

Kramer, Heinz

Research Report

Neue Hoffnung für Zypern?

SWP-Aktuell, No. 67/2008

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Kramer, Heinz (2008) : Neue Hoffnung für Zypern?, SWP-Aktuell, No. 67/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254785>

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.

Neue Hoffnung für Zypern?

Heinz Kramer

Am 3. September sollen unter der Ägide der Vereinten Nationen neue Verhandlungen zur Überwindung der Teilung Zyperns beginnen. Darauf haben sich die Präsidenten der beiden Seiten, Dimitris Christofias und Mehmet Ali Talat, am 25. Juli verständigt. Während der vorangegangenen Gespräche ließen sie den starken Willen erkennen, zu einer Lösung zu gelangen. Deutlich wurde allerdings auch, dass ihre Positionen in wesentlichen Fragen noch weit auseinander liegen. Hinzu kommt, dass die Zustimmung der Türkei – notwendige Bedingung für ein Abkommen – nicht sicher ist. Die EU wird bei der temporären Anpassung des Besitzstandes an eine Zypern-Regelung eine wichtige Aufgabe erfüllen müssen. Sie ist jedoch kein neutraler Dritter mehr, seit die Republik Zypern zu ihren Mitgliedstaaten zählt. Die UN werden ihre »guten Dienste« zu leisten haben, falls die Gespräche zum Stillstand kommen sollten. Der Ausgang der Verhandlungen ist jedenfalls völlig ungewiss – trotz aller optimistischen Töne von der Insel.

Das Fünkchen neuer Hoffnung für Zypern begann am 24. Februar 2008 zu glimmen. An diesem Tag wurde der Vorsitzende der Fortschrittspartei des werktätigen Volkes (AKEL), Dimitris Christofias, zum neuen Präsidenten der Republik Zypern gewählt. Damit endete die Ära seines Vorgängers Tassos Papadopoulos. Dieser war nicht nur für das Scheitern des Referendums über den Annan-Plan zur Wiedervereinigung der Insel am 24. April 2004 verantwortlich, sondern verhinderte auch danach alle Bemühungen um eine Lösung. Erst seine Abwahl machte den Weg für einen neuen Anlauf frei. Christofias hatte bereits im Wahlkampf angekündigt, sich für eine Wiederbelebung des Vereinigungsprozesses einzusetzen zu wollen.

Der neue Anlauf zu Verhandlungen

Das tat Christofias dann auch, und am 21. März kam es mit Hilfe der UN-Vertreter auf der Insel zu einem ersten Treffen mit Mehmet Ali Talat. Begünstigt wurde die Begegnung nicht zuletzt dadurch, dass die Politiker bereits in der Vergangenheit gute Beziehungen zueinander gepflegt hatten. Ihre Parteien repräsentieren in den jeweiligen Landesteilen die traditionelle zypri-sche Linke, die sich seit jeher für die Einheit der Insel eingesetzt hat.

Beide Präsidenten kamen überein, den seit 2004 auf Eis liegenden Vereinigungsprozess wieder zu beleben. Sie setzten eine Reihe von Arbeitsgruppen und technischen Komitees ein, in denen vorbereitende Gespräche für eventuelle spätere Verhand-

lungen geführt werden sollten. Beraten wollte man dabei auch über praktische Maßnahmen zur Erleichterung des Inselalltags. Ein erstes Ergebnis von großer symbolischer Bedeutung bestand darin, dass am 3. April im Zentrum der geteilten Hauptstadt Nikosia ein weiterer Übergang geöffnet wurde. Ferner einigten sich Talat und Christofias darauf, den neuen Prozess streng in zyprischer »ownership« zu halten. Die UN sollten, anders als beim Zustandekommen des Annan-Plans in den Jahren 2002 bis 2004, nur »gute Dienste« als Vermittler leisten, die endgültigen Texte aber nicht selbst formulieren.

