderen Kontinenten ist die Aufnahme politischer Flüchtlinge nach dem Zweiter Weltkrieg nicht allein Mittel zum Zweck gewesen, sondern Teil des nationalen Mythos. Inhärent verbunden mit der Aufnahme der Flüchtlinge ist auch die Selektivität, mit der ein Staat jemandem Asyl gewährt oder verweigert, und die sich so als wesentlicher Indikator für die Stellung des jeweiligen Staates im internationalen System und für die Beziehungen zum jeweiligen Herkunftsland des Flüchtlings darstellt.

In jenem Maße, in dem der Flüchtling der Selbstdefinition des Aufnahmestaates unterworfen ist, ist er auch dem Wandel dessen politischer Interessen, Entscheidungen und deren unmittelbaren Konsequenzen in diesem Staat ausgesetzt. Die letzte Bestimmung, wer politischer Flüchtling ist, wessen Anwesenheit geduldet, wer ausgewiesen wird, obliegt somit der Entscheidung gemäß der "politischen Opportunitäten"<sup>6</sup> und Interessen des Aufnahmestaates. Oder wie es Rudolf Burger formuliert hat:

"Der wahre politische Flüchtling ist einer, den man politisch verwenden kann, um dem eigenen System auf die Schulter zu klopfen;"<sup>7</sup>

## **2. Entwicklungen in der österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik in Zahlen**

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges sind nach offiziellen Angaben, d.h. nach Angaben des Innenministeriums, 2,014.438 Menschen nach Österreich gekommen. In der Flüchtlingsstatistik erfaßt sind sogenannte Displaced Persons (DPs), "Heimatvertriebene", Asylwerber, sowie de- facto Flüchtlinge. Vor allem bei den DPs und den de facto-Flüchtlingen, die zu einem überwiegenden Teil von den Bürgerkriegsflüchtlingen aus Ungarn gestellt wurden, beruhen die Zahlen nicht auf Zählungen, sondern auf Schätzungen. Dennoch läßt sich ein ungefähres Bild der Flüchtlingsbewegungen in Österreich entwerfen. Wenig gesichert scheinen vor allem die Zahlen im Zeitraum von 1945 bis 1949. Offizielle Angaben schwanken hier zwischen 1,4 Mio.<sup>8</sup> und 1,65 Mio.<sup>9</sup> Kriegsflüchtlingen, DPs, sowie sogenannten Heimatvertriebenen und Umsiedlern. Von ihnen wurden bis Ende 1947 etwa 1,1 Mio. Menschen repatriert, d.h. in ihre Herkunftsländer zurückgebracht. Eingebürgert wurden bis 1961 etwa 300.000, davon 250.000 Volksdeutsche, also Menschen mit deutscher Muttersprache und 50.000 Nicht-Deutschsprachige.<sup>10</sup>

Mit dem Jahr 1950 sank die Flüchtlingsquote deutlich ab. Nur mehr zwischen 2.000 und 3.000 suchten in Österreich bis 1956 pro Monat Zuflucht. Mit dem Einmarsch von Truppen der UdSSR in Ungarn

---

<sup>6</sup>Burger, Rudolf, Der politische Flüchtling - Nachruf auf einen Helden, in: Der Standard, 19.6.1991  
<sup>7</sup>ebda.

<sup>8</sup>Angaben nach: Stanek, Eduard, Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945-1984, Wien 1985

<sup>9</sup>Angaben nach: Bericht des BMfI an den Nationalrat über die Flüchtlingssituation in Jahren 1945-1961 und über die Auflösung der Altflüchtlingslager in Österreich, III-46 d. Beilagen zu den stenographischen Protokollen des NR, X.GP, 29.5.1964

<sup>10</sup>ebda.

kamen in den Jahren 1956/57 nach Schätzungen (genaue Angaben gibt es auch hier nicht) über 200.000 Ungarn über die österreichische Grenze. Etwa 150.000 stellten einen Asylantrag, die übrigen wanderten über Österreich aus.<sup>11</sup>

Während sich die Anzahl der Asylanträge bis 1968 relativ konstant etwa um viertausend pro Jahr bewegte, löste die Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 einen, wenn auch nur geringen, Anstieg aus. Während nur etwa 12.000 Tschechen und Slowaken 1968/69 in Österreich einen Asylantrag stellten, verließen nach Schätzungen etwa 162.000 via Österreich ihre Heimat.<sup>12</sup>

Seit dem Jahr 1969 wird offiziell auch die Zahl der auswandernden Asylbewerber registriert. Auffällig ist bei einem Vergleich der Anzahl von Asylwerbern, abgeschlossenen Verfahren, aufgenommenen und ausgewanderten Flüchtlingen, daß die vier Werte in den Jahren 1970-78 starke Kohärenz aufweisen. Das heißt, die Höhe der auswandernden Asylwerber belief sich in diesem Zeitraum auf etwa 50% aller Asylwerber. Die bisher höchste Steigerungsrate in der jüngsten Asylgeschichte Österreichs, wurde in den Jahren 1980/81 verzeichnet. Damals suchten in Folge der Verhängung des Kriegsrechtes in Polen etwa 33.000 Menschen um die Gewährung von Asyl in Österreich an. In den folgenden Jahren wanderte der Großteil der Polen (etwa 18.000)<sup>13</sup> in andere Länder aus. Erst seit 1987 ist wieder ein kontinuierlicher Anstieg in der Zahl der Asylwerber zu verzeichnen. Ein Ansteigen, das jedoch an einen starken Rückgang in der Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge gekoppelt ist. Lag die Anerkennungsquote im Jahr 1987 noch bei 31,4% (das bedeutete damals 1115 Anerkennungen als politische Flüchtlinge bei 3550 Asylverfahren), so sank die Quote, adäquat zu einem Ansteigen der Asylbewerber (1987: 11.406; 1991: 27.306), auf 12,5%. Den vorläufigen Tiefststand erreichte Österreich im Jahr 1990, als 22.789 Menschen um Asyl ansuchten und bei einer Absolvierung von 12.648 Verfahren, nur 864 Menschen in Österreich als politische Flüchtlinge anerkannt wurden.

Auffällig ist, daß in der Zeit von 1987-1991 eine gegenläufige Entwicklung in der Auswanderung von Asylwerbern aus Österreich zu verfolgen ist. War, wie bereits oben erwähnt, in der Zeit von 1968-85 die Anzahl der auswandernden Flüchtlinge im Verhältnis zu den neu Hinzukommenden konstant geblieben, so sank sie ab 1986 konstant ab. Waren 1985 noch halb so viele Asylwerber ausgewandert, wie neu dazukamen, so verließ 1991 nur mehr jeder 20. Asylsuchende Österreich.

## 2.1. Aufspaltung nach Staaten

Woher kommen nun die Flüchtlinge, die Österreich seit 1945 aufgenommen hat? Bis einschließlich 1972 sind in den offiziellen Flüchtlingsstatistiken ausschließlich Angehörige der damaligen Ost- und Südosteuropäischen Volksrepubliken, sowie der UdSSR verzeichnet. Erst ab 1973 scheinen erstmals Angehörige afrikanischer und südamerikanischer Staaten auf, ab 1974 auch Flüchtlinge aus Asien und dem Nahen Osten. Der Anteil der Menschen aus osteuropäischen Ländern blieb dennoch bis heute bestimmend. Diese stellten von 1973-89 92,9% aller Asylwerber in Österreich. Immer stärker

---

<sup>11</sup>ebda.

<sup>12</sup>Angaben nach Faßmann, Heinz/Münz, Rainer, Einwanderungsland Österreich?, Wien 1992, S. 9

<sup>13</sup>ebda., Appendix, Tab.1

vertreten sind Angehörige asiatischer Staaten, die über den selben Zeitraum gerechnet 6,4% der Asylwerber ausmachen (im Jahr 1989 bereits 11,2%). Nahezu bedeutungslos bleiben Asylwerber aus Afrika (0,2%), bzw. Südamerika (0,4%).

Erst die jüngsten Entwicklungen, das heißt von 1989 bis 1993, stehen vor allem im Zeichen der Asylwerber aus der Dritten Welt.

Ab 1990 ist vor allem bei Asylwerbern aus Afrika ein starkes Ansteigen zu verzeichnen. Stellten sie in diesem Jahr noch etwa 3% aller Ansuchenden, so hat sich ihre Anzahl 1991 bereits verdreifacht und ihr Anteil am Gesamtvolumen ist auf 6,7% angestiegen. Ebenfalls verdreifacht hat sich seit 1989 die Zahl der Asylsuchenden aus dem Nahen Osten und Asien. Ihr Anteil liegt 1991 bereits bei 22,1% (1990: 21,2%). Nichtsdestoweniger sind Asylwerber aus Ost- und Südosteuropa in Österreich deutlich überrepräsentiert. Waren ihre absoluten Steigerungsraten in den Jahren 1989-91 im Vergleich zwar gering, aber dennoch stetig, so betrug ihr Anteil an der Gesamtzahl von Asylwerbern in Österreich 1991 70,2%.

