ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kramer, Heinz

Research Report

Endspiel auf Zypern: Neue Verhandlungen: die letzte Chance zur Einigung vor dem EU-Beitritt der Insel

SWP-Aktuell, No. 4/2002

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kramer, Heinz (2002) : Endspiel auf Zypern: Neue Verhandlungen: die letzte Chance zur Einigung vor dem EU-Beitritt der Insel, SWP-Aktuell, No. 4/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254361

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Endspiel auf Zypern

Neue Verhandlungen: die letzte Chance zur Einigung vor dem EU-Beitritt der Insel

Heinz Kramer

Seit dem 16. Januar 2002 wird auf Zypern wieder verhandelt. Diese Verhandlungen sind der letzte Versuch zu verhindern, daß die EU im Frühjahr 2004 mit dem Beitritt Zyperns gleichzeitig das ungelöste Zypernproblem ihrem politischen Besitzstand hinzufügen muß. Die Zeit drängt, denn die Union wird ihre Beitrittsverhandlungen mit Zypern im Herbst dieses Jahres abschließen. Bis dahin müssen die wesentlichen Elemente einer Lösung zwischen den beiden Seiten vereinbart worden sein. Die Sicherheit und Stabilität Europas sind vom Ausgang der Verhandlungen direkt betroffen. Bleiben sie ohne Ergebnis, dann wird es zu wesentlichen Veränderungen in der sicherheitspolitischen Konstellation im östlichen Mittelmeer kommen, die eine dauerhafte Gefährdung europäischer Stabilität mit sich bringen. Das Verhältnis zur Türkei wäre grundlegend zu überdenken.

Die Führer der türkischen und griechischen Zyprioten, Rauf Denktasch und Glafkos Kliridis, haben nach einer mehrjährigen Unterbrechung den direkten Verhandlungsprozeß zwischen beiden Seiten wiederbelebt, mit dem der nunmehr fast 40 Jahre andauernde Konflikt auf der Insel beendet werden soll. Sie treffen sich dreimal wöchentlich mit dem Ziel, bis zum Sommer die Grundstrukturen einer neuen politischen Ordnung für Zypern geklärt zu haben.

Die Verhandlungen unterscheiden sich von früheren Bemühungen durch eine, zumindest anfänglich, geringere Rolle der Vereinten Nationen. Der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs für Zypern ist zwar anwesend, spielt aber keine aktive Rolle. Ausgangspunkt der Verhandlungen ist deshalb auch weder eine Vorlage des Generalsekretärs noch eine der bisherigen, durch entsprechende VN-Resolutionen gestützten politischen Formeln wie »bizonale, bikommunale Föderation«. Beide Seiten wollen vielmehr in freien Verhandlungen eine Lösung suchen. Dabei sind sie sich natürlich der zahlreichen, im Verlauf des Prozesses vorgelegten Formeln und Papiere, der VN-Resolutionen zu Zypern sowie früherer Übereinkünfte bewußt (Denktasch–Makarios 1975 und Denktasch–Kiprianou 1977), die sich alle als nicht tragfähig für eine endgültige Lösung herausgestellt haben. Denktasch will die Verhandlungen deshalb von den im Jahre 1960 existierenden Grundlagen ausgehend

führen, die damals die Entstehung der Republik Zypern ermöglicht haben. Kliridis hat sich über seine Sicht der Ausgangsbasis nicht geäußert. Doch ist anzunehmen, daß die griechischen Zyprioten mehr Wert auf die Bewahrung des in der Vergangenheit bereits Erreichten legen.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß Dritte konsultiert werden können, wenn die Parteien sich darauf verständigen. Ebensowenig ist ausgeschlossen, daß Dritte versuchen, Einfluß auf den Gang der Verhandlungen nehmen. Schließlich berührt das Zypernproblem nicht nur die Interessen beider Gemeinschaften auf der Insel, sondern auch jene Griechenlands, der Türkei, Großbritanniens, der EU, der USA oder der VN, um nur die wesentlichen internationalen Akteure in der Zypernfrage zu nennen.

Warum Verhandlungen jetzt?

