

Konfliktregelung durch Identitätspolitik. Internationale Konfliktmediation durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE

Nach dem Systemumsturz des Jahres 1989 entstand in Siebenbürgen zwischen Rumänen und ethnischen Ungarn innerhalb weniger Monate eine interethnische Krisensituation. Die anfänglichen Hoffnungen nach Kooperation, die sich auf die wesentliche Rolle der Ungarn beim Sturz Ceaușescus gründeten, wurden damit zerschlagen. Die Krise manifestierte sich schließlich an zwei Hauptkonfliktlinien: (1) der Forderung nach Gewährung umfassender Autonomierechte für die Magyaren und (2) des Ausbaus bzw. der Wiedergründung ungarischer Bildungsinstitutionen. Die Ansprüche des Ungarnverbandes RMDSZ spalteten unter dem Vorwurf des Irredentismus und Separatismus die rumänische Gesellschaft in zwei Lager unvereinbarer Radikalpositionen. Diese Polarisierung wurde gestärkt durch alte historische Muster und die Instrumentalisierung von ethnisch exklusiven, außerordentlich stabilen Identitätskonstrukten durch politische Eliten beider Seiten. Den Höhepunkt der Krise bildeten die Jahre zwischen 1994 und 1996, in denen die radikalen Vertreter bei beiden Volksgruppen politikbestimmend waren.

In dieser Situation intervenierte der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE, dessen Aufgabe es ist, als krisenpräventives Instrument frühzeitig Gefahren im Zusammenhang mit Minderheiten zu erkennen und mittels nichtöffentlicher, präventiver Diplomatie zu entschärfen. Der erste Amtsträger, Max van der Stoel, entwickelte trotz seiner illusionsfreien Herangehensweise eine idealistische Dimension des Mandats, die in Richtung eines Wandels gesellschaftlicher Identitätskonstruktionen zielte und dadurch zur Nachhaltigkeit einer Konfliktregulierung ebenso beitragen sollte wie zur Konsolidierung der pluralistischen Demokratie.

Im Laufe seiner Arbeit kristallisierte sich die Bildungspolitik als Schlüsselsektor für die Identität der Magyaren und die Regulierung des Konflikts heraus. Insbesondere gilt dies für die Forderung nach Wiedergründung der in den Jahren nach 1959 sukzessive zwangsaufgelösten ungarischen Bolyai-Universität. Hierfür sind mehrere Gründe anzuführen: (1) Für die Nachhaltigkeit der Konfliktregulierung erweist sich die Bildungspolitik deshalb als entscheidend, da über Sozialisationsprozesse in den Bildungsinstitutionen die basalen, vorkognitiven Grundlagen, Werte und Normen des Staates und seiner Gesellschaft gelegt werden. Die Ideale einer Kultur und die Realitätsperzeptionen ihrer Angehörigen werden hier implementiert und internalisiert. Erziehungsinstitutionen sind daher eine für die Stabilität des Systems essentielle Systemfunktion. Durch die Erneuerung des Bildungsbereichs kann eine grundlegende „reform of mentalities“¹ erreicht werden. (2) Hinzu tritt eine Spezifik südosteuropäischer Gesellschaften: Da Bildung in der Regel staatlich organisiert ist, tradiert sie auch den dort stark ausgeprägten Nationalismus, d.h. Identitätsbilder, Symbole und nationale Mythen. Sie wird zum „vital element in the preservation and development of the identity of persons“.² Im Falle der sich gegenseitig exkludierenden nationalen Identitäten der rumänischen Mehrheitsnation und der ungarischen Minderheit wird hierdurch die Bildung, beispielsweise die Lehre der Staatssprache, zum Politikum. Das

¹ Alexandru Crisan: The Teaching of the Official Language in the Schools of the Hungarian Minority in Romania. Linguistic, Social and Intercultural Aspects. In: Europe on the Move. Fusion or Fission? Proceedings. 1994 Sietar Europa Symposium. Hg. v. David Marsh, Liisa Salo-Lee. Jyväskylä: 1994. S. 251.

