

Sarah Knoll

## EINE »VÖLKERWANDERUNG«?

### Die Flucht aus Rumänien und die Flüchtlingspolitik in Österreich um 1990

»Ich gehe einmal davon aus, daß europaweit, ja weltweit eine Völkerwanderung erfolgt. Es gibt Schätzungen, daß weltweit etwa 500 Millionen Menschen nach neuen Lebensbedingungen streben, und zwar aus den unterschiedlichsten Gründen [...]. [...] Was diese Novelle beinhaltet [...], ist die Regelung betreffend die illegal Einreisenden. Wir brauchen eine solche Regelung [...], weil man davon ausgehen muß, daß diese Völkerwanderung noch lange nicht abgeschlossen ist und daß wir auch unter geordneten Verhältnissen mit diesen geänderten Verhältnissen in ganz Europa fertig werden müssen.«<sup>1</sup>

Mit diesen Worten begründete der damalige österreichische Bundesminister für Inneres, Franz Löschnak von der Sozialdemokratischen Partei (SPÖ), im März 1990 vor dem Parlament seinen Antrag auf Änderung des Pass-, Grenzkontroll- und Fremdenpolizeigesetzes sowie der Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen.<sup>2</sup> Die Novelle zielte primär darauf ab, den illegalen Grenzübertritten und dem »Schlepperunwesen« entgegenzuwirken, wie es zeitgenössisch von einem Abgeordneten der SPÖ, aber auch von Vertreter:innen anderer Parlamentsparteien wie der Freiheitlichen Partei (FPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) formuliert wurde.<sup>3</sup> Den Hintergrund für

- 
- 1 Stenographisches Protokoll, 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XVII. Gesetzgebungsperiode, 14./15.3.1990, S. 15690, S. 15693.
  - 2 Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (BGBl.) 190/1990, Änderung des Paßgesetzes 1969, des Grenzkontrollgesetzes 1969, des Fremdenpolizeigesetzes und des Bundesgesetzes über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955, in der Fassung BGBl. Nr. 796/1984.
  - 3 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (Anm. 1), S. 15676, S. 15686, S. 15694, S. 15704, S. 15712.



die deutliche Verschärfung des Asylrechts durch die österreichische Bundesregierung, eine Große Koalition zwischen der SPÖ und der ÖVP unter Kanzler Franz Vranitzky (SPÖ), bildeten die damaligen Debatten über rumänische Flüchtlinge und Asylbewerber:innen. Die von rassistischen und fremdenfeindlichen Ressentiments geprägten Auseinandersetzungen in den Medien, der Bevölkerung und der Politik bestimmten den Diskurs, aber auch die gesetzliche Handhabe im Umgang mit Flucht und Migration für die nächsten Jahrzehnte. Dies legte den Grundstein für die Asylpolitik des Landes seit Beginn der 1990er-Jahre.

Die Fluchtbewegung aus Rumänien war jedoch keinesfalls nur ein »österreichisches Problem«, sondern, wie auch Minister Löschnak betonte, ein europäisches Phänomen. Der Diskurs knüpfte an Stimmen an, welche im Kontext der Liberalisierungen in Teilen des »Ostblocks«<sup>4</sup> Ende der 1980er-Jahre und mit der Öffnung des »Eisernen Vorhangs« 1989 einen massiven unregelmäßigen Zuzug befürchteten. Anfang der 1990er-Jahre kursierten in Europa zahlreiche Prognosen, die eine Wanderungsbewegung von Millionen Menschen erwarteten. Insbesondere aus der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten sagten Expert:innen und Politiker:innen eine enorme Zunahme der »Ost-West«-Migration voraus. Die Schätzungen variierten jedoch erheblich – zwischen zwei, drei und vierzig Millionen Auswander:innen bis 1995.<sup>5</sup> Eine verbreitete Annahme war, dass das Ende der kommunistischen Herrschaft eine große Emigrationsbewegung auslösen werde.<sup>6</sup> Als Beleg für diese Befürchtung wurde in der Politik und der breiten Öffentlichkeit die Einreise von Rumän:innen gesehen, die besonders seit der Öffnung des »Eisernen Vorhangs« an der österreichisch-ungarischen Grenze im Mai 1989 zunahm.

Die Frage nach dem Umgang mit rumänischen Flüchtlingen stellte die politisch Verantwortlichen in Europa, im »Westen« wie im »Osten«, spätestens seit Mitte der 1980er-Jahre vor Herausforderungen. In Ungarn brachte die zunächst von Rumänien nach Ungarn führende Fluchtbewegung eine Einbindung des Landes in den internationalen Flüchtlingsschutz mit sich, wovon 1989 bereits DDR-Bürger:innen bei ihrer Flucht in die Bundesrepublik Deutschland profitierten. Als Reaktion auf die steigenden Zahlen von Schutzsuchenden im Land etablierte Ungarn Kontakte zum *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) und trat im ersten Halbjahr 1989 der Genfer Flüchtlingskonvention bei. Die folgende internationale Hilfe für Ungarn knüpfte an die Erwartung unter anderem von Österreich an, dass über eine bessere Versorgung in Ungarn der Migrationsdruck auf den »Westen« verringert werden

4 Der damaligen Praxis entsprechend werden hier die Begriffe »West« und »Ost« sowie »Ostblock« verwendet. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um politische und ideologische Konstruktionen handelt. Vgl. etwa Anne Applebaum, *Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe, 1944–1956*, New York 2012, S. XXVII.

5 Vgl. Marcel Berlinghoff, Eine gemeinschaftliche Reaktion auf gemeinsame Probleme? Die Europäisierung der Migrationspolitik und ihre Akteure, in: Agnes Bresselau von Bressensdorf (Hg.), *Über Grenzen. Migration und Flucht in globaler Perspektive seit 1945*, Göttingen 2019, S. 351–366, hier S. 351–353; Bernhard Santel, *Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik*, Opladen 1995, S. 117.

6 Vgl. Peter Gatrell, *The Unsettling of Europe. How Migration Reshaped a Continent*, New York 2019, S. 271.

könne. Die Reaktionen auf die Fluchtbewegung waren seit Mitte der 1980er-Jahre geprägt von Sicherheitsbedenken, dem Wunsch nach Reduzierung von Asylanträgen und dem Interesse, Verantwortung auszulagern. Solche Diskurse bestimmen nicht erst in der jüngsten Vergangenheit den Blick auf Flucht und Migration, sondern waren bereits ein zentraler Bestandteil des internationalen Flüchtlingsregimes am Ende des Kalten Krieges und durch diesen globalen Konflikt geprägt. Dennoch fand gerade diese Fluchtbewegung in der – vor allem deutschsprachigen – Forschung bisher wenig Aufmerksamkeit.<sup>7</sup>

Der vorliegende Beitrag analysiert die Flucht aus Rumänien von Mitte der 1980er- bis Anfang der 1990er-Jahre und blickt dabei in erster Linie auf die Folgen für die österreichische Asylpolitik. Welche Auswirkungen hatte die Fluchtbewegung auf das österreichische Asylrecht, und welche Rolle spielten dabei internationale Rahmenbedingungen und Maßnahmen? Hier rückt vor allem das Nachbarland Ungarn in den Fokus, aus dem der größte Teil der nach Österreich kommenden Rumän:innen einreiste.

Der Beitrag stützt sich auf Quellenmaterial des österreichischen Innen- und Außenministeriums sowie der Landespolizeidirektion des österreichischen Bundeslands Burgenland, des UNHCR-Archivs in Genf und des Archivs der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften. Die Positionen Ungarns und Rumäniens werden aus den Akten des UNHCR und einschlägiger (englischsprachiger) Literatur dargelegt.

7 Über die Fluchtbewegung aus Rumänien und Ungarns Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention liegt ein Grundlagenwerk auf Ungarisch vor: Veronika Kaszás, *Erdélyi menekültek Magyarországon 1988–89. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozásig [Siebenbürgische Flüchtlinge in Ungarn 1988–89. Der Weg von der Verweigerung des Flüchtlingsstatus zum Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951]*, Budapest 2015; für eine englische Zusammenfassung siehe dies., *Diplomatic Way to the 1951 Geneva Convention*, in: *Regio. Minorities, Politics, Society* 11 (2008), S. 67-95; als aktuellen Überblick zur Aufnahme von Flüchtlingen in Ungarn im 20. Jahrhundert siehe Ágnes Katalin Kelemen, *Refugees and the »Other Hungary«*. The Historiography of the Reception of Refugees in Twentieth-Century Hungary, in: *Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung* 71 (2022), S. 491-514, hier zum Fall Rumänien S. 506-510. Zu Österreichs Umgang mit Flüchtlingen aus Rumänien liegen aufschlussreiche Medienanalysen vor: Bernd Matouschek/Ruth Wodak, »Rumänen, Roma... und andere Fremde«. Historisch-kritische Diskursanalyse zur Rede von den »Anderen«, in: Gernot Heiss/Oliver Rathkolb (Hg.), *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*, Wien 1995, S. 210-238; Brigitta Zierer, *Politische Flüchtlinge in österreichischen Printmedien*, Wien 1998. Für erste Überlegungen zu den Auswirkungen auf die österreichische Flüchtlingspolitik siehe Patrik-Paul Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945, in: *zeitgeschichte* 22 (1995), S. 415-435. Grundlegende Forschungen habe ich im Rahmen meines Dissertationsprojekts angestellt: Sarah Knoll, *Österreich und Kommunismusflüchtlinge (1956–1990)*. Hilfsorganisationen im Fokus, phil. Diss. Universität Wien 2022; dies., *Calling for Support*. International Aid for Refugees in Austria during the Cold War, in: *zeitgeschichte* 48 (2021), S. 387-408; dies., *Flucht über den »Eisernen Vorgang«*. Das Burgenland als Erstaufnahmeland im Kalten Krieg, in: *Geschichte und Region/Storia e Regione* 30 (2021) H. 2, S. 41-62; als neuesten Überblick zum Stand der Forschung in Österreich siehe zudem Maximilian Graf, *Austria as a Cold War Refuge*. Reassessing the Historiography, in: *Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung* 71 (2022), S. 619-649.

