ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kramer, Heinz

Research Report

Zypern: Ein Silberstreif am Horizont?

SWP-Aktuell, No. 11/2004

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

Suggested Citation: Kramer, Heinz (2004) : Zypern: Ein Silberstreif am Horizont?, SWP-Aktuell, No. 11/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254477

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

Zypern: Ein Silberstreif am Horizont?

Heinz Kramer

Seit dem 19. Februar wird auf Zypern wieder verhandelt. Alle Auguren sind sich einig, daß die Chancen für eine Lösung des Konflikts so gut sind wie nie zuvor, aber auch, daß die aktuellen Verhandlungen auf absehbare Zeit die letzte Chance für eine Lösung bieten. Ein erneutes Scheitern würde den Status quo auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte zementieren. Ob diese Annahme berechtigt ist, läßt sich durch einen genaueren Blick auf folgende Fragen prüfen: Warum kam es zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen? Welche Interessen verfolgen die beteiligten Parteien? Welcher Verlauf der Verhandlungen ist wahrscheinlich? Welche Konsequenzen hätte ein Scheitern? Was kommt nach einer Lösung?

Im März 2003 weigerte sich der zypern-türkische Präsident Rauf Denktaş, über den von UN-Generalsekretär Kofi Annan vorgelegten Plan für eine Lösung des Zypernkonflikts, der seit 1964 im östlichen Mittelmeer schwelt, eine Volksabstimmung abhalten zu lassen. Wieder einmal schienen alle Hoffnungen auf ein Ende dieses Konflikts enttäuscht. Um so erfreuter reagierte daher die internationale Öffentlichkeit, als Kofi Annan am 13. Februar 2004 verkündete, daß sich die beiden Seiten auf eine Wiederaufnahme der Verhandlungen unter seiner Ägide geeinigt hätten.

Die türkische EU-Perspektive als Katalysator

Daß es dazu kommen konnte, ist im wesentlichen ein Verdienst des türkischen Ministerpräsidenten Erdoğan. Er wollte das erhoffte Ziel der Türkei, im Dezember 2004 vom Europäischen Rat grünes Licht für den Beginn von Beitrittsverhandlungen zu erhalten, nicht am Zypernproblem scheitern lassen.

Die EU-Kommission hatte in ihrem Strategiepapier über den bulgarischen, rumänischen und türkischen Beitritt vom 5. November 2003 erklärt, daß eine ungelöste Zypernfrage »ein ernstes Hindernis für die EU-Bestrebungen der Türkei« bilden würde. Dies veranlaßte Erdoğan zu der Erklärung, seine Regierung werde nach den Parlamentswahlen in Nordzypern am 14. Dezember eine neue Initiative zur Lösung des Problems starten.

Damit stärkte er der zyperntürkischen Opposition den Rücken, die ihren Wahlkampf mit einer gemeinsamen Pro-Annanplan-Plattform gegen die alte Ablehnungskoalition von Präsident Denktaş führte. Trotz eines leichten Stimmenübergewichts der Opposition kam es zu einem Patt im

Parlament. Die Vorherrschaft von Denktaş in der Bestimmung der zyperntürkischen Linie war jedoch deutlich eingeschränkt worden.

Erdoğan verstärkte daraufhin seine Bemühungen, die verschiedenen Machtzentren in Ankara (Regierung, Militär, Staatspräsident) auf eine gemeinsame Position festzulegen. Am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos Mitte Januar 2004 konnte er den UN-Generalsekretär für sein Vorhaben gewinnen, und auch US-Präsident Bush sicherte dem türkischen Ministerpräsidenten bei dessen Staatsbesuch vom 26. bis 28. Januar in Washington die volle Unterstützung der USA für neue Verhandlungen zu. Unter diesen Umständen wollte Generalstabschef Özkok der Militärführung nicht die Verantwortung auflasten, am Scheitern der türkischen EU-Ambitionen schuld zu sein. So wurde eine Einigung aller wesentlichen politischen Machtzentren der Türkei auf einen Plan für den Ablauf der Verhandlungen möglich.