Die Verhandlungen kommen für die internationale Öffentlichkeit überraschend. Noch Anfang September 2001 lehnte Denktasch die Wiederaufnahme indirekter Gespräche mit seinem griechisch-zypriotischen Gegenüber mit Hilfe des VN-Generalsekretärs entschieden ab, solange nicht die politische Gleichrangigkeit der von ihm vertretenen Türkischen Republik Nordzypern akzeptiert worden sei. Der türkische Ministerpräsident Bülent Ecevit drohte noch Anfang November damit, den Nordteil der Insel zu annektieren, sollte es zu einem EU-Beitritt der geteilten Insel kommen. Keine vier Wochen später machte Denktasch das Angebot für direkte Verhandlungen und traf sich mit Kliridis zum Abendessen. Was hat diesen Sinneswandel ausgelöst?

Drei Faktoren spielen eine Rolle. Erstens, und das ist der wichtigste Faktor, ist die türkische Führung zu der Überzeugung gelangt, daß es der EU mit ihrer Absicht ernst ist, auch die geteilte Insel als Mitglied aufzunehmen, wie es der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 erklärt hat. Damit war, zweitens, für Ankara klar, daß seine eigenen Beitrittschancen nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn ernsthafte Anstrengungen zur Lösung des Zypernproblems unternommen würden. Und diese Sichtweise wurde, drittens, von wesentlichen Teilen der türkischen und der türkisch-zypriotischen Öffentlichkeit geteilt. Die türkischen Zyprioten wollen nicht von den Vorteilen einer EU-Mitgliedschaft Zyperns ausgeschlossen bleiben, und in der türkischen Öffentlichkeit wachsen die Zweifel, ob es richtig ist, die eigene EU-Perspektive für Nordzypern zu opfern. In der Türkei und in der TRNZ nahm der Druck auf die Regierenden zu, die alten Positionen zu überdenken. Die von EU-Vertretern immer wieder behauptete Katalysatorfunktion der Beitrittsverhandlungen mit Zypern hat sich also in letzter Minute als wirksam erwiesen, nachdem sie zuvor über mehrere Jahre eher kontraproduktiv gewirkt hatte.

Zwei Gründe haben Kliridis veranlaßt, ohne Zögern auf das Angebot von Denktasch einzugehen: Zum einen kann es sich die griechisch-zypriotische Seite nicht erlauben, auch nur den Anschein zu erwecken, an einer Lösung nicht interessiert zu sein, wenn sie ihre Beitrittsaussichten nicht gefährden will. Schließlich gibt es in der EU immer noch ein verbreitetes Unbehagen über die Aussicht, die geteilte Insel aufnehmen zu sollen. Ein von den griechischen Zyprioten gelieferter Ablehnungsgrund wäre manchem Mitgliedstaat daher willkommen.

Zum zweiten haben die türkischen Drohungen bei den politisch Verantwortlichen auf der griechischen Seite zu der Erkenntnis geführt, daß ihre Hoffnung falsch ist, durch den EU-Beitritt die Aufhebung der Teilung zu beschleunigen. Die Verfestigung der Teilung auf unabsehbare Zeit ist viel wahrscheinlicher.

Die Ausgangslage: Grundlegende Differenzen

Der Beginn der Verhandlungen ist noch keine Garantie für einen erfolgreichen Abschluß, ein Scheitern ist jederzeit mög-

lich. Schließlich liegen die Ausgangspositionen so weit auseinander, daß auf beiden Seiten erhebliche Kompromißbereitschaft notwendig ist, wenn die Kluft überbrückt werden soll. Letztlich wird der Erfolg aber davon abhängen, daß Griechen und Türken eine Lösung als Chance für einen tatsächlichen Neuanfang begreifen und darin nicht nur eine neue Ausgangsbasis zur Fortsetzung der alten Konflikte sehen.

