

Jürgen Reuter / Paris Varvaroussis

## **Der Beitritt Zyperns zur Europäischen Union: Risiko für neue Instabilität der EU? (aus: Südosteuropa Mitteilungen Nr. 2/2002 (Mai), S. 65-81).**

Seit nahezu einem halben Jahrhundert ist vor allem die UNO intensiv mit dem Zypernproblem befasst, ohne dass eine Lösung des Konfliktes erkennbar ist. Zahlreiche Entschlüsse des UNO-Sicherheitsrates und Berichte der UNO-Generalsekretäre wurden verfasst – eine tragfähige Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien auf und außerhalb der Mittelmeerinsel wurde bisher nicht erreicht. Jedes Mal, wenn die beiden Konfliktparteien in der Vergangenheit mit Hilfe der Weltorganisation eine Rahmenvereinbarung erzielten, dauerte es nur kurze Zeit bis die türkischen und griechischen Zyprioten, aber auch die beiden Mutterländer Griechenland und Türkei, vorbehaltlos wieder auf ihren alten und schwer miteinander zu vereinbarenden Positionen beharrten: Der politische Alleinvertretungsanspruch durch die griechische Mehrheit beziehungsweise die Forderung nach internationaler staatlicher Anerkennung für die Türken auf Zypern.<sup>1</sup> Die seit Jahrzehnten dauernde Konfliktsituation kam Griechen und Türken bisher teuer zu stehen: Außenpolitisches und vor allem parteipolitisch motiviertes Taktieren beim Zypernproblem führte sogar zum Sturz von Regierungen. Die Außenpolitiken beider Länder sind zudem stark von den jeweiligen innenpolitischen Zuspitzungen in der Zypernfrage beeinflusst.<sup>2</sup> Auch wenn die Konfliktlage auf der Mittelmeerinsel heutzutage nicht als Ursache für einen gewaltsamen Zusammenstoß zwischen der Türkei und Griechenland dienen dürfte, muss dennoch der gegenwärtige Status der geteilten Insel als unhaltbar bezeichnet werden.

Mit dem von der EU akzeptierten Beitrittsantrag der Republik Zypern, dessen Realisierung nunmehr bevorsteht, gewinnt das Zypernproblem eine neue Dynamik, denn [Ende S. 65] der EU-Beitritt könnte zwangsläufig den Status der Insel beeinflussen. So wird eine Verfestigung der Teilung für den Fall prognostiziert, dass allein der griechische Teil Zyperns ohne vorherige Lösung beitrifft. Sollte zuvor doch noch eine Zypernlösung gefunden werden, wäre zwar die Teilung überwunden, allerdings würde dann die Frage in den Vordergrund rücken, ob eine reibungslose politische Regierungsarbeit (Vermeidung von „Sackgassensituationen“) auf Zypern möglich sein kann. Für die EU stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob nicht in *beiden* Fällen ein Konflikt mit all seinen Auswirkungen in die Europäische Union importiert wird und dort destabilisierend wirkt oder ob das Problem vielleicht doch endgültig gelöst werden kann.

### **Grenzen der UNO-Vermittlung**

Trotz kontinuierlicher Beschäftigung mit dem Zypernproblem konnte die UNO bislang keine Lösung erreichen, wohl aber mit Hilfe der „Blauhelme“ (UNFICYP) im wesentlichen für den Erhalt des Friedens auf der Insel sorgen. Gestalten konnte sie diesen „kalten Frieden“ aber bislang nicht. Es wäre naiv zu glauben, beim Zypernkonflikt, wo die gegensätzlichen Interessen der beteiligten Parteien dominieren und jede Seite der Auffassung ist, ein Kompromiss diene lediglich dem Nutzen des Gegners, könne ein Vermittler mehr als seine

---

<sup>1</sup> Vor allem sind in diesem Zusammenhang die Vereinbarungen Makarios-Denktaş (1977) sowie Kyprianou-Denktaş (1979) sowie die (anfänglichen) Reaktionen auf das „Set of ideas“ des ehemaligen UNO-Generalsekretärs B. Ghali zu nennen. Mit dem Ideenset von Ghali beschäftigt sich Z. Stavrinides in Verbindung mit der Frage des EU-Beitritts ohne vorherige Lösung des Zypernproblems: Is a compromise settlement in Cyprus still possible? Revisiting the (Boutros) Ghali „set of ideas“, in: Cyprus Review 11 (Nr.1/1999), S. 11-32 (S. 15f.).

<sup>2</sup> Vgl. Jürgen Reuter, Zypern, Vereinte Nationen und Europäische Union – Bemühungen zur Lösung des Zypernkonfliktes und Probleme des EU-Beitritts der geteilten Mittelmeerinsel, in: Auslandsinformationen, Heft 9 (September 2001), S. 21-47 (S. 37-41) sowie ders., Zypern und die EU, in: NeaFon Nr. 4 (August 2001), S. 22-28. Siehe auch Constantine Stephanou and Charalambos Tsardanides, The EC Factor in the Greece – Turkey – Cyprus Triangle, in: Dimitri C. Constatas (ed.), The Greek – Turkish Conflict in the 1990s, London Macmillan, 1991, S. 207-230.

„guten Dienste“ anbieten. Genau hier lässt sich die Schwäche der UNO bei der Handhabung der Zypernfrage festmachen. Der UNO-Generalsekretär und seine Vertreter sind nicht in der Lage, beiden Seiten verbindliche Zusagen abzurufen, die zu einer Weiterentwicklung der Verhandlungsprozedur im Sinne einer konkreten, beiderseits akzeptierten Lösungsperspektive führen würde. Das Bemühen der Vermittler stützt sich auf UNO-Beschlüsse, welche die eine Seite (Zyperntürken) ablehnt, während die andere Seite (Zyperngriechen) die Vermittlungsversuche im Rahmen der UNO-Entscheidungen als Bestätigung ihrer Rechtsauffassung betrachtet und folglich begrüßt. Die Hoffnungen auf das Erreichen einer funktionsfähigen Zypernlösung sind somit objektiv begrenzt.<sup>3</sup> Die Wirksamkeit der UNO-Bemühungen hängt vom Willen der mächtigen Mitgliedstaaten, vor allem der ständigen Mitglieder im UNO-Weltsicherheitsrat ab, deren Interessen aber national unterschiedlich sind. Folglich, wird den Konfliktparteien letztlich nicht mehr als der Vorschlag angeboten, zu prüfen, ob nicht mehr Kompromissressourcen verfügbar und einsetzbar sind.

Bei den gegenwärtig laufenden direkten Zyperngesprächen des Jahres 2002, sie kamen nach starkem Drängen der EU zustande, handelt es sich zwar um eine ernst zu nehmende Verhandlungsbemühung, doch wird letztlich auf einer Basis verhandelt, bei der beide Seiten nicht Willens sind, zusammenzukommen. Die UNO-Vermittler haben bisher letztlich nur alte Vorschläge wiederholt, ohne damit zu einem positiven Ergebnis zu gelangen.<sup>4</sup> Damit die Logik überwunden werden kann, nach der bei den Verhandlungen [Ende S. 66] ein Entgegenkommen der einen Seite ausschließlich zum Nutzen der gegnerischen Seite beiträgt, muss die UNO sich möglicherweise weiter „hinauswagen“ und anstelle der bisher verteilten, vertraulichen non-papers einen ausgewogenen und offiziellen Lösungsvorschlag auf den Tisch legen. Diese Möglichkeit wird inzwischen auch bei den mit der Zypernfrage befassten UNO-Gremien erwogen und von EU-Diplomaten erwartet.<sup>5</sup> UNO-Generalsekretär Annan hatte mit seinen „Bemerkungen“ im November 2000 bereits einen ersten Schritt in diese Richtung getan und „substantive aspects of a possible comprehensive settlement“ vorgetragen. Bevor er einen umfassenden Lösungsplan vorlegen wird, dürfte er aber zunächst die Zustimmungsfähigkeit einer solchen Initiative durch den Weltsicherheitsrat prüfen. Vor allem die Zustimmung Russlands muss mit einem ernsthaften Fragezeichen versehen werden.