Auf Zypern führte die Bildung einer Koalitionsregierung aus Pro- und Anti-Annanplan-Parteien unter Führung des Wahlsiegers Mehmet Ali Talat, eines entschiedenen Befürworters des UN-Plans, immerhin dazu, daß die uneingeschränkte Dominanz der Denktaş-Gruppe gebrochen wurde. Doch konnte Talat den Präsidenten nicht als Verhandlungsführer ablösen.

Mitte Februar fanden dann dank der guten Dienste Kofi Annans dreitägige zähe Verhandlungen zwischen Denktaş und seinem nicht weniger zögerlichen zyperngriechischen Gegenüber Tassos Papadopoulos statt. Nach intensivem Einwirken türkischer, griechischer und amerikanischer Diplomaten auf die widerspenstigen Zyprer beider Seiten konnte Annan schließlich am 13. Februar eine Einigung verkünden. Sie legte den Fahrplan für die neue Zypernrunde fest und machte gleichzeitig den Annanplan zur maßgebenden Grundlage für eine Lösung.

Beide zyprischen Regierungen haben nun bis zum 22. März Zeit, sich auf einen gemeinsamen Text zu einigen. Danach werden Vertreter der türkischen und griechischen Regierung hinzugezogen. Sollte bis zum 29. März keine Einigung erzielt worden sein, hat der UN-Generalsekretär freie Hand, die noch offenen Fragen zu entscheiden und das Gesamtpaket festzulegen. Über diesen Lösungsplan soll dann am 20. April in beiden Teilen Zyperns in getrennten Volksabstimmungen entschieden werden.

Wer will was?

Beide politischen Führer auf Zypern eint erhebliche Skepsis gegenüber dem Annanplan. Aus der Sicht Denktaş' wäre dessen Umsetzung der Anfang vom Ende einer selbständigen türkischen Existenz auf der Insel. Da er dieses Mal aber nicht das letzte Wort haben wird, bemüht er sich nach Kräften, die Ausgangslage für das Referendum in seinem Sinne zu beeinflussen. So trägt er seine Einwände in fast täglichen Pressegesprächen öffentlich vor, um auf die Meinungsbildung in der zyperntürkischen Bevölkerung einzuwirken. Dabei betont er insbesondere die Notwendigkeit, alle Abweichungen der Zypernlösung vom EU-***acquis*** im Primärrecht der Union uneinschränkbar abzusichern. Vor allem möchte Denktaş das Wahlrecht für Zyperngriechen begrenzen, die sich im Norden niederlassen können. Dadurch soll griechischer Einfluß auf die Entscheidungsprozesse im türkischen Teilstaat ausgeschlossen werden. Ferner strebt er in der Eigentumsfrage eher globale Lösungen an als Einzelfallverfahren. Und schließlich geht es ihm um eine unzweideutige, auch einen eventuellen EU-Beitritt der Türkei überdauernde türkische Garantie für den Bestand des türkischen Teilstaates.

Tassos Papadopoulos wurde vor einem Jahr vor allem als Gegner des Annanplans gewählt und sieht sich nun gezwungen, über ein Dokument zu verhandeln, das aus seiner Sicht den zyperngriechischen Interessen nicht gerecht wird. Der »Gewinn« in Form von Landrückgabe, Rücksiedelung

und Entschädigung für verlorenen Besitz steht in keinem Verhältnis zum »Verlust« in Form der territorialen Teilung, der Beteiligung der Zyperntürken an der Macht, der Akzeptierung ihrer Rechte sowie der anhaltenden türkischen Militärpräsenz auf der Insel. Hinzu kommt die Furcht, daß primär die Zyperngriechen die materiellen Kosten der Einigung zu tragen hätten, solange sie wegen der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit ihr wirtschaftliches Übergewicht im Norden nicht zur Geltung bringen dürfen.

Ohne seine Änderungswünsche so klar zu benennen wie Denktaş, möchte Papadopoulos erreichen, daß längerfristig die ungehinderte Anwendung des ***acquis communautaire*** ebenso ermöglicht wird wie in strittigen Eigentumsfragen eine Prüfung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Er will im Gesamtpaket die Revisionsmöglichkeiten vergrößern, was dem Sicherheitsinteresse der zyperntürkischen Seite zuwiderläuft. Letztlich wird auch Papadopoulos versuchen, einem »Ja« seiner Landsleute im Referendum möglichst viele Zweifel entgegenzustellen, ohne selbst vorher eindeutig »Nein« zu sagen.

