

# Zypern

HEINZ-JÜRGEN AXT

Zypern wird Mitglied der EU, allerdings nicht als geeinte, sondern als geteilte Insel. Ein letzter Versuch zur Beilegung des Volksgruppenkonflikts unmittelbar vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen im Dezember 2002 und dann – in der „Nachspielzeit“ – vor Unterzeichnung des Beitrittsvertrags in Athen am 16. April 2003 scheiterte. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) Kofi Annan zögerte bis zur letzten Minute, bevor er am 11. November 2002 einen erneuten Versuch zur Konfliktbeilegung unternahm. Am 10. Dezember wurde sein Plan „Basis for Agreement on a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem“ noch einmal revidiert, was allerdings nicht die vorgeschlagene staatliche Grundstruktur, sondern lediglich die Frage der Rückkehrer und der territorialen Neuverteilung betraf.<sup>1</sup> Der Kopenhagener Gipfel lockte mit der Perspektive, ein geeintes Zypern in die EU aufzunehmen. Annan legte den beiden Volksgruppenführern einen denkbar engen Zeitplan vor:

- Bis zum Gipfel von Kopenhagen am 12. und 13. Dezember sollten die Grundzüge einer Lösung stehen, damit der Europäische Rat die Aufnahme eines geeinten Zyperns beschließen könne.
- Am 30. März sollten die Bevölkerungen beider Seiten in getrennten Volksabstimmungen über ein Gründungsabkommen entscheiden.
- Im Erfolgsfall hätte im April 2003 der Beitrittsvertrag von einem geeinten Zypern unterschrieben werden können.

Das wiedervereinigte Zypern hätte dem belgischen oder schweizer Muster entsprochen. Die Präsidentschaft sollte zwischen den Repräsentanten beider Volksgruppen rotieren. In der EU hätte das geeinte Zypern mit einer Stimme gesprochen. Es sollte zwei Teilstaaten („component states“) geben, die unter dem Dach eines gemeinsamen Staates („common state“) weitgehende Eigenständigkeit genießen. Das in unzähligen VN-Resolutionen verankerte Prinzip der Bikommunalität und Bizonalität sollte das neue Staatswesen kennzeichnen. In Zypern leben im Süden rund 760.000 und im Norden ca. 185.000 Bürger, von denen ein großer Anteil (mehr als ein Drittel) aus Anatolien eingewandert ist.<sup>2</sup> An die Gründung der Republik Zypern im Jahr 1960 wurde insofern angeknüpft, als der Gründungsvertrag sowie der Garantie- und Allianzvertrag aus dieser Zeit in Kraft bleiben sollten. Großbritannien, die Türkei und Griechenland sollten weiterhin als Garantemächte fungieren.

Bis zu 45.000 in den Norden eingewanderte Siedler aus der Türkei hätten die Staatsbürgerschaft Zyperns erwerben können. Hatte 1974 die türkisch-zyprische

Seite das von ihr kontrollierte Gebiet weit über ihren Bevölkerungsanteil von ca. 18% ausgeweitet, so sollte nach dem Annan-Plan die Fläche des türkischen Teilstaates von derzeit rund 36% auf 28,5% der Gesamtfläche verringert werden. Die Landrückgabe hätte ermöglicht, dass viele der 1974 geflohenen griechischen Zyperer in ihre ehemaligen Wohngebiete zurückkehren und ihr Eigentum zurückerhalten. Nach dem revidierten Plan wären dies bis zu 92.000 Personen gewesen.<sup>3</sup> Die Zyperntürken, die das in Besitz genommene Land hätten verlassen müssen, sollten entschädigt werden, indem ihnen adäquate Wohn- und Lebensgrundlagen zur Verfügung gestellt werden. Mit der Begrenzung der Freizügigkeit sollte gesichert werden, dass die Eigenständigkeit des türkischen Teilstaates nicht durch interne Wanderungsprozesse unterlaufen wird.