## 1. Zur Vorgeschichte: Zielland Ungarn

Die Flucht rumänischer Staatsbürger:innen vor Repressalien war Ende der 1980er-Jahre kein neues Phänomen. Vielmehr bildete die Idee auszuwandern einen wichtigen Aspekt rumänischer Mentalität zur Zeit des Kommunismus, wie es die Historikerin Beatrice Scutaru betont.<sup>8</sup> Doch gerade in den 1980er-Jahren trieben die Repressionspolitik und die dramatische Wirtschaftslage im Regime unter dem Generalsekretär Nicolae Ceaușescu immer mehr Menschen dazu, nach Möglichkeiten zu suchen, das Land dauerhaft zu verlassen. Die Unterdrückung von Minderheiten, ein stalinistisch anmutender Personenkult und die Folgen eines harten Sparkurses, der rationierte Lebensmittel und Energieknappheit zur Folge hatte, ließen das Leben der rumänischen Bevölkerung immer trister und prekärer werden. Ein unter dem Deckmantel der Modernisierung vorangetriebenes »Dorfsystematisierungsprogramm«, das die Zerstörung von Dorfstrukturen und die Zwangsumsiedlung der Bewohner:innen in agro-industrielle Zentren mit sich brachte, verschärfte die missliche Lage und damit auch die Fluchtbewegung.<sup>9</sup> Angesichts der hermetisch abgeriegelten Grenzen, auch zur eigentlich befreundeten Volksrepublik Ungarn, gestalteten sich Fluchtversuche äußerst schwierig und endeten oft blutig oder gar tödlich. Doch wegen der systematischen Verfolgung und der prekären Lebensumstände nahmen illegale Grenzübertritte besonders in Richtung Ungarn während der 1980er-Jahre deutlich zu.<sup>10</sup>

1988, als die ungarische Regierung diese Fluchtbewegung nicht länger ignorieren konnte und offizielle Zählungen begannen, hielten sich – je nach Quelle – bereits zwischen 15.000 und 30.000 Personen aus Rumänien in Ungarn auf, wobei unklar ist, wie viele ohne offizielle Registrierung im Land waren.<sup>11</sup> Laut UNHCR flüchteten zwischen 1. Januar 1988 und 1. Juni 1990 insgesamt 39.426 Personen nach Ungarn.<sup>12</sup> Diese

8 Beatrice Scutaru, Romania, in: Anna Mazurkiewicz (Hg.), *East Central European Migration During the Cold War. A Handbook*, Berlin 2019, S. 243-285, hier S. 243.

9 Vgl. Keith Hitchens, *A Concise History of Romania*, Cambridge 2014, S. 279-283; Vanda Lamm, The Situation in Hungary of Refugees from Romania, in: *AWR Bulletin. Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen* 28 (1990) H. 3, S. 108-116, hier S. 110; IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) Archive, Box 999518, 11-150 Central and Eastern Europe 1989-1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Webster University in Geneva, Refugee Studies Program, Summary Report on Romanian Asylum-Seekers in Hungary, January 1989, S. 13-24.

10 Vgl. Scutaru, Romania (Anm. 8), S. 263.

11 Ein Bericht des *Danish Refugee Council* (DRC) geht für das Jahr 1988 von rund 20.000 bis 30.000 rumänischen Flüchtlingen in Ungarn aus; vgl. IFRC Archive, Box 999518, 11-150 Central and Eastern Europe 1989-1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), Danish Refugee Council, Report Concerning Romanian and Romanian Refugees in Hungary, 4.1.1989, S. 6. Judit Tóth gibt mit Verweis auf die Unterlagen des ungarischen Innenministeriums 15.400 Personen aus Rumänien an, die 1988 in Ungarn registriert wurden: Judit Tóth, When an Emergency Has Come to Stay – The Birth of the Hungarian Refugee Administration in 1988-1989, in: *Regio. Minorities, Politics, Society* 11 (2008), S. 96-145, hier S. 101f.

12 Vgl. UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 2, 1989-1990, UNHCR Bo Hungary, 12: Statistics, HUN/HCR/0204, 19.7.1990.

Menschen waren zwar rumänische Staatsbürger:innen, unterschieden sich jedoch in ethnischer Hinsicht. Die meisten, rund 80 bis 90 Prozent, waren Angehörige der ungarischen Minderheit in Rumänien. Knapp 10 Prozent gehörten der Gruppe der Rumänien-deutschen an, beispielsweise Banater Schwaben oder Siebenbürger Sachsen. Zudem waren unter den Geflüchteten ethnische Rumän:innen, welche ebenfalls höchstens 10 Prozent ausmachten.<sup>13</sup> Insbesondere Angehörige von Minderheiten waren durch die ökonomischen, kulturellen und sozialen Zwangsmaßnahmen in Rumänien, wie sie sich auch im »Dorfsystematisierungsprogramm« zeigten, besonders stark betroffen.<sup>14</sup>

Für die ungarische Regierung war die Aufnahme und Versorgung der ankommenden Rumän:innen herausfordernd und vor allem außenpolitisch heikel, handelte es sich doch um eine Fluchtbewegung innerhalb des »Ostblocks«. Dass aber Bürger:innen eines sozialistischen Staates in einem befreundeten Land Flüchtlinge waren, hätte die gesamte Einheit des »Blocks« in Frage gestellt.<sup>15</sup> Deshalb bezeichnete die ungarische Führung rumänische Staatsbürger:innen auch nicht als Flüchtlinge, sondern als »Übersiedler«.<sup>16</sup> Dennoch verzichtete die ungarische Regierung seit Mitte der 1980er-Jahre fast gänzlich auf Abschiebungen, obwohl ein geltendes bilaterales Abkommen zwischen Ungarn und Rumänien die Rückführung der sich illegal in Ungarn aufhaltenden rumänischen Staatsbürger:innen vorsah. 1988 wurde die Abschiebep Praxis offiziell für beendet erklärt. Dass es sich bei der Mehrheit der »Übersiedler« um ethnische Ungar:innen handelte, trug maßgeblich dazu bei, dass Rückführungen nach Rumänien, wo den Betroffenen aufgrund des illegalen Grenzübertritts Repressalien gedroht hätten, kaum möglich waren.

Größere Teile der ungarischen Bevölkerung solidarisierten sich mit den Geflüchteten, insbesondere den ethnischen Ungar:innen. Sie kritisierten die Menschenrechtsverletzungen und die systematische Zerstörung von Dörfern in Rumänien. Bereits seit Mitte der 1980er-Jahre kümmerten sich zivilgesellschaftliche Initiativen, Hilfsorganisationen wie das Ungarische Rote Kreuz, kirchliche Einrichtungen und oppositionelle Gruppen um die Versorgung ankommender Rumän:innen. Sie organisierten die Unterbringung, medizinische Betreuung sowie rechtliche und finanzielle Hilfe.<sup>17</sup> Oppositionelle Gruppen veranstalteten Proteste gegen die Verletzung der

13 Der UNHCR ging bei den sich in Ungarn aufhaltenden Flüchtlingen aus Rumänien von 88 Prozent ungarischer, 6 Prozent deutscher und 6 Prozent rumänischer Herkunft aus; vgl. UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1, 1987–1989, Mission Report: Hungary, 15.–23.3.1989. Der *Danish Refugee Council* wiederum sprach von 85 bis 90 Prozent Flüchtlingen ungarischer Herkunft, die restlichen 10 bis 15 Prozent seien deutscher oder rumänischer Herkunft; vgl. *Danish Refugee Council, Report* (Anm. 11), S. 7.

14 Stefano Bottoni/Csaba Zoltán Novák, Romania, in: Nándor Bárdi/Csilla Fedinec/László Szarka (Hg.), *Minority Hungarian Communities in the Twentieth Century*, New York 2011, S. 397-403.

15 Vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 72.

16 Vgl. Andreas Oplatka, *Der erste Riss in der Mauer. September 1989 – Ungarn öffnet die Grenzen*, Wien 2009, S. 50.

17 Brigitte Mihok, Flüchtlinge aus Rumänien und die Frage der Institutionalisierung der Flüchtlingshilfe und -politik in Ungarn, in: *Südosteuropa* 39 (1990), S. 666-672, hier S. 666; Kelemen, *Refugees and the »Other Hungary«* (Anm. 7), S. 508.

Minderheitenrechte und die Dorfzerstörungen in Rumänien, etwa im Juni 1988 – die erste von den ungarischen Behörden genehmigte Großkundgebung. Aus Sicht der kommunistischen Partei sollte die Zulassung der Demonstration unterstreichen, dass zwischen Partei, Bevölkerung und Opposition in der Kritik an der Behandlung von Minderheiten in Rumänien Einigkeit herrsche.<sup>18</sup>

Finanzielle Mittel für die Betreuung der Flüchtlinge kamen oftmals aus dem Ausland. Dort lebende Ungar:innen organisierten Spendensammlungen, mit denen sie zugleich auf die Menschenrechtsverletzungen in Rumänien aufmerksam machten. Auch Partnerorganisationen des Roten Kreuzes, etwa das Österreichische Rote Kreuz und die Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in Genf, stellten finanzielle Mittel bereit.<sup>19</sup>

Um die Beziehungen innerhalb des »Ostblocks« nicht zu belasten, versuchte die ungarische Regierung zunächst über bilaterale Kontakte mit der rumänischen Führung eine Lösung zu finden, welche die Rücknahme der Flüchtlinge, deren Schutz und eine bessere Behandlung von Minderheiten, speziell der ungarischen, umfassen sollte. Diese Versuche scheiterten 1988 jedoch kläglich, da Ceaușescu die Minderheitenfrage als eine innere Angelegenheit betrachtete und sich hierbei jede Einmischung verbot. Geflüchtete standen zudem unter dem Generalverdacht, vom Ausland beeinflusst zu sein, was eine sichere Rückkehr de facto unmöglich machte.<sup>20</sup> Auf der Suche nach einer anderen Lösung, um den steigenden Kosten bei Versorgung und Betreuung zu begegnen, wandte sich die ungarische Führung schlussendlich an die internationale Staatengemeinschaft jenseits des »Eisernen Vorhangs«.<sup>21</sup>

## 2. Ungarns Kontaktaufnahme mit dem UNHCR

Bereits im Juli 1988 war die ungarische Regierung in Sachen rumänischer Flüchtlinge an den UNHCR herangetreten. Damals bat die ungarische Vertretung bei den Vereinten Nationen in Genf um Verleihung des Beobachterstatus beim *Executive Committee* des UNHCR (ExCom).<sup>22</sup> Nach dem Scheitern der bilateralen Verhandlungen mit Rumänien intensivierte die ungarische Regierung ihre Kontakte zum UNHCR, in der

18 Vgl. Oplatka, *Der erste Riss* (Anm. 16), S. 49.

19 Vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 82; IFRC Archive, Box 999518, 11–150 Central and Eastern Europe 1989–1991 (Report, Czech Blood, Romanian Refugees in Hungary), League of the Red Cross and Red Crescent Societies, Hungarian Red Cross Relief Programme in Favour of Refugees from Romania, Situation Report, Europe Department, 31.3.1989.

20 Vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 69–71; Scutaru, Romania (Anm. 8), S. 251.

21 Vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 69.

22 Vgl. UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1, 1987–1989, Note for the File, High Commissioner's Meeting with the Hungarian Permanent Representative in Geneva, Mr. David Meiszter, Influx in Hungary of Romanians of Hungarian Origins, 1.7.1988.