Für ***UN-Generalsekretär Kofi Annan*** steht mit den Verhandlungen erhebliches persönliches und politisches Prestige auf dem Spiel. Er hofft darauf, daß die Mutterländer so viel Druck auf die Verhandlungsparteien ausüben, daß eine Lösung zustande kommt. Noch wichtiger aber muß für ihn sein, daß Ankara und Athen im Vorfeld des Referendums zusammen mit den internationalen Akteuren USA und EU in der jeweiligen Bevölkerung dafür sorgen, daß die von ihm festgelegte Zypernlösung angenommen wird. Sollten die Referenden dennoch scheitern, darf dies nicht den UN angelastet werden.

Die ***Regierungen der Mutterländer*** sind erkennbar an einer Lösung interessiert, haben dafür aber teils Nebenmotive. Für Erdoğan ist die Zypernfrage eindeutig Mittel zu dem Zweck, den Beginn eigener Beitrittsverhandlungen nicht zu gefährden. Er ist deshalb bestrebt, einen Verlauf der Gespräche sicherzustellen, der keine Schuldzuweisung an die Türkei oder an die zyperntürkische Seite erlaubt. Deshalb sendet er auch immer wieder Signale an Denktaş, sich nicht auf eine Verweigerungshaltung zu versteifen und die Gespräche nicht einseitig zu beenden.

Da die Zypernfrage im Bewußtsein der türkischen Öffentlichkeit immer noch eine »nationale Angelegenheit« ist, muß Erdoğan eher daran gelegen sein, nicht die alleinige Verantwortung für ein Lösungskonzept zu tragen, das in der Türkei in die Kritik gerät und in einem Referendum möglicherweise von der zyperntürkischen Bevölkerung abgelehnt wird. Seine Vorsicht wird sicher noch dadurch gesteigert, daß die direkte Beteiligung der Mutterländer in die Zeit unmittelbar vor den türkischen Kommunalwahlen am 28. März fiele. Zwar kann sich die regierende AKP eines überzeugenden Sieges sicher sein, doch dürfte der Ministerpräsident dennoch kein Interesse daran haben, seinen Gegnern durch einen zypernpolitischen Alleingang Angriffsflächen zu bieten.

Viel spricht deshalb dafür, daß Erdoğan sich nur dann in der Sache bewegen wird, wenn er sich eines Entgegenkommens der griechischen Regierung sicher sein kann. In der Referendumskampagne dürfte er aber, schon um die eigenen Beitrittsverhandlungen nicht zu gefährden, offensiv für eine Annahme der dann auf dem Tisch liegenden Lösung eintreten. Mit einer in den Kommunalwahlen deutlich gestärkten Position könnte er das auch mit weit größerer Wirkung tun als zuvor.

In Athen ist die Situation ähnlich. Grundsätzlich meinen die dortigen Politiker, daß Griechenland genug für Zypern getan habe, indem es dafür sorgte, daß die Insel der EU beitreten kann. Die Verantwortung für die Lösung der Zypernfrage sehen sie jedenfalls eher in Nikosia. Kein verantwortungsbewußter griechischer Politiker kann sich allerdings vor einem Engagement im Zypernprozeß drücken, denn auch für die Griechen handelt es sich hier um ein »nationales Anliegen«.

Die Wahlen vom 7. März 2004 haben einen Regierungswechsel gebracht. Die an die Macht gelangte Nea Dimokratia unter Kostas Karamanlis verfolgt im Verhältnis zur Türkei und in der Zypernfrage eine ähnliche Linie wie die Vorgängerregierung der PASOK. Allerdings dürfte die volle Handlungsfähigkeit der neuen Regierung anfänglich beeinträchtigt sein, da sie nach ihrem Antritt zunächst eine Reihe organisatorischer und personeller Fragen zu regeln hat. Deswegen dürfte sie in dieser Phase in den Zypernverhandlungen auch kein besonderes Engagement zeigen, vor allem dann nicht, wenn klar ist, daß der auf dem Tisch liegende Text von der Führung der Republik Zypern abgelehnt wird und die von jener gewünschten Veränderungen für die türkische Seite nur schwer zu akzeptieren wären. Auch die griechische Regierung wird also bestrebt sein, die Verantwortung für den Referendumstext beim UN-Generalsekretär abzuladen und nur in der Referendumskampagne für die Annahme zu agieren.