#### **Überbewertung der Rolle Amerikas**

Die Weltmacht USA hätte zweifelsohne die Mittel, um wirksam beim Zypernkonflikt zu intervenieren und eine Lösung entsprechend der von den USA ja mitgetragenen UNO-Resolutionen zu fördern. Washington hat in der Vergangenheit bereits wiederholt Interesse in dieser Richtung gezeigt.<sup>6</sup> Allerdings wurden die Möglichkeiten der USA auf die Zypernproblematik einzuwirken, in der Vergangenheit oft überbewertet. Die amerikanische Politik war immer in erster Linie von dem Bemühen geprägt, nicht einseitig zugunsten eines der beiden verbündeten Länder, Griechenland und Türkei, Partei zu ergreifen. Dies wurde anfangs mit dem Erfordernis begründet, das Kräfteverhältnis und damit die Stabilität in der Region erhalten zu müssen, während später das strategische Interessensgeflecht der USA deutlichere Betonung fand. Bei den geo-strategischen Planungen Washingtons spielt Ankara eine besondere Rolle. Die Möglichkeiten der US-Administration, Druck auf die Türkei auszuüben, sind dadurch stark begrenzt. Dennoch gab es ernsthafte Bemühungen amerikanischer Präsidenten, zuletzt Bill Clintons, um eine Vermittlung beim Zypernproblem.

<sup>3</sup> Vgl. *Pabst, M.*, Zypern : UN, EU und Status quo. Über die vergeblichen Bemühungen von fünf Generalsekretären und das Umding einer quasi-permanenten Friedenstruppe, in: Vereinte Nationen Nr. 4/2001, S. 139-143 (S.142).

<sup>4</sup> Vgl. zu den UNO-Vorschlägen der indirekten Verhandlungsrunden des Jahres 2000: *Jürgen Reuter*, Zypern, Vereinte Nationen und Europäische Union, a.a.O., S. 29-34.

<sup>5</sup> Vgl. «Philelftheros», 20. 4. 2002.

<sup>6</sup> Vgl. *Th. Coulombis/T. Bahceli/P. Carley*, Greek-Turkish Relations and US Foreign Policy: Cyprus, the Aegean and Regional Stability, Washington 1997 (S.15ff.) und *E. Laipson*, The United States and Cyprus: Past Policies, Current Concerns, in: *N. Salem (Hrsg.)*, Cyprus, A Regional Conflict and its Resolution, London 1992, S. 90-99 (S. 91).

Die Amerikaner zeigten tatsächliches Interesse und waren insbesondere an der Vermeidung einer griechisch-türkischen Konfrontation und einer Destabilisierung der östlichen Mittelmeerregion interessiert.

Ein weiteres Charakteristikum amerikanischer Zypernpolitik war die Tatsache, dass man den Schwerpunkt auf das *Erreichen* einer Lösung und weniger auf deren Inhalt beziehungsweise auf deren dauerhafte Tragfähigkeit legte. Für die USA war es weniger bedeutsam, ob der Inhalt einer Lösung der einen oder anderen Seite nutzte, sondern ob die Stabilität der Region gesichert war. Ausgangspunkt amerikanischer Einflussnahme war nicht die Interessenslage der beteiligten Konfliktparteien, sondern diejenige der Weltmacht USA. Die sich daraus ergebende Politik der Äquidistanz gegenüber den [Ende S. 67] beiden Lagern dürfte auch bei den gegenwärtigen Verhandlungsbemühungen um Zypern beibehalten werden. Dieser Kurs wird das Problem nicht aus der bislang festgefahrenen Situation herausmanövrieren können, denn die Zyperngriechen sehen ein Nachgeben der Zyperntürken als unabdingbare Voraussetzung für eine Lösung an. Washington dürfte auch unter Berücksichtigung der Situation nach den terroristischen Angriffen vom 11. September 2001 in New York und Washington und vor allem nach dem Krieg gegen Afghanistan die geo-strategische Rolle der Türkei sehr schätzen und wenig Neigung verspüren, wegen der Zypernfrage den Druck auf Ankara zu erhöhen. Andererseits unterstützt Washington die Bemühungen um die Lösung des Zypernproblems im Rahmen einer „europäischen Perspektive“.

#### **Politische Einwirkungsmöglichkeit der Europäischen Union**

Die Einwirkungsmöglichkeiten Griechenlands und der Türkei auf die EU stehen in einem asymmetrischen Verhältnis zueinander, denn Ankara ist in den Organen der EU nicht vertreten, während das EU-Mitglied Griechenland über Möglichkeiten institutioneller Einflussnahme verfügt. In dem Ausmaß, wie sich Ankara jedoch der Europäischen Union anzunähern vermag, bis hin zu einem möglichen Beitritt, verfügt Brüssel über Kapazitäten, eine Politik zu betreiben, welche für alle Seiten von Nutzen ist. Dies kann sich auch positiv auf die europäische Zypernpolitik auswirken.<sup>7</sup> Es steht außer Zweifel, dass die Europäische Union nach intensiver Beschäftigung mit dem Zypernproblem eine stärkere Einflussnahme auf die Entwicklung nehmen konnte.<sup>8</sup> Als im März 1995 der unter französischer Präsidentschaft stehende EU-Gipfel Griechenland überzeugen konnte, von seiner Vetohaltung gegenüber der Zollunion EU-Türkei abzurücken und als Gegenleistung den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Republik Zypern anbot, wurde deutlich, dass die EU künftig als Mittler beim Zypernproblem wie auch beim griechisch-türkischen Konflikt betrachtet werden würde. Die Entscheidung zur Schaffung der Zollunion beeinflusste zugleich die europäische Politik der Türkei und öffnete den Weg für eine Annäherung Ankaras an die Europäische Union.<sup>9</sup>

Die gestaltende Rolle der EU wurde besonders im Dezember 1999 auf dem EU-Gipfel von Helsinki bestätigt, als die Schaffung einer lebensfähigen Zypernlösung von den [Ende S. 68] Mitgliedstaaten ausdrücklich hervorgehoben worden war, ohne dass diese als Voraussetzung

---

<sup>7</sup> Türkische Wissenschaftler heben hervor, dass der unterschiedliche Status Griechenlands und der Türkei in der EU eine asymmetrische Konstellation der griechisch-türkischen Beziehungen verursacht. Dies gelte zugleich für das Zypernproblem. Allerdings bezweifeln die Forscher nicht die Fähigkeit der EU, einen Beitrag bei der Regelung des Ägäiskonfliktes und des Zypernproblems zu leisten. (Vgl. insbesondere: Z. Önis, Greek-Turkish Relations and the European Union: A Critical Perspective, in: Mediterranean Politics, Vol. 6, No. 3 (Herbst 2001), 31-45 (S. 32-33).

<sup>8</sup> Neill Nugent, EU Enlargement and "the Cyprus Problem", in: Journal of Common Market Studies 1 (2002), S. 131-150 (S. 133). Siehe auch Heinz-Jürgen Axt, Enttäuschte Hoffnungen auf Zypern. In: Europäische Rundschau, Nr. 2/2001, S. 67-80, (S.75).