Bisher scheint letztere Tendenz zu überwiegen. Schließlich ist Denktasch nicht an den Verhandlungstisch gegangen, weil er tatsächlich die Teilung überwinden will. Er will nur die Nachteile vermeiden, die mit dem EU-Beitritt der geteilten Insel für die türkische Seite verbunden wären. Vergleichbares gilt für Kliridis: Er verhandelt nicht mit dem Ziel, der türkischen Seite die souveräne Gleichberechtigung zu gewähren, sondern um die sich abzeichnende Endgültigkeit der Teilung nach dem EU-Beitritt zu verhindern. Damit stehen sich kaum zu vereinbarende Grundpositionen gegenüber: Den türkischen Zyprioten ist daran gelegen, möglichst viel vom Status quo zu bewahren, während die griechisch-zypriotische Seite ihn möglichst weitgehend aufheben möchte.

Diese Situation ist Ausdruck der Vorstellungen beider Seiten vom Zusammenleben auf der Insel: Die große Mehrheit der Türken will in einem eigenen geschlossenen Siedlungsgebiet ohne griechische Nachbarn leben. Die Griechen gehen davon aus, daß ihnen als der Mehrheit der Inselbevölkerung auch die Möglichkeit gegeben sein muß, überall auf der Insel leben zu können. Die Türken wollen zeigen, daß auf Zypern zwei verschiedene und gleichberechtigte Völker leben, die Griechen denken primär in einem Konzept von Mehrheit und Minderheit.

Die mentalen Prädispositionen beider Seiten mögen unter den Bedingungen der EU-Mitgliedschaft, nach dem Ende des Kalten Krieges und unter dem Vorzeichen einer globalisierten Weltwirtschaft anachronistisch anmuten, dennoch wird eine Lösung des Zypernproblems sie in gebührender Weise berücksichtigen müssen. Die türkischen Zyprioten werden kein Ergebnis akzeptieren, das ihnen nicht ein geschlossenes Siedlungsgebiet mit weitgehender Selbstverwaltung und gleichberechtigter Mitbestimmung in Staatsangelegenheiten garantiert. Die griechischen Zyprioten können keine Lösung hinnehmen, die nicht auch die Mehrheitsverhältnisse auf der Insel widerspiegelt: in territorialer Hinsicht, in den politischen Entscheidungsstrukturen und mit der Aussicht auf längerfristige Überwindung der Teilung. Mit welchem Etikett die gefundene Lösung am Ende versehen wird, ist letztlich zweitrangig: bizonale, bikommunale Föderation, Konföderation zweier selbständiger politischer Einheiten, neuer Partnerschaftsstaat oder Vereinigte Staaten von Zypern – alles sind Formeln, unter die sich bei ausreichendem politischem Willen eine Lösung subsumieren läßt.

Am gegensätzlichen Grundverständnis einer Lösung des Zypernproblems werden auch die neuen Verhandlungen wahrscheinlich scheitern, wenn es nicht im Zuge des Prozesses auf beiden Seiten zu Modifikationen kommt, die funktionierende Kompromisse in den politischen Grundfragen ermöglichen. Die Türken dürfen die Möglichkeit einer Überwindung der Teilung nicht kategorisch ausschließen, während die Griechen noch für längere Zeit das Fortdauern der Trennung hinnehmen müssen.

Verhältnisse, die sich über 30 Jahre faktisch und mental konsolidiert haben, sind nicht in drei bis fünf Jahren grundlegend zu ändern. Die Überwindung der Teilung ist nur als ein langwieriger schrittweiser Prozeß möglich. Er muß aber auch in Gang gesetzt werden können. Damit dies möglich wird, müssen türkische und griechische Zyprioten ein Mindestmaß an Vertrauen in die jeweils andere Seite entwickeln. Dies zu bewerkstelligen dürfte der schwierigste Teil des jetzt begonnenen Prozesses sein.