Die ***beiden Bevölkerungsgruppen auf der Insel*** haben in jedem Fall das letzte Wort über Erfolg oder Mißerfolg des jetzigen Lösungsversuchs.

Die Bevölkerung der Türkischen Republik Nordzypern (TRNZ) steht dem Annanplan aufgeschlossener gegenüber als die Zyperngriechen. Im Norden ist vor allem unter den alteingesessenen Zyperntürken das Gefühl verbreitet, die Isolation der letzten vierzig Jahre dürfe nicht länger andauern. Den Annanplan werten sie in Verbindung mit der Perspektive des EU-Beitritts als die beste Chance, diese Isolation zu beenden. Allerdings gibt es auch Menschen, die aufgrund persönlich erlebter griechischer Greueltaten zwischen 1964 und 1974 ein ungetrübtes Zusammenleben beider Bevölkerungsteile für unmöglich halten. Bei den vor allem in ländlichen Gebieten lebenden anatolischen Neusiedlern, die in den letzten 25 Jahren vom Festland zugezogen sind, überwiegt ebenfalls die Skepsis – häufig als Folge mangelnder Information, da die im Dezember abgewählte Regierung von Ministerpräsident Eroğlu ebenso wie Präsident Denktaş jede ungefärbte Darstellung des Annanplans weitgehend unterbunden hatte.

Der Ausgang des Referendums im Norden entscheidet sich an der Frage, wer die Interpretationshoheit über den vorgelegten Text erlangt. Er darf nicht als von der UN und ihrem Generalsekretär oktroyiertes Diktat denunziert werden. Zudem muß sichtbar werden, daß die Regelungen einer langfristigen Sicherung der Existenz der zyperntürkischen Bevölkerung im gemeinsamen Staat dienen, sie dürfen nicht als Anfang von deren Ende angesehen werden. Viel wird daher von der Haltung der Türkei und der EU abhängen, die gegenüber der zyperntürkischen Bevölkerung glaubwürdig als Garanten für eine faire Umsetzung des Lösungsplans auftreten müssen.

Die größere Überzeugungsarbeit ist aber in der Republik Zypern zu leisten, wo nach jüngsten Umfragen immer noch ein klares Übergewicht der Ablehnungsfront herrscht. Zu ihr gehören neben wichtigen Kräften in allen Parteien und dem Präsidenten auch die orthodoxe Kirche. Der Stand der Kenntnisse über den Annanplan ist auch im Süden ziemlich niedrig. In den Parteien, den Medien und anderen öffentlichen Organisationen sind die Befürworter in der Minderheit. Nicht zuletzt aufgrund des von der politischen Führung entsprechend verbreiteten Eindrucks überwiegt die Meinung, der EU-Beitritt sei die erste Etappe auf dem Weg zur Wiedergewinnung der Herrschaft über die ganze Insel. Der Gedanke, die Macht im neuen Zypern mit den »Eroberern von 1974« teilen zu müssen, findet deshalb wenig Anklang.

Das Verhandlungsszenario

Vor dem Hintergrund der skizzierten Interessen der wesentlichen Akteure zeichnet sich ein klares Szenario für den Verlauf der Verhandlungen ab: Denktaş und Papadopoulos werden sich nicht einigen, ja nicht einmal ansatzweise den Versuch dazu unternehmen. Beide werden

aber bis zum Ablauf der Frist am 22. März 2004 den Verhandlungstisch nicht verlassen: Denktaş muß mit ernsten türkischen Reaktionen rechnen, sollte er für das Zerbrechen von Ankaras EU-Perspektive verantwortlich gemacht werden können; und Papadopoulos möchte nicht am 1. Mai das Scheitern des Annanplans als zyprische Eintrittskarte in die EU präsentieren.

