

Malta, Türkei, Zypern

HEINZ-JÜRGEN AXT

Die Beziehungen der EU zu Malta, Türkei und Zypern stellen sich gegenwärtig durchaus kompliziert dar: Malta hat zwar seinen Beitrittsantrag zur Union wieder aktualisiert, und die Kommission hat rasch darauf in Form einer aktualisierten vorläufigen Stellungnahme reagiert. Doch die maltesische „Schaukelpolitik“ in der Beitrittsfrage – wenige Jahre, nachdem der Beitrittsantrag gestellt war, wurde er wegen innenpolitischer Kontroversen schon wieder zurückgezogen – verheißt wenig Gutes. Die Beziehungen zur Türkei sind belastet, seitdem der Europäische Rat von Luxemburg im Dezember 1997 sein Urteil über die mangelnde Beitrittsfähigkeit der Türkei gesprochen hat. Mit der Republik Zypern schreiten die Beitrittsverhandlungen zwar zügig voran, doch ist das Ergebnis dieser Verhandlungen offen, solange der Volksgruppenkonflikt auf der Insel anhält.

Malta: kein nationaler Konsens in der Beitrittsfrage

Am 16. Juli 1990 war der EU der Antrag Maltas auf Mitgliedschaft zugegangen. Die Kommission gab am 30. Juni 1993 eine befürwortende Stellungnahme ab. Der Europäische Rat bekräftigte mehrmals, daß die Beitrittsverhandlungen mit Malta (so wie mit Zypern) sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz von Amsterdam beginnen sollten. Dieser Fahrplan geriet jedoch durcheinander, als der Antrag Maltas nach der Parlamentswahl vom 26. Oktober 1996 ausgesetzt wurde. Die EU-kritische Labour Party unter Alfred Sant hatte die Wahlen gewonnen und die proeuropäische Nationalist Party von Edward Fenech-Adami in die Opposition getrieben. Das bedeutete allerdings keinen Stillstand in den Beziehungen zwischen beiden Seiten. In einer Mitteilung für den Rat entwickelte die Kommission im Februar 1998 Vorstellungen zur Vertiefung der Beziehungen außerhalb des Kontextes der Erweiterung. Auf Betreiben der Kommission wurden die Bemühungen um die Herstellung des Freihandels verstärkt, immerhin gehen rund 70% aller Exporte der Insel in die EU. Dies war auch das Thema des zehnten Assoziationsrates vom 28. April 1998. Die Errichtung einer Freihandelszone mit einer dreijährigen Übergangszeit wurde verabredet.¹

Nach den Wahlen vom 5. September 1998 erfolgte ein erneuter Schwenk in der maltesischen Europapolitik. Die Nationalist Party von Fenech-Adami hatte mit 51,8% und 35 Parlamentssitzen die Wahlen gewonnen. Die Labour Party erzielte 46,9% und 30 Mandate. Umgehend wurde die Erneuerung des EU-Beitrittsantrages angekündigt, ebenso, daß eine Volksabstimmung über das endgültige

Verhandlungsergebnis mit der EU zu entscheiden habe.² Der Europäische Rat von Wien am 11. und 12. Dezember 1998 begrüßte Maltas Antrag zum Wiederaufleben des Beitrittsgesuches.