Knackpunkte einer Lösung

Gelingt es, die grundsätzlichen Klippen zu umschiffen, an denen in der Vergangenheit alle Lösungsversuche gescheitert sind, dürfte es nicht schwierig sein, auch für die anderen Probleme funktionierende Kompromisse zu finden. Dafür müssen nicht einmal immer neue Formeln gesucht werden. Aus den Verhandlungen der letzten 35 Jahre liegen genug Vorschläge vor, an die man anknüpfen kann. Viele können sogar ohne große Veränderungen übernommen werden, da über sie seinerzeit schon Einigung erzielt wurde. Das gilt vor allem für zahlreiche der 101 Punkte aus dem »Set of ideas« von VN-Generalsekretär Boutros Ghali aus dem Jahre 1992, allerdings weniger für die darin enthaltenen konstitutionellen Überlegungen, die die türkischen Zyprioten schon damals als unzureichend ablehnten.

Eine wichtige Frage wird sein, ob eine Lösung als – wenngleich erheblich modifizierte – Wiederherstellung des Zustands angesehen wird, der mit den Verträgen und der Verfassung von 1959 und 1960 geschaffen wurde. Nur dann kann auch von einer Fortgeltung dieser Verträge mit den darin enthaltenen Garantiemachtfunktionen Griechenlands, Großbritanniens und der Türkei ausgegangen werden. In jedem Fall werden die vereinbarten Regelungen nur dann Aussicht auf Bestand haben, wenn beide Volksgruppen sie in getrennten Referenden mit einer deutlichen Mehrheit annehmen.

- Die *Institutionen und Entscheidungsverfahren* des neuen zypriotischen Staates sollten folgenden Erfordernissen genügen: Die Türken dürfen sich nicht von den Griechen dominiert, diese nicht von jenen blockiert fühlen. Entscheidungen sollen möglichst nah an den davon Betroffenen gefällt werden. Zyperns Mitwirkung in den Institutionen der internationalen Staatengemeinschaft darf nicht durch türkisch-griechische Konflikte behindert werden.
- Die Frage der *Eigentumsregelungen und territorialen Anpassungen* ist die schwierigste des Gesamtkomplexes. Auf beiden Seiten ist ein erheblicher Teil der Bevölkerung direkt betroffen: jene 200 000 griechischen und 40 000 türkischen Zyprioten, die 1974 nach der türkischen Militärintervention ihre jeweiligen Besitzungen im Norden bzw. Süden der Insel verlassen mußten, sowie die fast 100 000 Siedler, die seit 1974 vom türkischen Festland in den Nordteil eingewandert sind und dort häufig ehemals griechischen Besitz bewohnen. Sie alle dürfen durch eine Regelung der Eigentumsfrage nicht in eine Situation gebracht werden, in der sie zu einem willfährigen Protestpotential für innenpolitische Gegner einer Lösung werden.

  So wird die türkisch-zypriotische Seite um eine substantielle Landrückgabe nicht herumkommen. Außerdem wird bei der Festlegung der zurückzugebenden Gebiete darauf zu achten sein, daß möglichst viele griechische Zyprioten ihr Eigentum zurückerhalten.

  Dennoch werden die Griechen sich darauf einlassen müssen, daß selbst bei Anerkennung ihrer Eigentumsrechte faktisch für ehemals griechisch-zypriotisches Eigentum im türkischen Staatsteil Entschädigung Vorrang vor Restitution erhält. Das wird dann auch für die Türken zu gelten haben, die seinerzeit ihr Eigentum im Süden zurücklassen mußten. Es ist jedenfalls unvorstellbar, daß die türkischen Zyprioten eine relativ rasche Rücksiedelung von mehreren Zehntausend griechischen Zyprioten in den Nordteil akzeptieren. Ferner ist auszuschließen, daß eine solche Lösung mit Hilfe des internationalen Rechtswegs, etwa einer Individualklage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, unterlaufen werden kann.

  Dennoch wird es auf beiden Seiten Verlierer bei der territorialen Regelung geben, die ein politisches Widerstandspotential gegen eine Normalisierung nach der Einigung bilden können. Ihre soziale Befriedung wird eine vorrangige innenpolitische Aufgabe beider Seiten sein. Es ist zu prüfen, ob und wie Dritte, zum Beispiel die EU, hier Hilfestellung leisten können.