Die Zweiergespräche werden folglich nach dem 22. März für eine Woche als Vierergespräche unter der Ägide der UN fortgesetzt. Dabei ist mit bahnbrechenden Initiativen der griechischen oder türkischen Regierung nicht zu rechnen. Vielmehr dürften die Mutterländer diese Phase dazu nutzen, dem UN-Generalsekretär zu signalisieren, wo sie Spielraum für Änderungen an der vorliegenden Fassung sehen. Gleichzeitig kann die Reaktion der beiden zyprischen Führer und der jeweiligen Öffentlichkeit auf derartige Vorschläge getestet und ausgelotet werden, wie sie wahrscheinlich in der Referendumskampagne auf etwaige Änderungen reagieren würden.

Insofern wird die Verantwortung für den endgültigen Text, über den am 20. April abgestimmt wird, bei Kofi Annan liegen. Der UN-Generalsekretär dürfte sich bei der Formulierung eng an seinen bisherigen Entwurf halten und nur solche Änderungen und Ergänzungen aufnehmen, die im Vorfeld in irgendeiner Weise von den betroffenen Parteien als konsensfähig angesehen wurden. Weitgehende Änderungen würden den Erfolg des Referendums gefährden, da sie von beiden Seiten, je nach Betroffenheit, als unerwartete und deshalb nicht akzeptable Abweichung von den bis dahin diskutierten Regelungen verurteilt werden könnten.

Dennoch ist nicht auszuschließen, daß die Führungen beider Seiten in letzter Minute das Referendum hinauszuschieben oder zu verhindern versuchen, jeweils mit dem Hinweis, die von Annan vorgenommenen Ergänzungen enthielten überraschend neue, erst noch genauer zu prüfende Elemente. Insbesondere Denktaş könnte sich irgendwann nach dem Ende der bilateralen Runde mit der Erklärung zurückziehen, die Verantwortung für die sich abzeichnende »Vernichtung der türkischen Volksgruppe« nicht übernehmen zu wollen.

Dann hätte er freie Hand, mit Hilfe der türkischen Ablehnungsfront den Widerstand gegen den von Annan präsentierten Vorschlag zu organisieren. In dieser Situation hinge es letztlich von der Haltung der Mutterländer ab, ob das Referendum tatsächlich durchgeführt wird. Nur wenn sich Athen und Ankara vorbehaltlos hinter den am 13. Februar vereinbarten Fahrplan und hinter den vom Generalsekretär präsentierten Text stellen, wird eventuell aufkommender Widerstand zu überwinden sein.

Die Folgen eines Fehlschlags

Der skizzierte wahrscheinliche Verlauf des Verhandlungsprozesses wird im Ergebnis dazu führen, daß die beiden Bevölkerungsteile über einen Text abstimmen, den sie nicht als »ihren« ansehen können. Offen bleibt, wie weit sie ihn dennoch als den einzig möglichen Weg zur Überwindung der Teilung akzeptieren. Zwei Wochen nach Beginn der Verhandlungen sieht es im Norden nach einer klaren, wenn auch nicht überwältigenden Mehrheit für den Annanplan aus, während sich im Süden eine etwa gleich große Mehrheit gegen ihn ausspricht. Bliebe es dabei, wäre die Mission des UN-Generalsekretärs endgültig gescheitert. Der Annanplan würde seinen Charakter als das am weitesten entwickelte Referenzdokument für eine Lösung der Zypernfrage allerdings behalten.

Scheitert die Einigung an einem ***»Nein« der Zyperntürken***, würde am 1. Mai die geteilte Insel der EU beitreten. Der ***acquis communautaire*** würde aber nur in der Republik Zypern gelten. Die internationale Isolation der TRNZ würde andauern. Viele Zyperntürken, insbesondere der jüngeren Generation, würden mit einem Paß der Republik Zypern den Rücken kehren und sich in der EU niederlassen. Die »Anatolisierung« des Nordens würde fortschreiten.

Die türkischen Aussichten auf einen Beginn von Beitrittsverhandlungen würden sich deutlich verschlechtern, selbst wenn Ankara den Beweis antreten könnte, daß es sich ernsthaft um einen positiven Ausgang bemüht hat. Nikosia und Athen dürften die Türkei im Dezember kaum mit einer Zustimmung zu Beitrittsverhandlungen belohnen, sollte sich durch zyperntürkisches Verhalten die Teilung der Insel verfestigen. Im übrigen werden alle EU-Regierungen, die dem Beginn der Beitrittsverhandlungen mit eher gemischten Gefühlen entgegensehen, diese Entwicklung als willkommene Begründung für eine Ablehnung nehmen. Auch die Europäische Kommission dürfte in ihrem entscheidenden Fortschrittsbericht im Herbst einen negativen Grundton anschlagen.

