

Kramer, Heinz

Research Report

Türkei-Verhandlungen vor dem Aus?

SWP-Aktuell, No. 51/2006

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kramer, Heinz (2006) : Türkei-Verhandlungen vor dem Aus?, SWP-Aktuell, No. 51/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254640>

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.

Türkei-Verhandlungen vor dem Aus?

Heinz Kramer

Die EU fordert von der Türkei, dass sie im Sinne eines noch zu ratifizierenden Zusatzprotokolls zum Abkommen über die Zollunion (griechisch-)zyprischen Schiffen und Flugzeugen erlaubt, türkische Häfen und Flugplätze zu nutzen. Die Regierung Erdoğan ist dazu aber nur bereit, wenn gleichzeitig direkte Handelsbeziehungen zwischen der EU und der separatistischen Türkischen Republik Nordzypem ermöglicht werden, wie Brüssel dies im April 2004 versprochen hatte. Dieser Schritt wiederum wird durch das EU-Mitglied Republik Zypern verhindert. Wenn es zu keinem Kompromiss kommt, können die Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei zum Jahresende scheitern. Doch auch im Fall eines Kompromisses ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie früher oder später in der »Sackgasse Zypern« enden werden. Die Verhandlungen sollten deshalb ausgesetzt werden, bis eine Regelung des Zypernproblems gefunden worden ist.

Der Prozess des türkischen Beitritts zur Europäischen Union (EU) steckt wieder einmal in ernststen Schwierigkeiten. Die Türkei weigert sich, ihrer Verpflichtung nachzukommen, die seit 1995 existierende Zollunion mit der EU für alle zehn am 1. Mai 2004 der Union beigetretenen Mitgliedstaaten wirksam werden zu lassen. Konkret richtet sich ihr Widerstand gegen die Republik Zypern.

Der Streit über das Zusatzprotokoll zur Zollunion

Zwar hat Ankara im Sommer 2005 Zypern formal als Teil der Zollunion akzeptiert. Doch entgegen den Forderungen der EU ist es nicht bereit, fällige Maßnahmen zu treffen und seine Häfen und Flugplätze für

zyprische Schiffe und Flugzeuge zu öffnen. Dahinter steht die türkische Weigerung, die (griechisch-zyprische) Regierung in Nikosia als Repräsentantin der gesamten Insel anzuerkennen, wie die EU das tut. Für Ankara kann diese Regierung nur den griechischen Teil der Insel vertreten, nicht aber den im Zuge des seit 1963 schwelenden Zypernkonflikts 1974 von türkischen Truppen besetzten Norden. Hier führt seitdem der türkische Teil der zyprischen Bevölkerung ein politisches Eigenleben. Allerdings wird die 1983 proklamierte Türkische Republik Nordzypern mit der einzigen Ausnahme der Türkei von der internationalen Staatengemeinschaft nicht anerkannt.

Ankara ist nur dann bereit, auf die Forderung der EU einzugehen, wenn Brüssel

seinerseits Maßnahmen ergreift, um die internationale Isolierung des Insel-Nordens zu beenden. Die Türkei sieht sich zu einem solchen Junktim um so mehr berechtigt, als die EU-Staaten im April 2004 förmlich ihren Willen erklärt haben, direkte Handelsbeziehungen mit dem türkisch-zyprischen Teil zu ermöglichen. Außerdem sollte dem Norden Finanzhilfe zur wirtschaftlichen Entwicklung gewährt werden.

Mit diesen Angeboten hatte die EU auf die Situation reagiert, die nach dem Scheitern des von den Vereinten Nationen (VN) betriebenen Versuchs zur Vereinigung der beiden Inselteile (Annanplan) entstanden war. In einer Volksabstimmung hatten die griechischen Zypriern den Annanplan mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, die türkischen Zypriern hingegen mit einem ebenso deutlichen Votum angenommen. Zuvor hatten die EU-Staaten jedoch, in Erwartung einer griechisch-zyprischen Zustimmung zum Annanplan, den Beitritt der Insel zur Union für den 1. Mai 2004 beschlossen. Dabei sollte der Norden zunächst von der Anwendung des EU-Rechts ausgenommen bleiben. Nach dem gescheiterten Referendum entstand somit der fatale Eindruck, dass die Inselgriechen für ihre Ablehnung des Vereinigungsplans von der EU auch noch belohnt würden. Diesem Eindruck sollte durch gezielte Hilfsmaßnahmen für die Inseltürken entgegengewirkt werden.