² Max van der Stoel: „Integrating Diversity in a Multi-Ethnic Region: Promoting Peace and Security in South Eastern Europe“. Key-note Speech, Portoroz, Slovenia, 16 March 2000. S. 11. Internet: http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches/2000/hcnm_speech2000_2.pdf (31.08.2001)

Bildungssystem mutiert zum „mediator of racism and exclusion by transferring, imposing, and strengthening the values and belief systems of an intrinsic racist society“.³

Die Bolyai-Universität wiederum war das Konzentrat dieser identitätsstiftenden Bildungsfunktionen, da sie (3) mit Sitz in Cluj (Kolozsvár) als Institution kulturelles Artefakt in der Stadt war, die die Ungarn als ihre "siebenbürgische Hauptstadt" perzipierten. (4) Als einzige ungarische Volluniversität Rumäniens beheimatete sie zudem diejenigen Personen, „who preserve, protect, and cultivate th[is] artifact[...] as well as the less tangible characteristics of the nation’s identity“.⁴ Auf politischer Ebene schließlich war die Bolyai-Universität auch (5) symbolisches Abbild der politischen Machtstruktur Siebenbürgens. Jeder Staat, der die Herrschaft über Siebenbürgen erlangen konnte, hatte diese Universität monopolisiert und die Verfügungsgewalt über sie impliziert. Enikő Magyari-Vincze betonte daher die schlüsselhafte Bedeutung der Bolyai-Universität, die zur Arena eines jahrhundertealten kulturellen Wettstreits zwischen rumänischen und ungarischen Eliten wurde.⁵

Aufgrund der symbolischen Bedeutung der Universität wurde der Ungarnverband nicht müde zu betonen, wie außerordentlich wichtig diese Universität für die ungarische Identität sei und dass die ungarische Universitätsbildung nur mit Unterstützung und Einbeziehung Cluj zu verwirklichen möglich sei.⁶ In dieser Frage gehe es nicht um die Ablehnung der Gründung einer Hochschule, sondern um die Verweigerung des grundlegenden Rechts der Herausbildung eines vollständigen Bildungssystems, das die Sicherung der nationalen Identität einer ganzen Gemeinschaft gewährleiste.⁷ Da auch seitens der Rumänen - einerseits durch die Beteiligung rumänisch-nationalistischer Parteien in der Regierung in der Zeit vor 1996 - und andererseits durch die von der rumänischen Presse noch verschärfte ethnopolitische Mobilisierung ein Entgegenkommen ausgeschlossen war, gestaltete sich die Krise als Nullsummenspiel mit zwei starren, konträren Zielvorstellungen. Über die Blockade eines Vorankommens in dieser Frage wurden andere Politikfelder vermauert, wie die Äußerung des Bischofs László Tókécs verdeutlichte, dass konfiszierte Kirchengüter nur deshalb nicht zurückgegeben werden konnten, weil damit das Eingeständnis einhergehen müsse, auch die Bolyai-Universität enteignet zu haben.⁸

In dieser Situation versuchte der HKNM, die Diskussion um den Zugang zu Bildung zu entpolitisieren und über das Konzept eines multikulturellen Ausbaus der Universität eine neue Position in die Diskussion zu bringen, die langfristig zu einer identitätspolitischen Umgestaltung der siebenbürgischen Gesellschaft führen sollte. Seine *Arbeitsweise* unterschied sich dabei wesentlich von der anderer internationaler Akteure. Max van der Stoel arbeitete (1) nicht über ein Sanktions-, sondern über ein Anreizsystem, über das er Vorteile friedlichen Zusammenlebens sowie Zukunftsoptionen für Rumänien aufzeigte und so die als Nullsummenspiel wahrgenommenen Minderheitenkonflikte aufzubrechen suchte. (2) Während andere Institutionen nur mit starken zeitlichen Verzögerungen auf Entwicklungen reagieren können, arbeitete der Hohe Kommissar unbürokratisch und reaktionsschnell. In den heißen Phasen innerrumänischer Diskussion war Max van der Stoel immer vor Ort. Auf neue Politikoptionen reagierte er umgehend. (3) Durch seine Reaktionsschnelle, seine stets aktuellen Informationsstand und die Nutzung von Expertenwissen konnte der HKNM inhaltlich Stellung nehmen, indem er spezifische Aspekte bei der Umsetzung von Vorhaben fokussierte oder eigene Vorschläge unterbreitete. (4) Die Arbeit des Hohen Kommissars war auf die spezifische Lage Rumäniens zugeschnitten. Anders

³ Mikael Hjerm: Education, Xenophobia and Nationalism: A Comparative Analysis. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 27 (2001), H. 1. S. 37f.