Die Präsidenten trafen sich noch zweimal – am 23. Mai und 1. Juli –, um die Ergebnisse der vorbereitenden Gespräche zu bewerten und die Grundprinzipien einer Lösung festzulegen. Zwar kamen dabei jeweils gemeinsame Erklärungen zustande, doch ist zu bezweifeln, dass die beiden eine echte inhaltliche Übereinstimmung erzielt hatten.

Talat und Christofias verständigten sich darauf, dass das Ergebnis von Verhandlungen eine »bizonale, bikommunale Föderation mit politischer Gleichheit« sein solle, wie sie »in den einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrates definiert« sei. Weiter hieß es: »Diese Partnerschaft wird eine Bundesregierung mit einer einheitlichen internationalen Persönlichkeit haben sowie einen türkisch-zyprischen konstituierenden Staat und einen griechisch-zyprischen konstituierenden Staat, die einen gleichberechtigten Status haben werden.« Die Föderation solle über eine »einheitliche Souveränität« und eine »einheitliche Staatsbürgerschaft« verfügen. Allerdings müsse man in den Verhandlungen noch erörtern, wie diese Prinzipien im Detail umzusetzen seien.

Mit diesen Erklärungen brachte jede der beiden Seiten die von ihr bevorzugte Sprachregelung in die Verständigung ein. Die griechischen Zyprioten legen besonderen Wert auf das Föderationskonzept, durch das die bestehende Republik in einen Bundesstaat umgewandelt würde. Dieses Prinzip gilt seit 1977 als zwischen beiden

Seiten vereinbart und wird seitdem immer wieder in UN-Resolutionen erwähnt. Die Griechen verbinden damit die Idee einer starken Bundesebene und einer möglichst umfassenden Anwendung des *acquis communautaire* der EU. Die türkische Seite hingegen betont die politische Statusgleichheit der »konstituierenden Staaten« als Gründer der »neuen Partnerschaft« und verbindet damit eine weitgehende Selbstbestimmung des türkischen Föderationsstaates, bis hin zu einer eigenen Souveränität.

Dass griechische und türkische Zyprioten trotz dieser grundsätzlichen Differenzen überhaupt bereit sind, in Verhandlungen einzutreten, lässt zumindest den Schluss zu, dass auf beiden Seiten nach wie vor ein ernsthafter Wille zur Einigung besteht. Insofern ist vorsichtiger Optimismus durchaus berechtigt.

Die wesentlichen Streitpunkte

Bei den anhaltenden Kontroversen geht es im Kern um altbekannte Probleme: die Frage eines politisch gerechten Staatsaufbaus, die innere und äußere Sicherheit (einschließlich möglicher externer Sicherheitsgarantien), die Aufteilung des Territoriums zwischen den Volksgruppen, Restitution oder Kompensation zur Bereinigung des griechischen und türkischen Eigentumsverlustes, zu dem es im Zuge der türkischen Invasion von 1974 kam, die Frage nach Verbleib oder Rückkehr der nach 1974 aus der Türkei eingewanderten »Siedler«. Zudem streiten beide Seiten darüber, ob und in welchem Maße der 2004 gescheiterte Annan-Plan bei den neuen Verhandlungen eine Rolle spielen soll.

Staatsaufbau

Die von den beiden Seiten jeweils vertretenen Grundlinien sind nicht ohne weitergehende Implikationen. So kann man aus dem griechisch-zyprischen Ansatz, die existierende Republik Zypern in veränderter Form fortbestehen zu lassen, mit einer

gewissen Logik auch die Forderung nach Weiterexistenz des internationalen Vertragspaketes von 1960 ableiten, mit dem diese Republik geschaffen wurde. Einschließen würde das allerdings auch die Fortdauer des dort niedergelegten Garantienmachtstatus der Türkei für die Republik Zypern.

Andererseits wirft der türkisch-zyprische Ansatz einer staatlichen Neugründung, einer »neuen Partnerschaft« der beiden »konstituierenden Staaten«, die Frage auf, ob damit auch die Notwendigkeit einer neuen EU-Beitrittsakte verbunden wäre. Die jetzige Beitrittsakte geht jedenfalls explizit vom Beitritt der ganzen Insel in Gestalt der existierenden Republik Zypern aus, wobei die faktische Teilung des Territoriums allerdings die Anwendung des Besitzstandes im Norden verhindert.

