

Jürgen Reuter

# Zypern, Vereinte Nationen und Europäische Union

**Bemühungen zur Lösung des Zypernkonflikts  
und Probleme des EU-Beitritts der geteilten  
Mittelmeerinsel**

■ **Das Zypernproblem:  
Unterschiedliche Konflikt-  
perzeptionen und Lösungs-  
ansätze beider Volksgruppen**

Schwierigkeiten, die sich vor und nach der Gründung der unabhängigen Republik Zypern im Jahre 1960 aus dem Versuch ergaben, sowohl dem Prinzip der „Gleichheit der Volksgruppen“ (griechische und türkische Zyprioten) als auch dem Grundsatz demokratischer Mehrheitsentscheidung Geltung zu verschaffen, prägen bis heute die politischen Einstellungen auf Zypern. Hinzu kommt die Erfahrung, untrennbarer Bestandteil eines weiter gefassten Konfliktes beider „Mutterländer“ (Griechenland und Türkei) zu sein. Die Erlebnisse des Bürgerkrieges, des Anschlussversuches an Griechenland und der türkischen Invasion von 1974 mit der bis heute andauernden Besetzung eines Teiles der Insel haben Perzeption und Konfliktdefinition auf beiden Seiten der Demarkationslinie geformt. Seit der Teilung in den siebziger Jahren gibt es keinen nennenswerten Fortschritt hinsichtlich einer Lösung des Zypernproblems. In vielen Entschlüssen der UNO, des Europäischen Parlaments, des Europarats und anderer Organisationen wird der Status quo immer wieder als unhaltbar bezeichnet und eine Revidierung der Spaltung durch die Zyperntürken sowie der Abzug der türkischen Armee gefordert. Seit 1977 verhandeln die Führer beider Volksgruppen unter der Ägide der Vereinten Nationen erfolglos über eine Beilegung des Konflikts.

**Zypern möchte lieber heute als morgen der Europäischen Union beitreten, aber die nunmehr seit über einem Vierteljahrhundert andauernde Teilung der Insel in einen griechischen und einen türkischen Teil stellt ein ernstzunehmendes Hindernis auf diesem Weg dar. Die Uno bemüht sich wie bereits in der Vergangenheit auch gegenwärtig darum, in Gesprächen mit den beteiligten Parteien eine Lösung für den Zypernkonflikt zu finden. Die Zeit wird knapp, wenn man noch eine Lösung vor dem Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen mit Zypern finden will.**

1) Vgl. Hansjörg Brey, „Zypern: Der heikelste Konflikt im Mittelmeerraum“, [www.fsk.ethz.ch/publ/zueric/her/zu\\_54/zu54\\_Brey.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/zueric/her/zu_54/zu54_Brey.htm) und die ausführliche Darstellung zum Zypernproblem von Pavlos Tsermias, *Istoria tis Kypriakis Dimokratias*, Athen (Libro) 2001.

Grundlage aller bisherigen Lösungsvorschläge der UNO ist die Idee einer bizonalen und bikommunalen Föderation mit ungeteilter Souveränität, einheitlicher Rechtspersönlichkeit und Staatsbürgerschaft.<sup>1)</sup>

Die Vorstellungen der beiden Volksgruppen über eine künftige Regelung liegen inzwischen weit auseinander:

Die griechisch-zypriotische Seite bevorzugt – entsprechend den UNO-Vorstellungen – die Errichtung eines Bundesstaates mit möglichst umfassenden Kompetenzen für die Zentralregierung. Ferner sollen die türkische Armee und die anatolischen Siedler den Nordteil der Insel verlassen. Zudem bestehen die Zyperngriechen auf der Revision des bestehenden Garantiemacht-Status der Türkei gegenüber Zypern. Weitere Forderungen sind die Sicherstellung des Niederlassungsrechts, des freien Eigentumserwerbs und des Freizügigkeitsrechts auf der gesamten Insel („drei Freiheiten“) sowie Konzessionen in der Territorialfrage. Die Garantie des Niederlassungsrechts und des freien Eigentumserwerbs betrifft vor allem das Recht der Vertriebenen, in ihre Häuser zurückzukehren.