### **3. Österreichs Asylpolitik**

Wenn, wie bereits oben festgestellt, die Eigenschaft politischer Flüchtling im Sinne der GfK zu sein, bzw. Flüchtling an sich zu sein, von der Interpretation des Begriffes durch den Aufnahmestaat abhängt, die Anerkennung als Flüchtling gewissen staatlichen Selektionskriterien unterworfen ist und in Zusammenhang mit der Stellung des einzelnen Staates im internationalen System zu sehen und verstehen ist, so muß dies auch für die Asyl- und Flüchtlingspolitik in Österreich gelten. In der Arbeit soll daher die zentrale Frage nach dieser politischen Verwendbarkeit des Flüchtlings im allgemeinen und des politischen Flüchtlings im besonderen in Bezug auf jene spezifisch österreichische Asylpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg beantwortet werden. Anders ausgedrückt:

Nach welchen Kriterien wurden Flüchtlinge in Österreich aufgenommen und wie wurden diese gehandhabt ?

In Österreich stand die Asylpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg - primär bedingt durch die geographische Lage - stark unter dem Einfluß des Ost-West Konfliktes und des Kalten Krieges. Dennoch wurde vor allem in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und die daraus resultierende finanzielle staatliche Unterstützung anhand ethnischer Kriterien und Zugehörigkeiten ermittelt. In den letzten Jahren nach der Beendigung des Kalten Krieges wurden Auswahlkriterien für Flüchtlinge formuliert, die die Ausweitung einer bisher an der europäischen Situation orientierten Flüchtlingspolitik auf Flüchtlinge aus der Dritten Welt verhindern sollten.

Zwei wesentliche Auswahlkriterien, die gleichzeitig zwei zeitlichen Etappen zugeordnet werden können, haben die Flüchtlingspolitik in Österreich seit dem Zweiten Weltkrieg entscheidend geprägt.

1. Auswahl der Weltkriegsflüchtlinge nach *ethnischen* Kriterien
2. Auswahl nach *politisch-ideologischen* Kriterien im Zuge der Systemkonfrontation während des Kalten Krieges

Eine mögliche dritte Phase könnte mit Ende des Kalten Krieges festgemacht werden, der das Recht auf kollektives Asyl für Flüchtlinge aus Osteuropa beendet hat und zur Einführung eines vollkommen neuen Migrations- und damit auch Flüchtlingsregimes geführt hat. Gekennzeichnet ist dieses vor allem durch die Auswahl von Flüchtlingen aus bestimmten Krisengebieten. In diesem Sinn könnte sie "territoriale Selektivität" genannt werden.

### **3.1. "Volksdeutsche" versus "Fremdsprachige" - Zur ethnischen Selektivität der Nachkriegsjahre**

Österreichs Zweite Republik war seit ihrem Entstehen im Jahr 1945 mit Bewegungen von Flüchtlingen und dem Umgang mit denselben konfrontiert. Die Flüchtlingsbewegungen im letzten Jahr des Zweiten Weltkrieges und der Zeit danach, in deren Verlauf etwa 30 Millionen Menschen in ganz Europa durch Verfolgung, gewaltsame Vertreibung und Not in Bewegung gerieten<sup>14</sup>, zeitigten auch in Österreich als Teil des Dritten Reiches ihre Auswirkungen. So kamen zu den bereits in den Kriegsjahren gewaltsam nach Österreich verschleppten Häftlingen der Konzentrationslager sowie Zwangsarbeitern und Kriegsgefangenen in den letzten Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsjahren Kriegsflüchtlinge, im Sog der sich zurückziehenden deutschen Armee Angehörige der mit Deutschland verbündeten Einheiten (kroatische Ustascha-Einheiten, Rumänen, Ungarn, Ukrainer), Angehörige der deutschsprachigen Minderheiten aus der Tschechoslowakei, Polen, Ungarn, Rumänien und Jugoslawien sowie geflüchtete Befreite der Konzentrationslager aus Polen. Schätzungen über die Zahl aller im Jahr 1945 in Österreich befindlichen Angehörigen der oben genannten Gruppen belaufen sich auf zwischen 1,1 und 1,6 Millionen Menschen.<sup>15</sup> Aus der Gesamtheit dieser Flüchtlinge wurde in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg unterschieden in:

1. DPs (Displaced Persons), oder "fremdsprachige Flüchtlinge"
2. Volksdeutsche

Diese Differenzierung wurde nicht von den österreichischen Behörden etabliert, sondern die Eigenschaft Angehöriger einer deutschsprachigen Gruppe zu sein, war in den Nachkriegsjahren Ausschließungsgrund von den Mitteln der alliierten Hilfsorganisationen UNRRA (**United Nations Relief and Rehabilitation Administration**) und später der IRO (**International Refugee Organisation**). Diese Grunddifferenzierung ist nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, daß einerseits die Alliierten keine so große Zahl an deutschen Flüchtlingen erwarteten<sup>16</sup> und daß andererseits die Sowjetunion massiven Widerstand in der Frage der Unterstützung der deutschsprachigen Bevölkerung leistete<sup>17</sup>. Erst mit der Etablierung des Mandates des UNHCR (**United Nations High Commissioner for Refugees**) in Österreich im November 1951 wurden die deutschsprachigen Flüchtlinge in die internationale Hilfe

---

<sup>14</sup>vgl. Marrus, Michael, *The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century*, New York - Oxford, 1985, S.297

<sup>15</sup>in der Folge werde ich mich auf die Angaben von 1,6 Millionen stützen, da sie die öfters zitierten sind und daher die verlässlicheren zu sein scheinen.

<sup>16</sup>vgl. Marrus, *The Unwanted*, S.329f.

<sup>17</sup>ebda.

eingeschlossen. (Zu diesem Zeitpunkt bestand für die Volksdeutschen jedoch bereits die Möglichkeit, unbürokratisch einen Gleichstellungsschein zu erwerben, der ihnen die rechtliche Gleichstellung mit österreichischen Staatsbürgern am Arbeitsmarkt gestattete.) Abseits der Hilfe der UNRRA wurden Österreich vorerst "die gesamten Kosten für *care and maintenance*, also die Kosten für den Unterhalt"<sup>18</sup> der Flüchtlinge veranschlagt, die Verwaltung der über 300 Lager in ganz Österreich unterstand der jeweiligen alliierten Kommandantur. Im Budgetjahr 1946 beliefen sich dabei die Kosten im Bereich "Ausländerbetreuung" auf 56 Millionen Schilling, wovon 4 Millionen allein für die Betreuung der Volksdeutschen gedacht waren. Zu diesem Zeitpunkt waren durch die Aktivität der UNRRA und der Alliierten bereits 770.000 DP's aus Österreich aus- bzw. zurückgewandert oder zum Teil gewaltsam in ihre Heimat zurückgeführt worden. Bis zum Ende ihres Mandates am 30.6.1947 waren es etwa 900.000 Menschen<sup>19</sup>.

Bereits im Jahr 1946 gab es über die Parteigrenzen hinweg in Österreich breiten Konsens darüber, daß die Lager der DP's und ihre Insassen, wie es der ÖVP-Abgeordnete Eduard Ludwig darstellte, aus "innen-, außenpolitischen und Sicherheitsgründen entfernt werden" sollen.<sup>20</sup> Argumentiert wurde dabei von allen Parteien, daß die Flüchtlinge eine schwere wirtschaftliche Last, ein Sicherheitsrisiko und eine außenpolitische Belastung darstellten. Besonders heftig gestalteten sich die entsprechenden Plenarsitzungen im Nationalrat, wobei zu sagen ist, daß die meisten Flüchtlingsfragen unter dem Kapitel "Budget" abgehandelt wurden.

In der SPÖ wurde konstatiert, daß eine

"ungeheure Masse von untätigen Ausländern eine schwere Belastung nicht nur innenpolitisch, sondern auch außenpolitisch ist. .... Diese Menschen gehören in ihre Heimat zurückgeführt oder, ... , sie gehören einfach abgeschoben, weil sie uns nur Schwierigkeiten bereiten."<sup>21</sup>

Für die KPÖ stellten die schätzungsweise noch 300.000 DP's im Jahr 1946

„höchst unerwünschte Ausländer" und "Faschisten" dar, "die die ganze Zeit nicht gearbeitet haben, die sich dem Schleichhandel und Raubüberfällen widmen und zum Teil Waffen in den Händen haben".<sup>22</sup>

In der Regierungserklärung Bundeskanzler Figls vom 9.11.1949 fanden die fremdsprachigen Flüchtlinge nicht einmal Erwähnung, lediglich sprach er vor dem Parlament von den "Heimatvertriebenen", für die sich Österreich einsetzen wolle.<sup>23</sup>

<sup>18</sup>Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben, S.18

<sup>19</sup>Angaben nach: Bericht des BMfI an den Nationalrat über die Flüchtlingssituation in den Jahren 1945-1961 und über die Auflösung der Altflüchtlingslager in Österreich, III-46 d. B. StP d. NR, X.GP, 29.5.1964

<sup>20</sup>Ludwig, Eduard, Rede zur Budgetdebatte im Nationalrat am 22.5.1946, nach: Machunze, Erwin, Vom Rechtlosen zum Gleichberechtigten. Die Flüchtlings- und Vertriebenenfrage im Wiener Parlament, Bd.1, Salzburg 1974, S.30

<sup>21</sup>Stika, Felix, ebda. S.35

<sup>22</sup>Fischer, Ernst, ebda. S.31

Die Tatsache, daß die Betreuung und der Transport der DP's nach Artikel 5/5 des Kontrollabkommens der Alliierten Kommission für Österreich unter die Rechtshoheit der Alliierten Hochkommissare fiel, veranlaßte die österreichischen Vertreter dazu, diese noch zu rigoroserem und schnellerem Handeln bei der Rückführung der Flüchtlinge in ihre Heimat aufzufordern, zumal der österreichischen Regierung eigenes Tätigwerden im Flüchtlingswesen nicht möglich war. So war die Ausweisung und Abschiebung aller DP's aus Österreich eine der zentralen Forderungen der Regierung.<sup>24</sup> (Diese Haltung entsprach der weitverbreiteten Ansicht der Alliierten und der internationalen Hilfsorganisationen, daß das Flüchtlingsproblem lediglich eines in Folge des Zweiten Weltkriegs war, Flüchtlinge eher ein zeitlich begrenztes als ein dauerhaftes Phänomen darstellten und die Abschiebung sich daher als gangbare Alternative gegenüber dieser vorbeigehenden Entwicklung präsentierte.<sup>25</sup>) So war Bundeskanzler Renner bereits im November 1945 an den Alliierten Rat mit der Bitte herangetreten, den weiteren Zustrom von Flüchtlingen zu verhindern und für den raschen Abtransport der bereits Eingereisten zu sorgen.

