



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi
The Journal of International Social Research
Volume: 3 Issue: 14 Fall 2010

DIE UNENDLICHE GESCHICHTE: UNO-FRIEDENSMISSION IN ZYPERN
THE NEVER ENDING STORY: UN-PEACEKEEPING IN CYPRUS

Mehmet ÖCAL*

Zusammenfassung

Die Friedenstruppen der Vereinten Nationen sind gerade nach dem Ende des Kalten Krieges so gefragt wie nie zuvor. Über 100.000 so genannte „Blauhelme“ sind weltweit im Einsatz. Andererseits waren bisher weder die UNO-Administration noch die Mitgliedstaaten im Stande oder willens die notwendigen finanziellen, logistischen und strukturellen Reformen für Friedenseinsätze adäquat durchzuführen. Multidimensionale und vielschichtige Einsätze gepaart mit logistischer Unterversorgung überfordern die UNO-Missionen und führen manchmal zu Fehlverhalten der Friedenssoldaten wie in Ruanda oder Bosnien. UNFICYP (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus) gehört zu den ältesten noch andauernden Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Gemäß ihres Mandates war diese Mission ein Erfolg, allerdings auf Kosten der Teilung der Insel. UNO ist seit Jahrzehnten in die Friedensverhandlungen involviert, bislang ohne nennenswerte Erfolge.

Schlüsselwörter: Vereinte Nationen, Friedenssicherung, internationale Konflikte, Zypern, UNFICYP.

Abstract

With the demise of the Cold War politics the peacekeeping forces of the United Nations are worldwide active. On the one hand more than 100,000 “blue berets” are on duty to restore peace. On the other hand, the necessary financial, logistic and structural reforms of the peacekeeping missions are yet to be carried out up to now. However neither the UN administration nor its member states are capable or willing to solve these problems. Multidimensional and multi-layered peace missions combined with logistic shortage overstrain most of the UN missions and thus sometimes it leads to the failure of the peacekeeping missions as in Rwanda or Bosnia. UNFICYP belongs to the oldest UN-missions still continuing peacekeeping missions of the UN. According to its mandate, this mission was a success, however, at the expense of the division of the island. For decades the United Nations Organization is involved in the peace negotiations without appreciable results.

Key Words: United Nations, peacekeeping, international conflicts, Cyprus, UNFICYP.

1. Einleitung

Unmittelbar mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und im Hinblick auf die Geschlossenheit der Staatenwelt bei der Befreiung Kuwaits von Saddam Husseins Truppen 1991 feierten viele Politiker

* Yrd. Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü., Siyasi Tarih ABD, e-posta: m-oecal@erciyes.edu.tr

und Diplomaten den Beginn einer neuen Weltordnung, in der die Vereinten Nationen (UNO) endlich jene Aufgaben erfüllen könnte, die ihr ihre Gründungsväter zgedacht hatten. Tatsächlich sind gegenwärtig über 100.000 Friedenssoldaten und Zivilpersonen als „peacekeepers“ oder auch „Blauhelme“ genannt, im Rahmen von dutzenden UN-Operationen im Einsatz. In ihren manchmal gefährlichen Einsatzgebieten versuchen sie Gewalt einzudämmen, ein weiteres Aufflammen von Konflikten zu verhindern, sorgen für Sicherheit von Personen und Institutionen. So haben sich UNO-Friedensmissionen zum wichtigsten Instrument des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Rahmen seiner Verantwortung für den Weltfrieden entwickelt (DGVN, 2008).

Diese positive Entwicklung ist angesichts der finanziellen Nöte und der Rückschläge der Weltorganisation in Bosnien, Somalia und in Ruanda allerdings mehr als betrübt. Die Aufbruchstimmung wich großer Ernüchterung wegen den zahllosen kriegerischen Konflikten, die unter der eingebrochenen Eisdecke zwischen Ost und West offen zum Vorschein gekommen sind (Mendel, 1994: 7). Mit neuen vielschichtigen und multidimensionalen Einsätzen wurde die UNO in einen Konflikt nach dem anderen mit dem Resultat hineingerissen, dass nun häufig Ohnmacht, Ratlosigkeit, Ineffizienz und Fehlverhalten ihrer Truppen beklagt werden, die vor allem mit angeschlagener Glaubwürdigkeit einhergehen. In den Medien suggeriert man sogar, dass die UNO eine Art Akronym des Begriffs „UNOrdnung“ geworden sei.

Die folgende Arbeit versucht die Zielsetzung der UNO im Hinblick auf die Erhaltung von internationalen Frieden wiederzugeben. Hierbei stellt sich die Frage ob UNO-Friedenseinsätze letztlich status quo zementieren oder einer friedliche Regelung bzw. Lösung des Konfliktes beitragen. Denn die UNO wird ja vielfach kritisiert, dass sie einmal geschaffene Fakten nicht zu verändern im Stande sind. Schließlich geht die Arbeit auf die Entstehung der Friedensoperationen und deren Kontrolle sowie deren Finanzierung ein. Im Hauptteil der Untersuchung soll das Engagement der UNO im Zypern-Konflikt sowie dessen Vorgeschichte dargestellt werden. Im dritten Teil werden die Tendenzen der Blauhelm-Einsätze beschrieben, und als letztes wird eine Bestandsaufnahme der UNO-Aktivitäten generell und im speziellen in Zypern vorgenommen.

2. Peacekeeping in der UNO

2. 1 Begriff des Friedens in der UNO-Charta

Der Gedanke einer neuen Welt-Friedensorganisation an der Stelle des weitgehend in seiner Funktionsfähigkeit gelähmten Völkerbundes entstammte dem 2. Weltkrieg. Offiziell tauchte der Begriff „Vereinte Nationen“, der auf den US-Präsidenten Roosevelt zurückgeht, in der „Erklärung der Vereinten Nationen“ auf, in der sich die Vertreter von 26 Nationen unter Führung der USA, der UdSSR, Großbritanniens und Chinas am 1. Januar 1942 verpflichteten, den Kampf gegen die Achsenmächte des Zweiten Weltkrieges - vor allem das Deutsche Reich, Italien und Japan - bis zum Sieg fortzusetzen. Nach der Vereinbarung von Außenministern der vier Großmächte (USA, GB, UdSSR und China), eine allgemeine internationale Organisation zur Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zu schaffen (Wimmer, 1993: 9), begannen ihre Experten die Grundsätze der neuen Organisation auszuarbeiten.

Im Februar 1944 stimmten Roosevelt, Stalin und Churchill auf der Konferenz von Jalta den Vorschlägen der Expertenkommission zu, nachdem sie sich über die noch strittigen Punkte wie über den Abstimmungsmodus im Sicherheitsrat geeinigt hatten. Anfang März 1945 wurden alle Staaten - es waren 50 Staaten -, die sich zuvor der „Erklärung der Vereinten Nationen“ angeschlossen hatten, eingeladen, um an der „Konferenz der Vereinten Nationen über eine internationale Organisation“ teilzunehmen. Obwohl diese Staaten viele Änderungen am vorgelegten Entwurf durchsetzen konnten, hatten sich die Großmächte ihre Vorherrschaft schon gesichert: Die USA, die UdSSR, Großbritannien, Frankreich und China wurden ständige Mitglieder mit Vetorecht im praktisch mächtigsten Gremium der Vereinten Nationen. Der Entwurf wurde einstimmig angenommen und trat nach der Ratifizierung am 24. Oktober 1945 in Kraft.

2. 2 Die UNO und ihre Zielsetzung

Die UNO-Charta als in der Völkergeschichte einzigartige Verfassung der Staatengemeinschaft nennt in Art. 1, Ziff. 1 als erstes und damit vorrangiges Ziel der UNO die Wahrung des Weltfriedens und

der internationalen Sicherheit. Sie ist das umfassendste, alle Mitgliederstaaten der UNO bindende Friedenssicherungssystem (Schäfer, 1987: 202).

Die Charta unterscheidet sich von allen Verfassungen früherer internationaler Organisationen durch ihren umfassenden Friedensbegriff. Als Zahl erscheint der Begriff des Friedens einundfünfzig Mal in der UNO-Charta in irgendeiner Form (Dicke/Rengeling, 1975: 15). Am häufigsten ist dabei die Formulierung „Maintenance of international peace and security“ anzutreffen (Präambel Abs. 6, Art. 1 Ziff. 1). Damit ist auch das Hauptziel der UNO, dem alle anderen Ziele (Art. 1 Ziff. 2-4) mehr oder weniger untergeordnet sind, genannt. Dementsprechend nennt Art. 1, Ziff.1 der UNO-Charta, der sich u.a. auch mit anderen Zielen befasst, an erster Stelle Wahrung des Weltfriedens: „... den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen“. Der Teilbegriff „Welt“ sowie die Zusätze „international“ oder „universal“ (Art. 1, Ziff. 2) vor „Frieden“, den die UNO zu wahren hat, ist vom „inneren“ bzw. „innerstaatlichen“ Frieden zu unterscheiden. Denn sie hat nicht die Aufgabe „to keep internal peace or to intervene in a civil war“ (Dicke/Rengeling, 1975: 17, Anmerkung 17).

Da die Charta keine eigene Definition des Friedens enthält, wird durch Begriffe wie „peacefull and friendly relations“ (Art. 55) und „peaceloving“ (Art. 4, Abs.1) auf einen positiv gefassten Friedensbegriff hingewiesen (Dicke/Rengeling, 1975: 19), der bei Roosevelt wurzelte und in die Präambel der Charta übernommen wurde: „... to practise tolerance and live together in peace with one another as good neighbours (Präambel Abs. 5)“.

Aber schon in den Einzelbestimmungen, insbesondere in den Kapiteln V-VIII, in denen der Begriff der Friedenssicherung geregelt wird, soll der Friedensbegriff enger definiert werden, damit es nicht zur einer Aufgaben- bzw. Kompetenz-Kollision zwischen dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie dem Treuhandschaftsrat kommt, weil sich der Friedensbegriff in der Präambel und in den Abschnitten über Wirtschafts- und Sozialfragen und über die Entkolonialisierung findet, was aber hier nicht ausführlich behandelt werden kann.

In Bezug auf die Friedenssicherung ist aber in der Charta immer von „Angriffshandlungen“ und „anderen Friedensbrüchen“ oder Friedensbedrohungen (Art. 1, Ziff. 1 und Art. 39) die Rede. Diese Begriffe deuten aber auf ein wesentlich engeres Verständnis des Friedens hin, in dem z.B. Friedensbrüche offensichtlich nur der Angriffshandlung ähnliche Verhaltensweisen sein sollen.

Auch das ganze Instrumentarium einschließlich „kollektiver Zwangsmaßnahmen“, das dem Sicherheitsrat zur Verfügung steht, ist nicht auf die Erhaltung und Herstellung eines gutnachbarschaftlichen Friedens ausgerichtet, sondern schlicht auf die Verhinderung und Beseitigung von Gewaltanwendung.

2. 3 Peacekeeping-Operationen

2. 3. 1 Definition: Peacekeeping

Es gibt unterschiedliche Definitionen des Begriffs „peacekeeping“ (Tomuschat, 1991: 45; Boutros-Ghali, 1992a: 20), aber die Definition von Peter Bardehle scheint den Kern des „Peacekeeping“-Gedankens auf geeignete Weise wiederzugeben: gemäß Bardehle ist peacekeeping „die friedliche Intervention Dritter in einem potentiell internationalen Konflikt mit dem Konsens aller Beteiligten, vor allem (den) Streitparteien selbst. Die friedliche Intervention besteht aus dem Einsatz von Militär und Polizei, die mit friedlichen Mitteln nach einer zuvor geschlossenen Waffenruhe weitere Gewalttätigkeiten im Konfliktgebiet unterbinden sollen, um eine friedliche Konfliktlösung zu ermöglichen“ (Bardehle, 1991: 20).