Doch hindert seitdem der Widerstand der griechisch-zyprischen Regierung die Union an der Erfüllung ihrer Versprechen. Die Regierung von Präsident Tassos Papadopoulos sucht alle Maßnahmen zu unterbinden, aus denen eine politische Anerkennung der türkisch-zyprischen Regierung in Lefkoşa, dem Nordteil der geteilten Hauptstadt Nikosia, abgeleitet oder der griechisch-zyprische Alleinvertretungsanspruch in Frage gestellt werden könnte.

Ungeachtet dessen erwartet die EU, dass die Türkei das Protokoll, mit dem die Ausdehnung der Zollunion auf 25 Mitgliedstaaten geregelt wird, vor Ablauf des Jahres 2006 ratifiziert und gleichzeitig die Häfen und Flugplätze öffnet. Das von Ankara her-

gestellte faktische Junktim mit den EU-Hilfsmaßnahmen für den Insel-Norden verknüpft in ihren Augen zwei formal völlig unterschiedliche Sachverhalte, die getrennt zu behandeln sind. Gleichzeitig erklärt sie allerdings, dass sie zu ihren im Jahr 2004 eingegangenen politischen Verpflichtungen stehen und sich bemühen wolle, dem Insel-Norden Finanzhilfe zu gewähren und auch den direkten Handel des Nordteils mit EU-Staaten zu ermöglichen.

Die offene Frage des Direkthandels mit Nordzypriern

Allerdings sieht Brüssel im Augenblick keine Möglichkeit, diese Verpflichtungen einzulösen. Zwar wurde nach längeren EU-internen Verhandlungen bereits im Februar 2006 eine Verordnung über Finanzhilfe im Umfang von 259 Millionen Euro verabschiedet. Doch wird ihre Umsetzung von erheblichen Schwierigkeiten begleitet, weil die griechisch-zyprische Regierung Einwände gegen wesentliche Teile des dafür erarbeiteten Maßnahmenpakets erhebt. Sie sieht Eigentums- und andere Rechte der griechischen Zypriern im Nordteil beeinträchtigt, und solche Beeinträchtigungen sind nach dem Wortlaut der Verordnung nicht zulässig.

Eine Verordnung über Direkthandel zwischen der EU und der Türkischen Republik Nordzypriern wird von Nikosia rundheraus abgelehnt. Die Regierung Papadopoulos sieht darin einen Schritt zur faktischen Anerkennung der »besetzten Gebiete« als eigenständige internationale politische Einheit. Nach ihrer Auffassung ist Handel zwischen dem EU-Mitglied Zypern und dem Rest der EU jederzeit unter Einschaltung der »einzig legitimen« Autorität der Insel möglich, zumal in einer weiteren EU-Verordnung der inselinterne Handel zwischen dem türkischen und griechischen Teil geregelt ist. Die »legitimen« Häfen und Flugplätze Zyperns seien also ohne weiteres auch für türkisch-zyprische Unternehmer zugänglich. Die türkische und türkisch-

zyprische Klage über eine internationale Isolation entbehre jeder Grundlage. Die herrschende Situation sei vielmehr eine unausweichliche Folge der von der Türkei 1974 selbst herbeigeführten völkerrechtswidrigen Zustände auf der Insel.

Dem steht die türkische Sicht entgegen, dass auf Zypern traditionell – und durch die Rechtsakte zur Entstehung der Republik Zypern im Jahre 1960 auch bestätigt – zwei Volksgruppen existieren, die politisch völlig gleichberechtigt sind. Jede politische Ordnung auf und für Zypern muss diese Gleichheit widerspiegeln. Ausgeschlossen sei demnach eine Majorisierung der türkisch-zyprischen Minderheit durch die griechisch-zyprische Mehrheit, die der damalige (griechisch-zyprische) Staatspräsident Erzbischof Makarios bereits 1963 mit seinen Vorschlägen zur Änderung der 1960 in Kraft getretenen Verfassung durchsetzen wollte.