Hoffnung auf Hilfe bei der Bewältigung der Fluchtbewegung aus Rumänien.<sup>23</sup> Einer Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention stand die ungarische Politik zum damaligen Zeitpunkt noch skeptisch gegenüber.<sup>24</sup> Mit der Einschaltung des UNHCR verband die ungarische Regierung drei Ziele: erstens finanzielle Entlastung, denn die Kosten für die Betreuung der rumänischen Flüchtlinge gefährdeten zusehends den ohnehin angeschlagenen Staatshaushalt; zweitens Unterstützung beim Aufbau rechtlicher und administrativer Verfahren; drittens eine breitere internationale Wahrnehmung der Fluchtbewegung und der damit verbundenen Probleme.<sup>25</sup>

Der UNHCR war an dem Kontakt durchaus interessiert, war Ungarn doch das erste Land des »Ostblocks«, das eine tiefere Zusammenarbeit mit dem UN-Flüchtlingshilfswerk anstrebte. Bis dahin war die Organisation im »Osten« vorzugsweise als »Instrument des Westens« wahrgenommen worden. Der amtierende Flüchtlingshochkommissar Jean-Pierre Hocké erhoffte sich von der Kooperation positive Impulse für die weitere Suche nach einer dauerhaften Lösung für Geflüchtete aus sozialistischen Ländern.<sup>26</sup> Über die Menschenrechtsverletzungen in Rumänien und die teils schwierige Situation der Flüchtlinge in Ungarn war der UNHCR spätestens ab Frühling 1988 durch zahlreiche Zuschriften von Komitees, Vereinigungen oder auch Privatpersonen informiert.<sup>27</sup> Die Berichte lösten intern bereits eine Überprüfung aus, inwieweit Flüchtende aus Rumänien unter das Mandat des UNHCR fallen würden. Dabei unterschied die Organisation zwischen ethnischen Ungar:innen und jenen, die keiner Minderheit angehörten. Der UNHCR kam zum Schluss, dass ethnische Ungar:innen prinzipiell Anspruch auf Unterstützung hätten, da sie in Rumänien diskriminiert würden. Nachdem die ungarischen Behörden sie jedoch nicht ausweisen würden, bestand für den UNHCR kein dringender Handlungsbedarf. Bei jenen, die keiner Minderheit angehörten, musste hingegen im Einzelfall nach entsprechender Prüfung entschieden werden. Bereits damals stand fest, dass der UNHCR bei einem entsprechenden Ansuchen der ungarischen Regierung aktiv werden würde, sofern die Durchführung einer unabhängigen Beobachtermission möglich sei.<sup>28</sup>

23 Vgl. UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1, 1987–1989, Note for the File, High Commissioner's Meeting with the Hungarian Representative in Geneva, His Excellency, Mr. István Varga on 15 September 1988, 26.9.1988.

24 Vgl. UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1, 1987–1989, Note for the File, High Commissioner's Meeting with Dr. Janos Görög, Head of International Law Department of the Ministry for Foreign Affairs of the Hungarians People's Republic on 16 September 1988, 26.9.1988.

25 Vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 82–84; Tóth, *Birth of the Hungarian Refugee Administration* (Anm. 11), S. 135.

26 Vgl. Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics. A Perilous Path*, Oxford 2001, S. 256f.

27 Siehe dazu diverse Hinweise u.a. von *Fédération internationale des droits de l'Homme, Romania World Congress, International Helsinki Federation for Human Rights, World Union of Free Romanian* im Konvolut UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1, 1987–1989.

28 Vgl. UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1, 1987–1989, Note pour le Dossier, Concerne: Réfugiés roumains en Hongrie, Implications possibles pour le HCR, 29.4.1988.

Eine Einschaltung des UNHCR in Ungarn und eine Unterstützung rumänischer Flüchtlinge durch das Hilfswerk wurde von der österreichischen Bundesregierung ausdrücklich begrüßt.<sup>29</sup> Österreich, aber auch die »westliche« internationale Staatengemeinschaft hofften, dass die Arbeit des UNHCR in Ungarn eine bessere Versorgung der Flüchtlinge vor Ort gewährleisten und damit die Zahl illegaler Ausreisen verringern könne – oder dass zumindest eine »adäquate Verteilung der Asylbewerber in westeuropäischen und Überseeeländern« möglich wäre.<sup>30</sup> Insbesondere die illegalen Einreisen nach Österreich bereiteten der dortigen Regierung Ende der 1980er-Jahre immer mehr Sorgen.

### 3. Österreichs Ängste vor einer »Überlastung« des Asylsystems

Die österreichische Bundesregierung war spätestens seit 1988 beunruhigt über die wachsenden Zahlen an Asylbewerber:innen, gerade aus Rumänien.<sup>31</sup> 1986 suchten 2.329, 1987 dann 1.460 und 1988 wiederum 2.134 rumänische Staatsbürger:innen in Österreich um Asyl an. Eine Steigerung war auch in den Gesamtzahlen zu verzeichnen: Stellten 1986 insgesamt 8.639 Personen einen Antrag auf Asyl, so waren es 1987 bereits 11.406 und 1988 dann 15.790 Menschen.<sup>32</sup> Doch weniger die reinen Zahlen – im Vergleich zu anderen Jahren muten diese doch eher niedrig an (beispielsweise stellten 2015 über 88.000 Personen einen Asylantrag in Österreich<sup>33</sup>) – beunruhigten die Regierung, sondern vielmehr die Erwartung, dass der allergrößte Teil dieser Asylbewerber:innen in Österreich bleiben werde, wofür nur begrenzte Kapazitäten zur Verfügung stünden.<sup>34</sup>

Die österreichische Asylpolitik war seit der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität 1955 in erster Linie vom Transitgedanken geprägt. Dies bedeutet, dass die österreichischen Bundesregierungen, aber auch große Teile der Bevölkerung gern bereit waren, Flüchtlinge temporär zu unterstützen, wie es im Rahmen der Fluchtbewegung aus Ungarn 1956 und der Tschechoslowakei 1968 der Fall war. Längerfristig sollten sich diese Menschen jedoch außerhalb Österreichs niederlassen. Zur Umsetzung der Strategie rechnete die österreichische Regierung mit der Aufnahmebereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft und der Unterstützung von Hilfsorganisationen.<sup>35</sup> Gerade in den 1950er- und 1960er-Jahren funktionierte diese Strategie, da Länder wie

29 Vgl. Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA), Archiv der Republik (AdR), Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA), Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, ZL. 176.07.01/221-IV.2/88, Rumänienflüchtlinge allfällige Einschaltung des UNHCR, Wien, 27.10.1988.

30 Zitat ebd.; vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 88.

31 Vgl. Rumänienflüchtlinge allfällige Einschaltung des UNHCR (Anm. 29).

32 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1988. Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik*, S. 380.

33 Vgl. Bundesministerium für Inneres (BMI), Asylstatistik 2015, URL: <[https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asyl\\_Jahresstatistik\\_2015.pdf](https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asyl_Jahresstatistik_2015.pdf)>.

34 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1988* (Anm. 32), S. 376.

35 Knoll, *Calling for Support* (Anm. 7).





Im Sommer 1981 organisierte das *International Committee for Migration* (ICM) einen Flug, der 252 Flüchtlinge aus Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien von Wien nach New York brachte. Das ICM wollte bis zum 30. September 1981 insgesamt 2.400 Asylbewerber:innen in die USA ausfliegen lassen. (brandstaetter images/Votava/Süddeutsche Zeitung Photo; Flughafen Wien-Schwechat, 19. August 1981)

die USA, Australien und Kanada zahlreiche Flüchtlinge aufnahmen, wenn diese als Arbeitskräfte tätig werden konnten. Mit dem Einsetzen einer globalen wirtschaftlichen Rezession in den 1970er-Jahren, insbesondere bedingt durch die Erdölpreiskrisen 1973 und 1979, nahm die weltweite Bereitschaft zur Aufnahme von Arbeitskräften jedoch ab.<sup>36</sup> Die von Österreich favorisierte Transitpolitik stieß damit an ihre Grenzen und zwang langfristig zu Veränderungen im Asylsystem. Besonders deutlich wurde dies im Rahmen der Fluchtbewegung aus Polen 1981, aus der die österreichische Bundesregierung die Lehre zog, sich künftig nicht mehr gänzlich auf die internationale Aufnahmebereitschaft zu verlassen.<sup>37</sup> So zielte eine neue Strategie nun darauf ab, die Einreise potentieller Asylbewerber:innen zu verhindern. Die Bundesregierung setzte fortan auf die »Hilfe vor Ort«, die (Wieder-)Einführung von Visapflichten und Asylverfahren mit restriktiveren Anerkennungskriterien.<sup>38</sup>

36 Gatrell, *Unsettling of Europe* (Anm. 6), S. 197-213; Tara Zahra, *The Great Departure. Mass Migration from Eastern Europe and the Making of the Free World*, New York 2016, S. 258.

37 Vgl. Knoll, *Calling for Support* (Anm. 7), S. 402-404.

38 Vgl. dies., *Flucht* (Anm. 7), S. 50.

Dennoch: Aufgrund der Menschenrechtsverletzungen in ihrer Heimat und deren internationaler Ächtung hatten rumänische Staatsbürger:innen Ende der 1980er-Jahre weiterhin relativ gute Chancen auf die Gewährung von Asyl. Von 2.134 Asylanträgen, die 1988 von Rumän:innen gestellt wurden, ging bei 785 das Verfahren positiv aus. Dies entsprach der höchsten Anerkennungsquote unter allen 6.718 im Jahr 1988 abgeschlossenen Asylverfahren in Österreich. Um zu schnelleren Ergebnissen zu gelangen, setzte das Innenministerium dabei auf beschleunigte Verfahren.<sup>39</sup>

Trotz der Bereitschaft, bei rumänischen Asylbewerber:innen durchaus großzügig zu agieren, wollten die österreichischen Behörden eine uneingeschränkte Einreise rumänischer Staatsbürger:innen aus Ungarn nicht zulassen. Da sie den Aufenthalt rumänischer Bürger:innen in Ungarn wegen der Versicherung der dortigen Führung, keine Abschiebungen nach Rumänien durchzuführen, als sicher betrachtete, sah die Regierung auch kein prinzipielles Recht auf Schutz in Österreich.<sup>40</sup> Aufgrund eines 1968 abgeschlossenen Visaabkommens zwischen Österreich und Rumänien – das wie mit anderen sozialistischen Staaten als Zeichen der Entspannung vereinbart wurde, wohlwissend, dass das rumänische Regime eine dauerhafte Emigration nicht zulassen werde<sup>41</sup> – wäre es für rumänische Staatsbürger:innen jedoch möglich gewesen, visumsfrei nach Österreich zu gelangen, sofern sie über einen gültigen Reisepass verfügten.<sup>42</sup> Die ungarische Regierung wiederum erlaubte seit Mitte 1988 rumänischen Staatsbürger:innen die Ausreise, wenn ein Einreisevisum in ein anderes Land vorhanden war.<sup>43</sup> Um die Einreise von Rumän:innen zu erschweren bzw. vorab kontrollieren zu können, beschloss die österreichische Regierung 1988, dass trotz des geltenden Visaabkommens eine Einreise nur mit Genehmigung erfolgen könne. Diese sei bei der österreichischen Botschaft in Budapest zu beantragen. Man stützte sich auf die Argumentation, dass Visafreiheit nur für Touristen gelte, nicht aber für jene, die einen Asylantrag stellen und dauerhaft bleiben wollten.<sup>44</sup> Die ungarischen Behörden duldeten dieses Vorgehen im Wissen, dass Österreich damit eine Auswahl vornahm und mehr Personen im Land bleiben würden. Ein sicherer Aufenthalt in Ungarn wurde allen rumänischen Staatsbürger:innen, für die eine Weiterreise oder Rückkehr nicht in Frage kam, weiterhin zugesagt.<sup>45</sup> Da jedoch ohnehin nur wenige Rumän:innen über gültige Reisedokumente verfügten, weil sie bereits illegal nach Ungarn kamen, konnten tatsächlich nur wenige über die Visavergabe weiterreisen.<sup>46</sup>

39 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1988* (Anm. 32), S. 376.