Die türkische Vorstellung einer »Neugründung« ist mit dieser Situation praktisch nicht zu vereinbaren, ohne erhebliche Probleme aufzuwerfen. Das gilt insbesondere, seit am 1. Januar 2008 auf Zypern der Euro als Währung eingeführt wurde. Trotz »neuer Partnerschaft« könnte es also höchstens darum gehen, den jetzigen Zustand so zu verändern, dass die Frage der EU-Mitgliedschaft Zyperns unberührt bleibt.

Diese Überlegungen zeigen bereits, dass es kaum zu einer Lösung beiträgt, allzu intensiv an den Begriffen herumzuinterpretieren, die beide Seiten für die jeweils erwünschte Staatskonstruktion verwenden. Entscheidend ist letztlich, wie die Machtverteilung auf der Föderationsebene und im Verhältnis zu den Föderationsstaaten im Einzelnen geregelt wird, damit der Grundsatz der politischen Gleichheit für beide Parteien annehmbar wird.

Sicherheit

Ähnlich kontrovers sind die Vorstellungen, wenn es um die Sicherheit eines vereinigten Zypern geht. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob die türkischen Truppen auf der Insel verbleiben sollen. Für die griechischen Zyprioten stellen sie ein Sicherheits-

risiko dar, für die türkischen Zyprioten einen Sicherheitsgaranten.

Klar ist, dass der türkische Bevölkerungsteil angesichts der gegebenen Mehrheitsverhältnisse auf der Anwesenheit eines beträchtlichen türkischen Truppenkontingents im Norden bestehen wird, bis eine Zypern-Regelung ihre Bewährungsprobe im politischen Alltag bestanden hat. Ebenso klar ist, dass die griechischen Zyprioten einer Vereinbarung nur dann zustimmen werden, wenn diese in näherer Zukunft zu einem vollständigen Abzug der türkischen Truppen führt. Eine praktikable Lösung könnte darin bestehen, den Truppenabzug an den Nachweis zu binden, dass im Zuge der Umsetzung einer Zypern-Regelung politische Stabilität und eine gewisse Normalisierung zwischen den Volksgruppen eingetreten sind. Konkret erbringen ließe sich dieser Nachweis etwa durch eine reibungslose Arbeit der Bundesorgane über einen längeren Zeitraum oder zwei demokratisch verlaufende Wahlperioden in den Föderativstaaten wie auf Bundesebene.

Für übergreifende Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit sollte eine »Bundespolizei« eingerichtet werden. Sie hätte den Grundsatz der Gleichheit der Volksgruppen widerzuspiegeln. Daneben muss es in den Föderationsstaaten jeweils lokale Polizeikräfte mit klar bestimmten Aufgaben und Zusammenarbeitsregeln geben.

Garantiemächte

Die Sicherheitsfrage ist eng verknüpft mit dem Problem der Garantiemächte. Existenz und Integrität der Republik Zypern werden seit ihrer Gründung im Jahr 1960 durch Großbritannien, Griechenland und die Türkei garantiert. Diese Rolle ist in einem internationalen Vertrag festgeschrieben, der zu den Gründungsdokumenten der Republik gehört.

Im historischen Rückblick ist festzuhalten, dass die drei Staaten ihrer Aufgabe nicht gerecht geworden sind. Sie konnten nicht verhindern, dass die an der Gleichheit beider Volksgruppen orientierte

Verfassung von 1960 durch Änderungen, die Staatspräsident Erzbischof Makarios 1963/64 durchsetzte, faktisch unwirksam wurde. Dies leitete letztlich den Prozess der Teilung ein. Ebenso machtlos waren Griechenland und Großbritannien, als die Türkei 1974 ihre Garantiemachtrolle als Vorwand für die Besetzung des Nordens und die anschließende Teilung der Insel nutzte. Vor diesem Hintergrund und angesichts der regionalen und europäischen Bedingungen von heute spricht einiges dafür, den bisherigen Status der drei Länder aufzuheben, sollten die genannten Sicherheitsfragen zur beiderseitigen Zufriedenheit geregelt worden sein.