2. 3. 2 Entstehung von Peacekeeping-Operationen

Der kurz nach dem Zweiten Weltkrieg aufkommende Ost-West-Antagonismus ließ das in der UNO-Charta verankerte Konzept der „kollektiven Sicherheit“ zunächst einmal für einige Jahrzehnte scheitern. Die drei Hauptakteure - USA, UdSSR und Großbritannien - gingen bei der Konstruktion der UNO davon aus, dass Politik letztlich überwiegend „im Austragen von Interessen- und Machtkonflikten“ besteht. Das hieß für die Großmächte konkret, dass sie sich einerseits ihre Handlungsfreiheit nicht zu sehr einschränken lassen wollten, und dass die UNO andererseits nicht zum Instrument eines potentiellen Gegners werden durfte. Durch drei Elemente versuchten sie, das Spannungsverhältnis zwischen

Großmachtinteressen und der Überführung von nationaler Macht in einen rechtlich bindenden internationalen Zusammenhang zu regeln (Ehrhardt/Klingenburg, 1994: 2):

1. Durch das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat (USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China), welches für alle Angelegenheiten außer Beschlüssen zu Verfahrensfragen gilt;
2. Durch die Festschreibung der Prinzipien der staatlichen Souveränität der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates;
3. Durch das Konzedieren regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur friedlichen Streitbeilegung, bevor der Sicherheitsrat mit einem Streitfall befasst war.

Mit dem Ausbruch des Ost-West-Konfliktes 1947 war Kapitel VII der UNO-Charta im Wesentlichen ein Opfer des Kalten Krieges. Die Einrichtung eines UNO-Kommandos in Südkorea im Jahre 1950 nach Kapitel VII war nur möglich, weil die Sowjetunion zu jener Zeit den Sicherheitsrat boykottierte. Nach dem Untergang des Kapitels VII war das in der Charta angelegte System kollektiver Sicherheit funktionsunfähig.

Im Bestreben, der Organisation einen Fortbestand mit größerer Effizienz zu sichern, griff die Generalversammlung zur Selbsthilfe und erließ noch während der Korea-Krise die Resolution 377 (V) „uniting for peace“ (Schärli, 1974: 44ff.). In dieser Resolution erklärte sich die Generalversammlung für all jene Fälle zuständig, denen der Sicherheitsrat durch Selbstblockade seiner friedenspolitischen Aufgabe nicht nachgehen könne.

Der damalige UNO-Generalsekretär Dag Hammarskjöld entwickelte aus der „uniting for peace resolution“ das Konzept des „peacekeeping“, das sich an Kapitel VI der UNO-Charta anlehnte. Kapitel VI der UNO-Charta beschreibt die Modalitäten der friedlichen Erledigung von Streitigkeiten durch Verhandlungen zwischen den Parteien, durch Spruch des internationalen Gerichtshofes oder durch Vermittlung des Sicherheitsrates. Der Begriff „peacekeeping“ wurde erstmals offiziell am 18. Februar 1965 von der Generalversammlung gebraucht und der erste Einsatz der Peacekeeping-Truppen ergab sich anlässlich der Überwachung des Waffenstillstandes zwischen dem neu gegründeten Staat Israel und seinen arabischen Nachbarstaaten in Jerusalem 1948. Diese erste Friedensmission ist noch heute aktiv. Ihr schloss sich der Einsatz von Blauhelmen nach der israeli-anglo-französischen Invasion im Suez im Jahre 1956 an. Unter den Bedingungen des „Kalten Krieges“ entwickelte sich UNEF I (United Nations Emergency Force I) zum Modell künftiger Operationen zur militärischen Friedenssicherung durch die UNO. Da diese Operation ein Jahrzehnt den Frieden in der Einsatz-Region sicherte, folgten weitere Friedenssicherungsinitiativen im Libanon (UNDGIL 1958) dem Kongo (ONUC 1960) und auf Zypern (UNFICYP 1964). Von 1948 bis heute sind über 60 Friedensmissionen durchgeführt worden (DGVN, 2008: 1).

2. 3. 3 Vorbedingungen für UNO-Peacekeeping-Einsätze

Anfang der siebziger Jahre hatte das UNO-Generalsekretariat bereits eine Reihe von grundsätzlichen Vorbedingungen ausgearbeitet, die bei allen folgenden Peacekeeping-Missionen angewandt wurden. Der frühere stellvertretende Generalsekretär für "besondere Politische Angelegenheiten" und Leiter der Peacekeeping-Missionen bei der UNO bis 1986, Sir Brian Urquhart (Urquhart, 1995), formulierte folgende Punkte als Vorbedingungen für die UNO-Friedenssicherungseinsätze:

1. Zustimmung der in den Konflikt verwickelten Parteien zu der Operation, ihrem Mandat, ihrer Zusammensetzung und ihrem ernannten befehlshabenden Offizier,
2. dauerhafte starke Unterstützung der Operation durch die Mandatsbehörde und den Sicherheitsrat,
3. ein klares, praktikables Mandat,
4. Nichtanwendung von Gewalt, außer als letztem Mittel zur Selbstverteidigung - wobei Selbstverteidigung jedoch den Widerstand gegen gewaltsame Versuche einschließt, die Friedenssicherer an der Erfüllung ihrer Aufgaben zu behindern,

5. Bereitschaft der truppenabstellenden Länder, fähiges militärisches Personal in ausreichender Zahl zur Verfügung zu stellen und den Grad an Risiko zu akzeptieren, welches das Mandat und die Lage erfordern,
6. Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, besonders der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, die notwendige finanzielle und logistische Unterstützung zu gewähren.

Dieses oben genannte, selbst auferlegte Regelwerk spiegelt das Misstrauen der UNO gegenüber ihren Mitgliedsstaaten wider, deren mächtigste Mitglieder sich gegenüber einer multilateralen Bemühung um internationalen Frieden und Sicherheit nicht voll und ganz verpflichtet fühlen. So haben denn auch die beiden Supermächte jahrelang routinemäßig gegen vorgeschlagene UNO-Friedenssicherungsoperationen, die sie als ihren strategischen Überlegungen zuwiderlaufend ansahen, ihr Veto eingelegt.

In der Zeit des Niedergangs der Ost-West-Entspannung zwischen der sowjetischen Afghanistan-Invasion 1979 und der Machtübernahme Gorbatschows 1985 konnte keine neue Friedenssicherungsoperation der UNO den Sicherheitsrat passieren. In dieser Zeit gerieten beide Supermächte auch mit ihren Beiträgen und anderen Zahlungsverpflichtungen in Verzug und sabotierten so oftmals die Programme, die ihnen nicht genehm waren (Blodgett, 1991: 287).

2. 3. 4 Kontrolle der Peacekeeping-Operationen

Die Entscheidung über die Aufstellung von Peacekeeping-Missionen trifft gemäß Art. 24 der UNO-Charta der 15 Mitglieder umfassende Sicherheitsrat, der „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ trägt (Erhard/Klingenburg, 1994: 5). Für gewöhnlich wird der Rat nach Art. 99 der Charta durch den Generalsekretär auf eine Situation aufmerksam gemacht, die den internationalen Frieden und Sicherheit bedroht. Teilt der Sicherheitsrat diese Meinung, kann er die Aufstellung einer Peacekeeping-Mission beschließen, die laut Art. 29 der Charta als Nebenorgan der UNO gilt. Eine Mission erhält immer nur für einen kurzen Zeitraum, für 3 bis 6 Monate, ein Mandat, das den Missionsauftrag formuliert und durch die sogenannten „terms of references“ (Erhardt/Klingenburg, 1994: 5) im Gründungsbericht des Generalsekretärs konkretisiert wird. Neben Einsatzbeschluss und dem Gründungsbericht kommt es zu Statusabkommen zwischen der UNO und ihren Aufnahmestaaten sowie Kontingentverträgen zwischen der UNO und ihren truppenstellenden Mitgliederstaaten und Rechtsgrundlagen für die Missionstruppen. Zudem setzt die Aufstellung von UN-Friedenstruppen einen vielfachen Konsens voraus:

a) der Streitparteien, b) im Sicherheitsrat, c) der Financiers der Mission, d) der Truppensteller.

Besonders wichtig sind darüber hinaus interne Verwaltungsvorschriften und „operative Instruktionen (standing operating procedures)“, die mit den sogenannten „rules of engagement“ vor allem den Waffengebrauch genau festlegen.

Der Generalsekretär führt laut Art. 98 der Charta das Kommando über die aus nationalen Truppenverbänden und UNO-Personal zusammengesetzten Missionen. Er muss zunächst dafür sorgen, dass die Mitglieder Personal, Transportraum, Ausrüstung und vor allem Gelder zur Verfügung stellen, damit eine Mission überhaupt anlaufen kann. Unterstützt wird er dabei von einem für die friedenssichernden Missionen zuständigen Untergeneralsekretär sowie vom „Department for Peacekeeping Operations“, von dem mit Zustimmung des Sicherheitsrates ernannten örtlichen Oberbefehlshaber und von vor Ort befindlichen Mitarbeitern der UNO-Mission.

Des Weiteren hat der Generalsekretär vor allem die Pflicht, dem Sicherheitsrat in regelmäßigen Abständen über den Verlauf der UN-Friedensmissionen zu berichten. Anhand dieser Informationen und Vorschläge entscheidet der Rat über die Verlängerung bzw. Beendigung einer Operation.

Dadurch, dass der Generalsekretär, von der Stationierungsfrage einmal abgesehen, alle wichtigen Entscheidungen über den weiteren Verlauf der Peacekeeping-Operationen trifft, führt dies zu äußerst komplizierten und langwierigen Entscheidungsfindungsprozessen und Befehlsstrukturen. Je mehr militärische Mittel die UNO einsetzt, umso mehr muss sie diese Verfahren straffen, zumal, wenn andere Organisationen beteiligt sind, weil sie sonst das Risiko eingehen, ihre Handlungsfähigkeit zu verlieren.

2. 3. 5 Finanzierung der Friedensaktionen

Die ersten UNO-Friedens-Operationen wurden, wenn sie nicht von vorn herein von Mitgliedsstaaten bezahlt wurden - wie im Jemen 1963/64 -, aus dem regulären Haushalt der Organisation finanziert. Bei einigen kleineren Beobachtermissionen (z.B. UNTSO, <http://untso.unmissions.org>) ist das heute noch der Fall. Nach jahrelangen Diskussionen entstand der Grundsatz der obligatorischen Kostenumlegung. Diese Mischform erfolgt nicht über den ordentlichen Haushalt der UNO, sondern über spezielle Sonderfonds. Die von den Staaten zu leistenden Beiträge zu diesen Fonds werden allerdings nach einem eigenen Verteilungsschlüssel verpflichtend festgelegt (Wimmer, 1993: 40).

In der Vergangenheit wurde die Finanzierung der UNO-Operationen zu einem der heiß diskutierten Punkte in der Weltorganisation. Die ehemalige Sowjetunion und die anderen „Ostblockstaaten“ weigerten sich, ihre obligatorischen Jahresbeiträge für einige UN-Missionen - wie für den Kongo - zu zahlen. Daraufhin drohten die USA mit der Anwendung des Art. 19 der Charta, wonach „ein Mitglied das Stimmrecht in der Generalversammlung verliert, wenn es mit mehr als zwei Jahresbeiträgen im Rückstand ist (Leichter, 1964a: 89). Allerdings sind die USA die Hauptschuldnerin der UNO. Nach den UN-Statuten schuldete Washington 1997 insgesamt 1,55 Mrd. US-Dollar (Die Welt, 1997: 7).

Die Ausgaben für Blauhelme übertreffen seit Jahren den Umfang des regulären UNO-Haushalts bei weitem (Schoettle, 1993: 453-462). Die Folgen sind erhebliche Finanzierungsprobleme bei den Friedenssicherungsaktionen. In seinem Bericht über die Tätigkeit der UNO an die 47. Generalversammlung erklärte der damalige Generalsekretär Boutros-Ghali, dass im Jahr 1992 die bisher noch nicht entrichteten Beiträge für die Friedensoperationen 844,4 Mio. US-Dollar betragen hätten und dass er bei den Friedenssicherungsfonds mit verfügbaren Barmitteln ein entsprechendes Darlehen aufnehmen musste, um die Gehälter seiner Mitarbeiter der Organisation auszahlen zu können (Boutros-Ghali, 1992b: 196). Gegenwärtig gibt es keine Mission ohne Außenstände. In manchen Fällen (z.B. UNIFIL) sind sie sogar höher als der jährliche Finanzbedarf selbst. Mitte Februar 1994 schuldeten die Mitglieder der UNO circa 1,4 Mrd. US-Dollar für Peacekeeping-Einsätze. 1996 erhöhte sich der Schuldenberg dieser Staaten auf 1,7 Mrd. US-Dollar, wobei die Hälfte dieser Summe die Schulden der USA darstellte. Für 80 Staaten, die den UNO-Friedensmissionen Personal und Equipment zur Verfügung stellten, stand die Weltorganisation mit 990 Mio. US-Dollar in der Kreide. Es kam zu Auseinandersetzungen unter den Mitgliedsstaaten um ihre Beiträge zum regulären Etat für Peacekeeping-Einsätze (im Dezember 1996 500 Mio. US-Dollar). Die für die Friedenstruppen fällige Summe für das Jahr 1993 betrug ca. 4 Mrd. US-Dollar (Ehrhardt/Klingenburg, 1994: 6).