⁴ George W. White: Nationalism and Territory. Constructing Group Identity in Southeastern Europe. Lanham, Boulder, New York, Oxford: 2000. S. 39.

⁵ Enikő Magyari-Vincze: A kolozsvári egyetem és a romániai magyar identitáspolitika. In: Replika 37/1999.

⁶ Sándor Tonk: Romániai magyar magánegyetem. In: Magyar Kisebbség 6 (2000), H. 1.

⁷ RMDSZ: Sajtófigyelő 5 (1998), Nr. 162. 07. September 1998.

⁸ Hungarian Minorities Monitor: Rumania, 18. April 2000. Internet: <http://www.hhrf.org/monitor/>

als die für viele Staaten gültigen internationalen Dokumente des Europarats oder der Vereinten Nationen berücksichtigten seine Empfehlungen immer die Konfliktperceptionen und die Anforderungen der Akteure im jeweiligen Land. Wo internationale Dokumente nicht ausreichten, trug er zur spezifischen Normsetzung bei.⁹ (5) Über den *low key*-Ansatz stiller Diplomatie konnten bei der Bearbeitung der rumänischen Konfliktlage Forderungen berücksichtigt werden, die auch über die Verpflichtungen der durch Rumänien unterzeichneten Abkommen hinausreichten. Im Falle der multikulturellen Umgestaltung der Universität in Cluj zog er dafür Experten europäischer Universitäten hinzu, die als Vorbild dienen und deren Ratschläge daher ein besonderes Maß an Legitimität und Umsetzungsanreizen gewinnen konnten.

Die Wirkungsmacht des HKNM beruht auf verschiedenen Faktoren. Einer dieser Faktoren ist der (1) konstruktive Charakter seiner Arbeit, der die politischen Handlungen bei niedrigstmöglichem Interventionsniveau zu jedem Zeitpunkt den nationalen Akteuren überließ. Sobald sich die Konfliktsituation milderte, zog sich der HKNM mit seiner Arbeit zurück. (2) Er setzte sich nachdrücklich für die Institutionalisierung arbeitsfähiger Strukturen zur Verstetigung der Konfliktkommunikation in Rumänien selbst ein, durch die eine Konfliktregulierung verstetigt werden sollte. Ein weiterer Faktor ist seine (3) Kombination aus starker Sachbezogenheit und gleichzeitiger Konzentration auf bestimmte Politiker, die er nicht nur in ihrer Funktion als Amtsträger, sondern ebenfalls als Personen auf ihre Zusagen verpflichtete. (4) Umgekehrt waren auch die Empfehlungen, die er erarbeitete oder erarbeiten ließ an seine Person gebunden und nicht lediglich durch eine „abstrakte Institution“ verabschiedet worden. (5) Als Unparteiischem war es den Akteuren möglich, von ihm Ratschläge anzunehmen, die sie von der Gegenseite wegen des beständigen Gefühls, betrogen zu werden, nicht hätten akzeptieren können. (6) Während seiner Gespräche mit den Akteuren exemplifizierte er die Methodik erfolgreicher Konfliktkommunikation. Die dogmatische Auslegung des Wortlauts internationaler Dokumente durch die rumänische Seite relativierte er ebenso wie die maximalistische der Ungarn.

Die Frage der *Effektivität* des Hohen Kommissars ist aufgrund der komplexen, nichtlinearen Zusammenhänge im Detail schwer zu beantworten. Kaum ein Akteur spricht ihm allerdings Einfluss ab. Die Einschätzung variiert aber in der vermuteten Größenordnung und der Art und Weise der Leistungen. Béla Markó bezeichnete die Institution des HKNM im Jahre 1999 als ein mit zu geringen Kompetenzen ausgestattetes „Schmerzmittel“ für die Minderheiten.¹⁰ Zsolt Nagy hingegen räumte Max van der Stoep einen bedeutenden Einfluss vor allem auf die politischen Umgangsformen ein.¹¹ Es sind hier vor allem vier Bereiche zu nennen, bei deren Wandel der Hohe Kommissar Anteile vorweisen kann: (1) Durch die kontinuierliche Evaluierung seiner Empfehlungen und der ihm erteilten Zusagen, hielt er die Minderheitenfrage auf der politischen Tagesordnung. (2) Bei seinen Arbeitsbesuchen gelang es ihm in der Regel, die essentielle sachpolitische Diskussion über Inhalte, die immer wieder zu versanden drohte, in Rumänien anzustoßen. Über die Initiierung der Diskussion gelang es ihm, Topics auf der politischen Agenda zu lenken. Hierdurch trug er zur Entpolitisierung und Entkoppelung der beiden zentralen Diskurse über Bildung und Autonomie bei, die sich wechselseitig blockiert hatten. (3) Im Zuge dessen gelang es ihm, die moderateren Kräfte zu mobilisieren und die Verhandlungsstile der Akteure zu beeinflussen. (4) Auf materieller Ebene konnte er den Widerstand mancher Akteure brechen und einige seiner Empfehlungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Bildungspolitik, wurden in die Praxis umgesetzt. Aufgrund der Existenz vieler Akteure und der langfristigen Zielsetzung seiner Arbeit, ist die Effektivität des ambitionierten Ansatzes des HKNM beständig gefährdet. Generell scheint seine Arbeit jedoch an Effektivität in dem Maße gewonnen zu haben, wie sie an Spezialisierung zunahm und internationale Akteure wie Europarat und EU seine