Die türkisch-zypriotische Seite favorisiert dagegen den losen Bund zweier überwiegend selbstständiger Verwaltungsgebiete im Sinne einer Konföderation auf der Basis absoluter politischer wie juristischer Gleichberechtigung beider Volksgruppen. Auf Zypern gebe es zwei grundlegend verschiedene Volksgruppen, auf die Begriffe wie „Minderheit“ oder „Mehrheit“ nicht anwendbar seien. Mit der Gründung der „Türkischen Republik Nordzypern“ wurde dieser Anspruch im Jahre 1983 klar manifestiert. Die Präsenz der türkischen Armee betrachtet man als unerlässlich, und bei einer Verwirklichung der von den griechischen Zyprioten geforderten „drei Freiheiten“ befürchten die Zyperntürken, zu einer ökonomisch benachteiligten Minderheit im eigenen Land zu werden, da die Griechen auf Zypern als reicher gelten und große Landkäufe tätigen könnten. In der Territorialfrage scheint am ehesten ein Kompromiss möglich, strittig ist freilich der Umfang der Rückgabe durch die Zyperntürken. Ein loser Staatenbund mit geographischer Trennung der Bevölkerungsgruppen, in dem die Zentralregierung vorwiegend auf Koordinierungsaufgaben beschränkt

wäre, entspräche den türkisch-zypriotischen Vorstellungen wohl am ehesten. Der Staatenbund ist kein Staat und lässt die Souveränität der Mitgliedstaaten unberührt.

### ■ Lösungsmodelle und Vereinbarungen 1977 bis 1997

Verschiedene internationale Akteure sind seit langem mit dem Problem befasst und haben eigene Vermittler berufen: UNO, EU (Ständige Vertretung auf Zypern, Kommission und Ratspräsidentschaft), USA, Großbritannien (sowohl als Garantmacht wie im ersten Halbjahr 1998 im Amt der EU-Ratspräsidentschaft), Russland und Deutschland sind durch einen oder mehrere Vertreter mit beiden Seiten im Gespräch und auf der Suche nach Lösungen. Eine Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten findet nur sehr begrenzt statt.

An Lösungsvorschlägen für das Zypernproblem mangelt es nicht. Entsprechend der oben erwähnten unterschiedlichen Konfliktperzeptionen kreisen diese um folgende jeweils unterschiedlich beantwortete Fragen:

1. Wie ausgedehnt soll der Amtsbereich einer künftigen Zentralregierung sein? Welche Machtbefugnisse darf sie haben? Soll der Staat Zypern eine Föderation mit starker Zentralregierung (griechisch-zypriotische Position) oder aber eine nur lose Konföderation (aktuelle türkisch-zypriotische Position) sein?
2. In welchem Ausmaß sollen auf der Insel die „drei Freiheiten“ (Freiheit der ungehinderten Bewegung, der Niederlassung und des Erwerbs von Besitztümern) gewährt werden? Die Zyperntürken fordern eine rigide Beschränkung dieser Freiheitsrechte.
3. Welche Größe soll das Territorium der Zyperngriechen haben? Seit dem Einmarsch türkischer Truppen im Jahre 1974 kontrolliert die türkische Seite etwa 37 Prozent des zypriotischen Territoriums bei einem Bevölkerungsanteil von nur 18,8 Prozent (türkischer Zyprioten zum Zeitpunkt der Invasion). Ferner ist zu fragen: Werden Famagusta, dessen Vorstadt Varosha und Morphou dem griechischen Teil zugeschlagen?

4. Wie wird die Forderung nach dem Abzug der auf der Insel stationierten fremden Truppen, vor allem der türkischen Armee (erinnert sei auch an den nicht unbedeutenden Teil griechischen Militärs auf der Insel) beantwortet?
5. Wie viele Flüchtlinge werden auf ihre Besitztümer zurückkehren können? Wird eine künftige Lösung die Entschädigung der Vertriebenen oder aber die individuelle Rückkehr ermöglichen?
6. Schließlich stellt sich das überaus schwierige Thema der auf Nordzypern mittlerweile in der zweiten und dritten Generation ansässigen anatolischen Siedler. Werden beide Seiten hier zu einer Einigung gelangen können?