Für die türkischen Zypriern bedeutet insofern die Formel von einer »bizonalen und bikommunalen« politischen Ordnung der Insel vor allem auch die Anerkennung von zwei politisch weitgehend eigenständigen, ethnisch definierten Einheiten unter einem gemeinsamen Dach – konkret: die Anerkennung des Existenzrechts der Türkischen Republik Nordzypern als autonomer Teilstaat des zyprischen Gesamtstaates. Aus diesem Verständnis resultiert die türkische Forderung nach einem Ende der »internationalen Isolation« des Insel-Nordens. Der Direkthandel mit der EU wäre im Hinblick darauf der entscheidende Durchbruch.

Die Suche der finnischen Präsidentschaft nach einem Kompromiss

Am 8. November 2006 wird die Europäische Kommission ihren jährlichen Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt vorlegen. Darin muss sie auch zur Frage Stellung nehmen, ob und inwieweit Ankara seiner Verpflichtung nachgekommen ist, das Zusatzprotokoll zum Abkommen über die Zollunion umzusetzen. Nach aktuellem Stand der Dinge muss der

Bericht in diesem Punkt klar ein negatives Urteil fällen. Ein solches Urteil kann nicht ohne politische Konsequenzen seitens der EU bleiben. Im Extremfall könnte dies den Abbruch der Beitrittsverhandlungen bedeuten.

Daran hat eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Spanien, Italien, aber auch Griechenland und Deutschland zur Zeit ebensowenig Interesse wie der für Erweiterungsfragen zuständige EU-Kommissar Olli Rehn. Deshalb unternimmt die amtierende finnische EU-Präsidentschaft, im Zusammenwirken mit dem Kommissar, seit einiger Zeit erhebliche Anstrengungen, durch Gespräche mit allen beteiligten Seiten einen Ausweg aus der ziemlich verfahrenen Situation zu finden. Unbeschadet dessen muss sich die Kommission aber auch Gedanken darüber machen, welche Konsequenzen die EU ziehen sollte, wenn für dieses Problem keine Lösung gefunden wird. Sie könnte sich solche Überlegungen nur dann sparen, wenn sie diesen Teil der politischen Aufgabe den Mitgliedstaaten als den eigentlichen Herren der Beitrittsverhandlungen überlassen will.

Alle Bemühungen richten sich gegenwärtig darauf, einen Kompromiss in der Zollunionsfrage zu finden, der den Forderungen beider Seiten entgegenkommt und so eine Fortsetzung der Verhandlungen erlaubt. Die finnische Präsidentschaft hat sich mit Zustimmung der Kommission faktisch auf die türkische Verknüpfung von Zollunion und Direkthandel eingelassen. Die Überlegungen laufen Presseberichten zufolge darauf hinaus, dass die Türkei für einen noch zu bestimmenden begrenzten Zeitraum (etwa zwei Jahre) einen oder einige ihrer Häfen für zyprische Schiffe öffnet. Gleichzeitig soll der nordzyprische Hafen Famagusta unter internationaler Aufsicht (VN oder EU) für den Warenverkehr mit EU-Staaten zugelassen werden. In dieser Frist soll eine endgültige Klärung der Streitfrage herbeigeführt werden.

Dieser auf den ersten Blick pragmatisch anmutende Kompromiss ist jedoch mit einer Reihe von Schwierigkeiten behaftet.

Zunächst hegen beide zyprische Regierungen weitergehende Wünsche: Die türkisch-zyprische Seite besteht auf die Einbeziehung des im Nordteil liegenden Flughafens Ercan, während die griechisch-zyprische als »Preis« für die konditionierte Öffnung des Hafens von Famagusta die Rückgabe der seit 1974 verlassenen und vom türkischen Militär kontrollierten Touristenstadt Varosha – eines Vorortes von Famagusta – an die ursprünglichen griechischen Eigentümer verlangt. Diese Rückgabe könnte nach Vorstellungen auf EU-Seite unter der Aufsicht bzw. Verwaltungshoheit der VN vollzogen werden.

Allerdings haben die Türkei und die türkisch-zyprische Regierung unter Präsident Mehmet Ali Talat bereits erklärt, dass eine Rückgabe oder Räumung von Varosha nur im Rahmen einer Gesamtlösung des Zypernproblems erfolgen könne. Und die Regierung Papadopoulos hat klargestellt, dass die Öffnung von Ercan für sie Anathema ist.