<sup>9</sup> Zur Gesamtbewertung dieser Problematik siehe: C. Brewin, European Union perspectives on Cyprus accession, in: Middle Eastern Studies 36(1), Jan. 2000, S. 21-34, (S. 25), sowie Pinar Tank: Turkey as a Special Case for the EU, in: Security Dialogue 2 (2001), S.217-230 (S. 218).

für den EU-Beitritt der Insel erachtet wurde.<sup>10</sup> Als eine Art Ausgleich für die Erfüllung der griechischen Forderung, die zypriotische Beitrittsperspektive nicht von einer vorhergehenden Lösung abhängig zu machen, bot der EU-Gipfel der Türkei eine Vertiefung der euro-türkischen Beziehungen in Gestalt der Kür Ankaras zum EU-Beitrittskandidaten an. Der Helsinki-Text enthält jedoch auch eine an beide Lager gerichtete Bestimmung, wonach die interkommunalen Zyperngespräche unter UNO-Ägide von ernsthaften Bemühungen aller Beteiligten bei der Suche nach einer Lösung geprägt sein müssen. Der Europäische Rat behält sich in diesem Zusammenhang vor, bei seiner endgültigen Entscheidung über den EU-Beitritt Zyperns alle in dieser Hinsicht relevanten Faktoren mit zu berücksichtigen. Genau diese Passage der Helsinki-EntschlieÙung verdeutlicht, inwiefern die Zypernfrage und deren mögliche Lösung zunehmend auch ein europäisches Problem werden.

In diesem Kontext lassen sich zusammenfassend folgende Punkte festhalten:

1. Der Beitritt Zyperns zur EU wird das Ergebnis einer politischen Entscheidung des EU-Gipfels (Europäischer Rat) sein.
2. Die Türkei kann den Beitrittsprozess Zyperns und die bereits umgesetzten Entscheidungen der EU nicht behindern. Aber auch Griechenland kann sich nicht in der Sicherheit wiegen, der Beitritt Zyperns sei bereits als feststehende Größe anzusehen.<sup>11</sup>
3. Wenn eine Lösung des Zypernproblems gefunden wird, dann wird sie als Ergebnis eines Kompromisses zwischen vier Beteiligten Konfliktparteien (die beiden Volksgruppen auf Zypern sowie im regionalen Bereich Griechenland und die Türkei) erreicht werden. Eine Lösung wird aber nur dann möglich und tragfähig sein, wenn wenigstens eine partielle Befriedigung für alle beteiligten Seiten geschaffen wird.
4. „Lösung“ und „Beitritt“ sind zwei unterschiedliche Verfahren. Die Lösung begünstigt den Beitritt, doch sind beide Prozesse keinesfalls als deckungsgleich zu betrachten.

Es stellt sich weniger die Frage, *ob* Zypern der EU beitreten wird, sondern, *auf welche Weise* dies geschehen wird. In diesem Zusammenhang lautet die zentrale Frage: Inwieweit wird ein EU-Beitritt Zyperns ohne vorherige Vereinbarung zwischen den beiden Volksgruppen in letzter Konsequenz mehr der griechischen oder der türkischen Seite nützen? Vor der Beantwortung dieses zentralen Problems steht die EU, wenn sie vermeiden will, das Zypernproblem mit dem EU-Erweiterungsprozess in die Gemeinschaft zu „importieren“. Folglich darf das Interesse der Europäer nicht auf den Beitritt allein begrenzt sein, sondern muss *die Art* dieses Beitritts im Blickpunkt behalten, denn dies wird Einfluss auf den zukünftigen Status der Insel haben.<sup>12</sup> Unabhängig von den [Ende S. 69] Befürchtungen der EU stellt sich noch eine weitere Frage: Nützt es irgendwem, wenn das Zypernproblem in die Reihen der EU getragen wird?

Manche Beobachter konstatieren einen gewissen Vorteil für die griechische Seite, weil Athen innerhalb der EU besser seine Interessen vertreten kann (Teilnahme an den EU-Entscheidungsprozessen). Wenn die türkische Seite den EU-Beitritt der Mittelmeerinsel „unter griechischen Bedingungen“ als eine Gelegenheit versteht, die Teilung der Insel zu legalisieren und so der Nordteil sukzessive eine Unabhängigkeit bis hin zur Anerkennung als zweiter zypriotischer Staat erlangen würde, dann könnte diese Logik allerdings auch zu Lasten der Griechen (und Zyperngriechen) wirken. Griechenland kann als gleichberechtigtes EU-Mitglied die Prozesse in der Union (teilweise) zu seinen Gunsten beeinflussen, denn bekanntlich verhalten sich die Mitgliedstaaten bei EU-Gipfeln nicht nur als Vertreter einer

---

<sup>10</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitizes – Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, DN: PRES/99/999.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die kritischen Bemerkungen von K. Angelopoulos gegenüber der griechischen Regierungspolitik in: «Kathimerini», 5.7.2001.

<sup>12</sup> Diese Frage wird weiter unten noch erörtert werden.

gemeinsamen europäischen Politik, sondern rücken auch sehr stark die eigenen nationalen Interessen in den Vordergrund. Die Türkei unterhält jedoch enge Beziehungen zu den meisten EU-Staaten und kann auf bilateraler Ebene ebenfalls die eigenen Interessen zur Geltung bringen. Die involvierten Mitgliedstaaten haben wiederholt bekundet, dass sie einen Misserfolg bei der Lösung der Zypernfrage als absolut unerwünscht betrachten. Auch für den Fall, dass die Zypernproblematik in die EU importiert wird (Beitritt ohne Lösung), hat die Türkei die Möglichkeit, bis zu einem gewissen Grad eigene Positionen durchzusetzen. Schließlich bedeutet der Beitritt zur EU nicht gleichzeitig auch die Lösung des Zypernproblems.

Ein *vollständiger* Beitritt innerhalb der noch verbleibenden Zeit bis zur EU-Erweiterung ist noch keineswegs gesichert. Ein Beitritt ohne vorherige Lösung wird zwangsweise zu Regelungen führen, die wie oben bereits erwähnt, EU-Regelungen und den gemeinsamen Rechtsbestand („acquis communautaire“) auf den von der zypriotischen Regierung kontrollierten Teil der Insel beschränken. Die Wahrscheinlichkeit einer Verschiebung der Entscheidung über den zypriotischen EU-Beitritt ist allerdings als gering zu veranschlagen, weil dadurch vermutlich die gesamte EU-Osterweiterung verzögert würde (griechisches Veto).<sup>13</sup> Die Glaubwürdigkeit der EU wäre in diesem Fall massiv in Frage gestellt. Ein allgemeiner Aufschub der EU-Erweiterung ist nur wahrscheinlich, wenn sich die auch gegenüber den anderen Beitrittskandidaten bestehenden Bedenken der EU-Staaten doch noch durchsetzen würden.

Zusammenfassend muss betont werden: Das Beitrittsverfahren Zyperns bietet selbst schon Perspektiven für die Lösung des Problems an. Will die EU das Zypernproblem nicht in die Union importieren, so die Auffassung in einigen europäischen Regierungszentralen, dann ist eine Lösung vor dem Beitritt notwendig. Die Mitgliedstaaten werden daher ihre Möglichkeiten voll ausschöpfen, um bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Zypern zu einer tragfähigen Lösung des politischen Problems zu gelangen. Die EU ist in höchstem Maße daran interessiert, ein Außenbild zu vermitteln, wonach [Ende S. 70] die Gemeinschaft fähig ist, regionale Stabilität und Sicherheit zu exportieren. Nachdem die türkisch-zypriotische Seite seit Ende 2001 bereit ist, wieder an Zyperngesprächen teilzunehmen, erhöht sich die diplomatische Vermittlungsrolle der EU.

#### **Dynamik der Lösung**

Die Europäische Union, zunächst eher in der Rolle eines Unterstützers der UNO-Vermittlungsbemühungen, gewann zunehmend an Bedeutung für das Zypernproblem, nachdem die Europäer dem EU-Beitritt der Insel grundsätzlich zustimmten. Die Drohung Ankaras, Nordzypern zu annektieren<sup>14</sup> falls nicht eine für die Türkei zufriedenstellende Lösung gefunden werde, drohte zunächst die EU-Perspektive Ankaras in Frage zu stellen und eine „Eiszeit“ der Beziehungen mit Brüssel einzuleiten.<sup>15</sup> Die EU, von dem Bestreben erfasst,

---

<sup>13</sup> Der griechische Parlamentspräsident A. Kaklamanis hatte in diesem Zusammenhang bereits klargestellt, das griechische Parlament werde der EU-Erweiterung nicht zustimmen, sollte Zypern in der ersten Gruppe der Beitrittskandidaten fehlen. («Kathimerini», 9.8. und 15.8. 2001).