Am 17. Februar 1999 konnte die Kommission bereits eine aktualisierte Fassung ihrer erstmalig 1993 veröffentlichten vorläufigen Stellungnahme vorlegen.³ Soweit es um die politischen Beitrittskriterien geht, stellte die Kommission bei Malta keine gravierenden Probleme fest. Im Bereich der Ökonomie wurden mehrere Schwachstellen ausgemacht, dies betrifft die Haushaltskonsolidierung, den nicht profitablen öffentlichen Sektor, den wenig effizienten öffentlichen Dienst und die Umstellung des Finanzsektors. Gegenwärtig hätte Malta erhebliche Probleme dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten. Vorausgesetzt daß die für erforderlich gehaltenen Reformen umgesetzt werden, kann Malta nach Auffassung der Kommission auf mittlere Sicht dieses Ziel aber erreichen. Erhebliche Anstrengungen werden beim Binnenmarkt für erforderlich gehalten, um den *acquis communautaire* übernehmen zu können. Dasselbe gilt für die Zollverwaltung, die Anpassung des Mehrwertsteuersystems, die Sozialvorschriften, die zur Teilnahme an der Währungsunion erforderliche Herstellung der Unabhängigkeit der Zentralbank, die Industriepolitik, die Politik und Gesetzgebung zum Schutz der Umwelt, die Liberalisierung des Telekommunikationssektors, die Schifffahrtspolitik und die Verbraucherpolitik. Im Bereich der Zusammenarbeit in der Justiz und Innenpolitik werden noch erhebliche Anpassungsleistungen erwartet. Bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) werden der neutrale Status Maltas, seine engen Bindungen an Libyen und die Tatsache als Probleme gewertet, daß sich die Insel keinem Non-Proliferations-Regime angeschlossen hat. Kritisiert wird außerdem, daß die von 1996 bis 1998 regierende Labour Party die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden der NATO ausgesetzt und den Dialog mit der WEU beendet hat. Die Kommission schlug vor, nach dem Screening Ende 1999 mit den Beitrittsverhandlungen zu beginnen. Malts Ministerpräsident Fenech-Adami ist optimistisch genug, mit dem EU-Beitritt bis zum Jahr 2004 zu rechnen.⁴

Türkei: zaghafte Wiederannäherung an die EU?

Die Türkei hat ihre Beziehungen zur EU seit dem Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 weitgehend eingefroren. Zu den Mitgliedstaaten der EU werden die Kontakte weiterhin gepflegt. Der Grund für diese Entwicklung ist darin zu sehen, daß sich die Türkei in der Agenda 2000 der Kommission und in den Schlußfolgerungen des Luxemburger Europäischen Rates nicht zutreffend beurteilt sah. Es wurde unter anderem kritisiert, daß die EU die der Türkei zugesagte Gleichbehandlung mit den übrigen mittel- und osteuropäischen Kandidaten nicht einhalte, und daß die EU für Griechenland Partei ergreife, indem sie Wege zur Konfliktbeilegung im griechischen Interesse vorschreibe. Die Zollunion zwischen der EU und der Türkei wurde von diesen Differenzen nicht berührt. Erste Zeichen einer zaghafte Wiederaufnahme der Beziehungen ließen sich erkennen, als im Januar 1998 der Gemischte Beratende Ausschuß EU-Türkei zusammentraf.⁵ Auch

der Gemischte Parlamentarische Ausschuß EU-Türkei, der am 9. und 10. Februar 1998 in Brüssel zusammenkam, wurde für technische Kontakte und zum Informationsaustausch genutzt. Zu einer echten Annäherung kam es aber nicht. Statt dessen wurde von türkischer Seite verkündet, daß die Türkei nicht an der Europa-Konferenz teilnehmen werde.⁶ Als am 12. März 1998 diese Konferenz in London eröffnet wurde, fehlte denn auch die Vertretung der Türkei, und dies obwohl die EU die Konferenz als ein besonderes Angebot an die türkische Seite verstanden hatte. Der für den 15. Mai terminierte Assoziationsrat wurde von der Türkei ebenfalls abgesagt. Im Juli 1998 ließen sich Zeichen eines wiedererwachten türkischen Interesses an der EU erkennen, als Ankara der Kommission ein Dokument übergab, in dem die Assoziierung als ein Schritt zum Beitritt erklärt wurde, und in dem die Freigabe der Finanzmittel gefordert wurde. Mit besonderem Nachdruck wurde die Forderung nach Gleichbehandlung herausgestellt.⁷