40 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, Zl. 174.02.04/17-II.3/88, Rumänische Flüchtlinge in Ungarn, Ermöglichung der Weiterreise durch die ung. Behörden, Budapest, 28.10.1988.

41 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, GZ. 502.01.25/8-ii.3/90, Österreich – Osteuropa (speziell Polen und Rumänien), Sichtvermerksfragen, Aktenvermerk, Wien, 21.6.1990.

42 Vgl. BGBl. 39/1969, Abkommen zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Sozialistischen Republik Rumänien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht.

43 Vgl. Rumänische Flüchtlinge in Ungarn, Ermöglichung der Weiterreise (Anm. 40).

44 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, Kt. 30, GZ. 176.07.01/245-IV.2/88, Rumänische Flüchtlinge Verfahren, Wien, 8.11.1988.

45 Vgl. Rumänische Flüchtlinge in Ungarn, Ermöglichung der Weiterreise (Anm. 40).

46 Vgl. Scutaru, Romania (Anm. 8), S. 248-250.

Die besten Chancen, eine Genehmigung zur Einreise nach Österreich zu erhalten, hatten rumänische Staatsbürger:innen, die einen »Österreichbezug« nachweisen konnten, was insbesondere auf Siebenbürger Landler:innen zutrif. <sup>47</sup> Es handelte sich hierbei um eine deutschstämmige Volksgruppe, die im 18. Jahrhundert aus dem Gebiet des heutigen Österreich, speziell aus den heutigen Bundesländern Oberösterreich und Kärnten, im Rahmen der Protestantenverfolgungen nach Siebenbürgen deportiert worden war. <sup>48</sup> Die vermeintliche österreichische Abstammung in Kombination mit Nachrichten über Menschenrechtsverletzungen und die Zerstörung von Dörfern förderte auch in Österreich die Solidarität mit dieser Gruppe – selbst unter Politikern, die sonst durch rechtspopulistische oder ausländerfeindliche Aussagen auffielen. <sup>49</sup> Zu einer raschen Aufnahme dieser Gruppe kam es dennoch nicht. Insbesondere Fragen nach Pensionsregelungen – die potentiell Aufzunehmenden erwarteten eine Anerkennung ihrer bisherigen Erwerbszeiten für die Rente – beschäftigten die Regierung bis 1990. <sup>50</sup> Eine Sonderregelung für Landler:innen lehnten das Ministerium für Arbeit und Soziales, die Arbeiterkammer und die Sozialversicherungsträger aus Angst vor einem Präzedenzfall und vor zusätzlichen Belastungen für das Pensionssystem ab. <sup>51</sup> Eine Aufnahme als Flüchtlinge, wie das Außenministerium es vorschlug, lehnten wiederum die betroffenen Landler:innen ab, weil sie damit ihre Pensionsansprüche verloren hätten. Viele bevorzugten schlussendlich die Auswanderung in die Bundesrepublik Deutschland, weil dort in Pensionsfragen günstigere Bedingungen herrschten – was der österreichischen Bundesregierung durchaus recht war, da somit die Zuwanderung wieder reduziert wurde. <sup>52</sup>

Neben der Einführung einer Genehmigungspflicht setzte die österreichische Bundesregierung bei ihrem Bemühen, die Einreise von Rumän:innen zu erschweren, zudem auf die Zusammenarbeit des UNHCR mit Ungarn. Zur Unterstützung dieser Kooperation förderte Österreich die Kontaktaufnahme und bot sich als Vermittler an. In diesem Sinne lud das österreichische Außenministerium am 25. November 1988

47 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, OZ 1-220, Kt. 31, GZ. 176.10.00/93-II.3/88, Rumänien, »Systematisierung«/Minderheiten, weitere Vorgangsweise, 2.9.1988.

48 Vgl. Mathias Beer, Österreichische Protestanten (>Landler<) in Siebenbürgen seit dem 18. Jahrhundert, in: Klaus J. Bade u.a. (Hg.), *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn 2007, S. 818-820.

49 Vgl. Jetzt Rettungsaktion für Tausende »Altösterreicher« aus Rumänien!, in: *Kronen Zeitung*, 19.10.1988; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1988, Rumänien 176, OZ 1-220, Kt. 31, GZ. 176.10.00/54-II.3/88, LH Ratzenböck an Innenminister Blecha, 2.8.1988; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1989, Kt. 38, GZ. 176.10.00/69-II.3/89, Rumänien, Frage der Rückführung der »Landler«, Haltung der Bundesländer, 22.5.1989.

50 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1989, Kt. 38, GZ. 176.10.00/66-II.3/89, Rumänien, allfällige Rückführung der »Landler«, 17.5.1989; ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, GZ. 176.10.00/62-II.3/90, Rumänien, Aufnahme von »Landlern« in Österreich, Stand der Bemühungen um verbesserte Bedingungen, 11.10.1990.

51 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 42, GZ. 176.10.00/53-II.3/90, Rumänien, Aufnahme von »Landlern« in Österreich, 27.9.1990.

52 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1989, Kt. 38, GZ. 176.10.00/83-II.3/89, Rumänien, Rückführung der Landler, Erörterungen im Rahmen des Ministerrates, 11.9.1989.

zu einem Treffen zwischen Vertreter:innen Ungarns, Österreichs und des UNHCR nach Wien ein, um die Situation rumänischer Flüchtlinge in Ungarn zu bewerten und die Rolle des UNHCR zu diskutieren.<sup>53</sup> Die österreichischen Vertreter:innen der zuständigen Abteilung für Flüchtlingsangelegenheiten plädierten dabei für ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen, denn der »Strom an Flüchtlingen« müsse unter Kontrolle bleiben, so die zentrale Forderung. Es könnten schlicht nicht alle Rumän:innen, die auswandern wollten, nach Österreich kommen, insbesondere nachdem das Land durch jene Flüchtlinge, die bereits dort waren, einer großen finanziellen Belastung ausgesetzt war.<sup>54</sup> Das österreichische Außenministerium plädierte dafür, die Asylwürdigkeit schon in Ungarn zu prüfen. Erst danach könne eine Weiterreise erfolgen. Für die ungarische Delegation stand der Wunsch nach finanziellen, aber auch administrativen Hilfen weiterhin im Vordergrund. Besonders für eine mögliche Integration in Ungarn sei beides essentiell, so die ungarische Seite. Der UNHCR war weiterhin bereit, sowohl finanziell als auch organisatorisch zu helfen, machte die Unterstützung jedoch von einer autonomen Beobachtermission in Ungarn abhängig. Diese hatte der UNHCR seit Beginn der Kontaktaufnahme gefordert, aber die Durchführung scheiterte zunächst.<sup>55</sup> Erst Anfang 1989 fand eine solche Mission statt – sie ebnete den Weg für das direkte Engagement des UNHCR in Ungarn und den Beitritt des Landes zur Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>56</sup>

#### 4. Die Einbindung Ungarns in den internationalen Flüchtlingsschutz 1989

Dass es schlussendlich zur Beobachtermission des UNHCR in Ungarn kam, lässt sich vor allem mit dem dringenden Wunsch der ungarischen Regierung nach finanzieller Entlastung erklären. Dass sie trotz anfänglicher Bedenken der Genfer Flüchtlingskonvention beitrug, war wiederum das Resultat diplomatischer Abwägungen. Der Beitritt zur Konvention wurde als einfachster Weg betrachtet, um das bilaterale Abkommen über die Rückführung rumänischer Staatsbürger:innen zu umgehen. Ein multilateraler Vertrag, der den Grundsatz der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement*) enthielt, wenn das Leben oder die Freiheit der betroffenen Person in Gefahr war, wog schwerer als ein zwischenstaatliches Abkommen. Zudem gewann Ungarn

53 Vgl. UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 1, 1987–1989, Note for the File, Mission to Vienna on 25 November 1988, 14.10.1988.

54 Originalzitat: »Dr. Kussbach referred to Austria's concern to keep the flow of refugees under control; not all Romanians seeking resettlement to a third country should come to Austria where there are already 16,000 refugees representing a great financial burden.« Ebd.

55 Vgl. ebd.

56 Vgl. Judit Tóth/Veronika Kaszás, Chronology 1988–1989, in: *Regio. Minorities, Politics, Society* 11 (2008), S. 146-157, hier S. 153.

durch die Ratifizierung international an Reputation.<sup>57</sup> Am 14. März 1989 wurden die Beitrittsdokumente bei der UNO in New York hinterlegt. Offiziell in Kraft trat die Genfer Flüchtlingskonvention in Ungarn am 12. Juni 1989. Die Sowjetunion wurde bereits im Vorfeld informiert und tolerierte den Schritt stillschweigend.<sup>58</sup>

Doch die ungarische Regierung handelte mit Einschränkungen. Möglichen internationalen Verpflichtungen, die über die Betreuung rumänischer Flüchtlinge hinausgingen, stand sie skeptisch gegenüber.<sup>59</sup> Dementsprechend trat Ungarn der Konvention gemäß dem geographischen Vorbehalt nach Artikel 1B bei. Völkerrechtliche Verpflichtungen ging Ungarn damit nur gegenüber Flüchtlingen aus Europa ein.<sup>60</sup>

Kurz nach der Annahme der Konvention begannen die Verhandlungen über die Eröffnung eines UNHCR-Büros in Budapest sowie über die konkreten administrativen und technischen Details der Hilfe.<sup>61</sup> Die Unterstützung seitens des UNHCR umfasste in der Folge die Mitfinanzierung sogenannter Einreisezentren (*Admission Centres*), in denen Flüchtlinge registriert wurden und eine erste Unterkunft erhielten, sowie die Kostenübernahme der medizinischen Versorgung. Zentralen Stellenwert räumte der UNHCR, wie es international und konkret aus Österreich gefordert wurde, zudem der Integration in Ungarn ein, um damit eine größere Fluchtbewegung Richtung »Westen« zu unterbinden.<sup>62</sup> Dieses Ziel wurde von der »westlichen« Staatengemeinschaft auch durchaus großzügig gefördert.<sup>63</sup> Als Reaktion auf einen Appell des UNHCR im Mai 1989 erhielt die Organisation rund 5,2 Millionen US-Dollar zur Betreuung von rumänischen Flüchtlingen in Ungarn.<sup>64</sup> Österreich gewährte 1989 Finanzmittel im Umfang von einer Million Schilling (heute rund 140.220 Euro), eine Summe, die angesichts der zentralen Forderung nach Verbleib der Flüchtlinge in Ungarn recht gering erscheint.<sup>65</sup>

Das regionale Büro des UNHCR in Budapest eröffnete im Oktober 1989.<sup>66</sup> Auch dieser Schritt wurde von Österreich begrüßt, weil man wiederum hoffte, ein starkes Engagement des UN-Flüchtlingshilfswerks werde die Integration in Ungarn nachhaltig

57 Vgl. Veronika Kaszás, *Transsylvania Refugees in Hungary between 1988–89. The Road from Denying the Existence of Refugees to Joining the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, Theses of PhD doctoral dissertation, Budapest 2013, S. 5; dies., *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 85-90; Oplatka, *Der erste Riss* (Anm. 16), S. 50f.