- In der *Frage der »anatolischen Siedler«* finden griechische Forderungen nach Rücksiedelung in Kreisen türkischer Zyprioten teilweise Widerhall, die der »anatolischen Invasion« ebenfalls skeptisch gegenüberstehen. Der seit 1974 anhaltende Exodus türkischer Zyprioten von der Insel, vor allem nach Großbritannien, wird nicht nur von der ungünstigen wirtschaftlichen Lage verursacht. Er erfolgt auch aus politischer Unzufriedenheit mit der schleichenden »Türkisierung« ihrer zypriotischen Heimat. Dennoch wird man wohl akzeptieren müssen, daß hier nur das Prinzip der Freiwilligkeit in Verbindung mit entsprechenden materiellen Anreizen einen Lösungsweg bietet. Wer nicht freiwillig zurückgeht, muß als Bürger des Staates Zypern akzeptiert werden.

  Die Klärung dieser Frage hängt eng mit der Festlegung der bei einem Referendum stimmberechtigten Personen zusammen. Hier wird man die aktuellen Wählerverzeichnisse in beiden Teilen Zyperns als Grundlage für die Volksabstimmung nehmen müssen. Andernfalls besteht das Risiko, daß im Norden die ausgeschlossenen »Anatolier« im Zusammenspiel mit türkischen Nationalisten auf dem Festland die Umsetzung jeder Vereinbarung gefährden.
- In der *Sicherheitsfrage* muß der türkischen Seite eine glaubwürdige Garantie gegen alle Formen eines griechischen Revanchismus gegeben werden, während für die Griechen die militärische Bedrohung durch die massive türkische Truppenpräsenz im Nordteil beendet werden muß. Hierfür sind verschiedene Modelle denkbar, die alle eine erhebliche Reduzierung der türkischen Truppen und eine Übernahme von Sicherheitsfunktionen durch internationale Verbände kombinieren. Auf absehbare Zeit unverzichtbar ist jedoch die Beibehaltung der türkischen Garantiemachtrolle, da die türkischen Zyprioten nur darin eine wirkliche Garantie ihrer Sicherheit sehen. Dementsprechend bliebe auch die Rolle der anderen Garantiemächte bestehen. Zu prüfen wäre dann, ob das Garantieabkommen von 1960 unverändert gültig bleiben kann, wenn die anderen Elemente einer Einigung eher in Richtung eines politischen und institutionellen und damit auch eines verfassungsmäßigen Neubeginns deuten würden.

  Neben der Lösung grundsätzlicher Sicherheitsfragen müßte eine Einigung aber auch für Vorkehrungen sorgen, mit denen verhindert wird, daß es in der ersten Zeit des Neubeginns zu größeren Unruhen auf der Insel kommt, die den Prozeß gefährden könnten. Diese Möglichkeit kann nicht ausgeschlossen werden angesichts der Geschichte der Trennung, die auf beiden Seiten traumatische Effekte bewirkt hat. Zumal auf beiden Seiten die jeweils andere als feindlich gesinnt wahrgenommen wird und man ihr mit Mißtrauen begegnet. Hier sind außer Griechen und Türken auch die internationalen Akteure aufgerufen, entsprechende Garantien und praktische Hilfe für die Bewältigung von Sicherheitsproblemen zu geben, die aus der wechselseitigen Fremdheit entstehen können.
- Das Fortbestehen getrennter griechischer und türkischer Siedlungsgebiete darf nicht zu einer andauernden Kommunikationsbarriere zwischen den Teilen des zypriotischen Staates führen. Vor allem die griechische Seite wird einer Lösung nur zustimmen, wenn die Perspektive einer *Verwirklichung der Grundfreiheiten* darin enthalten ist. Die Freizügigkeit des Handels und Personenverkehrs wird schneller und umfassender herzustellen sein als das Recht auf Niederlassung oder Eigentumserwerb. Hier fürchten die türkischen Zyprioten einen »Ausverkauf« ihres Gebietes an die wirtschaftlich wesentlich stärkeren Griechen. Im Interesse einer dauerhaften Überwindung der Teilung sollte die Einführung aller Grundfreiheiten aber nicht für immer ausgeschlossen bleiben. Dies wäre auch kaum mit der durch den EU-Beitritt entstehenden Rechtslage in Einklang zu bringen. Übergangsregelungen und Quotierungen können Grundlagen eines Kompromisses sein.