Im April 1998 legte die Kommission ihren „Bericht über die Entwicklung der Beziehungen zur Türkei seit dem Inkrafttreten der Zollunion“ vor.⁸ Danach funktioniert die Zollunion zufriedenstellend. Wiederum wurden gegenüber der Türkei Defizite in der Menschenrechtsfrage reklamiert. Bei den Vorschlägen für eine europäische Strategie für die Türkei wurden neben der Vertiefung der Zollunion, der Angleichung von Rechtsvorschriften und der Beteiligung an bestimmten Programmen vor allem die Verstärkung der finanziellen Zusammenarbeit herausgestellt, die bislang am Einspruch Griechenlands gescheitert war. Hier setzte auch die britische Präsidentschaft an, die in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff, Mitte Juni 1998, von zwölf Beitrittsländern sprechen und damit auch die Türkei unter die Beitrittskandidaten einreihen wollte. Der Versuch scheiterte, wie auch das Bemühen um Freigabe des Finanzprotokolls, am Widerstand Griechenlands.⁹ Die Kommission entwickelte nun eine Art Doppelstrategie, um der Türkei Finanzhilfen zukommen zu lassen. In einem Vorschlag an den Rat vom 20. Oktober 1998 schlug sie vor, im Rahmen der Zollunion der Türkei 15 Mio. ECU für die Jahre 1999 bis 2002 zu gewähren. Da diese Mittelvergabe der Einstimmigkeit unterliegt, war mit dem Veto Griechenlands zu rechnen. Aus diesem Grund wollte die Kommission zweitens in Übereinstimmung mit der Präsidentschaft Österreichs 135 Mio. ECU der Türkei für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im selben Zeitraum zur Verfügung stellen. Bei Vergabe dieser Mittel hätte der Rat mit Mehrheit entscheiden und damit die griechische Blockade umgehen können.¹⁰ Griechenland drohte damit, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, und hoffte auf Unterstützung durch das Europäische Parlament, das mit Mehrheit die Kommissionsstrategie zurückweisen kann. Als das Europäische Parlament kurze Zeit später, am 3. Dezember 1998, eine wenig positive EntschlieÙung zur Türkei mit 135 gegen 75 Stimmen verabschiedet hatte,¹¹ war die Finanzierungsstrategie wegen der drohenden Ablehnung durch das Parlament gescheitert.

Die Kurdenproblematik entzweite auch 1998 erneut die Türkei und die EU. Zunächst kam es zu Beginn des Jahres zu Irritationen, nachdem eine größere Welle kurdischer Flüchtlinge vor allem über Italien den Weg in die EU gefunden hatte. Es

wurde gemutmaßt, die Türkei forcieren den Flüchtlingsstrom.¹² Zu ernsthaften Verstimmungen kam es, als sich Italien im November 1998 weigerte, Abdullah Öcalan an die Türkei auszuliefern. Aus der Türkei wurde der Boykott italienischer Produkte angekündigt, nach der Intervention der EU aber dann doch nicht praktiziert. Deutschland verzichtete aus innenpolitischen Gründen auf einen Auslieferungsantrag gegen Öcalan. Statt dessen war in Kreisen der deutschen und italienischen Regierung die Rede davon, Öcalan solle vor ein (noch zu schaffendes) europäisches Gericht gebracht werden. Nachdem der PKK-Führer nunmehr in der Türkei inhaftiert ist, ist davon keine Rede mehr.

Zypern: Beitrittsverhandlungen mit ungewissem Ausgang

Die Verhandlungen der Republik Zypern mit der EU sind weiterhin mit der Hypothek des ungelösten Volksgruppenkonfliktes belastet. Bemühungen um Einbeziehung der türkischen Zypriern in die Beitrittsverhandlungen waren bislang ebenso erfolglos, wie die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen geführten interkommunalen Gespräche zwischen beiden Volksgruppen. Die im Juli 1997 vorgelegte Agenda 2000 der Europäischen Kommission betonte, daß Beitrittsverhandlungen – gegebenenfalls nur mit den Vertretern der griechisch-zypriischen Seite – bereits vor einer Lösung des Konfliktes aufgenommen würden. Ähnlich wurde auch in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg vom 12./13. Dezember 1997 argumentiert, als beschlossen wurde, im Frühjahr 1998 bilaterale Regierungskonferenzen einzuberufen, um die Verhandlungen mit Zypern und den übrigen Bewerberstaaten zu beginnen.¹³ Für Zypern wurde eine besondere Heranführungsstrategie beschlossen, die auf folgenden Elementen aufbaut: Zypern soll an bestimmten Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden und der Gerichte sowie im Bereich Justiz und Inneres teilnehmen; ebenso soll die Insel an bestimmten Gemeinschaftsprogrammen und Einrichtungen der Gemeinschaft (nach dem Beispiel des bei den anderen Beitrittsstaaten angewendeten Konzeptes) beteiligt sein; schließlich wird Zypern über TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) technische Unterstützung angeboten.