### *Vorbehalte gegen den Annan-Plan unter beiden Volksgruppen*

Von griechischer Seite wurde der Annan-Plan umgehend positiv bewertet. Im Vordergrund stand das Interesse an einer Aufnahme Zyperns in die EU. Da hätten kritische Kommentare zum Annan-Plan nur stören können. Die Reaktion der griechisch-zyprischen Seite auf den Annan-Plan war zwar ähnlich positiv. Allerdings bemängelte man in Nikosia, dass der Friedensplan zu weitgehende Zugeständnisse der griechischen Zyperer verlange. Die im Annan-Plan vorgesehene politische Gleichberechtigung der türkischen Zyperer widersprach der unter den griechischen Zyperern weit verbreiteten Haltung, dass das politische System eines geeinten Zyperns die demographischen Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln müsse. Auch das von Annan befürwortete zyperntürkische Veto bei politischen Entscheidungen erinnerte die griechischen Zyperer zu sehr an die Zeit nach 1960, als das politische System der eben neu gegründeten Republik durch wiederholte Blockaden der türkischen Zyperer faktisch lahmgelegt wurde. Zu weitgehend erschienen die Zugeständnisse in der Freizügigkeit und der Eigentumsfrage.<sup>4</sup> Insgesamt müsse der Plan, so Außenminister Ioannis Kassoulides, verbessert werden.<sup>5</sup> Die griechisch-zyprische Seite musste allerdings ihre Haltung zum Annan-Plan nicht mehr offenbaren, nachdem die türkischen Zyperer die Einigung zum vorgesehenen Zeitpunkt des Kopenhagener Gipfels vereitelt hatten. Klerides äußerte zwar seine Bereitschaft zur Unterzeichnung des Annan-Plans, tat es aber nicht.

In der Türkei gab sich der neue starke Mann Recep Tayyip Erdogan kompromissbereit. Der Neuorientierung türkischer Außenpolitik waren freilich enge Grenzen gesetzt. Verantwortlich waren dafür die türkische Diplomatie, die Militärführung, aber auch Staatspräsident Sezer und der ehemalige Ministerpräsident Ecevit. Die im Annan-Plan vorgesehene Reduzierung türkischer Truppen in Zypern wurde entsprechend heftig kritisiert, ebenso die zu großzügigen territorialen Anpassungen zugunsten der griechischen Inselbewohner.<sup>6</sup> Für den türkischen Generalstab ist Zypern weitgehend eine Angelegenheit der „nationalen Sicherheit“. Da musste die vorgesehene Reduzierung türkischer Truppen auf Zypern gleichsam zwangsläufig auf Vorbehalte stoßen. In der ansonsten oftmals sehr national ausgerichteten Presse der Türkei meldeten sich allerdings etliche Kommentatoren, die

den Annan-Plan grundsätzlich positiv beschieden. Die AKP-Regierung wollte offensichtlich die Zusage zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der EU nicht gefährden und zeigte sich deshalb in der Zypernfrage flexibler. Demgegenüber zweifelten die auf nationale Sicherheit bedachten Kräfte wohl an der Ernsthaftigkeit der EU, tatsächlich der Türkei die Tore zu öffnen, weshalb sie auch keinen Anlass zu Konzessionen in der Zypernpolitik sahen.

Der Führer der Zyperntürken Denktasch lehnte zwar den Plan nicht kategorisch ab, verlangte aber mehr Zeit, um seine Unzulänglichkeiten korrigieren zu können: Die territorialen Konzessionen seien unverhältnismäßig. Die Reduzierung türkischer Truppen berge Sicherheitsrisiken für die türkischen Zyprier. Griechische Zyprier könnten die Eigenständigkeit des türkisch-zyprischen Teilstaates untergraben, weil ihnen das Recht zugestanden wird, politische Rechte im türkisch-zyprischen Staat zu erwerben.<sup>7</sup> Allerdings büßte Denktasch an Rückhalt in seiner eigenen Volksgruppe ein. Bis zu 50.000 türkische Zyprier demonstrierten dafür, den Annan-Plan ernsthaft zu verhandeln. Denktasch wurde zum Rücktritt aufgefordert. Für viele Zyperntürken schwand die Hoffnung auf einen gemeinsamen EU-Beitritt und eine dadurch bedingte Verbesserung des eigenen Lebensstandards. Insgesamt 86 türkisch-zyprische Nichtregierungsorganisationen (NRO) hatten im August 2002 unter der Leitung der türkisch-zyprischen Handelskammer eine gemeinsame Erklärung namens „Common Vision“ abgegeben, in der sie sich für die Lösung des Zypernkonflikts, die Bildung eines gemeinsamen Staates („partnership state“) sowie den Beitritt zur EU ausgesprochen haben. Unter den NROs befanden sich so unterschiedliche Organisationen wie z.B. Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Jugend- und Frauenverbände, Friedensinitiativen, Berufsvereinigungen sowie Presse- und Journalistenverbände. Nach eigenen Angaben vertrat diese Initiative über 38.000 türkische Zyprier.<sup>8</sup> Schließlich lag der „schwarze Peter“ bei Denktasch. Ihm wurde das Scheitern der Annan-Initiative zugeschrieben. Wie sehr die Vorbehalte gegen diesen Plan auch unter den griechischen Zypriern verankert waren, zeigte sich daran, dass bei den Präsidentschaftswahlen vom 16.2.2003 der als Nationalist geltende Tassos Papadopoulos an Stelle von Klerides gewählt wurde. Papadopoulos hatte verkündet, unnachgiebiger über den Friedenplan zu verhandeln. Weil der Plan von Annan, eine grundlegende Verständigung bis zum Termin des Kopenhagener EU-Gipfels zu erreichen, scheiterte, wurde die Verhandlungsphase bis Ende März 2003 verlängert. Doch auch diese Verlängerung führte zu keinem Erfolg. Mit einer längeren Phase verhärteter Fronten muss gerechnet werden.