Die politische Etablierung in Österreich, darunter als eine erste Phase die Bildung von Interessenvertretungen, lief bei den fremdsprachigen Flüchtlingen nur langsam an. Die Konstituierung verschiedener nationaler Flüchtlingsvereine, wie z.B. die Vereinigung der Polen in Österreich, die Vereinigung der Ungarn in Österreich und andere, schaffte keine Möglichkeit einer kollektiven Vertretung der Interessen aller fremdsprachigen Flüchtlinge. Erst im Jahr 1950 gelang mit der Gründung des R.C.B. (Refugee's Consultative Board of National Groups) der Versuch „eine weitreichende Zusammenarbeit zwischen den einzelnen nationalen Gruppen in den alliierten Zonen Österreichs herbeizuführen“.<sup>26</sup> Die Aufgaben blieben jedoch auf beratende Funktionen für die einzelnen Flüchtlinge und die Herausgabe einer Zeitung für die amerikanische Zone mit Namen „Fern der Heimat“ beschränkt. In der Vertretung ihrer Interessen blieben die Flüchtlinge weitgehend auf die Initiativen der vier Besatzungsmächte und der verschiedenen internationalen Hilfsorganisationen in Österreich angewiesen.

Die Vorgangsweise der Alliierten gegenüber den verschiedenen Flüchtlingen war dabei durchaus nicht einheitlich. Herrschte einheitlich die Tendenz und sogar Einvernehmen darüber, die möglichst rasche „Repatriierung“ eines großen Teils der DP's zu erreichen, war das Verfahren zur Rückführung dennoch unterschiedlich. So waren die sowjetischen Besatzer auf ihrem Gebiet nicht einmal bereit, Lager für die Flüchtlinge zu errichten und die Menschen mit Nahrungsmitteln versorgen. „Alle größeren Versammlungen der DP's wurden sofort aufgelöst, indem die Leute vor die Wahl gestellt wurden, sich entweder repatriieren zu lassen oder zu verhungern.“<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup>vgl. StP d NR, VI.GP, 9.11.1949

<sup>24</sup>Albrich, Exodus durch Österreich, S.190

<sup>25</sup>vgl. Rystad, Göran, Immigration History and the Future of International Migration, in: IMR vol. 26/4, S. 1189

<sup>26</sup>Fern der Heimat, 5.6.1953, S.1

<sup>27</sup>Albrich, Thomas, Exodus durch Österreich. Die jüdischen Flüchtlinge 1945-1958, Innsbruck 1987, S.17

Als Verbindungsorgan zwischen den österreichischen Behörden und den Volksdeutschen wurde in Wien bereits am 27.4.1946 als Gegenpol zur „German Delegation“ der Besatzungsmächte<sup>28</sup> die Zentralberatungsstelle der Volksdeutschen geschaffen.

"Sie war paritätisch mit Anhängern der beiden Koalitionsparteien von Volksdeutschen verschiedener Herkunft besetzt. Dominierend waren natürlich die politisch wesentlich geschulteren Vertreter der aus der Tschechoslowakei stammenden Volksdeutschen. Zur Sicherung der Loyalität war dieser Zentralberatungsstelle ein Beamter des Bundesministeriums für Inneres als Staatskommissar beigegeben."<sup>29</sup>

Sowohl ÖVP als auch SPÖ gründeten noch vor 1950 mit dem "ÖVP-Referat für Heimatvertriebene" einerseits und der "Interessengemeinschaft Volksdeutscher Heimatvertriebener" andererseits ihre eigenen Organisationen für Angelegenheiten der Volksdeutschen. Sogar die Kommunistische Partei verfügte über ein "Komitee antifaschistischer und fortschrittlicher Volksdeutscher", dessen Wirkungsbereich sich ausschließlich auf die sowjetische Besatzungszone begrenzte. 1950 beschloß der Ministerrat zur Lösung der Probleme der Volksdeutschen in Österreich die Einsetzung eines Ministerkomitees für die Behandlung von Flüchtlingsfragen der Volksdeutschen, als dessen Beratungsgremium gleichzeitig der Beirat für Flüchtlingsfragen - besetzt gemäß dem damaligen Parteienproporzsystem - geschaffen wurde. Dieser ermöglichte es den mittlerweile auch in allen politischen Parteien Österreichs etablierten Vertretern der Volksdeutschen, politische Mitentscheidung zu üben und vor allem ihre Interessen in einem österreichischen Regierungsgremium vorzubringen. In der Folge gingen vom Beirat für Flüchtlingsfragen wesentliche Impulse für die wirtschaftliche und soziale Integration der Volksdeutschen in Österreich aus.<sup>30</sup> 1954 wurde ihnen mit Hilfe des Optionsgesetzes der generelle Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft gewährt.

Gleichzeitig schloß die Regierung für fremdsprachige Flüchtlinge die Möglichkeit eines generellen Erwerbes der österreichischen Staatsbürgerschaft aus. Einbürgerungen sollten nur auf dem Wege von individueller Überprüfung des Antragstellers ermöglicht werden und nicht über eine generelle Einbürgerung von Flüchtlingen, wie englische Parlamentarier in einem Weißbuch zum Problem der DP's in Europa gefordert hatten. Solche individuellen Einbürgerungen waren für den Einzelnen nicht zuletzt mit einem großen bürokratischen und finanziellen Aufwand verbunden. So sah das Gebührengesetz von 1947 eine Gebühr von 1.000 öS, zwei Jahre später bereits 2.000 öS für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft vor. Ermäßigungen konnten zwar erteilt werden, selbst dann konnte aber ein arbeitender Flüchtling auch diese ermäßigte Gebühr nicht bezahlen.<sup>31</sup> Einbürgerungen scheiterten nicht nur an den hohen Gebühren für die Erlangung der Staatsbürgerschaft, sondern resultierten vor allem aus den sehr restriktiven Bestimmungen im

---

<sup>28</sup>vgl. Vernant, Jacques, The Refugee in the Post-War World, London 1953, S.107

<sup>29</sup>Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben, S.27

<sup>30</sup>vgl. Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben, S. 27

<sup>31</sup>vgl. Anfrage der Abg. Dr. Pfeifer, Dr. Stüber und Genossen v. 7.3.1951, Bbl. z. PK., 14.Bbl., 241/J, zit. nach: Machunze, Vom Rechtlosen zum Gleichberechtigten, S.212

österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht. So sah das Staatsbürgerschaftsgesetz 1945<sup>32</sup> einen Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft durch einen Ausländer, als der ein Flüchtling galt, optional vor wenn entweder:

a) ein Mindestaufenthalt von vier Jahren gegeben war und die Einbürgerung nicht gegen das Interesse des österreichischen Staates verstieß. Dies mußte durch dasInnenministerium überprüft werden.

oder

b) ein Mindestaufenthalt von zehn Jahren gegeben war. Diese Einbürgerung konnte die jeweilige Landeshauptmannschaft nach eigenem Ermessen vornehmen.

Ein Rechtsanspruch auf die Verleihung der Staatsbürgerschaft bestand nur bei ununterbrochenem Aufenthalt in Österreich seit 1.1.1915. Später wurde diese Bestimmung auf einen Zeitraum von dreißig Jahren ununterbrochenen Aufenthalts revidiert. Wie wenige der fremdsprachigen Flüchtlinge diese Kriterien erfüllen und gleichzeitig die hohen Gebühren aufbringen konnten, zeigt die Zahl der Eingebürgerten unter ihnen: Bis zum Stichtag 31.3.1961 hatten 50.000 DPs die österreichische Staatsbürgerschaft erwerben können. Ihnen standen zu diesem Zeitpunkt nahezu 350.000 eingebürgerte Volksdeutsche gegenüber.<sup>33</sup>

Das immer wiederkehrende Argument, wonach die DPs keiner geregelten Arbeit nachgingen, und sich daher auch dadurch die Feindschaft der ansässigen Bevölkerung zuzogen<sup>34</sup>, führt in der Betrachtung der damaligen Flüchtlingsproblematik ins Leere, zumal die fremdsprachigen Flüchtlinge von der Teilnahme und der Integration in den Arbeitsmarkt lange Zeit ausgeschlossen waren. Österreich machte dazu bei der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention (GfK) im Jahr 1951 sogar eigens einen Vorbehalt zu Art. 17/1 und 2.