Nach einer Zusammenfassung der bisher (hauptsächlich unter UNO-Vermittlung) unterbreiteten Lösungsvorschläge und Vereinbarungen der Jahre 1977 bis 1997 sollen anschließend die aktuellen Bemühungen der Vereinten Nationen während der jüngsten Gesprächsrunden (Dezember 1999 bis November 2000) vorgestellt und abschließend die Problematik des anvisierten EU-Beitritts Zyprens analysiert werden.<sup>2)</sup>

2) Genauer gesagt: Gegenstand der Erörterung soll sein, was von den vertraulichen Gesprächsrunden veröffentlicht worden ist, bzw. was dem Autor zugänglich wurde.

3) Vier-Punkte-Vereinbarung zwischen Denktasch und Makarios vom 12. Februar 1977, abgedruckt in: Paris Varvarousis, *Deutschland und die Zypernfrage, Die UN- und EU-Vermittlung, Eine Dokumentation 1954-1994*, München 1995, S. 249.

### *Vereinbarungen von 1977 und 1979*

Bereits im Jahre 1977 hatten sich Rauf Denktasch als Vertreter der Zyperntürken und Staatspräsident Makarios bei einem Treffen unter der Schirmherrschaft von UNO-Generalsekretär Waldheim auf Richtlinien für eine künftige Lösung geeinigt. Nahezu alle späteren Vorschläge basieren auf diesen Grundsätzen. Vorgesehen war die Bildung einer aus beiden Volksgruppen bestehenden Föderation („bikommunale Bundesrepublik“) in der jede Gruppe über ein eigenes Territorium verfügen und die Zentralregierung die staatliche Einheit garantieren sollte. Grundsätzliche Fragen wie Bewegungsfreiheit, freie Wahl des Wohnsitzes, Recht auf Eigentum (Vertriebene) sollten später auf der Basis eines solchen föderativen Systems weiterdiskutiert werden.<sup>3)</sup> Ein Zehn-Punkte-Abkommen aus dem Jahre 1979 (vereinbart zwischen Denktasch und Makarios' Nachfolger Kyprianou) rekuriert auf die Vereinbarung von 1977 und befürwortet weitere vertrauensbildende Maßnahmen. Als anzustrebende Ziele werden zudem die Entmilitarisierung der Insel sowie die „Sicherung von Unabhän-

gigkeit, Souveränität, territorialer Integrität und Blockfreiheit der Republik gegen Versuche der Einverleibung in einen anderen Staat bzw. der Sezession eines Teiles der Insel“ formuliert. Die Volksgruppen-Gespräche sollten „in dauerhafter und regelmäßiger Weise“ auf der Grundlage der Vereinbarung von 1977 und der UNO-Resolutionen fortgeführt werden.<sup>4)</sup>

*Vorschläge von UNO-Generalsekretär de Cuellar und Gespräche Denktasch-Kyprianou (1983/84)*

UNO-Generalsekretär Perez de Cuellar legte 1983 zwei Lösungsmodelle als Diskussionsgrundlage vor. Im ersten Modell ist eine territoriale Aufteilung im Verhältnis 77 Prozent für „Griechisch-Zypern“ (Süden) und 23 Prozent für „Türkisch-Zypern“ (Norden) vorgeschlagen. In der Zentralregierung (Bundesexekutivrat) sollte der Süden mit 60 Prozent, der Norden mit 40 Prozent vertreten sein und der gewählte Führer der griechischen Zyprioten als Präsident Zyperns amtieren. In der Funktion des stellvertretenden Staatspräsidenten war ein türkischer Zypriote vorgesehen. Im Unterhaus (Parlament) sollten die Volksgruppen entsprechend ihrer zahlenmäßigen Stärke, im Oberhaus (Bundesrat) hingegen paritätisch vertreten sein. Im zweiten Modell de Cuellars war sowohl die Territoriaaufteilung als auch die Mandatsverteilung bei der Zentralregierung im Verhältnis 7:3 vorgesehen. Im Oberhaus sollten beide Bundesländer ebenfalls paritätisch vertreten sein. In den Ämtern des Staatspräsidenten und des Regierungschefs sollten sich die gewählten Führer beider Volksgruppen jeweils ablösen. Umrahmt wurden die Vorschläge mit Anregungen zur Schaffung vertrauensbildender Maßnahmen: So oblag der griechischen Seite einstweilen der Verzicht, internationale Gremien in die Lösung der Zypern-Frage einzubeziehen und die Wirtschaftsblockade gegenüber dem Norden zu beenden. Die Pläne sahen zudem vor, den Flughafen von Nikosia unter UNO-Kontrolle wieder zu eröffnen und etwa 18.000 Griechen die Rückkehr nach Varosha zu gestatten.<sup>5)</sup>

Trotz der einseitigen Ausrufung der „Türkischen Republik Nordzypern“, am 15.11.1983 gingen die Volksgruppengespräche weiter und im Dezember 1984 konnten sich Denktasch und Kyprianou auf die folgende Fünf-Punkte-Vereinbarung einigen:

4) Vgl. und zit. aus: Ebd., S.249f.