#### *Kopenhagener Vorbehalte der EU*

Angesichts eines weiterhin drohenden Volksgruppenkonflikts sicherte der Europäische Rat von Kopenhagen Zypern zwar die Aufnahme in die EU im Jahre 2004 zu, verband diese Zusage aber mit wichtigen Bedingungen: Erstens wurde noch einmal hervorgehoben, dass man dem Beitritt eines vereinten Zyperns den Vorzug gebe, weshalb die Frist für die Verhandlungen zum Annan-Plan bis zum 28. Februar 2003 verlängert wurde. Zweitens wurden für diesen Fall die EU-Entscheidungsregeln

## DIE ERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

festgelegt: Der Rat entscheidet einstimmig (!) auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission über die im Hinblick auf die zyperntürkische Gemeinschaft vorzunehmenden Anpassungen der Modalitäten für den Beitritt Zyperns zur EU. Drittens galt schließlich die Beitrittszusage zunächst nur für den von den griechischen Zypern kontrollierten Südtteil der Insel. Vor allem darf die Anwendung des *acquis communautaire* so lange nicht auf den Nordteil der Insel ausgedehnt werden, „bis der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission einstimmig etwas anderes beschließt“. Diese Regelung erfolgte zum Schutz der EU, um der Versuchung zu begegnen, *de facto* und *de jure* die EU-Regeln auf den türkisch-zyprischen Teil auszudehnen, solange die Teilung Zyperns noch anhält. Ohne derartige Vorkehrungen hätten z.B. griechische Zypriern den Europäischen Gerichtshof anrufen können, um ihrem Recht auf Freizügigkeit und Immobilienerwerb auch im Norden der Insel Geltung zu verschaffen. Viertens wollte die EU offensichtlich ihre Ausstrahlung auf den Norden Zyperns verbessern, indem die Kommission prüfen sollte, „auf welche Weise der Nordteil Zyperns in seiner wirtschaftlichen Entwicklung gefördert und näher an die Union herangeführt werden kann.“<sup>49</sup>

### Anmerkungen

- 1 Vgl. die revidierte Fassung des Annan-Plans auf der Homepage der griechisch-zyprischen Regierung ([http://www.pio.gov.cy/other/revise/un\\_plan.pdf](http://www.pio.gov.cy/other/revise/un_plan.pdf)).
- 2 Vgl. Hansjörg Brey, Bevölkerungsstruktur, in: Klaus-Detlev Grothusen/Winfried Steffani/Peter Zervakis (Hrsg.), *Zypern, Südosteuropa-Handbuch*, Bd. VIII, Göttingen 1998, S. 488-515.
- 3 Vgl. Cyprus News Online, 17.12.2002 (<http://kypros.org/News/Update/CyWeekly/02.html>).
- 4 Vgl. Cyprus News Online, 17.12.2002 (<http://kypros.org/News/Update/CyWeekly/02.html>).
- 5 Vgl. Press and Information Office, 17.12.2002 (<http://pio.gov.cy/news/dailynews>).
- 6 Vgl. Pressemitteilung des türkischen Außenministeriums vom 14.11.2002 (<http://www.mfa.gov.tr/grupb/bd/01.htm>).
- 7 Vgl. Statements auf der Homepage „Turkish Republic of Northern Cyprus President's Office“ (<http://www.trncpresidency.org/press/news/recognize.htm>).
- 8 Die „Common Vision“ wurde in Deutschland u.a. vom Deutsch-Zyprischen Forum bekannt gemacht (<http://www.dzforum.de>).
- 9 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Kopenhagen) 12. und 13. Dezember 2002 (<http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>).

### Weiterführende Literatur

- Axt, Heinz-Jürgen, Gordischer Knoten in Kopenhagen nicht durchschlagen: Zypern, die Türkei und die EU, in: *Integration*, 26 (2003) 1, S. 66-77.
- Kramer, Heinz, *Zypern: Das Ende der Hoffnung?* Berlin 21.03.2003 (<http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/zypernende1.htm>).
- Kramer, Heinz, *Jour Fixe Zypern*; Berlin, 09.07.2003 (<http://www.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/jour-zypern1.htm>).
- Ramm, Christoph, Ankara in der Zypernfrage, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 48 (2003) 5, S.530-534.
- Reuter, Jürgen, Der UNO-Zypernplan – eine politische und rechtliche Analyse, in: *KAS-Auslandsinformationen*, (2003) 2, S. 4-41.