EU-Interessen und Handlungserfordernisse

Die Perspektive des EU-Beitritts ist ein wesentlicher Faktor für die neuen Verhandlungen. Die EU hat großes Interesse daran, daß sie zum Erfolg führen. Daraus resultiert politisch eine Verpflichtung zu aktiver Unterstützung durch die Union und ihre wichtigen Mitgliedstaaten. Neben einem anhaltenden diskreten Druck auf die Parteien, erfolgsorientiert zu verhandeln, könnte die Förderung rasch umsetzbarer vertrauensbildender Maßnahmen durch die EU dazu beitragen, auf Zypern einen günstigen Rahmen für die Verhandlungen zu schaffen.

Der Erfolg jeder Lösung wird entscheidend davon abhängen, daß sie von beiden Seiten als Chance für einen Neuanfang begriffen wird. Für den Prozeß der Vergangenheitsbewältigung und mentalen Neuorientierung ist Unterstützung von außen enorm wichtig.

Deshalb sollte die EU umgehend, schon vor dem Ende der Verhandlungen und vor einem Beitritt Zyperns, ein gut finanziertes Programm auflegen, mit dem auf beiden Seiten jene Gruppen gefördert werden, die in diesem Sinne tätig sind. Deren Aktivitäten wurden in der Vergangenheit oft genug behindert.

Die Union und ihre wichtigen Mitgliedstaaten müssen ferner auf die zypriotischen Akteure Druck ausüben, damit volksgruppenübergreifende Aktionen ohne Behinderung stattfinden können. Hier ist insbesondere die türkische Seite gefordert, künftig Demonstrationen »nationaler Souveränität« zu unterlassen, mit denen Verständigungsbemühungen zivilgesellschaftlicher Gruppen auf beiden Seiten unterbunden werden. Wenn die türkisch-zypriotische Führung ihre Blockadehaltung in diesen Fragen rasch und umfassend aufgibt, würde sie auch den Verdacht entkräften, letztlich doch nur die Errichtung eines eigenen, weitgehend selbständigen und abgeschlossenen Staates anzustreben. Um so glaubwürdiger könnte sie in den Verhandlungen Ausnahmen und Übergangsregelungen für die Verwirklichung der Grundfreiheiten fordern.

Ebenso sollte auf die griechische Seite eingewirkt werden, bei einem positiven Verlauf der Verhandlungen schon frühzeitig erste Maßnahmen zur Beendigung der wirtschaftlichen Abriegelung des türkischen Teils zu ergreifen. Die psychologische Wirkung dieses Schrittes auf die türkischen Zyprioten kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Die Verhandlungen auf Zypern erfordern keine Neuverhandlung des EU-Beitritts, solange die institutionellen Ergebnisse einigen Mindestanforderungen genügen:

- Die Entscheidungsstrukturen und -verfahren des zypriotischen Staates müssen eine effiziente *Vertretung in den EU-Gremien* gewährleisten und dürfen deren Handlungsfähigkeit nicht beeinträchtigen. Das muß nicht automatisch in allen Fällen eine einheitliche Form der Vertretung bedeuten, wie das belgische, aber auch in gewisser Hinsicht das deutsche Beispiel zeigen. Die EU ist durchaus in der Lage, komplexe Formen nationaler Vertretung in ihren Gremien zu verkraften. Eine generell »doppelköpfige« Vertretung durch beide politische Einheiten Zyperns ist jedoch nicht akzeptabel.
- *Die Umsetzung von Regeln und Entscheidungen der EU* auf Zypern darf nicht an griechisch-türkischen Konflikten scheitern. Auch hier ist innerhalb der EU eine erhebliche Bandbreite der Verfahren gegeben, von der sich beide Seiten bei ihrer Suche nach Lösungen inspirieren lassen können. Die Delegation von Umsetzungsbefugnissen von gesamtstaatlichen auf teilstaatliche Verwaltungsstellen ist geeignet, innerhalb einer mehrstufigen und ethnisch differenzierten zypriotischen Verwaltung den spezifischen Bedürfnissen und Interessen der verschiedenen Volksgruppen Rechnung zu tragen. Allerdings ist auch hierbei zu berücksichtigen, daß der Adressat von EU-Entscheidungen und Maßnahmen ausschließlich das Mitglied Zypern ist, nicht jedoch seine, wie auch immer mit Autonomie ausgestatteten, Teile sein können.