Dagegen bestehen allerdings erhebliche Widerstände seitens der Türkei. Für sie würde dieser Schritt einen statusbezogenen Machtverlust, aber mehr noch eine Beeinträchtigung ihrer sicherheitspolitischen Interessen in der Region bedeuten. In dem Maße, wie die Perspektive einer Energiedrehscheibe in der Südtürkei an Realität gewinnt, erhält die Kontrolle über die regionalen Wasserwege zusätzliches sicherheitspolitisches Gewicht. In diesem Kontext spielt Zypern eine wichtige Rolle. Hier dürfte – neben Statusfragen und der Sorge um die physische Sicherheit der türkischen Zypriern – denn auch der Kern von Ankaras Interesse an einem dauerhaften Einfluss auf der Insel liegen.

Die Patentlösung dieses Problems wäre ein EU-Beitritt der Türkei. Da dieser jedoch, sollte es überhaupt dazu kommen, zeitlich noch in weiter Ferne liegt, muss auch hier ein Kompromiss gefunden werden, der die türkische Zustimmung zu einer zwischen den Volksgruppen vereinbarten Regelung ermöglicht.

Territorium – Eigentum – Siedler

Die miteinander zusammenhängenden Problemkreise des Zypern-Konflikts werfen schwierige Einzelfragen auf. Die Prinzipien, nach denen sie zu regeln sind, dürften allerdings seit dem Annan-Plan von 2004 klar sein.

Die türkischen Zypriern werden Teile des 1974 von den türkischen Truppen besetzten Gebietes zurückgeben müssen, d.h. der türkisch-zyprische Föderationsstaat wird kleiner sein als die heutige Türkische Republik Nordzypern (TRNZ). Dabei wird man auch klären müssen, wohin jene türkischen Zypriern umgesiedelt werden, die nicht im neuen griechischen Föderationsstaat bleiben wollen oder können.

Eine Lösung der Eigentumsfrage für die 1974 vertriebenen Familien wird in einer Mischung aus Restitution und Entschädigung zu finden sein. Dabei muss man zum einen die ursprünglichen Eigentumsverhältnisse berücksichtigen, zum anderen aber auch die in der Zwischenzeit entstandenen Realitäten in Rechnung stellen. Zusätzliche Probleme könnten dadurch auftreten, dass während der letzten fünf Jahre im Norden zahlreiche Feriensiedlungen auf Grundstücken entstanden sind, bei denen es sich um ursprünglich griechisch-zyprisches Eigentum handelt. Es dürfte nahezu unmöglich sein, die Neueigentümer – in der Mehrzahl Briten und andere EU-Bürger – einfach zu enteignen, um die griechisch-zyprischen Ansprüche zu befriedigen. Zu klären ist also, wer für die nötigen Entschädigungen aufkommen soll. Angesichts der nicht unerheblichen Summen, um die es hier geht, wäre ein mit UN- und EU-Unterstützung zu verwirklichendes »internationalisiertes« Finanzierungsmodell zu erwägen, wie es schon im Annan-Plan vorgedacht war.

Ähnliche Probleme dürfte die Rücksiedlung der nach 1974 aus der Türkei in den Norden zugezogenen Personen aufwerfen. Die griechisch-zyprische Forderung nach einer totalen Rücksiedlung mag unrealistisch sein – gleichwohl wird es eine beträchtliche Zahl von Heimkehrern geben, für die in der Türkei eine neue Bleibe geschaffen werden muss. Gleichzeitig benötigen diese Personen eine Perspektive für die Sicherung ihres Lebensunterhalts. Auch hierfür wird ein mit angemessenen Mitteln ausgestatteter Fonds zur Starthilfe einzurichten sein.

Annan-Plan redivivus?