<sup>14</sup> Der türkische Premier, B. Ecevit, hatte im November 2001 die Europäische Union mit deutlichen Worten vor der Aufnahme des griechischen Teils Zyperns gewarnt. Ecevit drohte gegenüber der türkischen Tageszeitung «Milliyet» mit einer „sehr harten Entscheidung“: Die Integration zwischen der Türkei und der „TRNZ“ könne entweder auf dem Weg einer vollständigen Annexion oder durch Gewährung eines Autonomiestatus für Nordzypern verlaufen. Die Aufnahme der Republik Zypern in die EU würde nach Ecevits Auffassung die Übergabe der „TRNZ“ an den griechischen Teil Zyperns bedeuten. In einem solchen Fall könnte die „TRNZ“ eine Entscheidung über den Anschluss an die Türkei treffen. Der Autonomiestatus würde hingegen für die „TRNZ“ Eigenständigkeit in der Innenpolitik und Anbindung an die Türkei in der Außen- und Verteidigungspolitik bedeuten. (Vgl. «Milliyet», 4.11. 2001).

<sup>15</sup> Beispielhaft für die von weiten Teilen des türkischen Establishments vertretenen Maximalpositionen: M. Mendelson, Cyprus' entry into the European Union would be illegal, London 2001 (Embassy of the Republic of Turkey), sowie Z.M. Necatigil, The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law, New York 1996, besonders S. 23ff.

durch die Erweiterung ihre Rolle als „global player“ zu unterstreichen, konnte daran aber nicht interessiert sein. Eine krisenhafte Zuspitzung in den Beziehungen Ankara-Brüssel hätte ohne Zweifel auch negative Folgen für das griechisch-türkische Verhältnis. Die Athener Regierung scheint diese Gefahr zu unterschätzen und flüchtet sich in die Logik, dass sie nach einem EU-Beitritt Zyperns das „Spiel“ kontrollieren wird und dann darauf verweisen kann, dass die Türkei einen Teil der EU unter militärischer Besetzung hält.<sup>16</sup> Die Europäer sehen sich mit dem „Wunsch“ aus Washington konfrontiert, wonach die USA zwar den EU-Beitritt Zyperns begrüßen, jedoch keinesfalls wollen, dass diese Maßnahme von einem offensichtlichen Misserfolg Ankaras begleitet wird. Im Fall, dass sich die EU gezwungen sieht, Zypern unter „griechischen Bedingungen“ aufzunehmen, ist es wahrscheinlich, dass amerikanischer Druck mit der Zielsetzung zu erwarten ist, eine Abänderung des zypriotischen EU-Beitritts zu erwirken, um Ankara zufrieden zu stellen.<sup>17</sup> Die Türkei zielt darauf ab, einen konkreten, zeitlich fixierten „EU-Beitrittsfahrplan“ zu erhalten und besitzt hierfür die Unterstützung Washingtons. [Ende S. 71]

Die EU ist weder in der Lage noch Willens, sich den amerikanischen Bestrebungen entgegenzustellen und einen euro-atlantischen Konflikt zu riskieren. Wenn andererseits jedoch der Eindruck entstünde, dass die EU letztlich als Vollstrecker der USA-Interessen wirkt, würden Erinnerungen an die gescheiterte europäische Balkanpolitik des vergangenen Jahrzehnts hervorgerufen: Abermals würde die europäische Unfähigkeit demonstriert, als „global player“ in der Lage zu sein, positiv zur Sicherung und Stabilisierung des Friedens in der eigenen Nachbarschaft zu wirken. Die EU muss demzufolge den Beweis für die Fähigkeit antreten, Differenzen in der eigenen Region überwinden zu können. Hierbei kommt selbstverständlich auch der griechischen Haltung eine Schlüsselrolle zu. Athen wird in diesem Prozess genügend Flexibilität zeigen und zugleich seinen Einfluss auf die zypriotische Führung<sup>18</sup> ausüben müssen, um zu demonstrieren, dass die in den letzten Jahren erreichte Verbesserung der griechisch-türkischen Beziehungen keinesfalls zu Lasten der Zyperngriechen erfolgt. Im Gegenteil: Die griechisch-türkische Annäherung muss als Grundlage und zugleich Katalysator für eine zufriedenstellende Zypernlösung wirken. Eine Zypernlösung im Rahmen des EU-Beitritts würde die Konfliktlage auf der Insel positiv verändern und ihr einen europäischen Charakter verleihen. Diese neue Dimension erfordert aus den Reihen der EU die sofortige Bereitschaft, den neuen Status der Insel zu sichern. Wenn die EU aus Gründen der eigenen Schwäche den Schwerpunkt der Zypernvermittlungen bei der UNO belassen will, so wie es in der Vergangenheit beim Namensstreit zwischen Griechenland und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Makedonien (FYROM) geschah, wird das Problem für lange Zeit offen bleiben. Er wird zahlreiche neue Verhandlungsrunden geben, bei denen die Türken einen unabhängigen Staat im Norden fordern und die Griechen die Rückgabe der besetzten Gebiete verlangen werden. Eine Einigung wird jedoch ausbleiben.

#### **Voraussetzung für eine Lösung: Zufriedenstellung aller Konfliktparteien**

Eine rein rechtliche Betrachtung des Zypernproblems unter der Fragestellung: „Wer ist schuldig?“ kompliziert eine Angelegenheit, bei der keine der beteiligten Seiten Fehler (öffentlich) zugeben will. Für die EU stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die am Zypernproblem beteiligten Seiten durch den EU-Beitritt *mit* einer Zypernlösung oder *durch das Gegenteil* zufrieden gestellt werden können? Während sich dieses Thema für die griechische Seite auf die Befriedigung der Interessen der zypriotischen Regierung beschränkt, spielt für die

---

<sup>16</sup> «Kathimerini», 9.11.2001.

<sup>17</sup> Vgl. *Ludger Kühnhardt*: „Stolperstein im Mittelmeer. Zypern vor dem EU-Beitritt“, in: *Internationale Politik* 1 (2002), 51-53, (S.53). Nach Presseangaben gibt es Pläne der USA für den Fall, dass bis November 2002 keine Zypernlösung erreichbar ist, zunächst eine Interimslösung anzustreben. Darin sollen vertrauensbildende Maßnahmen sowie ökonomische Erleichterungen für die Zyperntürken (Embargo) vereinbart werden. (Vgl. «Phileleftheros», 18.2.2002)

<sup>18</sup> Vgl. dazu die kritischen Äußerungen von *Nikos Anastasiadis*, Vorsitzender der zypriotischen (Regierungs-)Partei DISY, zu den diplomatischen Annäherungsbemühungen des griechischen Außenministers Papandreu gegenüber Ankara. Durch diese Politik Papandreous, so Anastasiadis, werde das Zypernproblem an den Rand der Entwicklungen gedrängt. (Vgl. «Athener Zeitung», 20.7.2001).

Türkei neben der Vertretung türkisch-zypriotischer Anliegen auch das eigene Interesse, eine „europäische Perspektive“ für Ankara zu [Ende S. 72] gewährleisten, die zentrale Rolle. Diese Zielsetzung (Zeitplan für einen EU-Beitritt der Türkei) eröffnet Möglichkeiten für einen positiven Ausgang der bi-kommunalen Gespräche. Kommen allein die Forderungen einer Seite zum Tragen, so dürfte eine Kompromisslösung unerreichbar sein. Die EU steht also vor dem Problem, einerseits den beteiligten Seiten verbindliche und positive Aussichten zu eröffnen und andererseits mit diesen angebotenen Perspektiven Druck auf die Parteien auszuüben. Was kann die Europäische Union nun leisten, um diese Konfliktlage von einem „Nullsummenspiel“ weg zu bewegen, bei dem jede Seite glaubt, eigene Zugeständnisse würden ausschließlich zugunsten der gegnerischen und damit zum Nachteil der eigenen Seite wirken? Die EU verfügt neben der Erweiterungsperspektive über umfangreiche ökonomische Mittel und Programme zur weiteren Entwicklung der Insel und kann als Garant von Demokratie, Stabilität und vor allem Sicherheit wirken. Wenn die beteiligten Parteien diese Potenzen in Rechnung stellen, dann sind Gewinne für alle Seiten zu verzeichnen.