58 Vgl. Ungarn ist Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten, in: *Flüchtlinge*, Zeitschrift hg. vom UNHCR, Nr. 2/1989, S. 6; Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 90-92.

59 Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 89f.

60 Vgl. UNHCR Archives, 640/AUS Asylum-Austria 1986–1994, United Nations High Commissioner for Refugees, Regional Office Vienna, Stellungnahme des UNHCR zum Verfolgungsschutz für nicht-europäische Flüchtlinge in Ungarn, 25.3.1994.

61 Vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 90.

62 Vgl. *Mission Report: Hungary* (Anm. 13).

63 Vgl. Kaszás, *Diplomatic Way* (Anm. 7), S. 88f., S. 93.

64 Vgl. Jeff Crisp/Kerry Kutch, Ungarn. Ein Land setzt Zeichen, in: *Flüchtlinge*, Zeitschrift hg. vom UNHCR, Nr. 2/1990, S. 36.

65 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1989. Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik*, S. 423.

66 Vgl. Tóth/Kaszás, *Chronology* (Anm. 56), S. 157; Crisp/Kutch, *Ungarn* (Anm. 64).

fördern.<sup>67</sup> Doch im Schatten des Falls des »Eisernen Vorhangs« und der blutigen Revolution in Rumänien Ende 1989 verstärkte sich auch erneut die Fluchtbewegung in den »Westen« und nach Österreich.

## 5. Zwischen Hilfe und Ablehnung: Österreich und die rumänischen Flüchtlinge 1989/90

Am 2. Mai 1989 wurde auf Beschluss der ungarischen Regierung mit dem Abbau der technischen Grenzsperrn an der österreichisch-ungarischen Grenze begonnen.<sup>68</sup> Zwar wurde die Grenze weiter kontrolliert, das Fehlen der Sicherungsmaßnahmen erleichterte nun jedoch illegale Grenzübertritte, wie es die österreichische Bundesregierung bereits Anfang 1989 befürchtet hatte. Weiterhin beunruhigten die Behörden aber weniger die reinen Zahlen, auch wenn diese anstiegen, sondern dass kaum Aussichten auf Weiterreise bestanden.<sup>69</sup> Waren es 1988 noch 2.134 Ansuchen von Personen aus Rumänien bei insgesamt 15.790 Anträgen gewesen,<sup>70</sup> so lag der Anteil rumänischer Staatsbürger:innen 1989 bereits bei 7.932 von insgesamt 21.882 Asylanträgen.<sup>71</sup>

Mitte 1989 stand die Fluchtbewegung aus Rumänien allerdings noch nicht im Zentrum des öffentlichen Interesses. Vielmehr blickte Österreich zunächst auf das Schicksal von DDR-Bürger:innen, welche über die scheinbar offene Grenze zwischen Österreich und Ungarn in die Bundesrepublik Deutschland zu entkommen versuchten. Viele strandeten dabei im österreichischen Bundesland Burgenland und mussten dort versorgt werden.<sup>72</sup> Vor allem im Sommer 1989 überlagerten sich die Fluchtbewegungen aus Rumänien und der DDR sowohl in Ungarn als auch in Österreich, wobei die Reaktionen sich deutlich unterschieden.

Motiviert von Nachrichten über die politische Liberalisierung in Ungarn und den Abbau des »Eisernen Vorhangs« an der Grenze zu Österreich nutzten während der Sommermonate immer mehr DDR-Bürger:innen die Möglichkeit, zu Urlaubszwecken nach Ungarn zu fahren, um von dort aus in den »Westen« zu gelangen oder zumindest die weitere Entwicklung abzuwarten.<sup>73</sup> Als Reaktion auf das stark repressive

67 Vgl. Rumänienflüchtlinge allfällige Einschaltung des UNHCR (Anm. 29).

68 Vgl. Oplatka, *Der erste Riss* (Anm. 16), S. 87.

69 Kreisky-Archiv, Depositum Franz Vranitzky, Box: AM Skubiszewski Polen 1989, MP Adamec ČSSR 24.10.1989, MP Nemeth Ungarn 1989, MP Komarek ČSSR 1990, MP Modrow DDR 1990, Vorbereitungsmappe, Nemeth Miklos, Zusammentreffen mit dem Bundeskanzler, 13.2.1989.

70 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1988* (Anm. 32), S. 380.

71 Vgl. Bundespressedienst (Hg.), *Österreichisches Jahrbuch 1989*, S. 97.

72 Zur Flucht aus der DDR 1989 und zu den Auswirkungen auf Österreich siehe u.a. Maximilian Graf, *Die Welt blickt auf das Burgenland. 1989 – Die Grenze wird zum Abbild der Veränderung*, in: ders./Alexander Lass/Karlo Ruzicic-Kessler (Hg.), *Das Burgenland als internationale Grenzregion im 20. und 21. Jahrhundert*, Wien 2012, S. 135-179; Frank Wolff, *Die Mauergesellschaft. Kalter Krieg, Menschenrechte und die deutsch-deutsche Migration 1961–1989*, Berlin 2019, S. 843-903.

73 Vgl. Wolff, *Mauergesellschaft* (Anm. 72), S. 886.



DDR-Flüchtlinge überqueren anlässlich des »Paneuropäischen Picknicks« am alten Übergang auf der Landstraße zwischen Sankt Margarethen im Burgenland und der Sopronkőhida/Steinambrückl bei Sopron die Grenze von Ungarn nach Österreich.  
(brandstaetter images/Votava/Süddeutsche Zeitung Photo; 19. August 1989)

politische System und die sinkenden Lebensstandards kam es 1989 in der DDR zu Protesten, und die Ausreisebewegung verstärkte sich.<sup>74</sup> DDR-Bürger:innen, die es nach Ungarn schafften, profitierten nun von jenen Regelungen, welche die ungarische Regierung für die sich im Land aufhaltenden Rumän:innen erst kurz zuvor geschaffen hatte, auch wenn dies von der ungarischen Führung bei der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention nicht intendiert gewesen war. Doch mit Blick auf die internationale Reputation und die Verpflichtungen, die man mit dem Beitritt eingegangen war, war eine Abschiebung aus Ungarn in die DDR genauso unmöglich wie eine Rückführung nach Rumänien, auch wenn – wie im Falle Rumäniens – ein bilaterales Abkommen mit der DDR aus dem Jahr 1969 genau dies vorgesehen hätte. Deshalb gewährte die ungarische Regierung auch DDR-Bürger:innen einen sicheren Aufenthalt im Land. Wurden sie beim Versuch erwischt, illegal die Grenze zu passieren, wurden sie lediglich verwarnt.<sup>75</sup> Versuche der bundesdeutschen Regierung,

74 Vgl. Ilko-Sascha Kowalczyk, *Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR*, München 2009, S. 318-333.

75 Vgl. Wolff, *Mauergesellschaft* (Anm. 72), S. 875-881; Dok. 2: Gespräch des Außenministers Fischer mit dem ungarischen Außenminister Horn in Ost-Berlin, 31. August 1989, in: Heike Amos/Tim Geiger (Bearb.), *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess*, hg. im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin von Horst Möller u.a., Göttingen 2015, S. 75-79, hier S. 76.

DDR-Bürger:innen in Ungarn über die Kontakte zum UNHCR im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention als politische Flüchtlinge anerkennen zu lassen, scheiterten jedoch am Widerstand der Regierung in Budapest, welche die Angelegenheit als rein deutsch-deutsches Problem betrachtete.<sup>76</sup>

Zwar warteten die meisten DDR-Bürger:innen zunächst in Ungarn auf legale Ausreisemöglichkeiten, doch vor allem im August 1989 nahmen illegale Grenzübertritte nach Österreich deutlich zu, und eine Erstversorgung an der Grenze wurde notwendig.<sup>77</sup> Dass dabei gleichzeitig auch Bürger:innen aus Rumänien verstärkt nach Österreich kamen, blieb sowohl dem Roten Kreuz, das die Betreuung der DDR-Flüchtlinge im Burgenland organisierte, als auch der österreichischen Polizei respektive dem Innenministerium nicht verborgen.<sup>78</sup> So kamen beispielsweise im Zuge des »Paneuropäischen Picknicks« bei der österreichischen Gemeinde Sankt Margarethen und dem ungarischen Ort Sopron, das in der heutigen Erinnerung untrennbar mit der Fluchtbewegung aus der DDR verbunden ist,<sup>79</sup> vereinzelt Rumän:innen nach Österreich.<sup>80</sup> In den grenznahen burgenländischen Gemeinden war deutlich zu merken, dass nicht nur DDR-Bürger:innen die Flucht wagten und die Grenze nach Österreich überquerten. Im Vergleich zu DDR-Bürger:innen erhielten Geflüchtete aus Rumänien jedoch keine organisierte Unterstützung von Seiten Österreichs. Wenn ihnen geholfen wurde, so war dies einer engagierten Dorfgemeinschaft zu verdanken, etwa in der Gemeinde Deutschkreutz.<sup>81</sup> Und obwohl der Fokus der Berichterstattung im Sommer 1989 eindeutig bei der Fluchtbewegung aus der DDR lag, fragten sich lokale Zeitungen auch, wie viele Osteuropäer:innen von der Ausreisebewegung aus der DDR zur eigenen Flucht ermutigt würden und auf dieser Welle »mitschwimmen« wollten.<sup>82</sup> Die Sympathien der Bevölkerung und der Politik galten den Flüchtenden aus der DDR, da hier keine Zweifel bestanden, dass sie alle in die Bundesrepublik Deutschland weiterreisen und dort Aufnahme finden würden. Bei Personen aus Rumänien oder anderen »osteuropäischen« Ländern wurde ein längerer Aufenthalt in Österreich befürchtet und deshalb ablehnend reagiert.<sup>83</sup>

76 UNHCR Archives, 100.HUN.GDR, Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Refugees from the German Democratic Republic in Hungary, 1989, Note for the File, 20.7.1989; Dok. 1: Vermerk des stellvertretenden Referatsleiters 513, Mulack, 7. Juli 1989, in: Amos/Geiger, *Einheit* (Anm. 75), S. 73f.; Wolff, *Mauergesellschaft* (Anm. 72), S. 879.