"1. Die vertragsschließenden Parteien werden hinsichtlich der Ausübung nichtselbständiger Arbeit jedem Flüchtling, der sich rechtmäßig auf ihrem Gebiet aufhält, die günstigste Behandlung gewähren, die den Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Umständen gewährt wird."<sup>35</sup>

De facto bedeutete dies die Ausgrenzung der noch in Österreich befindlichen DPs vom österreichischen Arbeitsmarkt. Sie mußten bis zu ihrer Einbürgerung oder Auswanderung jährlich neue Arbeitsgenehmigungen anfordern. Für die sogenannten Volksdeutschen hatte diese Bestimmung der GfK keine Relevanz mehr. Sie bekamen bereits seit dem Jahr 1951 unbürokratisch einen Gleichstellungsschein von den Behörden ausgestellt<sup>36</sup> und wurden noch vor Ratifizierung der Konvention im Jahr 1952 per Gesetz am Arbeitsmarkt und im Bereich der selbständigen Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Zu diesem Zeitpunkt beklagte Jacques Vernant in seiner Studie über

---

<sup>32</sup>StGBI. 60/1945

<sup>33</sup>Angaben nach: Bericht des BMfI an den Nationalrat über die Flüchtlingssituation in den Jahren 1945-1961 und über die Auflösung der Altflüchtlingslager in Österreich, III-46 d. B. StP d. NR, X.GP, 29.5.1964

<sup>34</sup>Albrich, Exodus nach Österreich, S.191

<sup>35</sup>Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr.55/1955

<sup>36</sup>vgl. Machunze, Vom Rechtlosen zum Gleichberechtigten, Bd.I, S.13

die Nachkriegsflüchtlinge in der Welt die mangelnde wirtschaftliche und soziale Integration der fremdsprachigen Flüchtlinge in Österreich. (Nach US-Daten waren zu diesem Zeitpunkt erst 18.000 Menschen eingebürgert worden, von 43.000 in Österreich befindlichen DP's hatten nur 6.000 eine permanente Aufenthaltsbewilligung)

"The authorities on their [the austrian] side have never regarded, and do not now regard, refugees in this group as anything but future emigrants, and consequently have done nothing to secure the attachment to Austria of people who, as much as the *Volksdeutsch*, might have made and could still make a valuable contribution to the national economy."<sup>37</sup>

Die wirtschaftliche Integration der Flüchtlinge wurde weitgehend von ausländischer Hilfe abhängig gemacht. Selbst ein im Jahr 1952 vom UNHCR unter der Leitung von Gilbert Jaeger detailliert ausgearbeiteter Integrationsplan - „The Financial Aspects of Integration of the Refugees in the Austrian Economy“ - wurde nach einigen Bemühungen um die Unterstützung durch die Weltbank in einer "kleinen Lösung" neu ausgearbeitet und am Ende beiseitegelegt, obwohl sogar das Wirtschaftsforschungsinstitut seiner Zeit die Ansicht vertrat, daß Österreich die Verwirklichung des Planes im Alleingang hätte wagen können. Kern des Planes wäre nicht nur die Integration der volksdeutschen Flüchtlinge, sondern auch die der fremdsprachigen gewesen.<sup>38</sup>

Gleichstellungen für fremdsprachige Flüchtlinge brachte das Inkrafttreten der GfK im Jahr 1955 lediglich im Bereich des Erwerbes von Eigentum, des Urheberschutzes, des Heiratsrechtes und der Gewährung des Armenrechtes.<sup>39</sup>

Während die Gleichstellung der Volksdeutschen in Österreich mit dem im Jahr 1954 verabschiedeten Optionsgesetz zum Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft auf sozialer und arbeitsrechtlicher Ebene als abgeschlossen betrachtet werden konnte, hatte für die fremdsprachigen Flüchtlinge ein Jahr zuvor, wie es der damalige Hochkommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen, van Heuven Goedhart, ausdrückte, „dieser Prozeß, abgesehen von der fürsorgerechtlichen Gleichstellung leider noch nicht begonnen“.<sup>40</sup>

Die konsequente Verhinderung einer Integration der fremdsprachigen Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg stand in krassem Gegensatz zur forcierten Gleichstellung von Flüchtlingen deutscher Sprache. Nichts bestätigte diese Auswahl nach ethnischen Kriterien mehr als die Tatsache, daß fremdsprachige Flüchtlinge nach dem Ablauf des Mandates der IRO versuchten, ihre Angehörigkeit zur Gruppe der Volksdeutschen zu beweisen.<sup>41</sup> Die österreichische Politik der Aufnahme während dieser Zeit kann daher als "ethnisch" selektiv bezeichnet werden.

---

<sup>37</sup>Vernant, *The Refugee in the Post-War World*, S.131

<sup>38</sup>vgl. Scheuringer, Brunhilde, *50 Jahre danach. Die Eingliederung der volksdeutschen Flüchtlinge und Vertriebenen in Österreich*, Wien 1983

<sup>39</sup>vgl. Die Rechtstellung der Flüchtlinge in Österreich, in: *Fern der Heimat*, 15.5.1953

<sup>40</sup>zit. nach: *Fern der Heimat*, 30.10.1953

<sup>41</sup>vgl. Vernant, *The Refugee in the Post-War World*, S.131

Einerseits wurde den Flüchtlingen deutscher Muttersprache sowohl ökonomisch als auch zunehmend rechtliche Gleichstellung gegenüber den österreichischen Staatsbürgern zuteil. Auch im politischen Diskurs waren die Volksdeutschen eindeutig mit positiven Eigenschaften wie "arbeitsam", "fleißig" und "loyal" bedacht. Die fremdsprachigen Flüchtlinge andererseits wurden lange Zeit die Möglichkeiten der Integration durch bürokratische und finanzielle Hindernisse verweigert. Sie wurden weder von der österreichischen Regierung, noch von der Öffentlichkeit als gegenwärtige oder zukünftige Mitglieder der nationalen Gemeinschaft angesehen.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>ebda., S.140

### 3.2. Der Ost-West-Konflikt als Paradigma für Asyl- und Flüchtlingspolitik

„In Ancient times, great walls were built to keep invaders out, but in the twentieth century, they have been built to keep people in“.<sup>43</sup>

Seit Ende der 40er Jahre stellte die Konfrontation der beiden Blöcke - Sowjetunion und Westmächte - die Hauptquelle für die Produktion von Flüchtlingen in Europa dar.<sup>44</sup> Die Phase des Ost-West-Konfliktes steht nicht zuletzt unter dem Zeichen der Einschränkung der Migration durch "Ausreiseverweigerung", die von Staaten mit großer Akribie und enormen Aufwand betrieben wurde. Entlang der Grenzen der Warschauer-Pakt-Staaten wurde bis Ende der fünfziger Jahre eine Zone der Ausreiseverhinderung errichtet. Grenzlinien wurden mit Stacheldraht, Minen und Mauern befestigt, um Fluchtbewegungen von Ost nach West einzuschränken oder gänzlich zu unterbinden. Die Einseitigkeit der Flüchtlingsdefinition nach dem Zweiten Weltkrieg zeigte nicht zuletzt die Weigerung der Sowjetunion, in den internationalen Organisationen wie der IRO und später des UNHCR zu partizipieren und ist signifikant dafür, daß das internationale Flüchtlingskonzept, das sich in den späten 40er, Anfang 50er Jahren herauskristallisierte, bis heute von der Konfrontation des Kalten Krieges geprägt ist.<sup>45</sup>

Die Einseitigkeit der Flüchtlingsbewegungen von Ost nach West produzierte gleichzeitig eine bipolare Logik der Überlegenheit eines - nämlich des westlichen - Systems und verlieh damit dem Flüchtlingsproblem insofern eine internationale Bedeutung, als die Flüchtlinge selbst als politischer Faktor in einem bipolaren Konflikt verstanden und für die politische Legitimation der jeweiligen Seite eingesetzt werden konnten.

"By the late 1940s the primary focus of refugee controversy was no longer relief for huge masses of people; rather, East and West quarreled over how refugees affected the international order and whether solemn international agreements were being respected."<sup>46</sup>

Welche Stellung Österreich in dieser permanenten Situation der Ost-West Migration einnahm, zeigt bereits die Tatsache, daß bis zum Jahr 1972 ausschließlich Flüchtlinge aus den Ländern jenseits des "Eisernen Vorhangs" nach Österreich kamen und um politisches Asyl ansuchten. Österreich sah sich selbst immer gerne als "Brückenkopf" zur freien, westlichen Welt, das durch seine liberale Aufnahme politik seine Existenz als souveräner demokratischer Staat unter Beweis stellte. Soweit stand die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Tradition des Kalten Krieges und seiner zweigeteilten Logik. Als zweite Seite einer Medaille war sie Teil des Brückenkopf-Selbstbildes, dem

---

<sup>43</sup>Zolberg/Suhrke/Aguayo, *Escape from Violence*, S. 270

<sup>44</sup>vgl. Marrus, *The Unwanted*, S.348

<sup>45</sup>vgl. Rystad, *History and Future of International Migration*, S.1190

<sup>46</sup>ebda.

von Wolfgang Kos genannten "Legitimierungswunsch einer weitgehend ungestörten Existenz in gesicherter Lage"<sup>47</sup> und unterstrich so den Traum von der "Insel der Seligen".