Solche Entwicklungen dürften trotzdem kaum zu größeren internationalen Verwerfungen führen. Auch ohne Beitrittsperspektive kann die Türkei ihre Politik der Westorientierung nicht ohne erheblichen politischen und wirtschaftlichen Schaden einfach aufgeben. Die Zusammenarbeit mit Ankara in den verschiedenen europäischen und atlantischen Institutionen würde allerdings schwieriger. Ob und wie sehr das griechisch-türkische Verhältnis beschädigt wird, hängt vor allem vom Verhalten Athens ab. Nicht auszuschließen ist, daß die griechische Führung auch unter erschwerten Bedingungen an ihrem Kurs der bilateralen Verständigung festhält, weil die langfristig daraus erwachsenden Vorteile größer sind als die von einer erneuten Verhärtung der Beziehungen zu erwartenden Nachteile und Kosten.

Die EU stünde vor einer doppelten Herausforderung: Sie müßte ihre Beziehungen zur Türkei auf eine neue Grundlage stellen und die Mitgliedschaft des geteilten Zyperns organisieren. Beides sind zu bewältigende Aufgaben. Da eine Ablehnung von Beitrittsverhandlungen eine türkische EU-Mitgliedschaft auf absehbare Zeit unrealistisch werden ließe, hätten Brüssel und Ankara sich darüber zu verständigen, ob ihre Beziehungen auf der Grundlage des geltenden Assoziierungsabkommens fortgeführt werden oder ob sie für sie eine neue Formel entwickeln sollen.

Die Teilung der Insel dürfte im EU-Alltag letztlich keine größeren Probleme bereiten. Andernfalls hätte die Union einem Beitritt »unter allen Umständen« nicht zustimmen können. Die Sicherheitslage auf der Insel dürfte so stabil bleiben wie bisher. Die Anwesenheit der türkischen Truppen und des UN-Kontingents reicht aus, um zyperngriechische politische Hitzköpfe von größeren Gewaltaktionen abzuhalten. Der Grenzübergang in Nikosia kann offen gehalten werden, bei verschärfteren Kontrollen und strikter Beschränkung der »kleinen Freizügigkeit« auf Bewohner Zyperns, ohne eine Gefährdung des EU-Grenzregimes darzustellen.

Die wahrscheinlichen Folgen einer ***Ablehnung durch die Zyperngriechen*** wären vielschichtiger. Am Beitritt der geteilten Insel am 1. Mai 2004 würde sich nichts ändern. Allerdings wäre die Mitgliedschaft mit der Hypothek belastet, daß die Republik Zypern die Verantwortung für das Scheitern zu tragen hat. Die EU hätte keine Veranlassung, ihre Türkeipolitik zu ändern, das heißt bei Vorliegen der Voraussetzungen im Dezember den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Ankara zu beschließen. Erdoğan könnte so sein Hauptziel erreichen, ohne als »Verräter« an der nationalen Sache Zypern dazustehen.

Eine derartige Entwicklung könnte sogar im Interesse von Papadopoulos liegen, denn die Zyperngriechen können eher mit substantiellen Zugeständnissen der Türkei in der Zypernfrage rechnen, wenn die Beitrittsverhandlungen entsprechend positiv verlaufen und die Mitgliedschaft in der EU einen absehbaren Zeithorizont erhält. Eine zyperngriechische Taktik, die noch einige Jahre der Teilung in Kauf nimmt, um am Ende ein besseres Ergebnis zu erzielen als den Annanplan, wäre mit Risiken behaftet, hätte aber auch ihren Reiz.

All dies setzt aber voraus, daß im Norden die einigungsbereiten Kräfte die politische Dominanz behalten und die Bevölkerung

nicht aus politischer Enttäuschung in das Denktaşlager zurückschwenkt. Eine antigriechische Stimmung darf nicht aufkommen. In diesem Zusammenhang sind eindeutige politische Signale aus Ankara und Brüssel von großer Bedeutung, die eine anhaltende Unterstützung für das zyperntürkische Einigungsbestreben zum Ausdruck bringen. Dazu gehört ferner, daß die AKP-Regierung Athen deutlich macht, daß der bilaterale Entspannungs- und Verständigungskurs fortgesetzt werden soll.