Erst im Jahre 2000 wurde dann eine neue Regelung für die steigenden Beiträge zu dem Peacekeeping-Haushalt gefunden, die man als ein Durchbruch zur Lösung der Finanzkrise betrachtete. Im Wesentlichen hat man sich auf einen Beitragsschlüssel geeinigt, der die Beitragslasten der USA etwas entlastet. Die Finanzkrise der UNO hatte sich zuvor unmittelbar auf die Friedensmissionen der UNO ausgewirkt (Vgl. Lindner/Bardeleben, 1997). Mehrfach haben die UNO-Generalsekretäre wie auch die Brahimi-Kommission deutlich darauf hingewiesen, dass eine adäquate Finanzierung die Voraussetzung für erfolgreiche präventive UNO-Diplomatie, Friedenssicherung und -konsolidierung darstellt. Auch mit dem neuen Regelwerk werden die Kosten der Peacekeeping-Missionen durch Pflichtbeiträge der UNO-Mitglieder nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel gedeckt, der sich am Beitragsschlüssel für den regulären UNO-Haushalt orientiert.

Der neue Beitragsschlüssel, der ab 2001 für die Finanzierung der UNO-Friedensmissionen gilt, legt zehn Kategorien von Mitgliedsländern zugrunde, und zwar gestaffelt nach Wirtschaftskraft der jeweiligen Staaten. Ausgehend von den Beitragssätzen zum regulären Haushalt wird ein Abschlag gewährt, der umso größer wird, je weniger entwickelt ein Land ist. Die 48 am wenigsten entwickelten Länder zahlen so nur zehn Prozent ihres ohnehin minimalen Beitragssatzes zum regulären Haushalt. Nach dem neu beschlossenen Beitragsschlüssel tragen die USA zum regulären Haushalt 22 Prozent bei (im Vergleich zu vorher 25 Prozent), ihr Anteil am Peacekeeping-Haushalt beträgt nun 26,2 Prozent (vorher 30,5 Prozent). Als Grundsatz gilt: Was die beitragschwächeren Mitgliedsländer nicht zahlen, wird von den fünf Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates als zusätzliche Zahlungsverpflichtung übernommen – eine Regelung, die deren herausgehobener Verantwortung für den Frieden und die internationale Sicherheit, d.h. ihren besonderen Rechten (vor allem: Vetorecht) entspricht (UN Basis-Informationen, 2008: 7). Die zehn größten Beitragszahler für UNO-Friedenssicherungsmissionen 2009 waren die USA (27,17%), Japan (12,53%), Großbritannien (8,16%), Deutschland (8,02%), Frankreich

(7,56%), Italien (5,00%), China (3,94%), Kanada(3,21%), Spanien (3,18%), Südkorea (2,23%) (Year in Review, 2010: 67).

Nach eigenen Angaben fehlten der UNO 2009 für die Verwaltung Mitgliedsbeiträge in Höhe von 830 Millionen Dollar. Darauf entfielen 93 Prozent oder 772 Millionen Dollar (520 Millionen Euro) auf die USA. Washington trägt 22 Prozent der allgemeinen Kosten und ist damit der größte Beitragszahler. Für die UN-Friedensmissionen stünden laut UNO für 2009 2,1 Milliarden Dollar an Mitgliedsbeiträgen aus. Die 192 UN-Mitgliedsländer finanzieren darüber hinaus die Internationalen Kriegsverbrechertribunale und den so genannten „Capital Master Plan“, die Renovierung des asbestverseuchten Hauptquartiers in New York. Das Minus auf allen vier „Konten“ addierte sich derzeit zu einer fehlenden Gesamtsumme von 3,1 Milliarden Dollar aus (Münchener Merkur, 2009).

Die oben genannten Beispiele sowie Engpässe bei der Finanzierung der Friedensoperation der UNO lassen Rückschlüsse auf den geringen Stellenwert zu, den die Weltorganisation für die meisten Mitgliedsstaaten nach wie vor besitzt. Unverständlich wird es, wenn die größten Schuldner der Organisation, die mächtigsten Mitgliedsstaaten über die Aufwertung der UNO oder über die Übernahme von mehr weltpolitischer Verantwortung reden.

2. 3. 6 Erweiterte Peacekeeping-Operationen

Die UNO-Peacekeeping-Operationen bestehen aus traditionellen oder erweiterten Missionen, die gemeinhin von Kampfeinsätzen zu unterscheiden sind. Die vom ehemaligen Generalsekretär Boutros-Ghali vorgenommene Unterteilung kann nach seiner Meinung nur im Zusammenspiel von politischen, humanitären, wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen möglich sein, da sich das Aufgabenspektrum der Blauhelme auf immer weitere Bereiche ausdehnt und die Operationen angepasst oder - so der Generalsekretär - täglich neu erfunden werden. Neben den traditionellen oder klassischen Peacekeeping-Einsätzen zur Überwachung von Waffenstillständen (Indien, Pakistan, Naher Osten, Zypern usw.) können erweiterte UN-Friedensmissionen eintreten. Folgende Missionen können als Beispiele für eine neue Generation der Peacekeeping-Operationen genannt werden. In Namibia hat die UNO Hilfe beim Übergang in die Unabhängigkeit geleistet, in El Salvador (ONUSAL) die Menschenrechte ins Zentrum ihrer Aktivitäten gerückt. Kambodscha (war sowohl bezüglich des Aufgabenspektrums als auch bezüglich der zahlenmäßigen Dimension neu. In Somalia griff die UNO aus humanitären Gründen ein und wurde tief in den Bürgerkrieg verwickelt, was ähnlich für das ehemalige Jugoslawien gilt. In der letzteren Friedensmission hat die UNO auf der operativen Ebene erstmals eng mit einem Bündnis (NATO) zusammengearbeitet.

Weitere Sonderfälle sind erstens die präventiv stationierten Missionen wie in Mazedonien und zweitens solche Wahlbeobachtermissionen wie in Haiti (MICIVIH), in Guatemala (MINUGUA) und in Nicaragua, die gänzlich ohne Militärpersonal durchgeführt wurden, sowie drittens die aus zivilen Spezialisten bestehende Inspektionsmissionen im Irak, die vor allem die Zerstörung seiner Massenvernichtungswaffen überwachen.

Die UNO zeigt im Bereich der „Menschenrechte“ zunehmend Präsenz, den sie entweder als eine Komponente zu friedenserhaltenden Missionen oder aber auch Parallel zu ihnen führt. UN-Beobachter für Menschenrechte sind mittlerweile in vielen Staaten wie in Ruanda, Burundi, Zaire und in Georgien stationiert.

In näherer Zukunft werden vor allem vorbeugend stationierte Zivil- oder Militärbeobachter, humanitäre Hilfeinsätze (wie in Ruanda, Bosnien) sowie Tätigkeiten in „stiller Diplomatie“ als vorrangigen Maßnahmen für die Peacekeeping-Operationen an Bedeutung gewinnen.

Problematisch bleiben die so genannten robusten Peacekeeping-Einsätze, deren Mandat die begrenzte Anwendung von militärischem Zwang erlaubt. Der Unterschied dieser UNO-Mission zu den klassischen besteht darin, dass nicht mehr so strikt auf den Konsens der Konfliktparteien geachtet wird. Hierbei wird eher auf den Konsens der Konfliktparteien vor allem dann nicht geachtet, wenn es wie Somalia am vorgesehenen Einsatzort keine staatlichen Autoritäten mehr gibt (Anarchie), die einer Stationierung zustimmen könnte. Andererseits muss man notwendigerweise zwischen den „robusten“ UNO-Missionen und den Kampfeinsätzen, die im Auftrag der UNO durchgeführt werden, unterscheiden. Bei dem Korea-Krieg (1950-53) und dem Zweiten Golfkrieg (1991) handelt es sich um Sonderfälle, in denen die UNO ihre Mitgliedsstaaten zu einem Kampfeinsatz gegen einen erklärten Aggressor

ermächtigte, diesen selbständig, also in eigener Regie und mit nationalen Truppen - keine UNO-Truppen - durchzuführen.

Bei den „robusten“ UNO-Einsätzen versucht die Weltorganisation trotz möglicher Anwendung von Zwangsmaßnahmen grundsätzlich ihre neutrale Vermittlerrolle aufrechtzuerhalten.

Wie die Negativbeispiele in Bosnien oder Somalia gezeigt haben, ist es kaum möglich eine eindeutige Unterscheidung zwischen Peacekeeping, Peacemaking und einem herkömmlichen Kampfeinsatz zu machen. Hier sollte die UNO die von ihr verwendeten Begriffe klar definieren und für die von ihr eingesetzten Instrumente klare Richtlinien aufstellen um Widersprüche und/oder Überschneidungen der Termini zu verhindern.

3. DIE UNO UND DIE ZYPERNKRISE

3. 1 Zypern-Krise

In den Medien ist immer wieder von der Zypern-Krise die Rede, aber was versteht man darunter? Als Zypern-Krise wird international der Zustand und dessen Weiterentwicklung bezeichnet, der seit Ende Dezember 1963 auf der Mittelmeerinsel Zypern andauert. Im Wesentlichen besteht er in einem nationalen Kampf zwischen der türkischzypriotischen Minderheit und der griechisch-zypriotischen Bevölkerungsmehrheit.

Der Gegenstand der Krise waren die beiderseitigen Rechte im Staat Zypern und damit dessen innerer Aufbau, sein Verhältnis zu Griechenland und zur Türkei, seine Verfassung und Gesetze, die Ausübung öffentlicher Gewalt, die Verteilung des Steuereinkommens und des Volkseinkommens, die beiderseitigen Anteile an der Volkswirtschaft (Rühl, 1980: 387). Bei dem Streit ging es um das gesamte Verhältnis zwischen den beiden Bevölkerungen. Der Streit um Zypern entstand aus dem Abkommen von Zürich und London zwischen der damaligen Kolonialmacht Großbritannien, Griechenland und der Türkei über die Unabhängigkeit Zyperns.

In den letzten drei Jahrzehnten hat Zypern strategische Bedeutung für Griechenland, die Türkei, Großbritannien, die USA, die NATO und die UdSSR erlangt und stand im Mittelpunkt von Bemühungen der UNO, des Europarats und der Europäischen Union. Griechenland und die griechischen Zyprioten haben das Thema über 38 Jahre auf der Tagesordnung der UNO gehalten, was unter anderem die fortwährende strategische Bedeutung dieser Insel verdeutlicht. (Michos-Ederer, 1991: 521).

3. 2 Vorgeschichte der Krise

Als die drittgrößte Insel im Mittelmeer, die gleichzeitig dessen östlichen Teil beherrscht, war Zypern während der meisten Zeit seiner langen Geschichte im Mittelpunkt internationalen Interesses. Jede der ethnischen Gruppen auf der Insel hatte ihre eigenen Gesetze, Gebräuche, Religionen, Sprachen bewahren können, obwohl sich die Bevölkerung auf ganz Zypern heterogen verteilt war.

Im Laufe der Geschichte waren die verschiedenen großen Reiche - Römer, Byzantiner, Venezianer - Herren über die Insel. Eine Änderung des Status der vom Osmanischen Reich im 1571 eroberten Insel trat erst 1878 ein, als Zypern durch ein Abkommen mit dem Osmanischen Reich von Großbritannien besetzt und verwaltet wurde. Nach dem Ausbruch des I. Weltkrieges wurde die Insel seitens Großbritanniens annektiert, und 1925 bekam sie den Status einer Kronkolonie des „British Empire“. Sie wurde im Rahmen einer begrenzten Verfassung verwaltet. Der Druck zugunsten von „ENOSIS“, d.h. einer Union der Insel mit Griechenland, der sich seit 1821 stetig aufgebaut hatte, eskalierte schrittweise, so wurde sie in einem Volksaufstand niedergebrannt, worauf die Briten mit der Aufhebung der Verfassung reagierten, die nie wiederhergestellt wurde (Woodhouse, 1959: 65).