Konträr zur starken Diskriminierung der DPs nach dem zweiten Weltkrieg stellte sich mit der Etablierung kommunistischer Regimes in Europa von 1946 bis 1949 bereits Anfang der 50er Jahre ein hohes Maß an Solidarität mit Flüchtlingen aus den kommunistischen Staaten Europas ein. Das Bekenntnis zum Grundsatz der Gewährung von politischem Asyl galt nicht nur für prominente Persönlichkeiten oder einzelnen antikommunistischen Aktivisten, sondern wurde weitreichend all jenen zugestanden, die soziale und wirtschaftliche Nachteile zu erdulden hatten. Die Entscheidungsgrundlagen der österreichischen Behörden in den fünfziger Jahren formulierte Innenminister Oskar Helmer in der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage so:

"[Menschen], die auf österreichisches Staatsgebiet gekommen waren, um einer Verfolgung wegen ihrer politischen Gesinnung in ihrem Heimatlande zu entgehen, die ihre Heimat deshalb verlassen haben, weil ihnen wegen ihrer politischen Haltung eine Existenzmöglichkeit genommen worden war, und die im Falle einer Rückkehr mit längerem Freiheitsentzug oder gar Verlust des Lebens rechnen müßten."<sup>48</sup>

1950 schloß dieser Grundsatz nach der österreichischen Aufnahmepaxis bereits alle kommunistischen Staaten Osteuropas mit Ausnahme Jugoslawiens ein. Begleitet war diese Aufnahme bis zum Abzug der Alliierten im Jahr 1955 von permanenten Interventionen seitens der sowjetischen Besatzungstruppen, die von den österreichischen Behörden sogar unter Strafandrohung die Rückstellung der Flüchtlinge an ihre Kommandaturen forderten und oft auch durchsetzten.<sup>49</sup> Der generellen Gewährung von Asyl für Flüchtlinge aus den "realsozialistischen" Ländern Europas stand mit Ende der 40er Jahre die Verweigerung von politischem Asyl für Menschen aus Titos Jugoslawien gegenüber.

### 3.2.1. Die Verweigerung - Jugoslawische Flüchtlinge in Österreich

Durch den Bruch der Belgrader Regierung mit Moskau und der Aufkündigung der jugoslawischen Teilnahme an der COMECON im Jahr 1948 wurden die jugoslawischen Flüchtlinge fortan in eine mißliche Stellung gegenüber den westlichen Demokratien gestoßen. Sie waren explizit von der USEP (**United States Escapee Program**)-Hilfe, sowie von der Unterstützung durch das American National Committee for Free Europe ausgeschlossen.<sup>50</sup> Vor einer Abschiebung über die Grenze konnten sie in

---

<sup>47</sup>Kos, Wolfgang, Eigenheim Österreich. Zu Politik, Kultur und Alltag nach 1945, Wien 1994, S.154

<sup>48</sup>Anfragebeantwortung d. BMfI, Helmer, betreffend die "Gewährung des Asylrechtes für politische Flüchtlinge", zit. nach: Machunze, Vom Rechtlosen zum Gleichberechtigten, Bd.II, S. 201

<sup>49</sup>vgl. Anfragebeantwortung des BMfI "betreffend die Überstellung von Flüchtlingen aus der Tschechoslowakei durch Organe der Gendarmerie an die russische Bezirkskommandantur in Mistelbach", zit. nach: Machunze, Vom Rechtlosen zum Gleichberechtigten, Bd.I, S.65f.

<sup>50</sup>vgl. Vernant, Jacques, The Refugee in the Post-War World, London, 1953, S.90

Österreich nur bei Erreichen der amerikanischen Besatzungszone sicher sein. Berichte über Mißstände speziell im Umgang der Behörden mit Jugoslawen waren keine Seltenheit.<sup>51</sup>

Diese Politik der Ausschließung der jugoslawischen Flüchtlinge von fundamentaler Hilfe durch westliche Staaten vollzog in zunehmendem Maße auch Österreich nach. Die österreichischen Behörden argumentierten, daß der überwiegende Teil der Menschen aus Jugoslawien nicht aufgrund der dort herrschenden politischen Situation flüchteten, sondern ihre primären Interessen in der Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation lagen. Tatsächlich hieß es, daß Österreich durchaus bereit sei, weiterhin die Funktion des Brückenkopfes für die westliche Welt zu übernehmen, forderte aber intensive Hilfe seitens der USA ein, wie sie bereits in großzügigem Ausmaß während des Ungarnaufstandes gewährt worden war. Gegenüber den Vertretern der sogenannten Zellerbach-Kommission, einer amerikanischen Privatinitiative zur Untersuchung der Flüchtlingsprobleme in Europa, stellten die österreichischen Regierungsvertreter fest:

„... daß sie gerne allen Ankömmlingen - mit Ausnahme der Verbrecher und Agenten - Asyl gewähren würden, wenn sich nur die Tore Kanadas, Australiens, der Vereinigten Staaten und Latein-Amerikas etwas weiter öffnen wollten und wenn man auf volle USEP-Unterstützung für die jugoslawischen Flüchtlinge rechnen könnte. Leider ist diese Haltung nicht klar zum Ausdruck gebracht, sondern nur mehr oder weniger angedeutet worden, so daß die restliche Welt weder von dem Problem noch von dem Dilemma weiß, in dem sich die österreichische Regierung befindet.“<sup>52</sup>

Bereits in den fünfziger Jahren wurde für die jugoslawischen Flüchtlinge erstmalig der Begriff »Wirtschaftsflüchtling« eingeführt, den Menschen aus dem Süden wurde unterstellt, nicht Flüchtlinge im Sinne der GfK zu sein. Weder seien sie politisch, noch aus anderen Gründen verfolgt.<sup>53</sup> Diese Einschränkung der Auslegung des Terminus „Flüchtling“ beschränkte sich zu dieser Zeit ausschließlich auf Menschen aus Jugoslawien, zumal es Usus gegenüber Flüchtlingen aus kommunistischen Ländern war, in jedem Auswanderer gleichzeitig einen politischen Flüchtling zu sehen, oder wie es der SPÖ-Abgeordnete zum Nationalrat, Karl Czernetz, ausdrückte:

"Ein Mensch, der die wirtschaftlichen Verhältnisse seines Dikturlandes als unerträglich empfindet und seine Auswanderung betreiben will, wäre als Auswanderer und nicht als Flüchtling zu rechnen. Aber er darf das Paradies seiner Diktatur ja gar nicht verlassen, er muß ja seine der Diktatur unterworfenen Heimat illegal verlassen. So wird der Auswanderer durch die Gewalt der Diktatur ... zu einem politischen Flüchtling, obwohl er sein Land gar nicht aus besonderen politischen Gründen verlassen wollte. So wird jeder Auswanderer aus einem Dikturland zu einem potentiellen Flüchtling.“<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup>Fern der Heimat, 15.5.1953, S.2

<sup>52</sup>Europäische Flüchtlingsprobleme 1959. Bericht der amerikanischen Zellerbach-Kommission über die europäische Flüchtlingssituation, Schriftenreihe der Deutschen Nansen-Gesellschaft, Heft 2, München 1960, S.55

<sup>53</sup>vgl. Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben, S.79

<sup>54</sup>Czernetz, Karl, StP d. NR, VII.GP, S.626

Mit der Abschaffung der Sichtvermerkspflicht für jugoslawische Staatsbürger und dem daraus resultierenden Ansteigen der Zahl von Asylsuchenden aus Jugoslawien wurde 1956 begonnen, Asylbewerber von Österreich über die Grenze abzuschieben und den jugoslawischen Grenzbehörden zu übergeben. Wurden von 14.316 Asylsuchenden im Jahr 1957 noch 2.100, also etwa 14% »zurückgestellt«, so waren es von 4.742 im Jahr darauf mit 2.579 Menschen bereits mehr als 50%.<sup>55</sup> Die Zellerbach-Kommission bezeichnete die Anerkennungsbestimmungen der österreichischen Behörden damals als keineswegs gerecht und großzügig, sondern erklärte indes, "man will möglichst viele Flüchtlinge zurückschicken, um andere Jugoslawen von der Flucht abzuschrecken"<sup>56</sup>. Die Verhöre würden durchgeführt wie mit Verbrechern, den Erzählungen der Flüchtlinge kein Glauben geschenkt, Beobachter seien bei den Abschiebungen und Auslieferungen nicht zugelassen, kritisierte die Kommission das Vorgehen der Behörden. Das mit dem Staatsvertrag 1957 zwischen Österreich und Jugoslawien vereinbarte Gastarbeitersystem schaffte in der Folge die Möglichkeit, außerhalb des Status des Flüchtlings einen längeren Aufenthalt, Arbeits- und eventuelle Einbürgerungsmöglichkeit in Österreich zu erreichen. Dennoch blieb auch in den Jahren danach die Zahl der asylsuchenden jugoslawischen Staatsbürger verhältnismäßig konstant.