Bei all diesen Problemen dürften sich die Spielräume für einen politischen Kompromiss nicht wesentlich von denen unterscheiden, die es bereits im Frühjahr 2004 während der Verhandlungen über den Annan-Plan gegeben hat. Entsprechend realitätsfremd wirkt daher der immer wieder aufflackernde Streit darüber, ob der Plan die Grundlage für eine neue Lösung sein kann und soll. Diese Kontroverse ist in erster Linie ein Phänomen »symbolischer Politik«: Für die türkischen Zypriern wird eine Regelung leichter annehmbar, wenn sich der Eindruck erwecken lässt, es handle sich dabei um eine bloße Modifizierung des Annan-Plans, während die griechischen Zypriern eine Übereinkunft eher dann akzeptieren dürften, wenn von ihr gesagt wird, sie habe mit dem Annan-Plan so gut wie gar nichts mehr zu tun.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Wie die bisherigen Überlegungen zeigen, lässt sich das Zypern-Problem ohne Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft nicht lösen. Gefordert sind hier vor allem die UN und die EU. Die Vereinten Nationen werden sich künftig wieder auf die Rolle des Vermittlers und »facilitators« konzentrieren – anders als während der Verhandlungen über den Annan-Plan, wo sie am Ende eine eigenständige Rolle ausübten. Zum neuen Sonderberater für Zypern hat UN-Generalsekretär Ban Ki Moon den ehemaligen australischen Außenminister Alexander Downer ernannt. Dieser dürfte nun in erster Linie versuchen, aus dem großen Arsenal an punktuellen Lösungsvorschlägen, das sich in den vergangenen Jahrzehnten angehäuft hat, jene Rezepte zu reaktivieren, mit denen sich ein eventueller Stillstand der Verhandlungen am ehesten überwinden ließe.

Vor allem aber wird die UN dafür sorgen müssen, dass ein von den zyprischen Konfliktparteien erzielt Abkommen international abgesichert und seine Umsetzung

garantiert wird. Diese Aufgabe ist umso wichtiger, als man kaum erwarten darf, dass im Laufe der Verhandlungen das Misstrauen zwischen den beiden Volksgruppen verschwinden wird. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass jede Seite mit einiger Sicherheit davon ausgehen kann, dass die vereinbarten Schritte vom jeweiligen Gegenüber auch korrekt umgesetzt werden. Erreichen ließe sich das über ein vom UN-Sicherheitsrat international abgesichertes Monitoring.

Einen Teil dieser Aufgabe wird auch die EU zu übernehmen haben. Sie ist gefordert, im Zuge der Verhandlungen – durch Beratung der Parteien oder durch eigene Initiativen – einen auf die besonderen Verhältnisse Zyperns zugeschnittenen »temporären *acquis communautaire*« zu entwickeln und zu garantieren.

Der Wunsch der griechischen Zypriern, die Grundfreiheiten der EU möglichst rasch und möglichst vollständig auf der ganzen Insel anzuwenden, wird sich nicht durchsetzen lassen. Zu Recht sieht die türkisch-zyprische Seite darin einen Versuch der griechischen Inselbewohner, ihre demographische und wirtschaftliche Überlegenheit mit Hilfe des EU-Rechts in der Alltagswirklichkeit zum Tragen zu bringen – zu Ungunsten der Türken. Insbesondere bei der Niederlassungsfreiheit und beim Eigentumserwerb wird es zu abweichenden Regelungen kommen müssen. Solche Abweichungen vom Besitzstand waren bereits im Annan-Plan vorgesehen, so dass es hier Orientierungslinien für die EU gibt. Neue Komplikationen drohen jedoch insofern, als die griechischen Zypriern nunmehr gleichberechtigt am EU-internen Entscheidungsprozess beteiligt sind und versucht sein könnten, dies zu ihren Gunsten auszunutzen.