#### **Vorteile für die Türkei**

Für Ankara wäre zweifelsohne eine Konkretisierung der EU-Beitrittsperspektive der größte Nutzen, den Brüssel bringen kann. Eine solche Entwicklung, verbunden mit aufweisbaren Fortschritten beim Demokratisierungsprozess der Türkei, wäre nicht zuletzt im griechischen Interesse. Ob die Türkei schließlich in die Reihen der EU aufgenommen werden wird, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden, dennoch ist bereits jetzt klar, dass ein solcher Schritt maßgeblich von Ankaras Verhalten selbst abhängt. Es wird zu entscheiden sein, inwiefern die türkische politische Elite und insbesondere die Militärführung des Landes fähig sind, die Werte und Prinzipien der EU zu adaptieren, so wie es die Europäischen Gipfel von Kopenhagen (1993), Luxemburg (1997) und Helsinki (1999) vorgegeben haben. In der EU scheint sich eine Tendenz zu verstärken, langfristig Einfluss auf Ankara durch das Versprechen auszuüben, künftig Mitgliedstaat der EU zu werden. Möglicherweise wird diese Perspektive Gestalt in Form eines modifizierten Sonderstatus der Türkei in Europa annehmen. Solch ein „besonderer Beitritt“ könnte auch Ankara, insbesondere dem militärischen Establishment gelegen kommen um auf diese Weise den großen Druck nach politischen Veränderungen abschwächen zu können.<sup>19</sup>

Offen bleibt auch die Rolle der Türkei im Rahmen einer neugestalteten europäischen Verteidigungspolitik. Ankara beansprucht, mit Unterstützung der USA, die vollwertige Teilnahme an der Europaarmee, hatte aus diesem Grunde den für Ankara nicht zufriedenstellenden Vertragsentwurf zwischen NATO und EU über die Europaarmee blockiert und ist dabei Konflikten mit den Europäern nicht ausgewichen. Die Rolle Ankaras in der europäischen Verteidigungspolitik schafft ein neues Bezugsfeld gegenseitiger [Ende S. 73] Abhängigkeiten zwischen Brüssel und Ankara<sup>20</sup>, das ebenfalls den Verhandlungsrahmen der EU gegenüber der Türkei erweitert. Das Thema „Europäische Verteidigungspolitik“ wird zweifelsohne mit den Vermittlungsbemühungen um das Zypernproblem in Verbindung stehen und dürfte somit auch beim Entscheidungsprozess über den EU-Beitritt der Insel eine Rolle spielen. Die EU verfügt somit über Druckmittel gegenüber Ankara wie Athen. Bei der Planung der Europaarmee wird die Überlegung diskutiert, ob die UNO-Friedenstruppen (UNFYCYP) auf Zypern durch Einheiten der Europäer künftig ersetzt werden können. Solche Gedankenspiele werden in Griechenland und in der Türkei mit großem Interesse verfolgt.

#### **Vorteile für die türkischen Zyprioten**

Neben den ökonomischen Vorteilen und der Schaffung von Sicherheit würde ein EU-Beitritt den Zyperntürken die Anerkennung als eigenständig politisch organisierte Volksgruppe bringen, die - ähnlich wie im früheren Jugoslawien die Autonome Provinz Kosovo - direkt mit den Organen der EU in Kontakt treten könnte, ohne dass dies zur Schaffung eines

<sup>19</sup> Warten auf den großen Knall, in: «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 17. 11. 2001.

<sup>20</sup> Vgl. «Kathimerini», 6.6. 2001, sowie generell dazu: ^, Turkey's Role in the EU's Security and Foreign Policies, in: Security Dialogue 4 /2000, S. 489–502 (S. 490f.). Siehe auch: Heinz Kramer, The Cyprus Problem and European Security, in: Survival, 3 /1997, S. 16-32, (S. 24f.).

unabhängigen türkisch-zypriotischen Staates führen würde, den weder die Europäische Union noch deren Mitgliedstaaten akzeptieren wollen. Günter Verheugen hatte bei seinem jüngsten Athen-Besuch (22./23. März 2002) nochmals unmissverständlich klargestellt, dass die EU-Kommission eine Konföderationslösung für Zypern ablehnt, wenn damit die Schaffung zweier international anerkannter Staaten verbunden sei. Zypern, so der Erweiterungskommissar, könne innerhalb der EU-Institutionen nur mit einer Stimme sprechen und vertreten sein.<sup>21</sup> Rauf Denktaschs Forderung, als türkisch-zypriotisches Staatsoberhaupt zu fungieren, dürfte trotz der Unterstützungsbekundungen türkischer Politiker eher seinen persönlichen Ambitionen entsprechen und nicht die nachhaltige Unterstützung Ankaras besitzen. Die Türkei kann kein Interesse an einem türkisch-zypriotischen Staat haben, der zukünftig möglicherweise einen Unabhängigkeitskurs vom türkischen Mutterland (nach dem Muster der Politik von Staatspräsident Makarios gegenüber Griechenland) führen würde. Die militärstrategischen Ziele Ankaras stützen sich auf geopolitische Kriterien und sind weniger auf den Schutz der Zyperntürken ausgerichtet. Sie zielen vielmehr auf die größtmögliche politische und militärische Kontrolle der gesamten Insel ab.

Von der EU kann den Zyperntürken neben Sicherheitsgarantien im Rahmen einer EU-Beitrittslösung auch ökonomische Unterstützung (EU-Programme) gewährt werden, ohne dass dies über die Behörden der Zyperngriechen abgewickelt werden müsste. Grundvoraussetzung für die Zustimmung der Zyperntürken ist das Angebot eines künftigen EU-Beitritts im Rahmen eines föderativen Zyperns in Verbindung mit der [Ende S. 74] Aufstellung eines konkreten „Beitrittsfahrplanes“ in Anlehnung an die von den USA vorgeschlagene Formel „separation with unity“. Ein einheitlicher zypriotischer Staat würde die Beziehungen zur Außenwelt regeln, während im Inneren zwei selbständige Gemeinden eigene Verwaltungen hätten.<sup>22</sup> Es würde sich hierbei um ein föderales System mit ausgeprägten Kompetenzzuweisungen für die beiden „Bundesländer“ (Gliederstaaten) handeln. Dieses Modell könnte allerdings erst nach dem EU-Beitritt voll entfaltet werden und würde eine intensive Beschäftigung der EU auch über das Beitrittsdatum hinaus erfordern. Die Möglichkeit eines zukünftigen EU-Beitritts des Nordens setzt einige Regelungen voraus, die notwendigerweise die Kompetenzen der Republik Zypern als volles EU-Mitglied begrenzen würden (s.u.). Türkische Befürchtungen, die griechisch-zypriotische Führung könnte nach dem EU-Beitritt eine Blockade gegenüber Ankaras EU-Ambitionen betreiben, müssen ernst genommen werden. Sowohl innerhalb der EU als auch in den Außenministerien großer Mitgliedstaaten werden gegenwärtig Überlegungen angestellt, auf welche Weise Zypern verpflichtet werden könnte, einen möglichen EU-Beitritt der Türkei nicht zu blockieren.