Die konsequente Abweisungspolitik, die Österreich bis Ende der fünfziger Jahre gegenüber Asylbewerbern aus Jugoslawien verfolgte, blieb in der Zweiten Republik beispiellos. Wurden Menschen aus den kommunistisch regierten Staaten bereits durch den Umstand der Überquerung der Grenze an sich als politische Flüchtlinge begriffen, auch wenn sie keine unmittelbare subjektive Verfolgung - wie im Art.1 der Genfer Konvention ursprünglich vorgesehen - nachweisen konnten, so wurde für jugoslawische Staatsbürger diese weite Auslegung streng eingeschränkt. Sie konnten ihre Flucht nicht allein durch den Akt selbst erreichen, sondern mußten explizit auf den Umstand der "politischen Verfolgung" hinweisen.

### **3.2.2. Humanitäre Außenpolitik - Neutralität und Flüchtlingspolitik**

Für Österreich war die Asylpolitik, obwohl weder einerseits Teil des Staatsvertrages noch andererseits des völkerrechtlichen Status der Neutralität, nach 1955 ein Teil der sogenannten "aktiven Neutralitätspolitik". Bereits in seiner Rede zum Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 stellte der damalige Bundeskanzler Raab den Status der Neutralität in direktem Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik und erklärte:

"Das Asylrecht wird in Österreich auch weiterhin in vollem Umfang, wie es einer freien demokratischen Nation geziemt, in Kraft bleiben."<sup>57</sup>

Der Status der Neutralität gewann so an legitimatorischer Bedeutung in der Flüchtlingspolitik, de facto kam ihm keine Bedeutung zu, insofern als die Flüchtlingsbewegungen in Europa ab den späten

---

<sup>55</sup>Europäische Flüchtlingsprobleme 1959. Bericht der amerikanischen Zellerbach-Kommission, S.55

<sup>56</sup>ebda., S.56

<sup>57</sup>Raab, Julius, StP d. NR, VII.GP, S.3693

vierziger Jahren nahezu ausschließlich auf der Transformation der osteuropäischen Staaten in Volksrepubliken nach sowjetischem Muster und den daraus resultierenden harten ökonomischen Bedingungen und der politischen Repression beruhten.<sup>58</sup> Das heißt, daß Migration in Europa im wesentlichen nur von Ost nach West stattfand und somit keine Frage von politischer Gleichbehandlung innerhalb des Kalten Krieges wurde. Entsprechend des Bekenntnisses zum Lager der pluralistischen, marktwirtschaftlichen Demokratien des Westens, manifestierte sich Österreichs Asylpolitik in seiner Orientierung an Flüchtlingen aus den osteuropäischen Staaten als eine Konsequenz dieses Bekenntnisses, nicht aber als Teil des Neutralitätsverständnisses.

Die Erklärung der dauernden Neutralität im Jahr 1955 brachte für Österreich keine Änderung der Orientierung, sondern stellte lediglich eine neue Grundlage für die Fortführung seiner bisherigen Asylpolitik insofern dar, als die Flüchtlingspolitik in der Folge als fester Bestandteil der aktiven Neutralitätspolitik verstanden wurde. Auch Hummer führt die "großzügige Asylpolitik" Österreichs im Bereich der humanitären Facetten der aktiven Neutralitätspolitik aus und meint:

"Obwohl die Achtung der Menschenrechte in der Welt mit dauernder Neutralität nichts zu tun hat, wurde für Österreich - ..... - eine diskriminationslose Humanitätspolitik zum neutralitätspolitischen Grundsatz."<sup>59</sup>

Für das offizielle Österreich selbst wurde die Asylpolitik zum Ausdruck eines Bekenntnisses zur freien westlichen Welt. Die Tatsache, daß im Völkerrecht Neutralität und Asylrecht in keinem ursächlichen Zusammenhang stehen, spielte dabei keine Rolle. Die Neutralität wurde zu einem fundamentalen Legitimationsinstrument für Österreichs Asylpolitik. In den Selbstdarstellungen des Landes in: „Österreich als Asylland“ stellte sich der Zusammenhang wie folgt dar:

„Als immerwährend neutraler Staat fühlt Österreich eine besondere Verpflichtung, Flüchtlingen und Emigranten ohne Rücksicht auf deren Nationalität, Religion oder politische Überzeugung Asyl zu gewähren, respektive die Möglichkeit der Durchreise zu geben.“<sup>60</sup>

Die Neutralität Österreichs veränderte die grundlegende Orientierung der Flüchtlingspolitik an einem zweigeteilten Europa, das Flüchtlinge vor allem im Osten produzierte und an einer großzügigen Auslegung des Flüchtlingsbegriffes gegenüber Asylwerbern aus den Staaten Osteuropas nicht.

### 3.2.3. Der Flüchtling im Kalten Krieg

Die Definition des politischen Flüchtlings erfolgte in Österreich über den Systemgegensatz westliche Demokratie/östliche Volksdemokratie, das heißt für die Zuerkennung des Status des politischen Flüchtlings an einen Asylwerber war nicht primär seine - wie in der GfK vorgesehen - individuelle

---

<sup>58</sup>vgl. Zolberg/Suhrke/Aguiayo, *Escape from Violence*, S.26

<sup>59</sup>Hummer, Waldemar, *Der internationale Status Österreichs seit 1918*, in: Neuhold/Hummer/Schreuer (Hg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd.1., Wien 1983, S.440

<sup>60</sup>Bundespressediens (Hg.), *Österreich als Asylland. Aufnahme von Flüchtlingen und Emigranten seit 1945*, Wien 1974, S.1

politische Verfolgung maßgeblich, sondern die Tatsache, daß er aus einem der realsozialistischen Länder Osteuropas stammte. Der oft unter Lebensgefahr gewagte (illegale) Übertritt der Grenze wurde zum Symbol für die Berechtigung des einzelnen Asylwerbers, Flüchtling zu sein.

"Dabei spielte es keine Rolle, ob es wenige waren oder viele, wie während des ungarischen Aufstandes oder nach dem Frühling in Prag. Die ökonomischen Kosten trug man gerne, weil es politische Investitionen waren. Die >offene Gesellschaft< bewies damit, wie wahrhaftig offen sie war."<sup>61</sup>

Für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus war zu dieser Zeit die Motivation, sprich die Begründung des Asylantrages durch den Flüchtling, nicht maßgeblich. Er konnte jederzeit sicher sein, nicht in sein Herkunftsland abgeschoben zu werden, bzw. in Österreich seine Auswanderung vorbereiten zu können. Ebenso bestand die Möglichkeit seitens der österreichischen Behörden, dem abgewiesenen Asylwerber "aus Menschlichkeitsgründen den dauernden Aufenthalt zu gewähren."<sup>62</sup> Nach einem Erlaß des BMI von 1968 mußte die Vollstreckung der Abschiebung von abgewiesenen Asylwerbern für drei Monate aufgeschoben werden, wenn für die abzuschiebende Person in dem Land, in das die Abschiebung erfolgen soll, Gefahr für ihr Leben oder ihre Freiheit besteht.<sup>63</sup> Von der Zuerkennung dieses Flüchtlingsstatus, der in der Praxis als "de-facto"-Flüchtling bezeichnet wird, wurde zur Zeit des Ost-West-Konfliktes weidlich Gebrauch gemacht. Der Grundsatz "in dubito pro humanitate", das heißt die Gewährung des dauernden Aufenthaltes in Österreich bei Nicht-Bestehen von Fluchtgründen im Sinne der GfK, wurde großzügig angewendet. So galt der Satz "in dubito pro humanitate" bei:<sup>64</sup>

- ) Beschränkung der künstlerischen Freiheit
- ) wirtschaftlicher Benachteiligung in erheblichem Maß
- ) Ausschluß vom Hochschulstudium

Während des Ungarnaufstandes 1956 und nach der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 griff die Regierung zu der bislang beispiellosen Maßnahme der kollektiven Erteilung des Asylrechtes. Per Ministerratsbeschluß respektive Erlaß wurde allen Menschen, die aus diesen beiden Staaten aufgrund oder infolge der jeweiligen Ereignisse nach Österreich kamen, Asyl gewährt. Die, wie bereits oben dargestellt, Nicht-Anerkennung von Flüchtlingen aus Jugoslawien unter Berufung auf wirtschaftliche Fluchtmotive stand in diesen Fällen außer Frage und wurde nicht angewandt.<sup>65</sup>

Die Umstände des Kalten Krieges ließen zusätzlich mehrere Möglichkeiten für die Weiterwanderung von Flüchtlingen offen. Viele westliche Staaten und nicht zuletzt die USA - durch die USEP (**United States Escapee Act**) von 1952, den Refugee Relief Act 1953 und den Refugee-Escapee Act 1957 - waren bereit, Asylwerber aus Ländern wie Österreich aufzunehmen. Im Zuge des Einmarsches

---

<sup>61</sup>Burger, Der politische Flüchtling, in: Der Standard, 19.6.1991

<sup>62</sup>vgl. BMfI, Bericht über die Flüchtlingssituation in Österreich und Richtlinien für die Asylpolitik, III-93 d. B., X.GP, 7.7.1965, S.5