Diese Positionen werden nicht aus politischer Willkür vertreten, sie sind vielmehr Ausdruck der oben skizzierten unterschiedlichen Grundkonzepte beider Seiten. Die Öffnung des Flughafens Ercan wäre ein weiteres, zudem äußerst wirksames Signal für eine faktische Anerkennung der Eigenständigkeit der Türkischen Republik im Norden. Neben diesem symbolischen Effekt wäre damit auch eine wesentliche Voraussetzung für den umfassenden Ausbau des noch immer unterentwickelten Tourismussektors im Norden erfüllt. Das würde der eigenständigen wirtschaftlichen Entwicklung der Türkischen Republik Nordzypern einen enormen Schub geben. All dies liegt weder im politischen noch im wirtschaftlichen Interesse der Republik Zypern.

Hingegen könnte die Rückgabe Varoshas eine griechisch-zyprische Darstellung begünstigen, nach der bei der Einlösung der türkischen Verpflichtungen zur Verwirklichung der Zollunion kein »Tauschhandel« stattgefunden habe. Denn die Öffnung des Hafens von Famagusta wäre in dieser Sicht die Gegenleistung für den Ab-

zug des türkischen Militärs aus Varosha. Allein schon die Möglichkeit einer solchen Darstellung der Vorgänge, nach der die Türkei keinerlei Gegenleistung der EU für die Öffnung einiger ihrer Häfen für zyprische Schiffe zu erwarten hätte, macht ein Einlenken Ankaras in der Varosha-Frage unwahrscheinlich.

Die AKP-Regierung von Ministerpräsident Erdoğan ist angesichts der bevorstehenden Wahlen im Jahr 2007 und der wieder an Dramatik gewinnenden inner-türkischen politischen Debatte über Säkularismus, islamistische Gefährdungen und terroristische Bedrohungen kaum in der Lage, in der Zypernfrage Großzügigkeit walten zu lassen. Der Vorwurf, Varosha »geopfert« und indirekt die Anerkennung der Republik Zypern begünstigt zu haben, würde mit großer Sicherheit von nationalistischer und national-kemalistischer Seite erhoben. Schon aus diesem Grund kann Erdoğan auch nicht mit der Zustimmung der Militärführung rechnen, ohne deren Rückendeckung er sich jedoch in dieser Frage wohl nicht bewegen würde.

Andererseits ist zweifelhaft, ob die griechisch-zyprische Seite bereit wäre, als Minimumkompromiss eine zeitlich begrenzte Öffnung der Häfen unter Ausschluss der türkischen Flugplätze zu akzeptieren. Das könnte letztlich in der griechisch-zyprischen Öffentlichkeit als Zuwenig an Anerkennung durch die Türkei und als Zuviel an Anerkennung für die türkisch-zyprische Seite interpretiert werden.

Nachlassende Beitrittsneigung in Brüssel und Ankara

Vor diesem Hintergrund ist es wenig wahrscheinlich, dass bis zur Vorlage des Fortschrittsberichts durch die Kommission ein Kompromiss gefunden wird. Die Gespräche werden gleichwohl nach dem 8. November fortgesetzt, da die Türkei formal bis zum Jahresende Zeit hat, ihren Verpflichtungen aus der Zollunion nachzukommen. Absehbar werden die Gespräche dann jedoch eher schwieriger, weil der zu erwartende Grund-

tenor des Berichts nicht dazu beitragen wird, das politische Klima zwischen der EU und der Türkei zu verbessern.

Im Fortschrittsbericht wird nämlich nicht nur die türkische Verweigerungshaltung in Sachen Zollunion festgestellt, sondern darüber hinaus deutliche Kritik am Erlahmen des demokratischen Reformprozesses geübt. Nach übereinstimmender Ansicht der EU-Staaten gibt es seit dem Herbst 2005 so gut wie keine Fortschritte mehr bei der Umsetzung der zahlreichen Reformgesetze, die seit Sommer 2002 von der türkischen Nationalversammlung verabschiedet wurden, um die EU-Bedingungen für den Beginn von Beitrittsverhandlungen zu erfüllen.

Die zahlreichen Prozesse gegen liberale türkische Intellektuelle – der prominenteste Fall war der neue Literaturnobelpreisträger Orhan Pamuk – wegen Verunglimpfung des Türkentums auf der Grundlage von Paragraph 301 des reformierten Strafbuchgesetzes, die beharrliche Weigerung, eindeutige rechtliche Grundlagen für die Rückgabe von in der Vergangenheit konfisziertem Eigentum der griechisch-orthodoxen, aber auch der armenischen Gemeinde zu schaffen, oder die noch immer nicht rückgängig gemachte Schließung des griechisch-orthodoxen Priesterseminars auf der Mamarainsel Heybeyliada sind aus Sicht der EU-Staaten sämtlich Indizien für den Widerstand wichtiger Teile des Staatsapparates gegen die liberal-demokratische Grundlinie der bisherigen Reformen.