Nach der Anerkennung des unabhängigen Königreichs Griechenland im Mai 1832 hatten die Griechen eine konsequente Expansionspolitik verfolgt mit dem Ziel, ihrem Staat alle Gebiete einzuverleiben die hauptsächlich von Griechen bewohnt sind. In ihrer extremen Form war diese Politik als die „große Idee“ (Megáli Idéa) bekannt. Neben ihren ehrgeizigen Zielen, wie z.B. Konstantinopel wieder zur Hauptstadt Griechenlands zu machen, war die Insel Zypern die territoriale Mindestforderung, die zu stellen für die patriotischen Griechen ein natürliches Recht zu sein schien.

So brachte eine griechisch-zypriotische Volksabstimmung im Jahre 1950 das Ergebnis von 96% zugunsten einer Vereinigung mit Griechenland. Im gleichen Jahr wurde Erzbischof Makarios III zum Ethnárkhis (nationaler Führer) gewählt, der ein offener Befürworter von „ENOSIS“ war. Nach einer Ende 1958 durchgeführten amtlichen Schätzung setzte sich die gesamte Bevölkerung von 549.000 Einwohnern folgendermaßen zusammen: etwa 79% Griechen, 18% Türken und 3% andere Nationalitäten. Die griechische Bevölkerung konnte sich unter der britischen Herrschaft seit 1878 durch die ungehinderte Einwanderung aus Griechenland sowohl proportional als auch absolut vermehren (Woodhouse, 1959: 65).

Für die Wiedervereinigung zu nationaler Einheit hatte die griechische Nationalbewegung Zyperns mit der Untergrundorganisation EOKA (Ethniki Organisis Kypriou Agoniston – Nationale Organisation zypriotischer Kämpfer) gegen die britische Kolonialherrschaft von 1953 an einen gewaltsamen Aufstand geführt. Die Briten bedienten sich der türkischen Minderheit, um das gewalttätige Vorgehen der EOKA zu unterdrücken, indem sie die türkischen Zyprioten verstärkt als Polizeikräfte einsetzten. Die letzteren gründeten ihrerseits auch ihre eigene Organisation, Volkan - später TMT (Türk Mukavemet Teşkilatı - Türkische Widerstandsorganisation) genannt, um die EOKA zu bekämpfen.

Als Griechenland die Zypernfrage 1954 auf Drängen der griechischen Zyprioten erstmals auf die Agenda der UNO setzte, forderten sie das Recht der griechischen Zyprioten auf Selbstbestimmung (UN-Document A/2703: 2). Außer der UNO waren zwei weitere internationale Akteure in die Konfliktbeilegungsverhandlungen um Zypern involviert: Die NATO und das Europäische Menschenrechtsabkommen. Das letztere führte auf griechischen Antrag hin eine Untersuchung über angebliche britische Exzesse durch. Die NATO wollte ihrerseits auch im Konflikt schlichten, wurde aber von Griechenland mit dem Hinweis auf die Vereinten Nationen blockiert. Die Generalversammlung verabschiedete 1957 die erste Zypern-Resolution (UN General Assembly, 1957: Res. 1013), welche eine Regelung des Konflikts anführte.

Nach den ergebnislosen Verhandlungen in London 1955 fanden im Dezember 1958 und im Januar 1959 Treffen in Paris statt. Während des Treffens der Außenminister der Türkei, Griechenlands und Großbritanniens wurde bekannt gegeben, dass alle Widerstände gegen einen unabhängigen Staat Zypern fallengelassen worden seien.

Die Übereinkommen von London und Zürich vom Februar 1959, die die Gründungs-Garantie und Bündnisverträge umfassten, sahen die Gründung einer Republik Zypern innerhalb der folgenden 12 Monate vor. Der Garantievertrag verbot jegliche Teilung der Insel oder die Union mit irgendeinem Staat. Er erlaubte durch notwendige Maßnahmen der Garantiemächte zur Wiederherstellung des durch den Vertrag definierten Status quo die Initiative zu ergreifen, wenn sich ein gemeinsames Vorgehen als unmöglich erweise. Laut Gründungsvertrag behielt Großbritannien Hoheitsrechte über zwei Gebietsstreifen. Im Bündnisvertrag erhielten Griechenland und die Türkei das Recht zu Truppenkontingenten von je 950 und 650 Mann.

Nach 18 Monaten der Vorbereitung wurde im August 1960 die Verfassung der Republik Zypern in Nikosia von den Garantiemächten - Türkei, Griechenland und Großbritannien - und den Vertretern beider zypriotischen Volksgruppen unterzeichnet.

Die Verfassung stellte den Versuch dar, die unterschiedlichen Ideologien und Philosophien der beiden Volksgemeinschaften unabhängig von ihrer Größe zu erhalten. Sie räumte der türkischen Minderheit eine starke Vetorechtssperminorität in allen wesentlichen politischen Entscheidungen und über alle mit Ausgaben oder mit der Verteilung von Einnahmen verbundenen Gesetze ein (Rühl, 1980: 387; Crawshaw, 1950). Nach der Unabhängigkeitserklärung wurde das kulturell-religiöse Oberhaupt der griechischen Zyprioten, Erzbischof Makarios Präsident und Regierungschef. Der Führer der türkischen Zyprioten, Dr. Küçük, wurde Vize-Präsident. Von den 80 Parlamentssitzen in Nikosia fielen 24 an die Inseltürken (Kreiser/Neumann, 2003: 447). Damit konnten aber bereits bestehenden Spannungen zwischen den Bevölkerungsteilen nicht ausgeräumt werden. Schon während des Aufbaus einer Verwaltung aus türkischen und griechischen Beamten kam es zu unüberwindbaren Gegensätzen, die durch Aktionen von beiden Seiten forciert wurden. Diese führte zu einem Verfassungskampf, in dem die Griechen eine Verfassungsänderung zu ihren Gunsten forderten, bei dem jedoch die Türken jedes Zugeständnis zu ihren Lasten verweigerten. Die Folge waren Unruhen, die im Jahr 1963 zu gewaltsamen Auseinandersetzungen führten.

3. 3 Peacekeeping-Operation auf Zypern (UNFICYP)

Als Makarios mit seinem 13-Punkte-Plan die Minderheitenrechte der türkischen Zyprioten beschneiden wollte, protestierten viele Türken dagegen und reichten Klage beim zyprischen Verfassungsgericht ein, dessen Präsident ein deutscher Rechtsprofessor, Ernst Forsthoff, war. Trotz des starken griechisch-zyprischen Druckes entschied das Verfassungsgericht die Verfassungsklage 1963 positiv für die türkischen Zyprioten (Heinze, 1960: 717). Das Urteil des Verfassungsgerichts wurde von der griechischen Seite nicht akzeptiert. Die türkischen Zyprioten veranstalteten daraufhin Protestdemonstrationen. Diese lösten einen Bürgerkrieg aus, in dessen Verlauf es zu Massakern der Griechen an den Türken kam (Schneider, 1971: 38; Heinze, 1960: 717). Die Gewalt hat einen Massenexodus von 25.000 türkischen Flüchtlingen aus etwa 21 rein türkischen und 80 ethnisch gemischten Dörfern zu Folge. Sie rotteten sich in 150 Enklaven, die räumlich 49 zusammenhängende Gebiete bildeten, zusammen. In ihnen lebten Anfang 1965 knapp 59.000 Türken, also etwa die Hälfte der gesamten zyperntürkischen Bevölkerung (Berner 1992: 170ff.). Die türkischen Enklaven wurden von griechischer Seite mit einem Embargo versehen, was in den Folgejahren zum Niedergang der zyperntürkischen Wirtschaft geführt hat und einen erheblichen Einbruch beim Lebensstandard der Inseltürken zur Folge hatte.

Die Türkei drohte als Garantiemacht in den Bürgerkrieg einzugreifen, um die türkische Bevölkerung vor Übergriffen zu schützen. Auch das Jahr 1964 war geprägt von Gewalt und Gegengewalt zwischen den beiden Volksgruppen. Diese rüsteten sich militärisch dank „großzügiger“ Logistik aus Griechenland und der Türkei auf. Die griechische Seite fühlte sich nicht mehr an den Allianzvertrag von 1959 gebunden. Das Abkommen erlaubte die Stationierung von 950 Festlandsgriechen und 650 Festlandstürken als Soldaten auf der Insel. Athen hielt sich nicht an die Obergrenze von 950 Soldaten, sondern stockte seinen Anteil kontinuierlich auf. Andreas Papandreou, der damals Minister im griechischen Kabinett war, berichtete: „Nicht weniger als 20.000 Offiziere und Mannschaften wurden voll ausgerüstet nach Zypern geschickt.“ (Papandreou, 1971: 143). Die griechischen Truppen aus dem Festland und die paramilitärischen Einheiten der Zyperngriechen bildeten gemeinsam die Nationalgarde, die von Athen aus dirigiert wurde.

Obwohl die NATO auf einer eigens einberufenen Sitzung ihre Dienste anbot, brachte Makarios die Zypernfrage vor die UNO-Generalversammlung und den Sicherheitsrat, um die Organisation dazu zu bewegen die Rolle als Schutzherr der territorialen Integrität Zyperns zu übernehmen. Eine Lösung im Rahmen der NATO lehnte der Erzbischof generell ab, da er befürchtete, dass die Türkei als geostrategisch wichtiges Mitglied des westlichen Bündnisses eine Kompromissfindung dominieren könnte. Nachdem der Generalsekretär tagelang mit den beteiligten Parteien und den Mitgliedern des Sicherheitsrates Verhandlungen geführt hatte, wurde am 4. März 1964 eine Resolution im Sicherheitsrat (Resolution 186) angenommen, deren politische Bedeutung auf drei Ebenen lag (Leichter, 1964b: 143):

1. der Aufstellung einer internationalen Friedensmacht (innerhalb von 3 Monaten),
2. der Einsetzung eines unparteiischen Vermittlers,
3. dem Wunsch, die durch die Einbeziehung der Garantiemächte verschärfte Krise zu mildern.

Der Generalsekretär sollte den Befehlshaber der Friedensmacht und einen Vermittler, der eine friedliche und einvernehmliche Lösung vorschlagen sollte, ernennen. Mit dem Einsatz eines Vermittlers beabsichtigte der Sicherheitsrat zum ersten Mal das Prinzip des „peacekeeping“ mit dem des „peacemaking“ zu verbinden. Des Weiteren sollte der Vermittler das Wohl des „gesamten zyprischen Volkes“ - ein Hinweis auf die „Unteilbarkeit“ Zyperns - und die Erhaltung des Internationalen Friedens im Auge haben (Leichter, 1964b: 143). Die Resolution stellte in der Präambel fest, dass der Sicherheitsrat die Stellungnahme der Parteien im Hinblick auf die in Nikosia am 16. August 1960 unterzeichneten Verträge in Erwägung zieht. Dieser Hinweis sollte die Türken befriedigen und klarstellen, dass die geltenden Verträge nicht durch Beschlüsse des Sicherheitsrates revidiert werden können.

Zu diesem Zeitpunkt bemühten sich die britischen Truppen bis zum Eintreffen der UNO-Friedenstruppen um einer Beruhigung der Situation auf der Insel. Im Frühjahr 1964 beschäftigte sich der UN-Sicherheitsrat mit dem Zypernkonflikt und beschloss im Zuge seiner Resolution vom 4. März eine internationale Friedenstruppe (UNFICYP) auf Zypern zu stationieren. Die Friedensmission der UNO (UNFICYP) begann am 27. März 1964. Obwohl sie für die kommenden Jahre auf weniger als 1500 angelegt war, wuchs sie in den nächsten 3 Monaten auf über 6000 Mann. Diese Peacekeeping-Truppen

schlossen eine kleine multinationale Polizeieinheit der UNO von 174 Mann ein, deren Aufgabe es war, bei zivilen Konflikten innerhalb der Volksgemeinschaften einzugreifen. Das Mandat der UNO-Truppen lautete gemäß der Resolution 186 (1964): „to use its best efforts to prevent a recurrence of fighting and, as necessary, to contribute to the maintenance of law and order and a return to normal conditions“.