77 Vgl. Wolff, *Mauergesellschaft* (Anm. 72), S. 886.

78 ÖStA, AdR, BMI, Gruppe B, 1322, GZ. 1322/14-11/5/89, Flüchtlingssituation im LGK-Bereich, 5.9.1989; Burgenland. Rotes Kreuz betreut DDR-Flüchtlinge, in: *Das Rote Kreuz. Offizielles Organ des Roten Kreuz* Nr. 6/1989, S. 10.

79 Siehe Stefan Karner/Philipp Lesiak (Hg.), *Der erste Stein in der Berliner Mauer. Das Paneuropäische Picknick 1989*, Wien 2019.

80 Die Regionalzeitung »Burgenland Woche« sprach von rund 12 Personen; vgl. Fast wie '56. Die Welt schaut auf uns, in: *BF – Die Burgenland Woche*, 23.8.1989, S. 1-4, hier S. 4.

81 Vgl. Der »doppelte Deutschkreutzer«, in: *BF – Die Burgenland Woche*, 30.8.1989, S. 3.

82 Hut ab vor unseren Nachbarn!, in: *BF – Die Burgenland Woche*, 13.9.1989, S. 2f.; vgl. Graf, Die Welt blickt auf das Burgenland (Anm. 72), S. 170.

83 Knoll, *Flucht* (Anm. 7), S. 53f.; Maximilian Graf, Das Paneuropäische Picknick im Kontext, in: Karner/Lesiak, *Der erste Stein* (Anm. 79), S. 33-59, hier S. 52.



Die ungleiche Verteilung der Sympathien zeigte sich nicht zuletzt in den Maßnahmen des österreichischen Innenministeriums. Neben dem Fehlen einer koordinierten Hilfe wurden auch Aufenthaltstitel deutlich restriktiver als bei DDR-Bürger:innen vergeben. Rumän:innen, die über eine gültige Aufenthaltsgenehmigung für Ungarn verfügten, wurden von der Fremdenpolizei nach Ungarn ausgewiesen. DDR-Bürger:innen hingegen wurden, obwohl auch ihr Aufenthalt in Ungarn gesichert war, an die bundesdeutsche Botschaft überstellt, welche hierfür die Kosten übernahm.<sup>84</sup> Ebenso achtete die österreichische Grenzpolizei bei der koordinierten Ausreise von DDR-Bürger:innen aus Ungarn und Österreich seit dem 11. September 1989, die nach bilateralen Absprachen zwischen den Regierungen in Bonn und Budapest unter österreichischer Zustimmung zustande kam, genau darauf, dass wirklich nur DDR-Bürger:innen, für welche das Abkommen galt, diese Möglichkeit der Grenzöffnung nutzten.<sup>85</sup>

In einen größeren medialen und politischen Fokus rückte die Fluchtbewegung aus Rumänien dann Ende 1989, als die Nachrichten und Bilder über die landesweiten Proteste und den Sturz des Ceaușescu-Regimes in Österreich breit rezipiert wurden. Eine Welle der Solidarität entstand und zeigte sich in einer erhöhten Spendenbereitschaft für die Bevölkerung in Rumänien. Hilfstransporte mit Lebensmitteln, medizinischen Produkten und Hygieneartikeln wurden von Organisationen wie Caritas, Volkshilfe und Rotes Kreuz durchgeführt.<sup>86</sup> Die österreichische Regierung stellte zur Unterstützung des Landes 20 Millionen Schilling (heute rund 2,8 Millionen Euro) zur Verfügung.<sup>87</sup> Erneut kam es als Folge der blutigen rumänischen Revolution zu einem Anstieg der Asylanträge in Österreich, eine Entwicklung, die aufgrund der mangelnden Weiterreisemöglichkeiten dort nach wie vor mit Sorge beobachtet wurde. 1990 suchten 12.199 Personen aus Rumänien bei insgesamt 22.789 Anträgen um Asyl in Österreich an.<sup>88</sup>

Um der Ausreisebewegung entgegenzuwirken und damit die Belastungen für Österreich zu verringern, setzte die Bundesregierung auf die »Hilfe vor Ort«. Über Hilfsleistungen in Rumänien sollten dortige Fluchtbestrebungen reduziert werden.<sup>89</sup> Diese Hoffnung teilte die Regierung mit nicht wenigen Stimmen aus der österreichischen Bevölkerung, welche den Hilfslieferungen nach Rumänien gegenüber der Betreuung von Flüchtlingen in Österreich den Vorzug gaben. Der Karikaturist Gerhard Haderer brachte diesen Widerspruch zwischen Spenden- und Aufnahmebereitschaft auf den Punkt, als er in einer satirischen Zeichnung ein Ehepaar abbildete, das mit der Waffe in der Hand argwöhnisch auf läutende Flüchtlinge schaute, während gleichzeitig Pakete mit Hilfsgütern für Rumänien auf dem Tisch lagen.

84 Vgl. ÖStA, AdR, BMI, Gruppe B, 1322, GZ. 1322/11-II/5/89 Flüchtlingssituation im LGK-Bereich, Meldung, 24.8.1989.

85 Vgl. Oplatka, *Der erste Riss* (Anm. 16), S. 231.

86 Vgl. Zierer, *Politische Flüchtlinge* (Anm. 7), S. 66.

87 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Rumänien 176, Kt. 41, Zl. 176.03.00/29-II.3/90, 131. Sitzung des Ministerrates am 9.1.1990.

88 Vgl. Bundespressedienst (Hg.), *Österreichisches Jahrbuch 1990*, S. 133.

89 BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1989* (Anm. 65), S. 430.



»An die armen Teufel in Rumänien«: »[...] aber kauft Euch nicht wieder Alkohol od. Zigaretten, auch keine Pornoheftln [...]«

Karikatur zum Artikel »Flüchtlinge. Kein Land in Sicht«, in: profil, 19.3.1990, S. 16f. (im Original farbig)  
(© Gerhard Haderer; mit freundlicher Erlaubnis)

Wie sehr sich die öffentliche Meinung gegenüber Flüchtlingen auf die Regierungsarbeit auswirkte, verdeutlicht eine Aussage des damaligen österreichischen Außenminister Alois Mock (ÖVP) bei einem Treffen des Europarates im März 1990. Es brauche in der Politik nun mal die »Zustimmung der Österreicher (Anm. der Bevölkerung). Und die Österreicher haben sich Jahrzehnte hindurch sehr großzügig gezeigt«, betonte Mock mit Blick auf frühere Fluchtbewegungen. Jetzt müsse diese Praxis aber enden, denn »wir sind ja nicht verantwortlich dafür, daß dort 40 Jahre lang ein kommunistisches Regime geherrscht hat und eine furchtbare Erbschaft hinterläßt«, so der Minister.<sup>90</sup>

Die Ablehnung einer Aufnahme von Rumän:innen in Österreich speiste sich vorrangig aus dem Wunsch, dass nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft die Bevölkerung nicht mehr flüchten, sondern das eigene Land wieder aufbauen sollte.<sup>91</sup> Diese Sicht verknüpfte sich mit der in Westeuropa grassierenden Angst vor

90 ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 64, GZ. 502.12.00/13-II.10/90, Pressekonferenz von Außenminister Alois Mock, Thema: Ao. Ministerkonferenz des ER in Lissabon und die Flüchtlingsproblematik, 19.3.1990.

91 Vgl. Zierer, *Politische Flüchtlinge* (Anm. 7), S. 67-69.



Die Geschichte des 20. Jahrhunderts als lokales Argument: »WIR HABEN GENUG GELITTEN!« Demonstration in Kaisersteinbruch gegen die Unterbringung von Rumänen in der Uchatius-Kaserne, März 1990 (Burgenländisches Landesarchiv, BF-Fotosammlung, Sign. 6589 BF)

einer »Massenmigration« aus dem »Osten«, nachdem der »Eiserne Vorhang« Geschichte war.<sup>92</sup> Die Diskussion polarisierte zwischen Gegner:innen und Fürsprecher:innen der Aufnahme von Flüchtlingen; sie war mitunter von fremdenfeindlichen und rassistischen Ressentiments geprägt. Flüchtlinge aus Rumänien wurden als »Wirtschaftsflüchtlinge«, »Sicherheitsrisiko«, feindliche Agenten oder Bedrohung für den Arbeitsmarkt wahrgenommen. Dass Rumän:innen dabei nicht selten mit den seit Jahrzehnten in Österreich von Vorurteilen verfolgten Roma/Rom\*nja gleichgesetzt wurden, trug zur massiven Ablehnung das Übrige bei.<sup>93</sup>

Den Höhepunkt erreichte die Kontroverse im März 1990, als auch auf der Straße gegen die Aufnahme von Flüchtlingen demonstriert wurde. Dabei geriet insbesondere die kleine burgenländische Gemeinde Kaisersteinbruch in den öffentlichen Fokus, wo gegen die Unterbringung von 800 rumänischen Asylbewerbern in einer örtlichen

92 Gatrell, *Unsettling of Europe* (Anm. 6), S. 271-287; Zahra, *Great Departure* (Anm. 36), S. 270-273.

93 Matouschek/Wodak, »Rumänen, Roma...« (Anm. 7), S. 214f.; Bernd Matouschek/Ruth Wodak/Franz Januscheck, *Notwendige Maßnahmen gegen Fremde? Genese und Formen von rassistischen Diskursen der Differenz*, Wien 1995, S. 187-197; Flüchtlinge. Kein Land in Sicht, in: *profil*, 19.3.1990, S. 16-19, hier S. 18.