Hinzu kommt, dass sich das Militär wieder stärker in die Politik einmischt. So ist der im August 2006 an die Spitze des Militärs aufgerückte neue Generalstabschef Yaşar Büyükanıt wiederholt mit eindeutigen öffentlichen politischen Warnungen an die Regierung Erdoğan hervorgetreten, Islamismus und Separatismus keinen Voranschub zu leisten. Ferner hat er deutliche Kritik an einer vom türkischen Think-Tank TESEV herausgegebenen Studie geübt, in der indirekt »europäische Verhältnisse« auch für die Beziehung von Politik und Militär in der Türkei befürwortet werden.

Andere führende Militärs haben nach längerem Schweigen einmal wieder davor gewarnt, dass einige der von der EU im Beitrittsprozess erhobenen Reformforderungen die nationale Einheit untergraben und damit die Stabilität der Türkei gefährden würden.

Die AKP-Regierung hat keine entschiedenen Schritte unternommen, dieser deutlichen Verschlechterung des Reformklimas entgegenzuwirken. Dafür gibt es verschiedene Gründe. So hat in der Türkei ein ethnisch-religiös gefärbter Nationalismus im letzten Jahr deutlich an Boden gewonnen. Als Begleiterscheinung griff ein aggressiver Antiamerikanismus um sich und nahm die Zahl jener deutlich zu, die sich enttäuscht von der EU abwenden. Den USA wird insbesondere eine rücksichtslose und imperiale Nah-/Mittelostpolitik vorgeworfen, der eine falsche Gleichsetzung von Islam mit Terrorismus zugrunde liege. Gegenüber der EU wird der Vorwurf immer lauter, sie stehe nicht wirklich hinter dem Ziel einer türkischen EU-Mitgliedschaft und suche deshalb nach immer neuen Vorwänden, die darauf gerichteten Bemühungen zu hintertreiben. Mit dem Zypernproblem, dem Thema der religiösen Minderheiten und vor allem mit der Armenierfrage habe sie neue Vorbedingungen für den Beitritt »erfunden«.

Insbesondere das jüngst von der französischen Nationalversammlung verabschiedete Gesetz über die Strafbarkeit der Leugnung des Völkermords an den Armeniern und die kurz zuvor von Staatspräsident Chirac bei seinem Besuch in Eriwan artikulierten Forderung, die Türkei müsse vor einem Beitritt den Armeniergenozid anerkennen, hat in der politischen Führung und breiten Öffentlichkeit für große Empörung gesorgt.

Nach einer Umfrage von Anfang Oktober befürworteten nur noch 32 Prozent der Türken einen EU-Beitritt. 78 Prozent geben an, dass sie kein Vertrauen mehr in die Erklärungen der EU haben. Immer größer wird auch die Zahl derjenigen, die vor dem Hintergrund der überaus positiven wirt-

schaftlichen Entwicklung der letzten Jahre der Auffassung sind, die Türkei sei letztlich auch nicht auf die EU angewiesen und könne ihr Schicksal aus eigener Kraft meistern. Entsprechend sinkt die Bereitschaft, auf Forderungen aus Brüssel oder anderen EU-Hauptstädten einzugehen.

Der politische Klimawandel in der Türkei beeinflusst auch das Verhalten auf Regierungsebene. Und das um so mehr, als das Parlament Anfang Mai 2007 einen neuen Staatspräsidenten wählen muss und wenige Monate später, Anfang November, die Bürger zur Wahl einer neuen Nationalversammlung aufgerufen sind. In beiden Fällen geht es für die regierende Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) darum, ihre Position als führende politische Kraft im Lande zu behaupten. Sie kann deshalb auch das Anwachsen ethnonationalistisch-religiöser Sentiments in der Bevölkerung nicht ignorieren, zumal sie kein wirkungsvolles Gegenkonzept anzubieten hat. Die Konsequenz ist eine stärkere Betonung türkischer »nationaler Interessen« vor allem mit Blick auf die mittelöstliche Nachbarregion und ein Herunterstufen der bislang prioritären Außenbeziehungen zur EU und zu den USA. Beides erweckt zumindest in Washington, aber auch zunehmend in der EU den Eindruck, als entferne sich die Türkei vom Westen, ohne dass bereits Klarheit darüber bestünde, in welche Richtung sie sich dauerhaft neu orientiere.