Die Truppen erhielten völlige Bewegungsfreiheit auf der Insel, um ihren Mandatsauftrag zu verwirklichen. Ihre Waffen durften sie nur in Fällen von Selbstverteidigung einsetzen.

Das Mandat der UNO-Mission in Zypern war zunächst um drei Monate verlängert worden, danach jeweils um sechs Monate. Was die Finanzierung dieser UNO-Aktion auf der Insel anbetrifft, sollte sie nach Maßgabe einer von den betroffenen Regierungen, die die Kontingente stellen, und von der Regierung Zyperns übernommen werden, wobei der Generalsekretär auch freiwillige Beiträge zu dieser Aufgabe entgegennehmen kann (Archiv der Gegenwart, 1964: 11122).

Im Gegensatz zu vergleichbaren UNO-Friedensmissionen, die durch Pflichtbeiträge aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert werden, war für den Einsatz der Friedenssoldaten auf Zypern ein Finanzierungsmodell zugrunde gelegt worden, das allein auf freiwilligen Beitragsleistungen beruhte. Griechenland und die Türkei zahlten eine Hälfte der anfallenden Kosten, die Entsenderstaaten 70 Prozent der zweiten Hälfte. Die übrigen 30 Prozent sollten durch freiwillige Beitragszahlungen anderer UNO-Mitgliedsländer gedeckt werden. Für den Zeitrahmen Juli 2009-Juli 2010 betrug das Budget Friedenstruppen der UNFICYP 56 Millionen US-Dollar. Dieser Betrag wurde während der Sitzung des „Fifth Committee (Administrative and Budgetary)“ am 20 Mai 2009 beschlossen (<http://www.un.org/>).

Mit Hilfe britischen Drucks und türkischer Drohungen mit einem bewaffneten Eingriff gelang es den UNO-Truppen auf Zypern äußerliche Ruhe wiederherzustellen, allerdings auf der Basis der de-facto-Teilung in griechische und türkische Bezirke und der Teilung der Hauptstadt Nikosia durch die „green line“ (Rühl, 1980: 389).

In den ersten vier Jahren konnte die UNFICYP die gegenseitigen Gewaltaktionen auf der Insel minimieren. Die durchschnittlichen monatlichen Zwischenfälle reduzierten sich von 350 (1964) auf weniger als 10 (1968) (Grundy-Warr/Schofield, 1993: 80). Diese Reduktion von bewaffneten Auseinandersetzungen war einer der Faktoren, die den Weg für den Beginn politischer Verhandlungen ebneten. Allerdings vermochten sie die Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien nicht durchzusetzen was sich als fatal erweisen sollte.

Andererseits kam es zwischen 1964 und 1967 mehrfach zu schweren Zwischenfällen, in denen die türkische Minderheit zeitweiligen Massakern durch die zypriotische Mehrheit ausgesetzt war (Stephen, 2005). Dies geschah vor allem nach der Rückkehr von General Grivas, dem Führer der EOKA und der Entsendung von circa 15.000 regulären griechischen Soldaten auf die Insel. Aufgrund dieser Vorfälle drohte die Türkei sowohl 1965 als auch 1967 zu intervenieren, wurde jedoch von den USA zurückgehalten, was die amerikanisch-türkischen Beziehungen nachhaltig erschüttern sollte. Berühmt geworden dabei ist der Brief von US Präsident Johnson, der an den türkischen Staatspräsidenten İnönü gerichtet war und die Türkei vor den Folgen eines militärischen Eingreifens warnte. Dieser Drohbrief schlug in der türkischen Öffentlichkeit wie eine Bombe ein und verärgerte İnönü derart, dass er die Aussenpolitik Ankaras auf einen neuen Kurs grösserer Unabhängigkeit von den USA brachte. Dies bedeutete auch eine Annäherung bzw. Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion.

Die Vermittlungsversuche, die u.a. von der griechischen Regierung ausgingen, wurden durch den Militärputsch in Griechenland unterbrochen. Im März 1968 legte Makarios seine neuen Vorschläge dem damaligen UN-Generalsekretär Thant vor, wonach Zypern ein Einheitsstaat sein sollte, in dem die türkischen Zyprioten kommunale Autonomie ausübten. Dies wurde von den Zyperntürken abgelehnt, da für die meisten von ihnen nach den Massakern durch die Zyperngriechen nur noch Taksim, also die Teilung der Insel in Frage kam.

Makarios und die Zyperngriechen gingen letztlich als Sieger aus dem Bürgerkrieg hervor. Zwar blieb ihnen die Enosis verweigert, doch besetzten die Zyperngriechen nach Verdrängung der Türken allein die politischen Schaltzentralen und die so genannte „Verfassungskorrektur“ war nun mehr oder weniger vollzogen. Nach der Entlassung der zyperntürkischen Minister am 8. April 1964 bestand der Ministerrat nur noch aus Mitgliedern der griechischen Volksgruppe. Zugleich konnte er erfolgreich einerseits die drohende Intervention der Türkei und andererseits die politische Isolation der Insel abwehren. Mit der Ausschaltung der Zyperntürken übte er nun die totale politische Kontrolle, mit

Ausnahme der Enklaven, über Zypern aus. Er lehnte deshalb mehrere amerikanische Friedensinitiativen ab. Sein Dogma lautete: Enosis, ja, aber nur unter Ausschluss von Taksim. Und falls das unter den aktuellen politischen Gegebenheiten nicht möglich war, musste das Ziel sein, den Status quo, d.h. die Dominanz der Griechen auf der Insel aufrecht zu erhalten.

Der UN-Einsatz verdeutlichte die Ohnmacht der internationalen Gemeinschaft in der Zypernkrise. Keine der drei erklärten Aufgaben konnte annähernd gelöst werden. Die Phase bis zum Militärputsch in Athen 1967 war geprägt durch das stetige Aufflammen von Kämpfen zwischen den Volksgruppen und Versuchen, durch Gespräche die „Kriegsparteien“ an den Verhandlungstisch zurückzubringen. Auch das Treffen der Außenminister der Türkei und Griechenland, Çağlayangil und Tombas, die zu Verhandlungen am 17. Dezember 1966 in Paris zusammenkamen, ging ohne konkrete Ergebnisse zur Konfliktlösung zu Ende.

3. 4 Der Putsch und die türkische Intervention von 1974

Während der Periode zwischen 1967 und dem Sommer 1974 wurden auf der Insel selbst die so genannten „interkommunitären“ Verhandlungen zwischen den beiden Volksgruppensprechern weitergeführt, allerdings ohne den politischen Durchbruch. Seit dieser Phase wurden die türkischen Zyprioten notdürftig von der Türkei unterstützt. Die griechischen Zyprioten konnten sich mit der vorherrschenden Situation abfinden, zumal sie im Besitz des größten Teils der Insel, aller Häfen und Einnahmen aus Fremdenverkehr und des internationalen Flugplatzes von Nikosia waren. Allerdings standen die Beziehungen des Präsidenten Zyperns Makarios zu dem Militärregime in Athen nicht unter einem guten Stern. Auf Zypern regierte eine nationale Mitte-Links-Koalition und in Athen herrschte die uniformierte äußerste Rechte, die die Linke nun auf dem Festland unterdrückte (Rühl, 1974: 279). Makarios kritisierte die Militärdiktatur immer offener. Als es am 2. Juli 1974 zu einem offenen Eklat zwischen Athen und Makarios kam, entschloss sich das Militärregime, der ihrer Meinung nach zu eigenständigen Politik Makarios' ein Ende zu setzen. Am 15. Juli 1974 putschte die zypriotische Nationalgarde unter Führung des griechischen Offiziers Nikos Sampson auf direkten Befehl Athens die Regierung der Republik Zypern und rief sich zum neuen Staatschef aus. Er kündigte die Absicht des Anschlusses der Insel an Griechenland an. Makarios konnte aus der Insel flüchten und die Putschisten gingen sowohl gegen die griechischen Makariosanhänger als auch gegen die türkische Minderheit vor. Es entstand ein Bürgerkrieg unter der griechischen Bevölkerung und eine „ethnische Säuberungsaktion“ gegenüber der türkischen Zyprioten (Stephen, 1995). Trotz der von Sampson erklärten „inneren Angelegenheit“ berührte dieser Putsch das internationale Statut Zyperns.

Die Türkei als eine der Garantiemächte versuchte England für eine gemeinsame Intervention zu gewinnen. Nachdem die Briten sich gegen ein Eingreifen entschieden hatten, beschloss die türkische Regierung im Alleingang zu handeln um die türkische Bevölkerung auf der Insel gegenüber den Putschisten zu schützen. Die türkischen Streitkräfte landeten am 20 Juli 1974 auf Zypern. Am 22. Juli 1974 willigte die griechische Regierung in eine vom UN-Sicherheitsrat verordnete Waffenruhe ein. Am darauf folgenden Tag übergab General Gizikis die Macht in Griechenland an den ehemaligen Ministerpräsidenten Karamanlis. Am 30. Juli kam es in Genf zu einer Einigung der Streitparteien über Verfahrensregeln und Verhandlungen zur Konfliktbeilegung.

Die griechische Seite taktierte mit der Forderung in Genf, zunächst müssten die türkischen Truppen Zypern verlassen und dann müsste die „rechtmäßige“ zyprische Regierung an den Verhandlungen beteiligt werden, das heißt die Regierung Makarios', die seit Dezember 1963 verfassungswidrig und gegen türkischen Protest im Amt geblieben war. Nach dem Scheitern der Verhandlungen in Genf begann die zweite Offensive der Türken auf Zypern mit einer neuen Truppenlandung und Angriffen, die zu einer Massenflucht von Griechen vom Norden in den Süden führte und umgekehrt flüchteten Türken aus dem Süden in den sicheren Norden. Jan Asmussen nennt folgende Flüchtlingszahlen: „The High Commissioner estimated on 9 September 1974 that there were 225 000 refugees, 154 000 in the South, 50 000 Greek Cypriots and 7 888 Turkish Cypriots in the SBAs and 8 000 in the North. In addition, there were still 35 000 Turkish Cypriots living in the South and 20 000 Greek Cypriots in the North in need of protection.³⁷ Ten month later, there were still 10 294 Greek Cypriots living in the north and 10 187 Turkish Cypriots residing in the south of the island...“ (Asmussen, 2008: 27ff.). Die türkischen Truppen besetzten ca. 37% der Insel, und begannen eine Militärverwaltung aufzubauen. Die neue Pufferzone zwischen den Waffenstillstandslinien wurde von der UNFICYP eingenommen. Sie reichte von Famagusta bis zur Morphou-Bucht und umfasste 3% des

Inselgebietes. Die Bewegungsfreiheit der UNO-Truppe war durch diese Teilung nunmehr beschränkt worden. Am 30. Juli 1974 erfolgte die Genfer Deklaration, die ihr die Kontrolle über die bereits erwähnte Sicherheitszone zuschrieb. Sie überwachte die Überführung der Bewohner von der einen zur anderen Seite der Pufferzone und übernahm die Beobachtung im Krisengebiet.

Seit 1974 gab es bis auf einige Zwischenfälle keine nennenswerten bewaffneten Gewalttätigkeiten auf der Insel (Ehrenberg, 1991: 1-6). Seit circa 46 Jahren hat die UNFICYP-Truppe den beiden Volksgruppen Schutz vor gegenseitigen gewaltigen Auseinandersetzungen geboten, und man kann durchaus sagen, insgesamt eine stabilisierende Funktion gemäß ihres Mandats ausgeübt.