Wichtig wären Schritte zur allmählichen Aufhebung der internationalen Isolierung der TRNZ, insbesondere die Beendigung des faktischen Handelsembargos. Fraglich ist allerdings, ob Nikosia dem zustimmt, da ein solcher Schritt zumindest implizit auf die Anerkennung der Regierung im Norden durch die EU hinausliefe. Damit wäre wohl nur dann zu rechnen, wenn auch nach dem Scheitern des Referendums im Norden die verständigungsbereiten Kräfte um Ministerpräsident Talat die politische Führung behielten. Von ihnen könnte man erwarten, daß sie internationale Lockerungsbestrebungen nicht vorrangig zu Anerkennungszwecken instrumentalisieren.

Außerdem könnte sich die EU veranlaßt sehen, bei der Implementierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes auf Zypern verstärkt nach Wegen der Einbeziehung der TRNZ zu suchen. Dabei dürfte der Handlungsspielraum Brüssels durch die ständige Vetomöglichkeit Athens und Nikosias jedoch eher begrenzt bleiben.

Sollten ***beide Bevölkerungsteile den Annanplan im Referendum ablehnen***, bedeutete das eine Zementierung des Status quo auf absehbare Zeit. Doch müßte eine Ablehnung nicht automatisch auch das Ende der türkischen Beitrittsperspektive bedeuten. Wenn sich die Regierung Erdoğan in der Referendumskampagne energisch für den Plan einsetzt, könnten die EU-Staaten aus dem Scheitern des Referendums keinen stichhaltigen Ablehnungsgrund ableiten. Ihre Entscheidung müßte sich also vorwiegend auf die Prüfung stützen, ob das politische Kriterium von Kopenhagen erfüllt ist. Die EU-internen Auseinandersetzungen zwischen Gegnern und Befürwortern der türkischen Mitgliedschaft könnten dabei wieder an Virulenz und Bedeutung gewinnen. In dieser Situation könnten aber gerade Athen und Nikosia ein Interesse daran haben, den Prozeß der Annäherung der Türkei an die EU nicht zu stoppen.

Was kommt nach einer Lösung?

Geht das Referendum in beiden Teilen Zyperns positiv aus, entsteht ein neuer Staat, der am 1. Mai Mitglied der EU wird. In diesem Fall gilt im wesentlichen der mit der Republik Zypern ausgehandelte Beitrittsvertrag, der mit einem einstimmigen Beschluß des Rates der EU aufgrund eines Vorschlags der Kommission an die neue Situation anzupassen wäre. Eine erneute EU-Entscheidung angesichts der geänderten Situation mit nachfolgender Ratifizierung ist nicht vorgesehen. Unklar ist, ob auf dieser Basis das im Annanplan enthaltene Gründungsabkommen Bestandteil des EU-Primärrechts werden kann, wie dies im Interesse der dauerhaften Unveränderbarkeit der Grundlagen des neuen Zyperns insbesondere die zyperntürkische und türkische Seite fordern.

Unwahrscheinlich ist auch, daß die Europäische Kommission alle infolge der Einigung notwendigen Anpassungen des Beitrittsvertrages schon in der kurzen Zeitspanne zwischen Referendum und Beitritt ermitteln kann. Die Umsetzung der Einigung in eine voll funktionierende EU-Mitgliedschaft Zyperns wird Zeit brauchen.

Die mit der Annahme des Annanplans verbundene Lösung des Zypernfrage bedeutet folglich nicht, daß damit alle Probleme aus der Welt geschafft wären. Die Umsetzung der komplexen und zum Teil sehr komplizierten Regelungen wird sich kaum weniger schwierig gestalten als der Umgang mit der anhaltenden Teilung. Möglichkeiten des Scheiterns sind auch nach der Lösung gegeben, denn auch für die Implementierung ist ein beharrlicher politischer Wille beider Seiten vonnöten.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine ähnliche Entwicklung eintritt wie in den Jahren 1960–64 nach der Gründung der Republik Zypern: Wechselseitiges Mißtrauen resultiert in reflexhafter Blockadementalität und macht Fortschritte bei der Verwirklichung des Plans unmöglich.