<sup>63</sup>vgl. International Helsinki Federation (Hg.), Asylland Österreich: Zutritt verboten?, Wien 1990, S. 62

<sup>64</sup>vgl. Bundespressedienst (Hg.), Österreich als Asylland, Wien 1981

<sup>65</sup> vgl. dazu Zierer, Brigitta, Willkommen Ungarnflüchtlinge 1956?, S.163, sowie: Janýr, Premysl, Tschechoslowakei 1968 - Charta 77, S.183, beide in: Heiss/Rathkolb (Hg.), Asylland wider Willen, Wien 1995

sowjetischer Truppen in Ungarn 1956 und der CSSR 1968 lieferten sich die westlichen Staaten einen regelrechten Wettkampf um diese Flüchtlinge.<sup>66</sup> Analysiert man die Auswanderungszahlen von 1969 bis 1985, so fällt in diesem Zusammenhang auf, daß jährlich etwa die Hälfte aller Flüchtlinge, die in Österreich um Asyl ansuchten, in andere Staaten weiterwanderten. Auf dieser Grundlage war es für Österreich leicht, für sich den Status einer der

"größten und wichtigsten Relaisstationen der Flüchtlings- und Auswanderungsbewegung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu beanspruchen."<sup>67</sup>

Begünstigt wurde diese Transitfunktion zum ersten durch den überdurchschnittlich hohen Anteil von osteuropäischen Asylwerbern in Österreich, für die, wie gesagt, hohe Aufnahmebereitschaft in anderen westlichen Staaten vorhanden war. Zum zweiten beschränkte sich die Aufnahme von Flüchtlingen aus anderen Kontinenten lange Zeit auf die Übernahme von mit dem UNHCR vereinbarten Kontingenten, die eine großzügige Garantie für die Weiterwanderung der aufgenommenen Flüchtlinge bedeuteten. Erstmals wurden 1972 im Rahmen einer solchen Vereinbarung 1.500 aus Uganda ausgewiesene Asiaten für einige Monate im Transit in Österreich aufgenommen. Später wurde auch noch Kontingentflüchtlingen aus Lateinamerika, Kurden aus der Türkei und Indochina der vorübergehende Aufenthalt gewährt. In den vergangenen Jahren reduzierte sich der Umfang dieser Kontingente auf Familienzusammenführungen von Flüchtlingen aus Vietnam, Kambodscha und Laos.<sup>68</sup>

Österreich ist dennoch bis Ende der 80er Jahre Asylland für Menschen aus Ost- und Südosteuropa geblieben. Die globale Entwicklung, wonach seit den späten 60ern zunehmend Flüchtlinge aus Staaten der Dritten Welt versuchen, in westliche Industriestaaten zu gelangen, hatte verhältnismäßig geringe Auswirkungen.<sup>69</sup>

Österreichs Asylpolitik während des Kalten Krieges zeichnete sich in Summe nicht dadurch aus, daß es, wie Rainer Bauböck meint, "den real existierenden Sozialismus anerkannt hat, die real existierende Einwanderung jedoch nicht"<sup>70</sup>, sondern gerade durch die gleichzeitige Akzeptanz einer realen Einwanderung von Menschen aus Osteuropa mit dem Attribut der politisch motivierten Flucht. Wirtschaftliche Fluchtgründe stellten keinen Asylhinderungsgrund dar, außer wie bei Flüchtlingen aus Jugoslawien, wenn sie außerhalb der politischen Opportunität lag.

Vor allem der Ungarnaufstand 1956 wurde in der Folge das zentrale Motiv der österreichischen Flüchtlingspolitik und blieb die ewige Fußnote in allen Beurteilungen seiner Flüchtlingsgeschichte. Innerhalb des Landes wurden die Flüchtlinge aus Ungarn - nicht zuletzt durch eine eigenartige

---

<sup>66</sup>vgl. Melander, Göran, Refugees and International Cooperation, in: IMR, Vo. XV, No. 1-2, 1981

<sup>67</sup>Bundespressedienst (Hg.), Österreich als Asylland, Wien 1986

<sup>68</sup>vgl. International Helsinki Federation for Human Rights (Hg.), Asylland Österreich: Zutritt verboten?, Wien 1990, S. 24

<sup>69</sup>vgl. Beermann, Victor/Rosenmayr, Stefan, Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der Zweiten Republik, in: Kohl/Ofner/Stirnermann, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien 1988, S.485

<sup>70</sup>Bauböck, Rainer, Wanderer kommst Du nach Ö.... ?, in: Der Standard, 2.12.1991

Koppelung der Vorgänge in Ungarn an die "gemeinsame Vergangenheit"<sup>71</sup> in der einstigen Donaumonarchie und die Betonung der "Verwandtheit" von Ungarn und Österreichern im Geist - zum Symbol für die "Freiheit" Österreichs, durch deren "ideologisierende Herausstellung ... die emotionale Trennung vom „unfreien“ Osten in den Folgejahren schärfer akzentuiert wurde als je zuvor".<sup>72</sup> In diesem Sinne könnte man die Ungarnkrise 1956 und den Umgang Österreichs mit den ungarischen Flüchtlingen als konstitutiv für das Verständnis der Zweiten Republik als "freier westlicher Staat" betrachten.

Die Selbstdarstellung als Asyl- und die kollektive Bezeichnung der Menschen aus dem Osten als Flüchtlinge und nicht als Einwanderer stellte sich somit als prägend für die österreichische internationale Position in der Nachkriegszeit dar. Ein Umstand, den auch Helmut Kramer in seiner Beurteilung der österreichischen Nachkriegsaußenpolitik anspricht, wenn er über "das äußerst positive *internationale Image* im Westen und in der internationalen Staatengemeinschaft" Österreichs in der Folge des Ungarnaufstandes schreibt.<sup>73</sup>

Die Selbstbezeichnung als Einwanderungsland hätte in der Zeit des Kalten Krieges außenpolitisch als politisch irrelevant interpretiert werden können und wäre im Sinne der Anbindung Österreichs an den Westen nicht opportun gewesen, zumal ein Einwanderer nicht politisch verwendbar erscheint. Als Flüchtling, politisch Verfolgter repräsentierten die Menschen aus Ost- und Südosteuropa jedoch aufs Barockste die Positionierung Österreichs innerhalb des Kalten Krieges.

### 3.3. "Die neue Völkerwanderung" - Die Restriktion der 80er und 90er Jahre

Die strikte Orientierung und Auslegung österreichischer Flüchtlingspolitik an den Bedingungen der spezifisch europäischen politischen Ordnung ließ sich nach deren Zusammenbruch nicht mehr uneingeschränkt aufrechterhalten. Die jahrzehntelange Negierung einer veränderten globalen Flüchtlingssituation im Sinne einer Verlagerung der Masse an Flüchtlingen vom europäischen Weg auf den afrikanischen und asiatischen Kontinent und eines gegenwärtig nicht mehr aufrechtzuerhaltenden Begriffes des Flüchtlings im Sinne der GfK<sup>74</sup>, zwang Österreich zu einer Umorientierung innerhalb seiner Asylpolitik, die sich in der Folge auf die bereits in Westeuropa etablierte restriktive Handhabung der bisherigen Asylpraxis und der Ausarbeitung neuer restriktiver rechtlicher Grundlagen stützte.

Bereits die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 und der ihr folgenden Erleichterung der Paß- und Visaformalitäten hatte die Zahl der Grenzübertritte und in ihrer Folge auch Asylwerberzahlen kontinuierlich ansteigen lassen. Die immer wieder vom Westen so vehement geforderte Öffnung der Grenzen und den Abbau der sogenannten "Todesstreifen" brachte sie jedoch nicht mit sich.

---

<sup>71</sup>Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben, S.61

<sup>72</sup>Kos, Eigenheim Österreich, S.155

<sup>73</sup>Kramer, Helmut, Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-1990), in: Dachs/Gerlich/u.a., Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S.641

<sup>74</sup>vgl. Zolberg/Suhrke/Aguiar, Escape from Violence, New York-Oxford, 1989, S.269

Erst mit dem Jahr 1988, das die Reisefreiheit für Polen und Ungarn, später auch für tschechoslowakische Staatsbürger brachte, nahm der Abbau der Grenzhindernisse seinen Anfang. Gleichzeitig begann in Österreich der Anteil der auswandernden Flüchtlinge eklatant zu sinken. Immer mehr Asylwerber tendierten entweder dazu, auf Dauer in Österreich zu bleiben oder fanden keine Möglichkeiten mehr vor, weiterzuwandern, zumal die Zielländer für Weiterwandernde, vornehmlich die USA und Kanada, seit Mitte der 80er Jahre ihre Quoten für Flüchtlinge aus den kommunistischen Staaten Osteuropas nicht mehr erhöhten oder unter Umständen sogar verringerten<sup>75</sup>. Bereits im Mai 1988 reagierte Österreich auf die Reisefreiheit mit der Einführung eines Asylschnellverfahrens in erster und zweiter Instanz für polnische und ungarische Staatsbürger, nachdem sich zuvor schon im Rahmen des Ermittlungsverfahrens für Asylwerber einerseits durch starkes Sinken der allgemeinen Anerkennungsquote (1987: 19,2%; 1988: 6,8%) und andererseits durch zunehmende Verfahrensdauer eine restriktivere Handhabung des Flüchtlingsrechtes abgezeichnet hatte. Dieses beschleunigte Verfahren drückte die Asylwerberzahl im folgenden Jahr auf weniger als ein Drittel und die Anerkennungsquote auf etwa 2%. Der endgültige "Fall des Eisernen Vorhangs" und die einsetzende politische Transformation der Staaten Osteuropas im Jahr 1989 zeitigte außer der Verhängung der Sichtvermerkspflicht für bulgarische Staatsbürger am 6.11.1989 zunächst kaum Auswirkungen in der österreichischen Asylpolitik. Erst der Winter 1989/90 und die Flüchtlinge aus Rumänien wurden zum Symbol für Österreichs Bruch mit seiner bisherigen Flüchtlingspolitik. Seither ist Asylpolitik zum Teil der Migrationspolitik und damit Teil einer umfassenden Restriktion gegenüber Neuzuwanderung, ihre legitimatorsische Funktion hat sie verloren, übrig bleiben Rudolf Burgers "Nachruf auf einen Helden", ihr ausgehöhlter Anspruch in der Genfer Flüchtlingskonvention, universell zu sein und 650.000 Menschen in Österreich, die seit 1945 als Flüchtlinge ins Land gekommen sind.<sup>76</sup>