Kaserne des Bundesheeres protestiert wurde.<sup>94</sup> Da ausschließlich Männer in der Kaserne beherbergt werden sollten, galten zahlreiche Bedenken der Sicherheit von Frauen und Kindern im Ort. Zudem wurde eine übermäßige Belastung für die Region und den lokalen Arbeitsmarkt befürchtet. In der Kritik stand das Innenministerium, das ohne Absprache mit der Bevölkerung den 200 Dorfbewohner:innen 800 Flüchtlinge gegenübergestellt habe.<sup>95</sup>

Die Ängste und Einwände der lokalen Bevölkerung wurden bald von der rechts-populistischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) und rechtsradikalen bzw. neonazistischen Gruppen missbraucht, um noch viel deutlicher Stimmung gegen Zuwanderer zu machen.<sup>96</sup> Am Höhepunkt der Proteste kam es sogar zu einer Blockade der örtlichen Bundesstraße.<sup>97</sup> Eine Einigung konnte erst nach Einschaltung des burgenländischen Landeshauptmanns Hans Sipötz (SPÖ), des Innenministers Löschnak (SPÖ) und des Bundespräsidenten Kurt Waldheim erzielt werden. Das Innenministerium verzichtete schlussendlich auf eine Unterbringung im Ort, nachdem sich lokale Bürgermeister bereit erklärt hatten, sich an der Suche nach Alternativen zu beteiligen.<sup>98</sup>

Die mangelnde Unterstützung seitens der Bundesländer und Gemeinden stieß nämlich wiederum im Innenministerium auf Kritik. Besonders die westlich gelegenen Bundesländer wie Tirol, Oberösterreich oder Kärnten hatten kaum Interesse gezeigt, sich an der Aufnahme von Flüchtlingen zu beteiligen. Ein verbreitetes Argument war, dass eine vermehrte Aufnahme den Tourismus stören würde.<sup>99</sup> Der oberösterreichische Landeshauptmann Josef Ratzénböck (ÖVP) trieb die Vorbehalte auf die Spitze, als er sagte, es handle sich bei rumänischen Flüchtlingen »um Leute, denen man die Abstammung eindeutig ansieht, und man fürchtet dadurch Rückgänge im Fremdenverkehr«. <sup>100</sup> Getrieben von der ablehnenden Haltung der Bevölkerung, aber auch vom eigenen Anspruch, kein Aufnahmeland für Flüchtlinge zu werden, bereitete die österreichische Bundesregierung daraufhin Maßnahmen vor, welche die Einreise von Rumän:innen erschweren und das Asylrecht beschränken sollten.

94 Siehe auch den ORF-Bericht zum Jahresrückblick 1990 am 28.12.1990: »Ansturm« aus dem Osten, URL: <<https://tvthek.orf.at/history/Burgenland/13557893/Ansturm-aus-dem-Osten/13967604>>.

95 Ulla Kremsmayer, Ein Dorf macht dicht. Die Bürger von Kaisersteinbruch haben ihre eigenen Vorstellungen von Rumänien-Hilfe, in: *profil*, 12.3.1990, S. 74-75; Massive Proteste aus Angst vor der Invasion, in: *BF – Die Burgenland Woche*, 7.3.1990, S. 9.

96 Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ. 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch, Errichtung eines GP – Demos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, Flugblatt Bürgerinitiative Gerd Honsik; Kremsmayer, Ein Dorf macht dicht (Anm. 95).

97 Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ. 1223/90, LAGER Kaisersteinbruch, Errichtung eines GP – Demos aus Anlass der beabsichtigten Errichtung, Aktenvermerk Gendarmerieposten Bruckneudorf, GZP-88/90, Bruckneudorf, 8.3.1990.

98 Vgl. Hubert Speckner, *Von drüben... Die Flüchtlingshilfe des Österreichischen Bundesheeres in den Jahren 1956 bis 1999*, Wien 2006, S. 43-50; Knoll, *Flucht* (Anm. 7), S. 55-57.

99 Vgl. Flüchtlinge. Kein Land in Sicht (Anm. 93).

100 Josef Ratzénböck im »Standard«, 10.3.1990; zit. nach Matouschek/Wodak/Januschek, *Notwendige Maßnahmen gegen Fremde?* (Anm. 93), S. 57.



Grenzübergang in Nickelsdorf, 14. März 1990, kurz vor Wiedereinführung der Visumpflicht für rumänische Staatsbürger:innen  
(picture-alliance/Ulrich Schnarr/APA-Archiv/picturedesk.com)

## 6. Der Weg zu einem restriktiveren Asylgesetz

Als ersten Schritt kündigte die österreichische Bundesregierung am 15. März 1990 das Abkommen über visumsfreien Reiseverkehr mit Rumänien auf.<sup>101</sup> Zur Begründung nannte die Bundesregierung die begrenzten Unterbringungskapazitäten in Kombination mit der Liberalisierung der Ausreisemöglichkeiten aus Rumänien nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft; die Folge seien massive Steigerungen bei den Asylanträgen.<sup>102</sup> Um einen weiteren Anstieg der Einreisen nach Österreich kurz vor Inkrafttreten der Verordnung zu verhindern, verhängte das Innenministerium per Erlass eine 5.000-Schilling-Einreisesperre (heute ca. 680 Euro).<sup>103</sup> Dies bedeutete, rumänische Staatsbürger:innen mussten bei der Einreise den Besitz von 5.000 Schilling vorweisen können, was für viele unmöglich war, oder über ein Einreisevisum in ein anderes Land verfügen.<sup>104</sup> Die Regelung fußte auf dem Gerücht, dass rund

101 Vgl. 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (Anm. 1).

102 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1990. Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik*, S. 424f.

103 Vgl. ÖStA, AdR, BMAA, Sektion II. pol., 1990, Kt. 58, GZ. 502.01.25/13-II.3/90, Neuer Missionschef an der ÖB Bukarest, Informationsmappe, 29.8.1990.

104 Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ. 1303/90, Einsatz 14.3.–16.9.1990 in Nickelsdorf, rum. Stang. Illegale Einreisen aus Ungarn, Dienstverrichtung an der Staatsgrenze, GZ. 1303/1-2/90.

35.000 Rumän:innen in Ungarn auf die Weiterreise nach Österreich warten würden.<sup>105</sup> Der befürchtete Ansturm blieb jedoch aus. Ob dies auf die Ankündigung des Innenministeriums zurückzuführen war oder ob es sich eben um ein bloßes Gerücht gehandelt hatte, ist nicht mehr zu klären. Jedenfalls konnten die verstärkten Kontrollen an einem der Hauptgrenzübergänge zwischen Ungarn und Österreich, in Nickelsdorf, wenige Tage nach Inkrafttreten wieder eingestellt werden.<sup>106</sup>

Weiterhin kamen die meisten Personen ohnedies illegal nach Österreich, da sie nicht über die nötigen Papiere verfügten, um in Budapest ein Visum beantragen zu können, oder nicht genug Geld hatten. Nach Angaben des Außenministeriums gelangten im August 1990 um die 150 bis 200 Personen täglich illegal über die österreichisch-ungarische Grenze ins Land.<sup>107</sup> Um dies zu unterbinden, beschloss die Bundesregierung den Einsatz des Bundesheeres, welcher laut einem Bericht des Österreichischen Rundfunks (ORF) von der lokalen Bevölkerung positiv aufgenommen wurde.<sup>108</sup> Die neue Maßnahme verringerte zwar die Zahl der illegalen Übertritte, verschärfte jedoch gleichzeitig die Situation in Ungarn, wo sich immer noch zahlreiche rumänische Staatsbürger:innen aufhielten oder dorthin aufgrund der 1990 weiterhin angespannten Lage in Rumänien flüchteten, was den Einsatz des UNHCR in Ungarn verlängerte.<sup>109</sup> Dass damit deutlich mehr Personen im Land blieben und die internationale Staatengemeinschaft kaum Rumän:innen aufnahm, förderte in der ungarischen Bevölkerung zusammen mit steigenden Arbeitslosenzahlen in den frühen 1990er-Jahren wiederum eine ablehnende Haltung gegenüber Geflüchteten – auch den Angehörigen der ungarischen Minderheit in Rumänien.<sup>110</sup> Wie die Wiedereinführung von Visumpflichten zeigt auch der Einsatz des Bundesheeres, dass mit dem Fall des »Eisernen Vorhangs«, der jahrzehntelang als Bollwerk gegen die »Ost-West«-Migration gedient hatte, nun der »Westen« einen strengen Grenzschutz übernahm. Dabei wurden bereits am Beginn der 1990er-Jahre die nationalen Interessen einer Abwehr von Asylbewerber:innen vor eine europäische Solidarität gestellt.

Auf die österreichische Asyl- und Flüchtlingspolitik der kommenden Jahre wirkten sich vor allem zwei Gesetzesänderungen aus, die als Folge der ablehnenden Haltung gegenüber rumänischen Flüchtlingen beschlossen wurden: die Verschärfung des Pass-, Grenzkontroll- und Fremdenpolizeigesetzes und die Novellierung des Asylgesetzes.<sup>111</sup>

105 Andy Kaltenbrunner/Christian Skalnik, Franzens Frust, in: *profil*, 26.3.1990, S. 14-15.

106 Vgl. Landespolizeidirektion Burgenland, GZ. 1303/90, Einsatz 14.3.–16.9.1990 in Nickelsdorf, GZ. 1303/1-2/90, verstärkte Grenzüberwachung – Einstellung, 20.3.1990.

107 Vgl. Neuer Missionschef an der ÖB Bukarest (Anm. 103).

108 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1990* (Anm. 102), S. 427; ORF-Bericht »Ansturm« aus dem Osten (Anm. 94).

109 Vgl. Mihok, Flüchtlinge aus Rumänien (Anm. 17), S. 671; UNHCR Archives, 100.HUN.ROM Refugee Situations, Special Groups of Refugees, Romanian Refugees in Hungary, Vol. 2, 1989–1990, Note for the file, High Commissioner's Meeting with the Permanent Representative of Hungary, Ambassador I. Varga, 8.2.1990.