- Die EU wird generell *nicht* akzeptieren können, daß es *zwei souveräne Vertreter Zyperns* gibt. In den Gremien der Union und als ihr Partner auf Zypern kann sie nur Vertreter *des* zypriotischen Staates zulassen. Das schließt Rotationsregelungen und ethnisch definierte Vertretungen in spezifischen Fällen nicht aus. Die türkische Seite wird akzeptieren müssen, daß die umfassende und weit in innere politische Angelegenheiten hineinreichende Regelungskompetenz der EU entsprechende Kompetenzen Zyperns als Mitglied erfordert. Die gemeinsamen Institutionen müssen entsprechend gestaltet werden. Eine überwiegend repräsentative internationale Funktion der gesamtzypriotischen Ebene ist damit nicht vereinbar.

Die laufenden Beitrittsverhandlungen mit Zypern müssen nicht unterbrochen werden. Sie können parallel zu den Verhandlungen auf Zypern fortgesetzt und abgeschlossen werden. Sollten Denktasch und Kliridis zu Ergebnissen kommen, die in einigen Politikfeldern weitergehende Abweichungen von der gängigen EU-Praxis erfordern als in den bisherigen Beitrittsverhandlungen vereinbart, können diese in einem Ergänzungsprotokoll zum Beitrittsvertrag geregelt werden. Doch wäre es sinnvoll, wenn die zypriotische Verhandlungsdelegation möglichst bald um Vertreter der türkischen Zyprioten ergänzt würde.

Ein Erfolg der Verhandlungen auf Zypern wird Rückwirkungen auf das Verhältnis EU–Türkei haben. Ein wesentliches Beitrittshindernis für die Türkei wäre aus dem Weg geräumt. Das könnte zu türkischen Forderungen an die EU führen, größeres Entgegenkommen hinsichtlich des Beginns von Beitrittsverhandlungen zu zeigen, auch wenn die politischen Kriterien von Kopenhagen noch nicht vollständig erfüllt sind. Eine solche Forderung erscheint keineswegs unwahrscheinlich, berücksichtigt man den engen Zusammenhang, den türkische Vertreter schon bisher zwischen dem zypriotischen und dem türkischen EU-Beitritt hergestellt haben. Am weitesten geht jene Position, die unter Berufung auf Artikel 50 der zypriotischen Verfassung von 1960 die Mitgliedschaft Zyperns in einer internationalen Organisation an die gleichzeitige Mitgliedschaft Griechenlands und der Türkei in dieser Organisation bindet.

Im Interesse ihrer Glaubwürdigkeit nach innen und außen muß die EU der türkischen Regierung klar zu verstehen geben, daß eine Zypernlösung mit türkischer Unterstützung nicht zu einem Beitrittsrabatt in essentiellen Fragen der politischen Grundordnung der EU führen kann. Das sollte präventiv möglichst umgehend geschehen, um zu verhindern, daß die Türkei mit dem Argument mangelnden politischen Entgegenkommens zu einem späteren Zeitpunkt das eventuelle Scheitern der Verhandlungen der EU anlastet.

Besonders kritisch dürfte in dieser Hinsicht die türkische Forderung nach einem baldigen Beginn des »Screening« sein, des systematischen Abgleichs der türkischen Rechtslage mit dem Besitzstand der Union. Eine Zurückweisung der türkischen Forderung durch die EU darf keinesfalls als verdeckte Rücknahme der Beitrittsperspektive erscheinen.

Die EU sollte deshalb darüber nachdenken, wie eine türkische Kooperation in der Zypernfrage in anderer Hinsicht »belohnt« werden könnte. Eine substantielle Aufstokkung der Vorbeitrittshilfen wäre eine Möglichkeit.