#### **Vorteile für die griechisch-zypriotische und griechische Seite**

Es besteht Übereinstimmung zwischen Athen und Nikosia in der Frage einer künftigen EU-Mitgliedschaft der Mittelmeerinsel. Im übrigen muss betont werden, dass der gegenwärtig laufende EU-Beitrittsprozess nach griechischen und griechisch-zypriotischen Vorstellungen verläuft (Beitrittsverhandlungen allein mit der Republik Zypern und ohne türkisch-zypriotische Beteiligung). Für die griechisch-zypriotische Regierung ist klar, dass eine Übereinkunft mit den Zyperntürken vor dem geplanten Beitrittsdatum politische Kompromisse und Abweichungen vom bisherigen Beitrittskurs verursachen würden. Der Alleinvertretungsanspruch Nikosias für die gesamte Insel müsste beispielsweise wegfallen. Ein solcher Statuswandel im Rahmen des Beitritts birgt Gefahren, die nur eine realistisch orientierte Politik vermeiden kann. Die Gefahr einer Vertiefung (und Legalisierung) der Teilung Zyperns liegt auf der Hand und entspricht in hohem Grade den Zielen von Rauf

---

<sup>21</sup> «Kathimerini», 23. 3. 2002.

<sup>22</sup> Vgl. Jürgen Reuter, Schwierige Gespräche auf Zypern, in: Die politische Meinung, März 2002, S. 29-36, (S.33).

Denktasch. Der Beitritt allein des griechischen Teils von Zypern dürfte den Zyperngriechen nicht nur Nutzen, sondern auch Schaden zufügen.

Nach unserer Auffassung ist für die griechisch-zypriotische Seite weniger die (Allein-) Vertretung der Insel von Bedeutung als vielmehr das Erfordernis, mehr Sicherheit und den Rückwerb von Territorium zu erreichen. Die Rückkehr zum Status von 1960 (einheitlicher zypriotischer Staat) ist aufgrund der „normativen Kraft des Faktischen“ unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum zu bewirken. Es gilt also, eine Lösung der Probleme zu finden, was aber nicht allein durch einen Positionswandel der türkisch-zypriotischen Seite zu schaffen ist. Wenn sich die griechischen Zyprioten vorwiegend an der türkischen Intervention und der Besetzung des Nordens 1974 orientieren, dann müssen sie auch anerkennen, dass die türkischen Zyprioten den Zeitraum vor dem türkischen [Ende S. 75] Einmarsch als eine Kette von traumatischen Ereignissen wahrnehmen. Das bedeutet: Eine beiderseits akzeptable Lösung des Zypernproblems noch vor dem EU-Beitritt ist nur möglich, wenn die Perzeptionen und Standpunkte auch der anderen Seite wahrgenommen und „verarbeitet“ werden. Die Fähigkeit zur Empathie muss auf beiden Seiten ausgebildet werden. Die EU-Perspektive bietet hier zweifelsohne für beide Volksgruppen eine Motivation um übereinzukommen.

#### **Beitritt ohne vorherige Lösung des Zypernproblems**

Ein EU-Beitritt Zyperns ohne vorherige Lösung des politischen Problems scheint trotz der bestehenden Bedenken und Einwände wahrscheinlich. In diesem Fall steht die EU vor dem Problem, Erschütterungen auf Zypern zu vermeiden und Regelungen zu finden, um die Situation nach einem solchen Beitrittsmodus zu stabilisieren. Es wäre eine Reihe von Problemen bei der Anwendung des *acquis communautaire* zu bewältigen: Welchen Status bekäme die Insel (und welchen der Norden)? Wie wäre die Sicherung der EU-Außengrenzen zu gewährleisten, wenn Zypern rechtlich gesehen als Ganzes, de facto aber nur der Süden beitrifft (Schengen)?<sup>23</sup> Auf welche Weise wird für die türkischen Zyprioten eine künftige EU-Beitrittsmöglichkeit offengehalten?

Die Entscheidung über die Erweiterung soll Ende 2002 auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen getroffen werden und im März/April 2003 sollen (unter griechischer EU-Präsidentschaft) die Beitrittsverträge unterzeichnet werden.<sup>24</sup> Insofern werden Athen noch besondere Einwirkungsmöglichkeiten (und Verantwortung) bei den Vertragsverhandlungen zukommen. In Athen und Nikosia sind die Positionen zur Frage des EU-Beitritts bereits ausgearbeitet. Für den Fall, dass Ankara und Denktasch nicht zu Kompromissen bei den laufenden Direktverhandlungen bereit sind, gilt es, an der ausschließlich griechisch-zypriotischen Repräsentation der Insel unbedingt festzuhalten. Griechenland und Zypern werden darauf bestehen, dass der Beitrittsprozess in den bisherigen Bahnen verlaufen wird und beide werden hervorheben, dass ein Scheitern der Lösungsbemühungen nicht von der griechischen Seite zu verantworten sei.

In gleicher Weise läuft auch die Argumentationsvorbereitung der türkischen und türkisch-zypriotischen Seite auf Hochtouren. Zielsetzung dürfte vor allem sein, den Beitritt allein der Zyperngriechen zu verhindern und Nikosias Alleinvertretungsanspruch innerhalb der EU in Frage zu stellen. Die Teilnahme der türkischen Seite an den Direktverhandlungen auf Zypern zielt vor allem auf die Stärkung einer eigenständigen türkisch-zypriotischen Präsenz in den Verhandlungen und auch beim EU-Beitrittsprozess ab. Die Türkei versucht den Ausgang der Zyperngespräche so lange wie möglich in der Schwebe zu halten, um dann kurz vor einer endgültigen EU-

<sup>23</sup> Zu dieser Problematik überzeugend W. Hoyer, Aussitzen löst die Zypern-Frage nicht, in: «Focus», 12. 11.2001, S. 306.

<sup>24</sup> Während seines Besuchs in Athen hatte Günter Verheugen im März 2002 die obigen Daten für die Unterzeichnung des Erweiterungsvertrages genannt («Kathimerini», engl. Ausgabe, 22.3.2002).

Entscheidung [Ende S. 76] schließlich zu argumentieren, eine Lösung sei noch vor dem EU-Beitritt erreichbar.<sup>25</sup> Ankara weiß bei dieser Strategie um den Beistand derjenigen EU-Mitgliedstaaten, die Bedenken gegenüber dem Beitritt eines geteilten Zyperns hegen. Auch die USA dürften sich in einem solchen Fall für einen Aufschub des zyprischen EU-Beitritts aussprechen. Die griechische Regierung wird ihrerseits vehement darauf hinweisen, dass Rauf Denktasch mit taktischen Zugeständnissen lediglich auf die Verhinderung eines zyprischen EU-Beitritts abziele.

Ein Beispiel, wie schnell die vermeintliche „Gesprächsbereitschaft“ Denktaschs für Verwirrung sorgen kann, bietet die unmittelbare Reaktion der UNO auf das Angebot Denktaschs zu Direktgesprächen mit Klerides (Brief Denktaschs an Klerides Anfang November 2001):

„The direct talks proposal of President Rauf Denktas of the Turkish Republic of Northern Cyprus (KKTC) to his Greek Cypriot counterpart Glafcos Clerides has lead to confusion in the United Nations. Denktas, in a letter to Clerides this week, offered to launch a direct talks process ‘as a plain citizen’, to see whether it was possible to reach a Cyprus settlement.”<sup>26</sup>

Die Tatsache, dass Denktasch einmal von seiner Vorbedingung nach Anerkennung abrückt oder den Begriff „Konföderation“ nicht gebraucht (was er bei späterer Gelegenheit möglicherweise wieder umgekehrt formulieren wird) reicht schon aus, um ein „Signal“ zu erkennen. Die Reaktion der UNO:

“A United Nations spokesman first welcomed the offer of Denktas as a ‘pleasing development’ but later changed his mind and said the proposal of the Turkish Cypriot leader was not addressed to the UN and therefore it would be inappropriate for them to make an evaluation of it.”<sup>27</sup>