Diese Gefahr ist besonders dann gegeben, wenn auf beiden Seiten die alten politischen Kräfte an der Macht bleiben, die den Plan umzusetzen hätten, obwohl sie ihn eigentlich ablehnen. Im Süden wird mit Sicherheit kein Machtwechsel stattfinden, während Denktaş im Norden durch eine Niederlage in der Referendumskampagne zum Rücktritt gezwungen sein könnte. Eine Ersetzung der alten Garde in der TRNZ durch Einigungs- und EU-Befürworter dürfte es allerdings auch Papadopoulos schwermachen, die Lösung im Wege der Umsetzung in seinem Sinne zu verändern. Dennoch hätten gerade in den ersten Monaten und Jahren die beiden Mutterländer, die EU und auch die UN dafür Sorge zu tragen, daß die Lösung, die im wesentlichen durch ihren Druck zustande gekommen wäre, auch wie vorgesehen verwirklicht wird. Das kann nicht allein den beiden Regierungen auf Zypern überlassen bleiben. Eine nachlassende internationale Aufmerksamkeit wäre das Schlimmste, was dem Annanplan nach seiner Annahme passieren könnte.

Besonders kritisch ist die Umsetzung jener Regelungen, die Fragen der Gebietsabtretung, Rücksiedlung und Entschädigung betreffen. Hier wird entscheidend sein, ob es in der vorgesehenen Karenzzeit bis zum Beginn der Maßnahmen gelingt, quantitativ und qualitativ ausreichende Ersatzlösungen für jene Bewohner der TRNZ zu schaffen, die von Gebietsabtretung und Rücksiedlung betroffen sind. Wenn bei diesen Personen – es geht um einige Zehntausend Menschen – der Eindruck entsteht, daß sie die Verlierer der Zypernlösung sind, könnte die Stimmung in der TRNZ umschlagen, was die weitere Umsetzung des Plans gefährden würde. Jedes Anzeichen für öffentliche Zweifel an der im Norden getroffenen Entscheidung wird im Süden gleichgerichtete Reaktionen hervorrufen. Die Gefahr einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale ist vor dem Hintergrund der historischen und politischen Konstellation auf Zypern jederzeit gegeben.

Viel wird davon abhängen, ob die internationalen Organisationen schon in der ersten Geberkonferenz Mitte April 2004 ihre Bereitschaft zur Leistung ausreichender finanzieller Hilfe bei der Verwirklichung des Annanplans erkennen lassen. Vorläufigen privaten Berechnungen zufolge geht es mindestens um einen höheren einstelligen Milliardenbetrag. Die von der EU bereits im Rahmen des zyprischen Beitritts als Hilfe in Aussicht gestellte Summe von 206 Mio. Euro bis 2006 ist nicht einmal der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Es wäre zu erwägen, über die europäischen Finanzorganisationen einen mit günstigen Krediten versehenen ***Resettlement Fund*** zu schaffen. Eine internationale Finanzierung zu Marktkonditionen würde dem neuen Zypern eine zu große Anfangsbelastung auferlegen und die ohnehin umfassenden wirtschaftlichen Probleme einer Einigung unnötig erschweren.

Der Annanplan wird wohl nur dann nachhaltig Erfolg haben, wenn das Engagement der Kräfte, die sich jetzt so vehement für seine Annahme stark machen, auch danach nicht nachläßt. Für die EU bedeutet dies auch die Zusage von Beitrittsverhandlungen an die Türkei. Jedes andere Verhalten hätte – wenn es nicht mit eindeutigen akuten Verstößen der Türkei gegen die politischen Kopenhagener Kriterien begründet werden könnte – nicht nur negative Folgen für das bilaterale Verhältnis zu Ankara, es würde auch die Umsetzung der Zypernlösung erheblich belasten. Die EU sollte also bereit sein, die Konsequenzen der politischen Dynamik zu akzeptieren, die sie mit ihren Entscheidungen über den Beitritt Zyperns und der Türkei in Gang gesetzt hat.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
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

ISSN 1611-6364