3. 5 Möglichkeiten und Grenzen der UNFICYP

Das Zypern-Friedensmandat der UNO von 1964 galt der Sicherung des „Burgfriedens“ (Menning, 1974: 172). Das Ziel dieser Friedensbemühungen war es, ein Wiederaufflammen von Kämpfen im griechisch-türkischen Volksgruppen-Konflikt zu verhindern und eine Abschirmung zu schaffen, die ungestörte interkommunale Gespräche der Leiter der beiden Volksgruppen möglich machte. Kritisiert wurde aber diese UNO-Aktion als ein von vornherein zum Scheitern verurteiltes Unternehmen, weil sie nicht auf die Errichtung einer bestimmten Ordnung in Zypern gerichtet sei. Der damalige UNO-Generalsekretär Thant äußerte sich dazu, dass die „Lösung des Zypernproblems in erster Linie Sache der zyprischen Regierung sei“ (Heinze, 1960: 724). Deshalb war die Aufgabe der UNFICYP darauf beschränkt, die Waffen auf Zypern zum Schweigen zu bringen. Schon zu Beginn der UNO-Operation wurde sogar kritisiert, dass bei der Aufstellung der UNFICYP zuviel Zeit verging, da erst in mühseligen Verhandlungen die Frage der Finanzierung geklärt werden musste. Für die UNFICYP galt bis 27. Mai 1993 eine besondere finanzielle Regelung. Sie wurde nicht durch Pflichtbeiträge außerhalb des regulären UN-Budgets (UN-Charta Art. 17, Abs. 2) finanziert, sondern stützte sich ausschließlich auf freiwillige Beiträge. Der Hintergrund der damaligen Entscheidung war die schwere Finanzkrise der UNO in der Mitte der sechziger Jahre, die auch heute noch nicht gelöst ist. Ein weiterer Vorwurf an die UNO ist, dass sie unbefriedigende Zustände quasi einzufrieren, und damit die Entstehung eines wirklichen Friedens besonders bei lang dauernden Missionen sogar behindere. In der Tat ist dieses Dilemma im Kern unzulösbar, solange die Gefahr gewaltsamer Übergriffe nicht gebannt ist. Denn eine Eskalation von Gewalttätigkeiten kann zwei starre Fronten lösen, aber noch nach langer Zeit der Ruhe die Gräben wieder vertiefen, wenn nicht Schlimmeres bewirken. Auf der anderen Seite ist es ein Verdienst der Blauhelme, dass im August 1996 als eine Motorrademonstration in der Pufferzone nicht zu einem offenen Krieg mündete. Dabei kamen zwei griechische Zyprioten ums Leben und einige Blauhelme wurden verletzt.

Solange die diplomatischen Bemühungen keinen Durchbruch erzielen, erforderte bzw. erfordert nach wie vor seitens der UNFICYP und ihrer zivilen Mitarbeiter sehr viel Feingefühl, um gerade soviel „Konservierung“ des Konfliktes wie nötig zu betreiben (Ehrenberg, 1991: 2). Auf Zypern haben die Sonderbeauftragten (Special Representative) des UNO-Generalsekretärs für Zypern und die Generalsekretäre selbst, mit sehr viel Geduld in nun 46 Jahren, also seit dem Beginn der UNFICYP-Mission, immer wieder neue Anläufe zu einem dauerhaften Frieden unternommen, allerdings bisher vergeblich.

Kritiker werfen der UNFICYP vor, dass sie sich während der bürgerkriegsähnlichen Zustände in der Zeit von 1964 bis 1974 doch passiv verhalten habe und vor allem die türkische Minorität gegenüber den Übergriffen der zyperngriechischen Mehrheit nicht geschützt habe. Alles in allem kann man sagen, dass die UNFICYP gemäß ihres Mandates abgesehen von einigen Zwischenfällen einigermaßen erfolgreich war und dass sie seit 1974 ein Wiederaufflammen des Konfliktes zwischen den Volksgruppen verhindert hat - wenn auch auf Kosten der Teilung. Gegenwärtig sorgen 919 internationale peacekeeper, davon 69 PolizistInnen und 850 SoldatInnen für Frieden auf der Insel (Vgl. <http://www.un.org>).

3. 6 Konfliktlösungsversuche der UNO

Nach der Teilung Zyperns bemühen sich die aufeinander folgenden Generalsekretäre der UNO und ihre Sonderbeauftragten, in diesem Konflikt zu vermitteln. Die Resolution 3212 der Generalversammlung vom 01. November 1974 forderte den Rückzug der ausländischen Truppen - damit waren die türkischen Truppen gemeint -, das Ende jeglicher Einmischung und die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat. Die türkischen Truppen blieben - heute noch circa 35.000 Mann - und im Februar 1975 erklärte die türkisch-zyprische Seite den Nordteil Zyperns zum „Türkischen Bundesstaat

Zypern“ mit eigener Verfassung Exekutive, Legislative, Judikative. Der Generalsekretär berief neue Gespräche ein. Das erste Gipfeltreffen, welches im Februar 1977 zwischen Makarios und Denktas stattfand, hatte ein Rahmenabkommen, das Zypern als einen bikommunalen Bundesstaat vorsah, indem die drei Freiheiten wie Bewegungs- und Siedlungsfreiheit sowie das Recht überall Eigentum zu erwerben, gelten sollten. Nach dem Tode von Makarios wurden Gespräche mit seinem Nachfolger Kyprianu fortgesetzt (10-Punkte-Memorandum), stockten aber bald. Die letzte Phase der Volksgruppengespräche, die im Juni 1979 wiederum unter Aufsicht der UNO begannen und bis Mai 1983 dauerten, unterschied sich von vorhergehenden Beratungen lediglich durch ihre Langlebigkeit (Gürbey, 1988: 78). Nachdem die Nicht-Paktgebundenen-Bewegung, also die blockfreien Staaten, im Mai 1983 eine neue Resolution in der Generalversammlung der UNO initiierten, die griechisch-zypriotischen Sorgen Rechnung trugen, brach Denktas daraufhin die Verhandlungen ab.

Im November 1983 wurde die unabhängige „Türkische Republik Nordzypern“ einseitig ausgerufen. Der Sicherheitsrat verurteilte (Resolution 541) „die einseitige Ausrufung als illegal und völkerrechtlich als ungültig und forderte die Rücknahme der Sezession.“ (Vereinte Nationen, 1984: 69f).

Die TRNZ ist - bis heute - nur von der Türkei anerkannt worden. Der damalige Generalsekretär Perez de Cuellar leitete einen Prozess von Annäherungsgesprächen ein, die zum Gipfeltreffen im Januar 1985 führten. Auch dieses Treffen wurde ergebnislos abgebrochen. Bezeichnenderweise enthielt der vom Generalsekretär präsentierte Verfassungsentwurf viele Elemente der Verfassung von 1960 (Michos-Ederer, 1991: 527). Auch der vom Generalsekretär vorgelegte weitere Entwurf im März 1986 erwies sich nach der Modifizierung durch Denktas als inakzeptabel für die griechischen Zyprioten.

Der damals neu gewählte Präsident der griechischen Zyprioten, George Vassiliou, willigte 1988 in „direkte Verhandlungen“ mit Denktas ein. Auch diese Verhandlungen brachten nicht den gewünschten Erfolg, zumal es von Zeit zu Zeit zu Konfrontationen zwischen Griechenland und der Türkei gekommen war.

Die UNO war nach dem Ost-West-Konflikt mit verschiedenen neu ausgebrochenen Krisen – wie II. Golfkrieg, Bosnien, Somalia etc. - auf der Welt beschäftigt, so dass die Zypernverhandlungen zeitweilig auch darunter gelitten haben. Im Februar 1994 wurde Glafkos Klerides zum Präsidenten der griechischen Zyprioten gewählt. Unter der Schirmherrschaft des damaligen Generalsekretärs Boutros-Ghali wurden Verhandlungen über die vertrauensbildenden Maßnahmen (confidence-building-measures) geführt. In seinem Bericht an den Sicherheitsrat beklagte Boutros-Ghali am 30. Mai 1994 „die fehlende Übereinstimmung über die vertrauensbildenden Maßnahmen der Parteien“, insbesondere kritisierte er die Einstellung der türkischen Zyprioten (Agence Europe, 1994: 6251).

Im Juni 1994 beschloss die EU, dass Zypern auch zum engen Kreis der EU-Beitrittskandidaten gehört. Der griechisch-zypriotische Außenminister war der Überzeugung, dass „nur die Festlegung eines Termins für die Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt Zyperns zur EU die Bemühungen um eine Lösung der Zypernfrage katalysieren könne. Die Entscheidung vom Europäischen Gerichtshof im Juni 1994, den Import von Waren zu verbieten, die in TRNZ produziert wurden, versetzte der ohnehin unter einem weltweiten Boykott leidenden Wirtschaft des nördlichen Inselteils einen schweren Schlag. Diese Entscheidung verhärtete die Fronten. In einer Marathon-Sitzung entschied das Parlament der TRNZ, das seit Jahren angestrebte Ziel einer Föderation mit den Zyperngriechen als einzigen Weg zur Lösung des Konfliktes aufzugeben und bei einer weiteren Annäherung des Südens an Athen, sich seinerseits stärker an die Türkei anzubinden (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1994: 5). Der damalige Generalsekretär Kofi Annan lud im Juni 1997 die Führer beider Bevölkerungsteile zu einem Gipfeltreffen ein, welches die erste Zusammenkunft beider Seiten seit nun drei Jahren darstellen sollte. Nachdem die Gespräche zwischen Denktas und Kleridis in New York ohne nennenswerten Ergebnisse zu Ende gingen, trafen sich im August beide Führer zur zweiten Runde der Direktgespräche unter Vorsitz des UN-Vermittlers Cordobez in der Schweiz. Auch diese endeten ohne konkrete Resultate.

Weitere intensive Bemühungen der Konfliktlösung unter der Schirmherrschaft des UNO-Generalsekretärs fanden zwischen Dezember 1999 und November 2000 Gespräche statt, ihnen folgten dann zwischen Januar 2002 und Februar 2003 direkte Verhandlungen der Führer der Konfliktparteien wobei eine Annäherung zwischen ihnen ohne die Mithilfe Dritter nicht erreicht werden konnte. Dabei präsentierte der UNO-Generalsekretär Kofi Annan in mehreren Anläufen und revidierten Fassungen einen Plan, der den Titel „Basis for a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem“ trug und auf eine Wiedervereinigung der Insel abzielte. Es dauerte allerdings bis Anfang 2004, ehe die Endfassung

eines erstmals alle Aspekte einer künftigen politischen Ordnung umfassenden Lösungsvorschlages, des so genannten „Annan-Plans“ erarbeitet war (Siehe: Varnava/Faustmann, 2009). Die politische Konstellation für die Türkei und türkischen Zyprioten war insofern günstig, als mit der AK-Partei eine moderate Regierung in Ankara dem Plan wohlwollend gegenüber stand und auf dem türkischen Teil Zyperns ein gemäßigter linker Politiker Talat zum Präsidenten gewählt wurde (Bahçeli/Noel, 2009: 236-247). Auf der anderen Seite wählten die Griechisch-Zyprioten 2003 den Hardliner und ehemaligen Aktivisten der EOKA, Papadopoulos, zum Präsidenten.

Am 24. April 2004 wurde der „Annan-Plan“ von den Zyperngriechen mit einer grossen Mehrheit von 76 Prozent der Stimmen abgelehnt, während die Zyperntürken ihn mit 65 Prozent der Stimmen annahmten. Damit entschied sich der Süden letztlich auch dafür, den Norden aus dem europäischen Integrationsprozess herauszuhalten und die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes auf die Republik Zypern zu beschränken. Der damalige EU-Erweiterungskommissar Günter Verheugen zeigte sich schwer enttäuscht von der Wahl der Zyperngriechen und betonte den Willen der EU, Nordzypern nicht "draußen in der Kälte" stehen zu lassen (Lätt/Öztürk, 2007). Die EU-Kommission legte im Sommer 2004 ein Hilfspaket in Höhe von 259 Millionen Euro für Nordzypern vor, das an ein Handelsabkommen zwischen der EU und dem Norden der Insel gekoppelt war. Damit wollte man in Brüssel dem Anschein entgegenwirken, dass der türkische Inselteil für seine Kooperationsbereitschaft bestraft, der griechische dagegen für sein Nein beim Referendum mit einem EU-Beitritt belohnt würde. Dieses Versprechen wurde allerdings bis jetzt nicht eingelöst, da der griechische Süden die Hilfs- und handelspolitischen Maßnahmen der EU seit 2004 blockiert. Im Gegenzug blockiert seitdem die Türkei die Öffnung ihrer (Flug)häfen für griechisch-zypriotische Schiffe und Flugzeuge, der sie im Rahmen der Zollunion mit der EU nachkommen müsste.