Offenbar verfehlte die „Denktasch-Offerte“ auch in Griechenland und Zypern nicht ihre Wirkung. Dort interpretierte man den Vorgang als substanziellen Schritt zur Wiederaufnahme der UNO-Zyperngespräche. Allerdings fanden auch Bedenken Berücksichtigung, Denktasch könnte mit diesem taktischen Schachzug vor allem die oben erwähnte Verzögerungstaktik anwenden.<sup>28</sup>

Es scheint in beiden Lagern auf Zypern (wie in den „Mutterländern“) weniger der Wille nach einer lebensfähigen Zypernlösung vorzuherrschen, als vielmehr das Bestreben, im Kräftefeld um die beiden gegenüberliegenden Pole - „Anerkennung“ (türkische Zyprioten) [Ende S. 77] und „Alleinvertretung“ (griechische Zyprioten) - Punkte zu Lasten der Gegenseite zu erringen. Solange die Unvereinbarkeiten das dominante Momentum der Zypernverhandlungen ausmachen, scheint für beide Seiten die Wiedervereinigung der Insel nach den Vorstellungen der UNO<sup>29</sup> mit zu vielen Unsicherheiten verbunden. Rauf Denktasch hat zudem unterschiedliche Positionen der türkischen Zyprioten und der anatolischen Siedler zu berücksichtigen, denn die Zyperntürken dürften eher dem EU-Beitritt zustimmen als die Siedler. Aus diesem Grund betont der türkisch-zyprische Volksgruppenführer das Problem der künftigen Unsicherheit (z.B. die Frage des Bleiberechts für die türkischen Siedler), sollte bei einer Zypernlösung nicht das von ihm geforderte Ausmaß an Unabhängigkeit für den türkisch-zyprischen „Partnerstaat“ erreicht werden.

Die griechische Seite hat ihrerseits betont, dass Denktasch die Hauptverantwortung für das Ausbleiben von Fortschritten bei den laufenden Verhandlungen trage und fordert eine „opting-in“-Formel für eine spätere Integration auch der türkischen Zyprioten in die EU. Weil der EU-acquis nach einem Beitritt nur im griechischen Teil, und nicht im Norden, gelten würde, wird innerhalb der EU eine besondere Art der Anerkennung dieses vorläufigen Zustandes („acknowledgment“) der geteilten Insel in Erwägung gezogen. Diese Überlegungen entsprechen zu einem großen Teil den Erwartungen Ankaras und Denktaschs. Die Republik Zypern würde weiterhin Ansprüche auf den besetzten Teil der Insel geltend machen und einen Wandel der türkischen Zypernpolitik vor allem aber den Abzug der türkischen Besatzungsarmee fordern. Die EU würde mit gewissen Einschränkungen den de facto

<sup>25</sup> Vgl. den Beitrag des türkischen Außenministers *Ismail Cem*: A common vision for Cypriots, in: «International Herald Tribune», 14.3.2002.

<sup>26</sup> «Turkish Daily News», 10.11.2001.

<sup>27</sup> Der ganze Vorgang verlief folgendermaßen: “Speaking at his daily news briefing UN spokesman Fred Eckhard told reporters on Thursday morning that the UN Secretariat had not been informed of the proposal of Denktas but if there was such an offer from the Turkish Cypriot leader, the UN would welcome it as a pleasing development. A while later, the spokesman made a statement stating that the offer of Denktas was not addressed to the UN and therefore not a matter for the UN, so any comment on it would be inappropriate.” («Turkish Daily News», 10.11.2001)

<sup>28</sup> «Kathimerini», 18.11.2001.

<sup>29</sup> Vgl. die Analyse der bei den indirekten Zyperngesprächen des Jahres 2000 von der UNO vorgestellten non-papers über eine Zypernlösung: *Jürgen Reuter*, Zypern, Vereinte Nationen und Europäische Union, a.a.O., S. 29-34.

bestehenden Zustand auf Zypern offiziell anerkennen und zugleich auf die Folgen für die Türkei hinweisen: Verlust des EU-Kandidatenstatus, sollte Ankara Kurs auf die Annexion des Nordens nehmen, so wie es die Zypernresolution des Europäischen Parlaments vom September 2001 vorsieht.<sup>30</sup> Im wesentlichen würde dieses Verhalten der EU die Fortsetzung der bisherigen Praxis bei den Beitrittsverhandlungen bedeuten: Die unterschiedliche Behandlung der international anerkannten Republik Zypern und der von keinem Staat der Welt (mit Ausnahme der Türkei) anerkannten „TRNZ“. Während die Republik Zypern nach Abschluss der Verhandlungen der EU beitrete, würde für den Norden ein „variabler Zeitplan“ gelten. Es sollte möglich sein, dass die türkischen Zyprioten nach und nach von den Folgen der EU-Mitgliedschaft der Republik Zypern profitieren könnten (wenn sie dies wünschen) und auf diese Weise ihre Haltung für oder gegen die EU-Integration zu erkennen geben.

[Ende S. 78]

Die „Opting-in“ Klausel für die türkischen Zyprioten sollte an folgende Voraussetzungen gekoppelt sein:

- a) Es müsste ein Zeitrahmen vorgegeben werden, bis wann der Beitritt des Nordens zu bekunden wäre (Beispiel der Färöer-Inseln beim dänischen EU-Beitritt des Jahres 1973). Das Jahr 2010 wäre ein mögliches Datum.
- b) Es müsste Hilfe durch Nichtregierungsorganisationen bei der Stärkung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen im Nordteil geleistet werden.
- c) Die zypriotische Regierung sollte (unter Beteiligung von Vertretern beider Volksgruppen) mit Brüssel Beratungen technischer Art über die stufenweise Anwendung des *acquis communautaire* im Norden und über die Gewährung ökonomischer Hilfe für die Zyperntürken führen.
- d) Es müssten unter zypriotischer/europäischer Aufsicht Wahllisten erstellt werden, um im Jahre 2009 unter den türkischen Zyprioten ein Referendum über den EU-Beitritt durchzuführen.
- e) Als generelle Voraussetzung wäre an den Norden die Forderung nach der Erfüllung der (Kopenhagener) EU-Kriterien für eine Mitgliedschaft zu stellen.

Mit Verwirklichung des Szenarios „Beitritt ohne vorherige Lösung“ ist allerdings die Gefahr einer Vertiefung der Spaltung Zyperns und damit die Stärkung der Absichten Denktaschs, einen zweiten Staat auf Zypern zu etablieren, verbunden.

#### **Verunsicherung bei der Europäischen Union**

Der jüngste Bericht der EU-Kommission über die Fortschritte Zyperns beim Beitrittsprozess ist (sicherlich beabsichtigt) von „ermunterndem Optimismus“ getragen, vor der EU-Aufnahme könne eine Lösung erreicht werden. Sollte diese bis Ende Juni 2002 gefunden sein, so der Fortschrittsbericht, dann sei die Einbeziehung türkischer Zyprioten in den weiteren Verhandlungsprozess mit der EU möglich.<sup>31</sup> Ziel der EU-Kommission war und ist es, eine Verständigungsformel für die (eingeschränkte – s.o.) Anwendung des *acquis communautaire* zu finden, auch wenn keine Lösung vor dem Beitritt erreichbar ist. Falls noch eine Interimsvereinbarung erreicht werden kann, so dürfte die EU-Integration der türkischen Zyprioten sicherlich einige Zeit erfordern. Die Frage einer Einschränkung der „drei Freiheiten“ dürfte

---

<sup>30</sup> In dieser Resolution betont das Europaparlament “if Turkey were to carry out its threat of annexing the north of Cyprus in response to Cypriot accession to the EU and to proclaim the northern part as its 82nd province in clear breach of international law, it would put an end to its own ambitions of European Union membership”. (*European Parliament resolution on Cyprus's membership application to the European Union and the state of negotiations* (COM, 2000, 702 - C5-0602/2000 - 1997/2171(COS)), Teil Political situation, Punkt 3.)