## **ZUSAMMENFASSUNG**

Am Beginn dieser Analyse hätte eigentlich die Frage stehen müssen: "Was ist ein Flüchtling?" und eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Definitionen des Begriffes Flüchtling. Sie hätten den Bereich abgrenzen sollen, in dem die Aufarbeitung einer spezifisch österreichischen *Flüchtlingspolitik* erfolgen könnte. Dennoch scheint die Tatsache wesentlich, daß entlang aller möglichen Definitionen für den Flüchtling als Person jene ausschlaggebend ist, die diejenige Institution trifft, auf welche er am meisten angewiesen ist, nämlich jene des Fluchtlandes. Diese Bestimmungen des Begriffes oder des Menschen "Flüchtling", und die davon abhängige Aufnahme in einem fremden Staat sind auf der einen Seite eines Spektrums von Bedingungen für die Produktion von Flüchtlingen zu sehen, auf dessen gegenüberliegendem Ende die Flucht aus dem Herkunftsland steht. Daher ist eine allgemeine Definition des Menschen "Flüchtling" nur zur Beschreibung eines existierenden sozialen Phänomens dienlich, nicht jedoch als Ausgangspunkt einer Analyse, die sich

<sup>75</sup>vgl. Etmayer, Wendelin, Die Asylpolitik Österreichs - Rückblick und Ausblick, in: Kohl/Ofner/Stirnemann, ÖJfP 1989, Wien 1990

<sup>76</sup>Šunjic, Melita/Volf, Patrik-Paul, Echte Österreicher. Gespräche mit Menschen, die als Flüchtlinge ins Land gekommen sind, Wien 1995, S.9

mit der Aufnahme von Flüchtlingen, oder besser mit dem Umgang mit Flüchtlingen in einem Zufluchtsstaat beschäftigt. Die wesentlichste Bedingung, die für den einzelnen Flüchtling in einem Aufnahmestaat relevant ist, ist jene, ob er Aufnahme findet oder nicht und im weiteren Sinne ob seine Flucht beendet werden kann oder nicht. Die Frage, welcher Filter zwischen Bitte um Aufnahme und tatsächliche Aufnahme gelegt ist und nach welchen Kriterien ein Staat filtert, sollte diese Arbeit am Beispiel Österreichs illustrieren.

Während in Österreich unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg die Aufnahme von Flüchtlingen wesentlich von deren Zugehörigkeit zu einer bestimmten nationalen Einheit, nämlich der deutschen, abhängig war (*ethnische Selektivität*), so entwickelte sich während des Ost-West-Konfliktes und des Kalten Krieges eine spezifische Asylpolitik, die den Bedingungen der Systemkonfrontation während dieser Zeit entsprach. Die österreichische Asyl- und Flüchtlingspolitik orientierte sich somit nicht an der individuellen Fluchtsituation und damit an einem universalen Kriterium zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft, sondern legte nach austauschbaren Kriterien fest, wer berechtigt ist, Asyl zu erhalten.

Gegenwärtig hat sich der Krieg im ehemaligen Jugoslawien zur primären Ressource der Flüchtlingsbewegungen nach Österreich entwickelt, mittlerweile wurde auch über die "De facto-Aktion" des Bundes eine eigene Institution für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina geschaffen. Österreich gewährt den Menschen damit nur ein vorübergehendes Bleiberecht, das jederzeit per Verordnung wieder aufgehoben werden kann unter der Prämisse, daß der Großteil von ihnen nach einem möglichen Ende des Krieges wieder zurückkehren wird.

Die übrigen Flüchtlinge sind quantitativ tatsächlich zu einer vernachlässigbaren Gruppe geworden (ganze 634 Flüchtlinge erhielten 1994 in Österreich Asyl), rechtliche Mittel werden nur mehr ausgeschöpft, um die Gesamtzahl der in Österreich lebenden Ausländer zu reduzieren. Asyl- und Flüchtlingspolitik wird als Teil des Gesamtkonzeptes „Migrationswesen“ begriffen und unterliegt somit dem Leitmotiv der Minimierung von Migranten.

**Literaturhinweise:**

- ) **Albrich, Thomas**, Exodus durch Österreich. Die jüdischen Flüchtlinge 1945-1948, Innsbruck 1987
- ) **Althaler, Karl/Hohenwarter, Andrea (Hg.)**, Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa, Wien 1992
- ) **Bauböck, Rainer**, Wanderer kommst Du nach Ö.....?, in: Der Standard, 2.12.1991
- ) **Beermann, Victor/Rosenmayr, Stefan**, Die Asyl- und Flüchtlingspolitik Österreichs in der zweiten Republik, in: **Kohl/Ofner/Stirnemann**, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, München 1988
- ) **Bundesministerium f. Inneres (Hg)**, Internationales Collegium Fridtjof Nansen. 4.Asyl-Colloquium, Wien 1966
- ) **Bundespressediens (Hg.)**, Österreich als Asylland, Wien 1986
- ) **Burger, Rudolf**, Der politische Flüchtling - Nachruf auf einen Helden, in: Der Standard, 19.6.1991
- ) **Ettmayer, Wendelin**, Die Asylpolitik Österreichs - Rückblick und Ausblick, in: **Kohl/Ofner/Stirnemann**, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, Wien 1990
- ) Europäische Flüchtlingsprobleme 1959. Bericht der amerikanischen Zellerbach-Kommission über die europäische Flüchtlingssituation, Schriftenreihe der Deutschen Nansen-Gesellschaft, Heft 2, München 1960
- ) **Faßmann, Heinz/Münz, Rainer**, Einwanderungsland Österreich. Gastarbeiter - Flüchtlinge - Immigranten, Wien 1992
- ) **Gordenker, Leon**, Refugees in International Politics, London, 1987
- ) **International Helsinki Federation**, Asylland Österreich - Zutritt verboten?, Wien 1990
- ) **Kos, Wolfgang**, Eigenheim Österreich. Zu Politik, Kultur und Alltag nach 1945, Wien 1994
- ) **Machunze, Erwin**, Vom Rechtlosen zum Gleichberechtigten. Die Flüchtlings- und Vertriebenenfrage im Wiener Parlament, 4.Bde., Wien 1974-78
- ) **Marrus, Michael**, The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century, New York-Oxford 1985
- ) **Melander, Göran**, Refugees and International Cooperation, in: IMR, Vo. XV, No. 1-2, 1981
- ) **Österreichische Kommission "Iustitia et Pax"**, Die Asyl- und Flüchtlingsproblematik Österreichs in den achtziger Jahren, Wien 1985
- ) **Reiserer, Axel**, Die österreichische Flüchtlingspolitik 1955-1985, Univ. Wien Diplomarbeit, Wien 1990
- ) **Rystad, Göran**, Immigration History and the Future of International Migration, in: IMR, Vol. 26/4, s.1168-1199
- ) **Scheuringer, Brunhilde**, 50 Jahre danach. Die Eingliederung der volksdeutschen Flüchtlinge und Vertriebenen in Österreich, Wien 1983
- ) **Stanek, Eduard**, Verfolgt, verjagt, vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945-1984, Wien 1985
- ) **Stedingk, Yvonne v.**, Die Organisation des Flüchtlingswesens in Österreich seit dem Zweiter Weltkrieg, Wien, 1970

- ) **Šunjić, Melita/Volf, Patrik-Paul**, Echte Österreicher. Gespräche mit Menschen, die als Flüchtlinge ins Land gekommen sind, Wien 1995
- ) **United Nations**, The Refugee in the Post-War World, Geneva 1951
- ) **Vernant, Jacques**, Refugees in the post-war World, London 1953
- ) **Zolberg, Aristide/Suhrke, A./Aguayo, S.**, Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, New York and Oxford 1989

Periodica:

- ) **Fern der Heimat**, Zeitschrift der fremdsprachigen Flüchtlinge in Österreich, Salzburg 1953-1962
- ) **Informationen**, Bulletin des Amtes des Vertreters in Österreich des Hochkommissars der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge, 1956-1970
- ) **International Migration Review**, Volume XV, No. 1-2, Spring-Summer 1981