⁹ vgl. The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note. Hg. v. Foundation on Interethnic Relations. The Hague: 1996.

¹⁰ István Zsehránszky: Európai fájdalomcsillapító helyett. In: Romániai Magyar Szó 18.06.1999.

¹¹ Interview mit Zsolt Nagy, geschäftsführender Vizepräsident des RMDSZ, in Cluj am 16. Juli 2001.

Empfehlungen gestützt und ihm damit die Kompetenz eingeräumt haben, (finanzielle) Ressourcen zu dirigieren.

Wird diese Lenkungscompetenz gestärkt, entfaltet die Institution HKNM – ein bestimmtes Maß an Kooperationswillen zwingend vorausgesetzt – in der Amtsführung Max van der Stoels Qualitäten, die den HKNM gegenüber anderen, „stärkeren“ internationalen Akteuren auszeichnen: (1) Der HKNM ist weniger Gläubiger, der Forderungskataloge an Staaten stellt, als vielmehr Dienstleister, der auf dem Weg der Konsolidierung hilft. (2) Der HKNM mahnte nicht nur notwendige Veränderungen an, sondern zeigte auch die Wege auf, die zu diesen Veränderungen führen. (3) Durch die Reaktionsschnelle ist seine Arbeit nicht statisch, sondern über Rückkoppelungseffekte mit der aktuellen Situation im Land in Kommunikation. (4) Durch diese Dynamik kann eine länderspezifische Identifizierung von „root causes“ gelingen und Einfluss ausgeübt werden auf den Diskurs über die für Minderheitenfragen essentiellen identitätspolitischen Konfliktfelder. (5) Über den *low key*-Ansatz kann es gelingen, die wie siamesische Zwillinge miteinander verbundenen Effekte „Außenintervention“ und „Legitimitätsmangel“ erfolgreich voneinander zu trennen. Eine paternalistische Kompetenzaneignung durch Institutionen der internationalen Gemeinschaft kann weitgehend vermieden werden. (6) Der HKNM repräsentiert ein Instrument, das durch die kontinuierliche Evaluierung seiner Arbeit eine Erziehungsfunktion entwickeln kann. Anders als andere Institutionen ist er in der Lage, bis in die Mikrostrukturen der Gesellschaft hineinzuwirken.

Werden nun die Ergebnisse dieses Konfliktbearbeitungsinstruments betrachtet, ergibt sich eine zweigesichtige Bewertung. Am Ende seiner Arbeit in Rumänien ist es gelungen, die Krisensituation zu entschärfen. Durch den multikulturellen Ausbau ist zudem der erhebliche akute Konfliktstoff aus der Universitätsfrage verschwunden. Allerdings sind nicht alle Erfolge dem Konto des HKNM gutzuschreiben und ebenso weist der multikulturelle Charakter der Universität im Detail beträchtliche Mängel auf.

[Dieser Beitrag ist erschienen in

Forschungsstelle Osteuropa Bremen
Arbeitspapiere und Materialien
Nr. 45 – April 2003

Krisen und Konflikte im Osten Europas

Beiträge für die 11. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten

veranstaltet von
Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde
Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa
an der Universität Mannheim
Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
KonferenzCentrum Brühl

Bremen: 2003

ISSN: 1616-7384

Die Seitenangaben entsprechen der Originalausgabe]