Mit Blick auf den EU-Beitritt kommt ein weiteres hinzu: In der AKP-Führung und in Regierungskreisen setzt sich die Erkenntnis durch, dass die AKP nicht damit rechnen kann, seitens der EU Unterstützung im innenpolitischen Kampf für eine liberalere Interpretation des türkischen Laizismusverständnisses zu bekommen. Deutliche Belege dafür sind die allgemeine Diskussion über den politischen Islam und die in verschiedenen EU-Staaten bezogene Grundeinstellung zur Kopftuchproblematik ebenso wie die Anerkennung des türkischen Kopftuchverbotes an Hochschulen oder die Bestätigung des Verbots der islamischen Wohlfahrtspartei – einer Vorläuferpartei

der AKP – durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Ein im Sinne der eigenen parteipolitischen Interessen wichtiges Element des EU-induzierten Prozesses der Demokratiereformen bleibt mangels dieser Unterstützung weiter unrealisierbar. Und das wiederum ist nicht ohne Einfluss auf die Attraktivität der EU-Perspektive für die AKP-Anhänger.

Die »Sackgasse Zypern« bleibt

Nimmt man all dies zusammen, erscheint es wenig wahrscheinlich, dass die finnische Initiative zu einem Kompromiss bei der Anwendung des Zusatzprotokolls zur Zollunion führen wird. Die EU-Mitgliedstaaten werden daher wohl auf dem nächsten Europäischen Rat vor der schwierigen Entscheidung über das weitere Vorgehen bei den Beitrittsverhandlungen mit Ankara stehen. Die Optionen reichen von einem Abbruch über das faktische Einfrieren/Aussetzen bis zu einem »weiter so«.

Für die Extremlösungen wird sich unter den 25 die dafür notwendige Einstimmigkeit nicht herstellen lassen. Selbst für ein vollständiges Einfrieren/Aussetzen dürfte kein Konsens zustande kommen. Am wahrscheinlichsten ist die Verständigung auf eine unbefristete Suspendierung jener Kapitel der Verhandlungen, die mit den Aspekten der Zollunion zusammenhängen. Das wären je nach Sichtweise drei bis fünf zentrale Kapitel wie freier Warenverkehr, Transport, Zollunion, freier Dienstleistungsverkehr. Die Verhandlungen würden sich bis zur Regelung der Frage des Zusatzprotokolls nur auf die restlichen Kapitel erstrecken. Doch auch dieser Kompromiss hätte nur dann eine Chance, wenn die Regierung Papadopoulos der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel überhaupt zustimmt und wenn die Regierung Erdoğan den Kompromiss akzeptiert.

Unter diesen Umständen könnten die EU-Staaten und die Kommission versucht sein, auf Zeit zu spielen. Sie könnten einerseits die Türkei wegen der Nichterfüllung ihrer Verpflichtungen scharf verurteilen,

andererseits aber vorläufig von konkreten Maßnahmen absehen, solange die Gespräche über den finnischen Kompromissvorschlag nicht zu einem endgültigen Ergebnis geführt haben. Die vage Hoffnung auf einen Minimalkompromiss in Sachen Zollunion versus Direkthandel könnte als Rechtfertigung dienen, eine Entscheidung auf das nächste Jahr zu vertagen. Denn weder der EU noch Ankara ist im Augenblick an einem Debakel mit nachfolgender Krise gelegen. In diesem Fall wäre es an der deutschen Präsidentschaft, auf der finnischen Grundlage weiter nach einem Ausweg zu suchen oder eine einhellige Position der 25 zu vermitteln. Wie viel Zeit das in Anspruch nehmen kann, wenn Nikosia die Fortsetzung der eigentlichen Beitrittsverhandlungen weiterhin blockiert, ist eine offene Frage.

Jeder Kompromiss, der in den kommenden Wochen gefunden würde, änderte gleichwohl nichts an der grundlegenden Blockadefunktion der Zypernfrage für die Beitrittsverhandlungen. Selbst ein Minimalkompromiss auf der Basis der finnischen Vorschläge dürfte nicht genügend Schubkraft entfalten, um neue Dynamik in die Bemühungen um eine Regelung des Zypernproblems zu bringen. Dies um so weniger, als keiner der beteiligten Akteure ernsthaft darauf vorbereitet ist, das durch einen Kompromiss eröffnete Zeitfenster für neue Verhandlungen über das Gesamtproblem zu nutzen.