Generell hat sich bei Verhandlungen um die Zukunft der Insel die Rolle der EU verändert, seit die Republik Zypern zu ihren Mitgliedern gehört. Konnte die EU im Kontext der Annan-Plan-Verhandlungen noch als »neutraler Dritter« auftreten, so ist sie nun zumindest in den Augen der türki-

schen Seite »Partei«. Schließlich haben griechisch-zyprische Politiker die Ablehnung des Annan-Plans seinerzeit auch damit begründet, dass ihre Position dem Norden gegenüber durch den bevorstehenden EU-Beitritt gestärkt würde – als Mitglied der Europäischen Union hätte die Republik Zypern die Chance, bei einer späteren Regelung mehr von den eigenen Vorstellungen zu verwirklichen als im Annan-Plan vorgesehen.

Diese »Hypothek« macht es für die EU nicht leicht, in den neuen Verhandlungen eine unbefangene Haltung einzunehmen. Umso wichtiger ist es, dass die Mitgliedsstaaten und die Kommission sich um eine möglichst geschlossene Position bemühen, die auf der Insel die Chancen für eine Kompromissfindung erhöht.

Die griechisch-zyprische Seite könnte hier unterstützend wirken, wenn sie ihren Widerstand gegen die Zusammenarbeit zwischen TRNZ und EU bei der Vorbereitung des Nordens auf die Übernahme des Besitzstandes in eher technischen Fragen (wie Rechts- und Verwaltungsanpassung, Standards und Normen) aufgäbe. Erkennbare Fortschritte in diesen Bereichen wären dem Image der EU im Norden insgesamt förderlich. Dieses leidet vor allem darunter, dass bisher weder die im April 2004 zugesagte Finanzhilfe über insgesamt 259 Millionen Euro noch der damals ebenfalls in Aussicht gestellte Direkthandel zwischen der TRNZ und EU-Staaten richtig in Gang gekommen ist.

Der »Faktor Türkei«

Auch in anderer Hinsicht spielt die EU beim erneuten Bemühen um eine Zypern-Regelung eine wichtige Rolle: durch ihren Einfluss auf die Haltung Ankaras. Die Zypern-Frage ist direkt mit den türkischen Beitrittsverhandlungen verknüpft. Schließlich hat die EU acht Kapitel dieser Verhandlungen so lange auf Eis gelegt, bis die Türkei bereit ist, ihre Häfen und Flughäfen für Schiffe und Flugzeuge aus der Republik Zypern zu öffnen, die sie bislang nicht an-

erkennt. Eine Regelung der Zypern-Frage würde also ein Problem der Beitrittsverhandlungen zwischen Türkei und EU beseitigen.

Die Verbindung von Beitrittsverfahren und Zypern-Frage ist allerdings noch weit aus subtiler. Im Frühjahr 2004 setzte sich die AKP-Regierung von Ministerpräsident Erdoğan aktiv für den Annan-Plan ein, weil ihr dies den Weg zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erleichterte. Heute ist die Situation anders – in der EU ist der Widerstand gegen eine Mitgliedschaft der Türkei deutlich gewachsen. Ankara kann nicht mehr damit rechnen, dass Zugeständnisse in der Zypern-Frage automatisch zu Vorteilen im Beitrittsprozess führen.

Dies wiederum dürfte die Bereitschaft Ankaras und der türkischen Öffentlichkeit mindern, sich in Sachen Zypern entgegenkommend zu verhalten. Alle Äußerungen führender türkischer Politiker in den letzten Monaten bestätigen: Die Türkei ist wieder zu ihren restriktiven Grundpositionen der Vergangenheit zurückgekehrt. Das gilt sowohl für die Absicht, den Garantiemacht-Status uneingeschränkt aufrechtzuerhalten, als auch für die Betonung einer modifizierten Zwei-Staaten-Theorie für Zypern. Aus ihr ergibt sich die Forderung nach möglichst großer Eigenständigkeit des nördlichen Föderationsstaates, der in türkischen Stellungnahmen stets als »konstituierender« oder »Gründungsstaat« bezeichnet wird.