Implikationen eines Scheiterns der Zypern-Verhandlungen

Sollten die Verhandlungen zwischen türkischen und griechischen Zyprioten wegen der genannten grundlegenden Differenzen scheitern – was keineswegs unwahrscheinlich ist –, käme es zu einer definitiven Teilung der Insel auf absehbare Zeit. Die türkische Präsenz im Nordteil würde verfestigt. Beide Seiten werden versuchen, der jeweils anderen die Schuld am Scheitern anzulasten, was auch Rückwirkungen auf das Verhältnis zwischen Griechenland und der Türkei haben wird. Ein Rückfall in den Zustand des »kalten Friedens« im

östlichen Mittelmeer wäre kaum zu verhindern.

Dennoch käme die EU nicht umhin, den Beitritt Zyperns als geteilte Insel zu vollziehen, es sei denn, das Scheitern wäre eindeutig der griechischen Seite anzulasten. Griechische Zyprioten und Griechenland werden im Sinne einer Schadensbegrenzung jedenfalls ein erhöhtes Interesse am Beitritt haben. Wenn ein negativer Ausgang der Verhandlungen nicht zu einer Neubestimmung der internationalen Haltung in der Zypernfrage führt – etwa im Sinne einer Akzeptierung von zwei Staaten auf der Insel –, womit kaum zu rechnen ist, müßte die Union auch an der Rechtsposition festhalten, daß die ganze Insel der EU beitritt.

Aus türkischer Sicht bedeutete dies allerdings, daß die EU weiteres Öl ins Feuer gießen würde. Eine Eiszeit in den Beziehungen zur Türkei wäre kaum zu vermeiden, wenn nicht sogar weitergehende Schritte der Trennung erfolgten wie die Aufkündigung der Zollunion oder des ganzen Assoziierungsverhältnisses.

Dies wäre nicht nur wegen der möglichen türkischen Reaktionen wahrscheinlich, sondern auch wegen der von den EU-Mitgliedern Griechenland und Zypern zu erwartenden Blockade der Beziehungen der Union zur Türkei. Will die EU sich die Möglichkeit zur Fortsetzung normaler Beziehungen zu Ankara nach einem Scheitern der Zypernverhandlungen grundsätzlich bewahren, sollte sie in jedem Fall versuchen, im Beitrittsvertrag mit Zypern wirksame »Sicherheitsklauseln« zu vereinbaren. Andernfalls ist eine Wiederholung der seinerzeit nach dem Beitritt Griechenlands aufgetretenen Probleme in den Beziehungen EU–Türkei kaum zu vermeiden.

Sollte ein deutlicher Rückschlag im Verhältnis zu Ankara aber nicht zu verhindern sein, der wohl auch eine Stornierung des Beitrittsprozesses mit sich brächte, könnte die EU in die Lage geraten, ihre Beziehungen zur Türkei grundsätzlich überdenken zu müssen. Das hätte auch eine Neubewertung der sicherheitspolitischen Rolle der Türkei im europäischen Kontext zur Folge. Die Parameter der EU-Außen- und ihrer Sicherheitspolitik auf dem Balkan, im östlichen Mittelmeer und in der Schwarzmeer-/Kaukasusregion wären neu zu justieren.

Strategische Bedeutung für Europa

Mit den Verhandlungen zwischen Denktasch und Kliridis ist also ein Prozeß in Gang gesetzt worden, dessen politische Implikationen weit über die Insel hinausgehen. Sicherheit und Stabilität im östlichen Mittelmeer und den angrenzenden Regionen werden vom Ausgang dieser Verhandlungen unmittelbar berührt.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen ihnen deshalb höchste Aufmerksamkeit und Engagement widmen. Auch wenn dieser Prozeß in der Öffentlichkeit deutlich hinter anderen Ereignissen (Afghanistan/Nahost/internationaler Terrorismus/nationale Wahlen) rangiert, darf das in den europäischen Entscheidungszentren nicht der Fall sein. Zypern ist für Europa mindestens so wichtig wie Afghanistan.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung
Buchendorf