Als sich der Rat der Außenminister am 30. März 1998 in Edinburgh versammelte, hatte der Präsident der Republik Zypern, Glafcos Klerides, eine Einladung an die türkischen Zypriern ausgesprochen, sich an der Verhandlungsdelegation zu beteiligen. Die türkischen Zypriern würden gleichberechtigt behandelt, dürften allerdings an dem generellen Ziel nicht rütteln, der EU beizutreten. Die Entscheidungsrechte der türkischen Zypriern blieben weitgehend ungeklärt. Am 31. März 1998 begannen die Beitrittsverhandlungen. Die türkischen Zypriern waren in der Delegation Zyperns nicht vertreten. Der Europäische Rat von Cardiff am 15. und 16. Juni 1998 konnte feststellen, daß die Verhandlungen zu den sieben ausgewählten Kapiteln abgeschlossen waren. Beim informellen Treffen der EU-Außenminister in Edinburgh am 14. und 15. März 1998 meldete der französische Außenminister Hubert Védrine den Vorbehalt an, daß die Verhandlungen mit Zypern nach ihrem Beginn suspen-

diert werden müßten, falls die türkische Bevölkerung nicht in der zyprischen Delegation repräsentiert sei. Dem hatte Griechenland prompt den Generalvorbehalt entgegengesetzt, in diesem Fall die Verhandlungen mit den fünf mittel- und osteuropäischen Staaten zu blockieren. Védrine fand mit seinem Ansinnen bei den übrigen EU-Partnern keine Unterstützung. Der deutsche Außenminister Klaus Kinkel ließ lediglich vernehmen: „Es ist nicht unser Ziel, daß ein geteiltes Zypern Vollmitglied wird.“¹⁴

Gestützt wurde sein Anliegen durch eine gemeinsame Erklärung Frankreichs, Deutschlands, Italiens und der Niederlande, die diese unmittelbar vor Aufnahme der konkreten Beitrittsverhandlungen im November 1998 abgaben. Sie riefen darin den Beschluß des Europäischen Rates von Luxemburg vom Dezember 1997 in Erinnerung, daß der Beitritt Zyperns „zum Vorteil aller Gemeinschaften der Insel gereichen“ soll. Die genannten Staaten waren daher der Auffassung, daß eine politische Lösung dringend erforderlich sei. Insbesondere machten sie darauf aufmerksam, daß die Teilung der Insel fundamentale Probleme für die Funktionsweise und die Kohärenz der GASP darstelle.¹⁵

In ihrem Bericht zu Zypern vom 4. November 1998 hat die Kommission hervorgehoben, daß die im Assoziationsabkommen von 1973 vorgesehene Herstellung der Zollunion mit der Verwirklichung der ersten Phase zum 1. Januar 1998 zufriedenstellend verlaufen ist.¹⁶ Bei der endgültigen Verwirklichung der Zollunion bis zum Jahre 2002 werden keine größeren Probleme erwartet. Auch die finanzielle Zusammenarbeit läuft zufriedenstellend. Mit Ausnahme des für die türkisch-zyprische Bevölkerung vorgesehenen Teiles wurden die Mittel allesamt gebunden. Die politischen Beitrittskriterien werden nach Ansicht der Kommission in dem von der Regierung der Republik Zypern kontrollierten Territorium weitestgehend erfüllt. Die faktische Teilung der Insel schränkt jedoch die Grundfreiheiten ein (freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie Niederlassungsrecht). Bezüglich einer Bewertung der Entwicklung im Zypern-Konflikt hält sich die Kommission zurück. Es wird darauf verwiesen, daß das vom UN-Generalsekretär vorgelegte „set of ideas“ mit der bizonalen und bikommunalen Föderation als Kernelement von beiden Verhandlungsführern zurückgewiesen wurde. Der Europäische Rat von Wien am 11. und 12. Dezember 1998 hat mit Befriedigung festgestellt, daß die Beitrittskonferenz mit Zypern in die Phase inhaltlicher Verhandlungen eingetreten ist und zu ersten konkreten Ergebnissen geführt hat, so daß im ersten Halbjahr 1999 intensive Verhandlungen möglich werden.¹⁷

Anmerkungen

- 1 Vgl. Agence Europe v. 1.5.1998, S. 6/7. Die im Rahmen des Assoziationsvertrags von 1971 vereinbarte Errichtung einer Zollunion in zwei Stufen von je fünf Jahren scheiterte daran, daß nicht einmal die erste Stufe implementiert werden konnte.
- 2 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 8.9.1998, S. 7.
- 3 Vgl. Commission's opinion on Malta's application for membership, COM (1999) 69 endg. v. 17.2.1999.
- 4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 1.10.1998, S. 8 und Das Parlament v.