Hinzu kommt, dass die Regierung Erdoğan weiterhin mit entschiedenem Widerstand aus national-kemalistischen Kreisen rechnen muss – auch nachdem das Verfassungsgericht ein Verbot der AKP abgelehnt hat. Die Regierung dürfte sich sehr genau überlegen, ob und wie weit sie in der Zypern-Frage den nationalistischen Grundkonsens der türkischen Öffentlichkeit außer Acht lassen kann. Ihr Spielraum für ein Entgegenkommen in Sachen Zypern wird also auch durch innenpolitische Erwägungen begrenzt.

Die türkischen Positionen lassen den Wunsch erkennen, nach einer möglichen

Zypern-Regelung weiterhin Sonderbeziehungen zum türkisch-zyprischen Föderationsstaat unterhalten zu können, die nicht der Kontrolle der Bundesebene unterliegen. Denn mit einem Übereinkommen würde sich die EU-Außengrenze auch faktisch an die Nordküste Zyperns verschieben, womit der bisherige privilegierte Zugang der Türkei zum Inselnorden wegfiel. Die Handelsbeziehungen würden zwar von den relativ »freien« Regelungen der Zollunion zwischen der EU und der Türkei bestimmt, doch käme es etwa im Bereich der Niederlassungsfreiheit aufgrund des dann geltenden EU-Rechts zu Einschränkungen.

Generell würde Nordzypern für die Türkei in viel stärkerem Maße zum »Ausland« werden. Dass dann auch die bisherige beträchtliche Subventionierung des TRNZ-Haushalts durch die Türkei wegfiel, dürfte Ankara als Kompensation für den Verlust des ja auch in politischer Hinsicht privilegierten Zustands kaum ausreichen. Dies gälte umso mehr, wenn die Türkei davon ausgehen müsste, dass der Graben zwischen »Mutterland« und Inselnorden im Laufe der Zeit noch tiefer würde, weil ein türkischer EU-Beitritt nicht zu realisieren wäre.

Gleichzeitig ist unklar, welche Rückwirkungen eine retardierende türkische Haltung auf die Verhandlungslinie der türkischen Zypriern hätte. Bisher jedenfalls hat Mehmet Ali Talat einen engen Schulterschluss mit Ankara gesucht. Es ist eine offene Frage, ob er zu einer eigenständigeren Verhandlungsführung in kritischen Punkten bereit wäre, wenn er damit ein Zerwürfnis im Verhältnis zur Türkei riskieren würde.

Innenpolitik und öffentliche Meinung

Talats Vorgehen wird nicht zuletzt davon abhängen, wie sich während der Verhandlungen die öffentliche Meinung und damit das innenpolitische Kräftespiel in den beiden Staaten auf Zypern entwickelt. Generell sind von den griechischen Zypriern größere

Widerstände gegen Konzessionen zu erwarten als von türkisch-zyprischer Seite.

Im Norden findet Talat derzeit noch immer breite Unterstützung für seinen Verhandlungs- und Verständigungskurs. Außerdem hat der gescheiterte Annan-Plan ja bereits bestimmte türkisch-zyprische Zugeständnisse enthalten. Offen ist, in welchem Maße die Bevölkerung zu weitergehenden Kompromissen bereit ist, die für eine Einigung mit dem Süden wohl unabdingbar sind.

Christofias dagegen muss mit einer öffentlichen Meinung umgehen, die sich dagegen sträubt, dass bei Gründung eines Bundesstaates eine echte »Partnerschaft« zwischen gleichberechtigten Gruppen zu akzeptieren wäre. Stattdessen hofft man auf griechisch-zyprischer Seite noch immer darauf, mit Hilfe der EU die eigenen Maximalforderungen durchsetzen zu können. Diese Einstellung findet sich in weiten Teilen des politischen Spektrums und wird auch von der orthodoxen Kirchenführung vertreten.