110 Vgl. Mihok, Flüchtlinge aus Rumänien (Anm. 17), S. 669; Kelemen, Refugees and the »Other Hungary« (Anm. 7), S. 508f.

111 Vgl. Volf, Der politische Flüchtling (Anm. 7), S. 432f.

Die Abänderung des Pass-, Grenzkontroll- und Fremdenpolizeigesetzes sowie der Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen wurde am 14. März 1990 im Parlament verabschiedet. Mit der Maßnahme sollten, wie eingangs schon erwähnt, in erster Linie illegale Grenzübertritte und das »Schlepperunwesen« bekämpft werden.<sup>112</sup> Die Novellierung schuf einen deutlich strengeren gesetzlichen Rahmen, um Personen, die illegal ins Land kamen, rasch wieder ausweisen zu können. Unzulässig blieb es weiterhin, Personen abzuschieben, wenn dies ihr Leben gefährden würde.<sup>113</sup> Abschiebungen nach Rumänien waren der österreichischen Regierung zufolge jedoch möglich, da nach dem Ende des Ceausescu-Regimes keine Gefahr für Leib und Leben mehr bestehe.<sup>114</sup> Diese Rechtsauffassung wurde mit Blick auf die blutige Niederschlagung regierungskritischer Proteste in Rumänien im Jahr 1990<sup>115</sup> von Seiten zivilgesellschaftlicher Komitees, Aktivist:innen und Hilfsorganisationen, aber auch von der oppositionellen Partei Die Grünen scharf kritisiert.<sup>116</sup>

Ein neues Asylgesetz trat schließlich 1992 in Kraft.<sup>117</sup> Es war weitaus umfangreicher und restriktiver als das vorherige aus dem Jahr 1968, welches in erster Linie ein Durchführungsgesetz der Genfer Flüchtlingskonvention gewesen war.<sup>118</sup> Das Asylgesetz von 1992 enthielt nun unter anderem eine »Drittlandsklausel«, mit der geregelt wurde, dass Flüchtlinge kein Asyl erhielten, wenn sie »bereits in einem anderen Staat vor Verfolgung sicher« waren (§2, Abs. 2, 2.).<sup>119</sup> Nach Auffassung der Bundesregierung war Österreich nach dem Fall des »Eisernen Vorhangs« ausschließlich von sicheren Staaten umgeben. Zudem wurden mit dem Gesetz beschleunigte Asylverfahren, wie sie bei rumänischen Staatsbürger:innen bereits angewendet wurden, nun auch gesetzlich verankert, und es wurde eine eigene erstinstanzliche Asylbehörde geschaffen.<sup>120</sup> Kritiker:innen des neuen Gesetzes, etwa Asylrechtsexpert:innen, zivilgesellschaftliche Initiativen oder NGOs, bemängelten öffentlich, dass die Verfahrensbeschleunigungen auf eine Reduzierung der Zahl der Zuwander:innen zielten und das Gesetz in erster Linie der Abschreckung diene.<sup>121</sup> Mit den Verschärfungen war Österreich jedoch nicht allein. So wurde auch in Deutschland

112 Vgl. 133. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (Anm. 1).

113 Wie Anm. 2.

114 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1990* (Anm. 102), S. 427.

115 Vgl. Hitchens, *Concise History* (Anm. 9), S. 295.

116 Stenographisches Protokoll, 3. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XVIII. Gesetzgebungsperiode, 22.11.1990, S. 87; Herbert Langthaler, *Asylland Österreich ... und raus bist du!*, in: Initiative Minderheiten, o.D. (2018), URL: <<https://initiative.minderheiten.at/wordpress/index.php/2019/05/asyl/>>.

117 Vgl. BGBl. 8/1992, Asylgesetz 1991.

118 Vgl. BGBl. 126/1968, Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

119 Wie Anm. 117.

120 Vgl. BMAA, *Außenpolitischer Bericht 1991. Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik*, S. 445.

121 Vgl. Josef Rohrböck, *Asylpolitik und Asylgesetz in Österreich*, in: Karl Althaler/Andrea Hohenwarter (Hg.), *Torschluss. Wanderungsbewegungen in Europa*, Wien 1992, S. 84-99; International Helsinki Federation of Human Rights/Österreichisches Helsinki-Komitee, *Asylland Österreich: Zutritt verboten?*, Wien 1990.

angesichts steigender Zahlen von Asylbewerber:innen und einer aufgeheizten Diskussion um angeblichen »Asylmissbrauch« 1992 eine Neuregelung des Asylrechts auf den Weg gebracht und der sogenannte Asylkompromiss beschlossen.<sup>122</sup>

## 7. Resümee

Als im Oktober 2022 in der kleinen Gemeinde St. Georgen im Attergau im Bundesland Oberösterreich der Bürgermeister und die lokale Bevölkerung gegen die Unterbringung von Flüchtlingen in Zelten am Gelände der Erstaufnahmestelle Thalham demonstrierten, war die Aufregung in Österreich groß. Das Bundesinnenministerium könne nicht einfach ohne Rücksprache mit der Bevölkerung noch mehr Flüchtlinge in der Gemeinde einquartieren. Der Ort sei »weder ausländerfeindlich noch rechtsgerichtet«, betonte der Bürgermeister, »aber jetzt ist es genug, jetzt ist es zu viel«. Besonders störte er sich am Umstand, dass fast nur junge Männer kämen, was »mit Angst aufgenommen« werde. Man Sorge sich vor allem um die Sicherheit von Frauen und Kindern. Als Protestaktion stand auch die Blockade einer Autobahnauffahrt im Raum.<sup>123</sup>



»Für Menschlichkeit und Gerechtigkeit«? Der Protestzug gegen die Aufnahme von Flüchtlingen in St. Georgen im Attergau vom 26. Oktober 2022 setzte auf eine Umwertung von Begriffen, die allgemein mit einer liberalen Asylpolitik assoziiert werden.

(picture-alliance/Daniel Scharinger/APA/picturedesk.com)

<sup>122</sup> Vgl. Patrice G. Poutrus, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019.

<sup>123</sup> Irene Brickner/Markus Rohrhofer, Warum der Zeltstreit eskaliert, in: *Standard*, 18.10.2022, S. 2.



Über 30 Jahre nach den Diskussionen um rumänische Flüchtlinge zeigen die Aufregungen in der Gemeinde St. Georgen (und nicht nur dort), dass sich die Diskussionen um Flucht und Migration in Österreich kaum verändert haben. Flüchtlinge werden immer noch in erster Linie als Sicherheitsrisiko wahrgenommen und dienen als Spielball bei den Auseinandersetzungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Asylfragen. Dass die Abwehr von Asylbewerber:innen bzw. von deren Einreise heute wie damals ein zentraler Teil der politischen Agenda ist, unterstrich einmal mehr Österreichs Veto gegen die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens in den Schengen-Raum im Dezember 2022. Der amtierende Bundeskanzler Karl Nehammer (ÖVP) und Innenminister Gerhard Karner (ÖVP) rechtfertigten diese Haltung mit den hohen Asylzahlen und den steigenden illegalen Grenzübertritten. Beidem könne nur auf europäischer Ebene mit einem effektiveren Schutz der Außengrenzen begegnet werden, so die Argumentation der Politiker.<sup>124</sup>

Dennoch: Ein Blick auf aktuelle Diskussionen um Flucht und Migration in Österreich und Europa vermittelt oft den Eindruck, als ob es sich um ein gänzlich neues Phänomen handeln würde und die Strategien und Argumente zur Verringerung illegaler Einreisen und zur Reduktion von Asylzahlen noch nie zuvor aufgekommen seien. Gerade in Österreich geht dieses Negieren vergangener Diskurse oft mit einer Idealisierung der eigenen Asylpolitik zur Zeit des Kalten Krieges einher. Dabei neigt die Öffentlichkeit wie die Politik dazu, jene Phase als einen Zeitraum darzustellen, in dem Flüchtlinge (vorzugsweise aus Europa) deutlich großzügiger Aufnahme gefunden hätten als heute. Dass jedoch die österreichische Asylpolitik bereits seit Beginn der 1980er-Jahre eine Reduzierung des Zuzuges anstrebte und hierbei auf die internationale Zusammenarbeit respektive Auslagerung von Verantwortung setzte – im Falle der Fluchtbewegung aus Rumänien auf den UNHCR und auf Ungarn –, gerät oft in Vergessenheit. Bereits zuvor zielte die Flüchtlingspolitik des Landes in erster Linie auf eine temporäre Versorgung und den Transit ab. Als dauerhafte neue Heimat für Geflüchtete sah sich Österreich nie. Damit sind auch die Anfang der 1990er-Jahre beschlossenen Verschärfungen der österreichischen Asyl- und Flüchtlingspolitik als Teil einer längerfristigen Entwicklung zu verstehen, welche spätestens Anfang der 1980er-Jahre und seit dem Rückgang der internationalen Aufnahmebereitschaft an Bedeutung gewann.

Der eine oder die andere mag einwenden, dass die Zahlen von Asylsuchenden damals und heute in völlig anderen Größenordnungen liegen. Richtet man den Blick nur auf die reinen Zahlen, so lässt sich fragen: Warum die Aufregung in der Zeit um 1990? Doch damit zeigt das Beispiel der Fluchtbewegung aus Rumänien einen weiteren wichtigen Aspekt des Diskurses um Flucht und Migration: Politische Stimmungen lassen sich nicht einfach auf Zahlen reduzieren. Meist ist es der Kontext – im Falle der Flüchtlinge aus Rumänien die Angst vor einer globalen Fluchtbewegung,

124 Kroatien tritt Schengen-Raum bei, Bulgarien und Rumänien von Österreich blockiert, in: *Standard*, 8.12.2022 (online); siehe auch Thomas Mayer u.a., Ein Njet mit Folgen, in: *Standard*, 17.12.2022, S. 2-5.

eben einer »Völkerwanderung«, wie es zeitgenössisch hieß –, welche einem bestimmten Diskurs politisches Gewicht verleiht. In Österreich bereitete dies restriktiven Maßnahmen für die kommenden Jahrzehnte den Weg.

Aber auch auf Ungarn wirkte sich die Fluchtbewegung maßgeblich aus, band sie das Land doch bereits 1989, in der Endphase der kommunistischen Herrschaft, mit dem Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention in das System des internationalen Flüchtlingsschutzes ein. Allerdings war schon dieser Beitritt von Vorbehalten gekennzeichnet. So wandte Ungarn die Konvention nur auf Flüchtlinge aus Europa an. Sie diente in erster Linie dazu, ethnische Ungar:innen unter den rumänischen Flüchtlingen zu schützen.

Wie genau sich die beschriebenen Veränderungen auf die weitere Asylpolitik Österreichs und Ungarns seit den 1990er-Jahren auswirkten, muss an anderer Stelle erforscht werden.<sup>125</sup> Deutlich zeigt das Beispiel der Fluchtbewegung aus Rumänien jedoch: Die Grundlagen einer auf Abschreckung basierenden europäischen Asylpolitik reichen in den Kalten Krieg zurück.

**Dr. Sarah Knoll**

Universität Graz | Institut für Geschichte

Attemsgasse 8/II | A-8010 Graz

E-Mail: sarah.knoll@uni-graz.at

---

125 Für Österreich siehe kürzlich Judith Welz, In the Service of Deportation. The Development of Detention and Other Forms of Movement Restrictions in Austrian Asylum System from 1990 to 2020, in: *zeitgeschichte* 49 (2022), S. 389-423. Innerhalb des Horizon-2020-Projekts »Protect. The Right to International Protection« forschen Frank Caestecker und Eva Ecker (beide Universität Ghent) zur institutionellen Architektur der Asylvergabe in Europa, u.a. am Beispiel Österreich. Die ersten Ergebnisse sind online abrufbar: Frank Caestecker/Eva Ecker, The Right to International Protection. Institutional Architectures of Political Asylum in Europe (Part I, 1970–1992), Working Paper, 14.12.2022, URL: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.7437875>>; dies., The Right to International Protection. Institutional Architectures Historical Analysis in Selected EU Countries (Part II, until 2018), Working Paper, 11.1.2023, URL: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.7525600>>.