Abgesehen von einigen Verhandlungsversuchen gab es zum Frühjahr 2008 kaum Fortschritte in der Zypernfrage, was vor allem - aber nicht nur - an der offen intransigenten Haltung von Papadopoulos lag. Erst mit der Wahl des Linken D. Christofias zum Präsidenten im Februar 2008 änderte sich das politische Klima auf der Insel. Direkte Verhandlungen zwischen den beiden Volksgruppen begannen, die erstmals in der modernen Geschichte Zyperns von zwei als moderat geltenden Politikern geführt werden und große Hoffnungen geweckt haben (Faustmann, 2009, S. 13). Seit September 2008 versuchten Talat und Christofias in direkten Verhandlungen im Beisein eines UN-Vertreters eine Lösung „von Zyprioten für Zyprioten“ zu erzielen. Die Verhandlungen konnten keine nennenswerten Erfolge erzielen. Am 18. April 2010 wurde der als konservativ geltende türkische Politiker Eroğlu zum neuen türkisch-zypriotischen Präsidenten gewählt. Bemühungen um die Wiedervereinigung der geteilten Mittelmeerinsel werden sicherlich weitergehen, allerdings wird sich dessen ohnehin schleppende Tempo noch mehr verlangsamen.

4. Peacekeeping im Wandel

4.1 Eine Agenda für den Frieden

Im Juni 1992 präsentierte der neue Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali, vom Sicherheitsrat dazu aufgefordert, ein umfassendes Programm für die künftige Sicherheits- und Friedenspolitik der UNO. Seine „Agenda for Peace“ (UN-Chronicle, 1992: 655ff.) enthält Empfehlungen von Konflikten durch Friedensschaffung zur Friedenssicherung und schließlich zur Friedenskonsolidierung.

- 1) Ziel der vorbeugenden Diplomatie (preventive Diplomacy) ist es, konfliktträchtige Spannungen zu vermindern oder bereits ausgebrochene Konflikte rasch einzudämmen und ihre Ursachen zu beseitigen. Als Mittel werden genannt: vertrauensbildende Maßnahmen, wie sie im Rahmen der KSZE vereinbart wurden, Frühwarnsysteme, die auch auf wirtschaftliche und soziale Spannungen reagieren, und durch formelle Tatsachenermittlung (fact-finding) konfliktträchtige Situationen rechtzeitig lokalisiert auf ihre Gründe hin untersucht werden sollten. Als weitere, neue Elemente frühzeitiger Konfliktverhütung kommen der vorbeugende Einsatz der UN-Truppen und die vorsorgliche Einrichtung entmilitarisierter Zonen in Betracht.
- 2) Bei der Friedenssicherung (peacekeeping) geht es darum, die streitenden Parteien nach Ausbruch eines Konflikts zunächst mit friedlichen Mitteln (gemäß Kapitel VI der Charta) zur Einigung zu bewegen. Deshalb werden alle UN-Mitglieder aufgefordert, sich bis zum

Jahr 2000 vorbehaltlos der allgemeinen Gerichtsbarkeit des „internationalen Gerichtshof“ zu unterwerfen und diese als Instanz zur Beilegung von Konflikten anzuerkennen (Paech, 1922: 1044). Wenn diese Maßnahmen nicht greifen, dann sollen gewaltlose Sanktionen wie Wirtschafts- und Militärblockade - wie im Falle Serbiens - folgen. Hier sieht Kapitel VII der Charta den Einsatz von Zwangsmaßnahmen bis zu militärischen Aktionen (peace-enforcement) vor. So sollen Mitgliedsstaaten der UNO ständig abrufbereite, bewaffnete Truppen zur Verfügung stellen. Deshalb plädierte der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali für die Bildung einer UN-Eingreiftruppe (gemäß Artikel 43 der Charta).

- 3) Die Aufgabe der Friedenssicherung (peacekeeping) besteht nach dem Generalsekretär hauptsächlich darin, die Lage in einem Krisengebiet zu entschärfen und zu stabilisieren, bis eine Konfliktregelung auf politischer Ebene gefunden wird. Hier ist das traditionelle peacekeeping gemeint.
- 4) Damit friedensschaffende und friedenssichernde Maßnahmen wirklich zum Erfolg führen, muß ihnen die Friedenskonsolidierung (peacebuilding) folgen, die ein erneutes Aufflammen des Konflikts verhindert.

4. 2 Von der Friedenssicherung zur Friedensschaffung

Die Entwicklung des internationalen Systems seit 1945 hat sich nachhaltig auf die Rolle der UNO, die Entstehung der Peacekeeping-Operationen und auch auf deren Bedeutung während des Kalten Krieges ausgewirkt. Insgesamt wurden zwischen 1948 und 1988 13 Missionen begonnen, davon acht abgeschlossen. Bei den beendeten Operationen wurden insgesamt circa 35.000 Blauhelme eingesetzt. Diese verursachten Kosten von mehr als einer Milliarde US-Dollar (Ehrhardt/Klingenburg, 1994: 2).

Mit den weltpolitischen Änderungen seit Ende der 80er Jahre ergaben sich erhebliche quantitative und qualitative Veränderungen bei den Peacekeeping-Operationen. Seit 1988 ist zunächst einmal die Anzahl der neu eingerichteten UN-Friedensmissionen sprunghaft gestiegen: Zwischen 1988 und Ende 1992 wurden 15 Missionen - Ruanda-Mission eingeschlossen - begonnen, also mehr als in den vier Jahrzehnten seit UNO-Gründung; acht davon wurden inzwischen abgeschlossen. Dazu werden die rein zivilen Wahlbeobachtungsmissionen wie in Haiti, Südafrika oder die Inspektionsmissionen wie im Irak nicht mitgezählt. Allein 1993 wurden sechs weitere Peacekeeping-Missionen beschlossen, während fünf schon vor 1988 eingerichtete Missionen fortbestehen. Im Laufe des Jahres 1992 stieg die Anzahl der eingesetzten Blauhelme von 11.000 auf 50.000. Im Jahre 1993 wurden 17 Missionen mit 90.000 Blauhelmen registriert (Ehrhardt/Klingenburg, 1994: 4). Doch nicht nur der personelle Umfang der Peacekeeper hat sich geändert, sondern auch die Art des Personals. Im Jahr 1987 wurden 35 Polizisten im Rahmen der UNO-Missionen eingesetzt, im Juni 1993 waren es bereits 4500. Während 1987 900 zivile Mitarbeiter der UNO in Peacekeeping-Einsätzen aktiv waren, erhöhte sich ihre Anzahl 1993 auf 10.000 Mitarbeiter (UN Chronicle, 2007: 45).

Auch im 21. Jahrhundert sind die Blauhelme in mannigfaltigen Missionen weltweit aktiv. In einem Bericht an den UN-Sicherheitsrat unterstrich der Untergeneralsekretär Alain Le Roy 2009, dass die Friedenssicherung der UNO völlig überdehnt wurde. Mit 18 UNO-Operationen auf fünf Kontinenten mit 78.000 Blauhelmsoldaten, 11.500 Polizisten und 23.500 zivilen Mitarbeitern sei man weit über dem was im Brahimi Report vorgesehen ist (<http://www.un.org/>).

Diese oben genannten Zahlen belegen, dass die Aufgaben der UNO-Missionen sich drastisch verändern, und die UNO ist gezwungen, diesen Veränderungen Rechnung tragen. Sie muss eine Anpassung an veränderte Realitäten vornehmen, ohne sich dabei mit einem allumfassenden Machbarkeitsanspruch bei der Lösung kriegerischer Konflikte zu übernehmen und unerfüllbare Erwartungen zu wecken. Dies käme nämlich einer Art „universalist overstretch“, einer universalistischen Überforderung, gleich (Debiel, 1994: 12).

5. AUSBLICK

Es ist allgemein festzustellen, dass sich die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts gehegten Hoffnungen auf eine friedlichere Welt nicht erfüllt haben. Die verheißungsvollen Projekte wie die „neue Weltordnung“ machen dem Erschrecken über die Wiederkehr der tot geglaubten Gespenster des Nationalismus und Chauvinismus Platz.

Überlegungen, was die Weltgemeinschaft und die UNO in dieser Lage tun könnten und sollten, unterliegen den Interessen der Groß- bzw. Supermächte sowie deren Einschätzung des Kriegs- und Konfliktgeschehens selbst. Ende der achtziger Jahre wurde die Weltorganisation zum respektierten „Friedensmakler“ aufgewertet und seine Peacekeeper bekamen den Friedensnobelpreis. Aber schon seit Beginn der neunziger Jahre wuchs die Kritik an der UNO wegen ihrer Ineffizienz bei der Lösung von Konflikten. Kriege sind auch in der „neuen Welt(un)ordnung“ eine grausame und zerstörerische Realität für die Menschen in zahlreichen Regionen.

Auch wenn über hunderttausende Blauhelme eindrucksvoll demonstrierten, dass die UNO weltweit gefragt ist, geben sie angesichts der vielen Kriege und kriegerischen Konflikte und ihrer beschränkten materiellen und finanziellen Ressourcen ein schlechtes Bild ab. Nach der machtvollen Demonstration der Weltgemeinschaft gegen den damaligen Diktator Saddam Hussein im ersten Golfkrieg ging die UNO nach Somalia, Jugoslawien oder Sudan ohne den unbedingten Willen, sich durchzusetzen (Löffelholz, 1995). Die Weltöffentlichkeit wurde Zeuge einer von serbischen Fanatikern gedemütigten UNO. Die Politische Handlungsunfähigkeit der Organisation kostete gewissermaßen auch die moralische Glaubwürdigkeit. Auch in Kosovo stand/steht das Image der Weltorganisation nicht zum Besten. Auch was ihre finanzielle Situation anbetrifft, so steht sie nicht unter gutem Stern. Wie mehrmals erwähnt, sind ihre meisten Friedensmissionen chronisch unterfinanziert.

Bei aller Kritik an der UNO sollte man auch bedenken, dass diese Missionen mehr als 200 Millionen Männern, Frauen und Kindern direkt geholfen haben, deren Leben durch den Krieg zerstört worden war (siehe: www.unric.org). Auch wenn es sarkastisch klingt, Friedenssicherung ist immer noch günstiger als der Krieg selbst. Dennoch sollte die UNO aus diesen zahlreichen Peacekeeping-Operationen ihre Lehren ziehen. Diese könnten sein:

- 1) Verbesserung der Ausbildung der Blauhelme,
- 2) Bereitstellung von Truppen für UNO-Einsätze auf einer zuverlässigen (finanziellen) Basis,
- 3) die mögliche Errichtung einer UNO-Truppe, die ja in Ansätzen bereits besteht,
- 4) eine funktionsfähige und politisch akzeptable Regelung der politischen und militärischen Kontrolle von UNO-Einsätzen zwischen der Weltorganisation und der beteiligten Konfliktparteien.

Die UNO hat bereits mit über 60 Staaten ein „Stand-by Abkommen“ geschlossen, die über gleiches militärisches Equipment verfügen. UNO plant ebenso „Rapidly Deployable Mission Headquarters“ um bei Bedarf schnell agieren zu können. Darüber hinaus könnten Mechanismen für eine gesicherte Finanzierung entwickelt und die Zusammenarbeit der UNO mit den regionalen Sicherheitseinrichtungen wie die NATO oder OSZE, die im Bereich Friedenssicherung Beachtliches leisten, verbessert werden. Auch der Ausbau von einem effizienten Frühwarnsystem im UNO-Sekretariat und der Ausbau der stillen Diplomatie des Generalsekretärs in enger Abstimmung mit dem Sicherheitsrat könnten zu einer Stärkung des Friedenssicherungspotentials der UNO beitragen.

Es ist ein gängiger Topos in der Politikwissenschaft, dass die UNO nur dort und um so erfolgreicher tätig werden kann, wo in einem Konflikt keine essentiellen Interessen der Großmächte berührt werden. Zypern ist insofern ein Sonderfall, als zwar zentrale Interessen dieser Mächte berührt werden, aber eine gewaltsame Austragung des Konflikts in der Art eines Stellvertreterkrieges ebenso ihren zentralen Interessen entgegensteht. So wurde die UNFICYP-Truppe auf der Insel ein wichtiger Faktor zur Konflikteindämmung, dessen Erfolg friedlich den erwähnten Vorgaben von der Übereinstimmung mit den Interessen der Supermächte entspricht.