Generell sind die griechischen Zypriern stärker einem Nullsummen-Denken verhaftet, nach dem die eine Seite in dem Maße verliert, in dem die andere gewinnt. Türkische Zypriern können Zugeständnisse noch immer als notwendigen Preis für die Erlangung der endgültigen Mitgliedschaft in der EU betrachten. Was dagegen griechische Zypriern zu Konzessionen bewegen könnte, ist allenfalls die Aussicht, dass sich bei einem erneuten Scheitern der Verhandlungen die Teilung der Insel auf Dauer verfestigen würde – eine Perspektive, die angesichts der schwindenden türkischen EU-Beitrittsaussichten nicht ganz unrealistisch erscheint. Dann würde sich nämlich auch die (heimliche) Hoffnung zerschlagen, man könne Ankara im »Endspiel« der Beitrittsverhandlungen eine für die griechische Seite günstige Zypern-Lösung abpressen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

Fazit

- ▶ Der glaubwürdig erklärte Wille beider Seiten, erfolgsorientiert zu verhandeln, ist Indiz für eine spürbare Klimaverbesserung in den Beziehungen zwischen den politischen Führungen der griechischen und türkischen Zypern.
- ▶ Wenn es um die Interpretation der Grundformel »eine bizonale, bikommunale Föderation« geht, bleiben die bisherigen Erklärungen jedoch den bekannten, nur schwer miteinander in Einklang zu bringenden Positionen verhaftet.
- ▶ Die für eine Lösung notwendigen Kompromisse verlangen von den türkischen Zypern größere Zugeständnisse, als diese im Rahmen des gescheiterten Annan-Plans gemacht haben. Die griechischen Zypern hingegen müssen dazu gebracht werden, überhaupt einer Kompromisslösung zuzustimmen, die von der politischen Gleichwertigkeit der türkisch-zyprischen Seite ausgeht.
- ▶ In den kommenden Verhandlungen werden die Spielräume für Kompromisse im Wesentlichen jenen entsprechen, die bereits im Frühjahr 2004 beim Ringen um den Annan-Plan abgesteckt wurden. Das Ergebnis der neuen Verhandlungen wird sich deshalb in vielen Punkten – auch in Details – an den im Annan-Plan fixierten Regelungen orientieren.
- ▶ Eine Lösung wird nur dann zu erreichen sein, wenn alle Fragen einvernehmlich zwischen den beiden zyprischen Seiten geklärt werden. Ein von »außen« vorgelegtes Ergebnis wird es dieses Mal nicht geben. Damit beschränken sich die »guten Dienste« des UN-Sonderberaters im äußersten Fall auf eine Vermittlungstätigkeit, bei der er auch eigene Kompromissvorschläge unterbreiten kann.
- ▶ Die EU kann nach dem Beitritt Zyperns im Jahr 2004 nicht mehr als »neutraler Dritter« auftreten. Ihre Hauptaufgabe wird darin bestehen, Kompromisse der Verhandlungspartner in EU-relevanten Fragen durch temporäre Anpassungen des Besitzstandes abzusichern. Darüber hinaus sollte die EU finanzielle Hilfe bei der Bewältigung der mit einer Lösung verbundenen Kosten leisten.
- ▶ Der anhaltende innenpolitische Kampf, der in der Türkei zwischen National-Kemalisten und AKP-Anhängern um die »kulturelle Hegemonie« geführt wird, beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der türkischen Regierung empfindlich. Hinzu kommt, dass Ankara sich von einer nachgiebigen Haltung in der Zypern-Frage keine entscheidenden Vorteile für seinen EU-Beitrittsprozess mehr erhoffen kann. Es bedarf daher eines besonderen politischen Einsatzes der internationalen Gemeinschaft, um die Türkei im Fall einer sich abzeichnenden Lösung zu den notwendigen Zugeständnissen zu bewegen.
- ▶ Angesichts dieser komplexen, mit zahlreichen Problemen behafteten Lage ist es unwahrscheinlich, dass die Verhandlungen – wie von Mehmet Ali Talat erhofft – bis zum Ende des Jahres 2008 abgeschlossen werden können. Je länger sie sich allerdings hinziehen, desto geringer werden ihre Erfolgsaussichten.