- 30.10.1998, S. 14.
- 5 Der Ausschuß besteht aus 18 Vertretern des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU und 18 Mitgliedern der türkischen Wirtschafts- und Sozialkreise. Vgl. Agence Europe v. 14.1.1998, S. 15.
 - 6 Vgl. Agence Europe v. 11.2.1998, S. 3.
 - 7 Vgl. Agence Europe v. 25.7.1998, S. 2.
 - 8 Vgl. Agence Europe v. 22.4.1998, S. DOI-7 und v. 24.4.1998, S. DOI-8. Vgl. auch Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. KOM(98) 711 endg., Luxemburg 1998.
 - 9 Vgl. Agence Europe v. 17.6.1998, S. 4, Agence Europe v. 5.3.1998, S. 4-6 und v. 27.4.1998, S. 4. Der bisherige Vertreter der Europäischen Kommission in Ankara brachte seine tiefe Enttäuschung über die Behandlung der Türkei durch die EU in einem vertraulichen Bericht zum Ausdruck, der in der griechischen Presse wiedergegeben wurde. Darin hieß es u.a., daß Griechenlands EG-Beitritt das Gleichgewicht in der Region gestört habe, daß es ein Unding sei, mit Zypern über den EU-Beitritt zu verhandeln, während es gleichzeitig Raketen gegen die Türkei in Stellung bringe, daß die Blockade der der Türkei zustehenden Finanzmittel durch Griechenland dem Ansehen der EU schwer schaden. Vgl. Agence Europe v. 20.7.1998, S. 6.
 - 10 Vgl. Agence Europe v. 22.10.1998, S. 8.
 - 11 Vgl. Agence Europe v. 16.12.1998, S. D1.
 - 12 Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 5.1.1998, S. 1.
 - 13 Vgl. Europäischer Rat in Luxemburg, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 12. und 13. Dezember 1997, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin 12 (1998), S. 141-150, hier S. 143.
 - 14 Vgl. FAZ v. 16.3.1998, S. 1/2.
 - 15 Vgl. Agence Europe v. 9.11.1998, S. 7.
 - 16 Zugrundegelegt wird hier der Gesamtbericht der Europäischen Kommission v. 4.11.1998 „Berichte über die von den einzelnen Bewerberländern auf dem Weg zum Beitritt erzielten Fortschritte“ sowie der Bericht zu Zypern „Regelmäßiger Bericht der Kommission über Zyperns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt“. Der Bericht ist im Internet verfügbar unter URL: http://europa.eu.int/comm/dgla/enlarge/report_11_98_en/index.htm.
 - 17 Vgl. Europäischer Rat in Wien, 11. und 12. Dezember 1998, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Bulletin 7 (1999), S. 69-88, hier S. 75.

Weiterführende Literatur

- Axt, Heinz-Jürgen: Zypern: EU-Beitrittsverhandlungen mit offenem Ausgang, in: *Integration*, 2 (1999), S. 127-139.
- Buhbe, Matthes: Die Türkei und die Grenzen der europäischen Integration, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2 (1998), S. 157-172.
- Grothusen, Klaus-Detlev; Winfried Steffani; Peter Zervakis (Hrsg.): *Zypern. Südosteuropa-Handbuch*, Bd. VIII, Göttingen 1998.
- Gürgenarazili, Ferenz: Abullah Öcalan. Führer der PKK, in: *Orient*, 3(1998), S. 363-371.
- Kaikitis, Lambros: Zypern und die Europäische Union. Erwartungen und Probleme einer eventuellen Vollmitgliedschaft Zyperns, Aachen 1998.
- Kramer, Heinz: Europäische Interessen in den Beziehungen zur Türkei, in: *Landesverteidigungsakademie, Militärwissenschaftliches Büro (Hrsg.): Die Türkei und Europa*, Wien 1998, S. 33-51.