Die EU ist dazu nicht in der Lage, weil sie seit dem Beitritt Zyperns und der damit einhergehenden Anerkennung des Alleinvertretungsanspruchs der Republik Zypern für die gesamte Insel zur Partei im Zypernstreit geworden ist. Das Problem muss daher in einem VN-bestimmten Kontext gelöst werden, da auch nicht zu erwarten steht, dass die Kontrahenten auf Zypern aus eigener Kraft zu einer Lösung fähig sind. Ob und wann der neue VN-Generalsekretär sich aber mit der notwendigen Nachhaltigkeit dem Zypernproblem widmen wird, ist derzeit nicht abzusehen.

Doch selbst im Rahmen einer von der EU unterstützten VN-basierten Regelung würde die Türkei aus innenpolitischen Gründen dazu tendieren, diese Regelung möglichst eng mit dem eigenen Beitritt zu verknüpfen. Zwar weiß auch in Ankara jeder politisch rational denkende Akteur, dass der EU-Beitritt ohne eine formelle Anerkennung des Mitgliedstaates Zypern nicht zu verwirklichen sein wird. Andererseits kann es sich keine Regierung in Ankara erlauben, Zypern »zu opfern«, ohne dafür den Beitritt als Preis zu erhalten.

Solange aber die Frage des türkischen Beitritts zwischen den EU-Mitgliedstaaten in dem Maße umstritten ist wie heute, wäre es illusorisch, von Ankara in der Zypernfrage größere Flexibilität zu erwarten. Ebensowenig kann erwartet werden, dass die griechisch-zyprische Regierung davon ablässt, die Beitrittsverhandlungen permanent als Hebel zu benutzen, um türkische Zugeständnisse in der Zypernfrage zu erwirken.

Die Wahrscheinlichkeit ist also groß, dass die Verhandlungen mit der Türkei über kurz oder lang in der Zypern-Sackgasse enden werden. Abzuwarten bleibt, wann sich die eine oder die andere oder gar beide Seiten zu dieser Erkenntnis durchringen und die Verhandlungen so lange aussetzen, bis das Zypernproblem geregelt ist.

Ohne eine solche Regelung würden zypernbedingte Krisen den Beitrittsprozess dauerhaft begleiten. Es wäre dann auch nicht damit zu rechnen, dass sich das politische Klima zwischen der Türkei und der EU grundlegend verbessert. Dies wiederum würde das Haupthindernis für einen türkischen Beitritt verstärken, das unabhängig von der Zypernfrage zu überwinden ist: die große Abneigung in der Mehrheit der EU-Bevölkerung und bei weiten Teilen der politischen Eliten, die Türkei überhaupt als europäischen Staat und damit als »beitrittswürdig« zu akzeptieren. Hätten diese identitätspolitischen Vorbehalte gegen einen türkischen Beitritt auf Dauer

Bestand, würde dies letztlich einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen massiv in Frage stellen.

Sollte sich nach dem Aussetzen der Verhandlungen im weiteren Verlauf herausstellen, dass die aus der faktischen Verknüpfung des Beitrittsprozesses mit der Zypernfrage resultierenden Probleme nicht in einer Weise gelöst werden können, die beide Seiten zufriedenstellt, sollten die Beitrittsverhandlungen endgültig abgebrochen werden. Die Zypernfrage hätte in diesem Fall als negativer Katalysator gewirkt. Und die EU müsste als eine der Folgen das Faktum eines dauerhaft geteilten Mitgliedstaates Zypern mit allen daraus sich ergebenden Konsequenzen akzeptieren.

An dieser Stelle wäre aber auch für die EU und die Türkei der Zeitpunkt gekommen, vorbehaltlos über einen alternativen Rahmen für ihre Beziehungen nachzudenken. Präfabrizierte Konzepte wie »privilegierte Partnerschaft« wären in diesem Stadium wenig zweckdienlich. Sinnvoller wäre, wenn beide Seiten im Zuge einer gründlichen und nüchternen Interessenabwägung notwendige und wünschbare Inhalte einer künftigen Beziehungen unter den grundlegend veränderten Rahmenbedingungen bestimmen würden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
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