Diese UNO-Truppe wurde oft kritisiert, dass sie auf Zypern einer Lösung im Weg stünde, die anhaltenden Spannungen zeigen aber, dass die Präsenz der Blauhelme auf der Insel unerlässlich ist. Schon kleinere Waffenstillstandsverletzungen könnten unvorhersehbare Folgen für die Region mit sich bringen. Richtig ist aber auch, dass durch die Anwesenheit der Blauhelme eine Art Legitimierung des Status quo entsteht.

Dass am Verhandlungstisch zwei moderate und linksorientierte Politiker wie Mehmet Ali Talat und Dimitris Christofias saßen, nährte die Hoffnung auf eine Lösung des verzwickten Konflikts. Denn meist waren es die politischen Hardliner wie Denktaş oder Papadopoulos am Werk, die zu keiner Konzession bereit waren. Auch diese Hoffnung verlief im Sande, Beide Politiker haben sich die über 70

Mal getroffen, ohne den erhofften Durchbruch zu erzielen. Denn die Vorstellungen von einer vereinigten Insel liegen immer noch weit auseinander.

Der griechische Süden wähnt sich in der stärkeren Position, nach dem dieser 2004 in die EU beigetreten ist. Ihre Mitgliedschaft und den daraus entstandenen Machthebel benutzen die Griechen sowohl gegen die Türkei als auch gegen den Norden der Insel. Durch ihre Blockade konnten weder die seit 2004 zugesagte Finanzhilfe von 259 Millionen Euro noch der damals versprochene Direkthandel zwischen dem Norden der Insel und EU-Staaten realisiert werden. Der Süden spielt deshalb auf Zeit und versucht ein „status quo ante“ zu erreichen, also den Stand von 1963 in einer vereinten Insel mit seiner dominierenden Stellung.

Die EU ist in diesem Falle keine neutrale Schlichterpartei, da der griechische Teil der Insel zu ihren Mitgliedstaaten gehört. Sie lässt sich in der Zypern-Frage und in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei meist sowohl vom Süden als auch von Athen erpressen. Griechenland hat aufgrund der Finanzkrise realisiert, dass es beim bisherigen Wettrüsten gegen die Türkei nicht mehr mithalten kann. Die neue Regierung von Papandreou ist um eine Kürzung der Rüstungsausgaben bemüht. Auch sie weiß, dass ohne eine Lösung auf der Insel eine wirkliche Normalisierung der Beziehungen zur Türkei kaum möglich ist.

In der Türkei herrscht gegenwärtig ein harter Machtkampf zwischen den Streitkräften und der AK Partei. Dem Regierungschef Erdoğan ist es bewusst, dass weitere erfolgreiche Verhandlungen über einen Beitritt zur EU ihn innenpolitisch stärken werden. Die Gespräche sind aber aufgrund der ungelösten Zypernfrage zum großen Teil eingefroren. Nach der Wahl im Norden der Insel appellierte er deshalb für den Fortgang der direkten Verhandlungen.

Auch der neu gewählte Präsident der Inseltürken, Derviş Eroğlu verspricht, die Verhandlungen mit den Inselgriechen fortzusetzen. Er plädiert aber weiterhin für eine Zweistaatenlösung. Aufgrund vergangener negative Erfahrungen mit Griechen in einem Staat setzt er sich dafür ein, dass Zyperns zwei Völker (Griechisch- und Türkischzyprioten) und zwei Religionen (Christen und Muslime) nur in zwei getrennten Staaten friedlich zusammenleben können.

Auch eine Lösung des Zypern-Konflikts ist somit nur denkbar, wenn die UNO und die am Konfliktbeteiligten Staaten und Volksgruppen in der Lage sind, die Konfliktursachen restlos zu beseitigen. Davon sind sie jedoch entfernter denn je und die unendliche Geschichte geht auf dem „Friedhof der Diplomatie“ wie gewohnt weiter.

KAYNAKÇA

Agence Europe (1994). 15.06.1994, S. 6251.

An Agenda for Peace (1992). UN Chronicle, vol. XXX, Nr.3, S. 2ff.

ARCHIV DER GEGENWART (1964), 18. März 1964, S. 11122.

ASMUSSEN, J. (2008). *Cyprus at War – Diplomacy and Conflict during the 1974 Crisis*, New York.

BAHÇELİ, T. & NOEL, S. (2009). „The Rise of AK Party and Ankara’s Changing Role: Paving The Way For The “Yes”, Varnava, A. und Faustmann, H. (Eds.), *Reunifying Cyprus – The Annan Plan and Beyond*, London/New York, S. 236-247.

BARDEHLE, P. (1991). *Internationale Konsensbildung. UN-Peacekeeping als Musterfall für internationalen Konsens und seine Entstehung*, Baden Baden.

BERNER, U. (1992). *Das vergessene Volk. Der Weg der Zyperntürken von der Kolonialzeit zur Unabhängigkeit*, Pfaffenweiler: Verlagsgesellschaft Centaurus.

BLODGETT, J. Q. (1991). „Die Zukunft der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen“, Koch, E. (Ed.), *Die Blauhelme*, Frankfurt a.M., S. 285-289.

BRAHIMI REPORT. http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (Abrufdatum: 22.03.2010).

BOUTROS-GHALI, B. (1992a). *Agenda for Peace*, New York.

BOUTROS-GHALI, B. (1992b). „Beim Übergang von den alten zu den neuen UN“, *Vereinte Nationen*, Nr. 6.

CRAWSHAW, N. (1950). „The Republic of Cyprus-From The Zurich Agreement To Independence“, *The World Today*, Vol. 16, No. 12, December 1950, S. 526-540.

DEBIEL, T. (1994). „Kriegerische Konflikte, friedliche Beilegung und die Vereinten Nationen“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B2/1994, S. 3-17.

- DGVN (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.) (Ed.) (2008). "UN-Friedensmissionen", *UN Basis-Informationen*, Nr. 39, August 2008, http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Basis_Informationen/DGVN_Basisinfo39_Friedensmissionen.pdf (Abrufdatum: 21.03.2010).
- DICKE, D. C. & RENGELING H.-W. (1975). *Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen: ein Überblick über die Befugnisse der wichtigsten Organe*, Baden-Baden: Nomos Verlag, (Völkerrecht und Außenpolitik; 15).
- Die Welt vom 23. September 1997, S. 7.
- EHRENBERG, E. (1991). „Die UNFICYP - Praxisbeispiel für Leistungen und Probleme der Friedenssicherung vor Ort“, *Vereinte Nationen*, Nr. 1/1991, S. 1-6.
- EHRHART, H.-G. & KLINGENBURG K. (1994). „Was heißt Peacekeeping?“, *Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Hamburg, Mai 1994.
- FAUSTMANN, H. (2009). "Die Verhandlungen zur Wiedervereinigung Zyperns: 1974-2008", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 12, 16 März 2009, S. 13, <http://www.bpb.de/files/AKH3TM.pdf>, (Abrufdatum: 29.03.2010).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.08.1994, S. 5.
- GÜRBEY, G. (1988). „Zypern - Ein Konfliktpotential im Mittelmeerraum“, *Beiträge zur Konfliktforschung*, Nr. 1/1988, S. 77-101.
- GRUNDY-WARR, C. & SCHOFIELD, C. (1993). "The Loneliness of the long-distance peacekeepers: the experience of UNFICYP and UNIFIL", *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vol. 1, S. 78-87.
- HEINZE, C. (1960). „Der Zypern-Konflikt - eine Bewährungsprobe westlicher Friedensordnung“, *Europa-Archiv*, Nr. 19, S. 713-726.
- LAETT, J. & ÖZTÜRK, A. (2007). „Zypern und die Türkisch-Europäischen Beziehungen“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 43, http://www.bpb.de/publikationen/XM4RAZ,2,0,Zypern_und_die_t%FCrkischeurop%E4ischen_Beziehungen.html#art2 (Abrufdatum: 01.02. 2010).
- LEICHTER, O. (1964a). „Friedensaktionen - Vordringliches UN-Problem“, *Vereinte Nationen* Nr. 3.
- LEICHTER, O. (1964b). „Zypernkrise vor den Vereinten Nationen“, *Vereinte Nationen*, Nr. 2, S. 41-44.
- LINDNER, R. & BARDELEBEN, M. (1997). „Reform der Vereinten Nationen“, FES Library, Bonn, <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00495003.htm>, (Abrufdatum: 06.04. 2010).
- LÖFFELHOLZ, T. (1995). „Das Debakel der UNO“, *Die Welt*, 17.7.1995.
- MENDEL, F. (1994). „Dissonanzen und Streßsysteme bei der UNO“, *Europäische Sicherheit*, Nr. 1, S. 7.
- MENNING, G. (1974). „Zypern-Mitwirkung der UNO an einer Lösung des Konflikts“, *Vereinte Nationen*, Nr. 6, S. 172-176.
- MICHAS-EDERER, E. (1991). „Zypern“, Wolfram R. (Ed.), *Handbuch der Vereinten Nationen*, München, S. 520-529.
- Münchener Merkur, 17.10.2009, <http://www.merkur-online.de/nachrichten/politik/loch-un-kassen-schulden-millionen-496178.html> (Abrufdatum: 30.03.2010).
- PAPANDREOU, A. (1971). „*Griechische Tragödie. Von der Demokratie zur Militärdiktatur*“, Wien .
- RÜHL, L. (1974). „Zypern-Konflikt und Militärherrschaft in Griechenland“, *Die internationale Politik*, Bonn, S. 275-296.
- RÜHL, L. (1980). „Zypernkrise“, Wichard W. (Ed.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, Opladen: S. 387-392.
- PAECH, N. (1992). „UN-Gewaltmonopol oder Recht der Stärksten?“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 9/1992.
- SCHAEFER, M. (1987). „Die Friedenssicherungsfunktion der Vereinten Nationen“, FERDOWSI, Mir A. und Peter J. OPITZ (Eds.), *Macht und Ohnmacht der Vereinten Nationen*, Köln, S. 199-219.
- SCHAERLI, J.(1974). *Friedenserhaltende Aktionen der Vereinten Nationen - Aspekte der Teilnahme für einen dauernd neutralen Staat*, St. Gallen.
- SCHNEIDER, G. (1971). *UNO - Instrument der Weltpolitik*, Düsseldorf.
- SCHOETTLE, E. C. B. (1993). „Kein Geld für Frieden?“, *Europa-Archiv*, Nr. 6, S. 453-462.
- STEPHEN, M. (2005). "Why Cyprus is Divided"?, Select Committee on Foreign Affairs Written Evidence Nr 107, 22. February 2005, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmcaff/113/113we45.htm#note107> (Abrufdatum: 25.03.2010).
- TOMUSCHAT, C. (1991). „Die Rechtsgrundlage der Peacekeeping-Einsätze nach der UNO-Charta“, Koch, E. (Ed.), *Die Blauhelme, im Einsatz für den Frieden*, Frankfurt a. M.: S. 45-51.
- UN GENERAL ASSEMBLY (1957). res. 1013 (XI) von 26.02.1957.
- UN CHRONICLE (2007). "UN-Operations: Not only expanding but breaking new ground", Vol. XXX, Nr. 3, S. 45.
- URQUHART, B. (1995). "The United Nations in the Middle East: A Fifty-Year Retrospective", *Middle East Journal*, Vol. 49, No. 4, Fall 1995.

VARNAVA, A. & FAUSTMANN, H.(Eds.) (2009). *Reunifying Cyprus – The Annan Plan and Beyond*, London/New York.

VEREINTE NATIONEN (1984). Nr. 2, S. 69.

WIMMER, M. (1993). *Stichwort UNO*, München.

WOODHOUSE, M. (1959). „Das Zypernproblem und die Abkommen von 1959“, *Europa Archiv*, Nr. 3, S. 63-84.

YEAR IN REVIEW (2010). “United Nations Peace Operations 2009”, United Nations (Ed.), New York, <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf> (Abrufdatum: 23.03. 2010).