<sup>31</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Zyperns auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 13.11. 2001, (SEK, 2001, 1745), S. 25f.

sich aber auch im Falle einer Lösung als der kritische Bezugspunkt des Zypernproblems erweisen.

Im Falle eines Beitritts besteht die Hauptsorge der EU darin, zukünftig könnten Spannungen zwischen beiden Volksgruppen nicht nur auf Zypern, sondern auch innerhalb der EU-Organe zum Tragen kommen. Die Einschränkung der „drei Freiheiten“ (Freizügigkeit, Niederlassung, Eigentumserwerb) würde den Forderungen Denktaschs sowie der türkisch-zypriotischen Gemeinde entsprechen. Der EU kämen diese [Ende S. 79] Maßnahmen ebenfalls gelegen, weil dadurch der „EU-Kontrollbereich“ auf der Insel begrenzt würde und so leichter Sicherheitsgarantien für die Insel zu schaffen wären. Die EU-Kommission hat ihrerseits deutlich gemacht, dass Einschränkungen der „drei Freiheiten“ auf Zypern denkbar sind. EU-Erweiterungskommissar Günter Verheugen hatte dies gegenüber Rauf Denktasch bereits während der Züricher Unterredung am 27. August 2001 zu verstehen gegeben. Sollten die oben genannten Einschränkungen in einer Zypernlösung vereinbart werden, so werde sich die EU-Erweiterungskonferenz dem nicht entgegenstellen.

Die griechische Seite sieht in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass unter dem Mantel der „Autonomie“ und der Sonderregelungen ein Modell ins Zentrum der Zyperndebatte rücken und im Beitrittsprozess manifestiert werden könnte, welches offiziell zwar nicht „Konföderation“ hieße, aber de facto auf der völligen Autonomie beider Gemeinden mit sehr loser gemeinsamer internationaler Repräsentation basieren würde. Auch UNO-Generalsekretär Kofi Annan hatte im November 2000 betont: „For a period of time to be established by agreement, there may be limits on the number of Greek Cypriots establishing residence in the north and Turkish in the south.“<sup>32</sup> Dennoch bleibt das Problem bestehen, wie die Abweichungen vom *acquis* im Beitrittsvertrag verankert werden sollen. Schließlich dienen solche Regelungen zum einen den Teilungsbestrebungen der türkisch-zypriotischen Elite und andererseits ist das Problem der Vertretung der Insel damit untrennbar verbunden. Von noch größerer Bedeutung ist aber die Tatsache, dass den griechischen Zyprioten auf diese Weise grundlegende EU-Rechte (freier Eigentumserwerb, Niederlassungsfreiheit, Freizügigkeit) verweigert würden. Durch solche Regelungen könnten sich leicht in der Bevölkerung Gefühle der Ungerechtigkeit und das Erfordernis nach „Revision“ entwickeln. Die Ereignisse des Jahres 1963 nährten sich zu einem großen Teil aus den als aufgezwungen empfundenen Londoner und Züricher Vereinbarungen zur Gründung der Republik Zypern.

Ein realitätsorientierter Lösungsvorschlag muss in ausreichendem Maße die Erfordernisse beider Volksgruppen befriedigen. Der jüngste EU-Fortschrittsbericht über Zypern betont in diesem Zusammenhang: „Die Kommission ist der Auffassung, dass Fragen, die sich aus einer Lösung des Zypernproblems ergeben und Auswirkungen auf den gemeinschaftlichen Besitzstand haben, in den Beitrittsvereinbarungen berücksichtigt werden können, gemäß den Grundsätzen, auf denen die Europäische Union beruht. Bei der Suche nach einer Lösung ist zu bedenken, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen verfassungsmäßigen Bestimmungen selbst festlegen können, sofern sie im Entscheidungsprozess der EU mit einer Stimme sprechen und den Verpflichtungen aus der EU-Mitgliedschaft nachkommen können.“ Die EU scheint auch der türkischen Forderung nach „Sicherheitsgarantien“ (d.h. konkret die Möglichkeit der Türkei, im Krisenfall eingreifen zu können) zu entsprechen, wenn es heißt: „Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben das Recht, über ihre eigenen Sicherheitsvorkehrungen selbst [Ende S. 80] zu bestimmen. Somit wären diese Vorkehrungen,

---

<sup>32</sup> Bemerkungen *Annan* (non paper), 11 Seiten, Genf, 8.11.2000, S. 8, Punkt 14. Siehe auch den Abdruck (griech. Übers.) in: «To Pontiki», 16.11.2000.

die die Vertragsparteien im Rahmen einer Lösung des Zypernproblems vereinbaren, durch den EU-Beitritt nicht berührt.“<sup>33</sup>

Abschließend muss betont werden, dass die EU noch keinen Vorschlag unterbreitet hat, der die beiden separat laufenden Vorgänge „EU-Beitrittsprozess“ und „UNO-Lösungsbemühungen“ zu einem einheitlichen Verfahren zusammenbringen würde. Brüssel unterstützt intensiv die unter UNO-Ägide laufenden bi-kommunalen Direktgespräche und sucht nach einer Lösung der mit dem EU-Beitritt Zyperns (mit oder ohne Lösung) verbundenen Probleme, ohne jedoch eine Antwort auf die zentralen Fragen des Zypernproblems zu präsentieren: Wer garantiert den neuen Status Zyperns nach einer Lösung? Wer garantiert eine (vorläufige) Vereinbarung zwischen den beiden Volksgruppen? Die letzte Frage hat nach unserer Auffassung große Bedeutung für den weiteren Fortgang der gegenwärtigen Direktgespräche, weil unter Zeitdruck laufende Verhandlungen immer die Gefahr bergen, in einer Sackgasse zu enden.

Was ist vorgesehen, wenn die Zyperntürken mit dem Beitritt nur des griechischen Teils der Insel einverstanden wären und die EU anschließend offizielle Kommunikationskanäle mit der türkisch-zypriotischen Gemeinde bräuchte? Eine Anerkennung des Nordens käme nicht in Frage, doch irgendeinen Status müssten die Zyperntürken erhalten. Um die beiden aktuellen Kernpunkte der Zypernfrage „Beitritt“ und „Lösung“ nicht als isolierte Verfahren betrachten und beeinflussen zu müssen, sollte die EU den griechisch-türkischen Dialog - dessen Epizentrum die Zypernfrage bildet – unterstützen, denn eine tragfähige Zypernlösung bringt Vorteile auf beiden Seiten der Ägäis. Die gute Kooperation der Außenminister Griechenlands und der Türkei in den vergangenen Jahren bietet in diesem Zusammenhang überzeugende Anknüpfungspunkte. [Ende S. 81 – Ende des Textes]

Der gemeinsame Beitrag wurde fertiggestellt Ende April 2002.

### Summary

This article examines the European Union's perspectives on Cyprus accession and the problems posed by the current reunification talks. The prospect of European membership does not have sufficient allure for Turkish leaders. They have argued that their breakaway state in the North should be accepted as an independent and sovereign country but the Greek Cypriots want to ensure the compromise-solution of the 1977 and 1979 High-Level Agreements: A single federated state made up of two regions, one being Greek and the other one Turkish. The EU has to decide by the end of this year when it will enlarge the Union. Cyprus is a front runner for membership but if a settlement is not reached before then, it could effectively cast the island's partition in concrete and will import instability into the EU. The crucial question of the paper is that Cyprus can join the European Union, even if it remains divided because the key source of tension is not the form of reunification but the interest that the parties consider as vital. Neither party would expect the other one to give in on its vital concern. Major issues: (1.) Territory in the north will have to go back to the Greeks, (2.) a common state representing both communities of the island must be established and (3.) security arrangements must be taken care of. [Summary im Originaltext der SOM auf S. 64]

---

<sup>33</sup> Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Zyperns, a.a.O., S. 26.