5) Vorschläge des UN-Generalsekretärs Perez de Cuellar als Diskussionsgrundlage für Volksgruppengespräche vom 8. August 1983, abgedruckt in: Paris Varvarousis, *Deutschland und die Zypernfrage*, a.a.O., S.251. Die Hotelstadt Varosha war bis 1974 das wichtigste Tourismuszentrum Zyperns.

1. Beide Politiker wollten am 17. Januar 1985 zu einem Gipfeltreffen zusammenkommen, um weiter über das Zypern-Problem zu verhandeln.
2. Das türkisch-zypriotische Territorium sollte 29 Prozent der Gesamtfläche Zyperns umfassen.
3. Die künftige zypriotische Bundesregierung sollte sich aus sieben griechischen und drei türkischen Ministern zusammensetzen. Die Minister, der Präsident und der Vizepräsident sollten ein Vetorecht besitzen.
4. Ein (noch zu bildender) Ausschuss sollte innerhalb von 18 Monaten einen gemeinsamen Verfassungsentwurf für ganz Zypern erarbeiten.
5. Türkische wie griechische Truppen sollten schrittweise die Insel verlassen.

Die Gespräche zwischen Denktasch und Kyprianou wurden am 20. Januar 1985 ergebnislos abgebrochen. Kyprianou betonte, dass die Übereinkunft vom Dezember 1984 einen Vorschlag bilde, auf dessen Basis weiterverhandelt werden sollte (siehe oben, Punkt 1). Denktasch sah hingegen in der Übereinkunft vom Dezember eine grundsätzliche und unterschriftsreife Regelung.<sup>6)</sup> In einem zweiten Rahmenentwurf unterbreitete Perez de Cuellar am 12. April 1985 neue Vorschläge für eine Vereinbarung mit weiter gefassten Zuständigkeiten für beide Landesregierungen und Provinzparlamente: „Jede der beiden Provinzen behält sich gewisse Regierungsbefugnisse vor. [...] In der geplanten föderativen Zweikammerlegislaturversammlung erfordern Maßnahmen in bestimmten Angelegenheiten getrennte Mehrheitsbeschlüsse seitens beider Volksteile.“ Gebietsangleichungen sollen „das Ausmaß der türkisch-zypriotischen Provinz auf 25 Prozent begrenzen.“<sup>7)</sup> Auch diese Vorschläge scheiterten. Beide Seiten warfen sich vor, auf Maximalforderungen zu beharren.

### *Ghali* „Set of ideas“ (1992)

In dem 1992 mit Hilfe de Cuellars und dessen Nachfolgers im Amt des UNO-Generalsekretärs, Boutros-Ghali, erarbeiteten „Set of ideas“ ist die Formel einer bizonalen, bikommunalen Föderation ausführlich konkretisiert worden. Die aus hundert Punkten bestehende Zusammenstellung beschrieb in allen Einzelheiten, wie die griechischen und türkischen Zyprioten künftig in einer aus beiden Volksgruppen und

6) Suzan Tatli, *Der Zypern-Konflikt*, Pfaffenweiler 1986, S.205-211.

7) Paris Varvarousis, *Deutschland und die Zypernfrage*, a.a.O., S.252f.

zwei Zonen bestehenden Föderation mit einer gesamtzypriotischen Souveränität und einer einheitlichen Staatsbürgerschaft zusammenleben könnten. Im Kern sah das „Ideenset“ eine föderative Staatsordnung mit möglichst umfassenden Kompetenzen der Zentralregierung vor.<sup>8)</sup> Die Zentralregierung sollte für die Außenpolitik, die Verteidigung, die Rechts- und Polizeianglegenheiten, das Zentralbankwesen und das Gesundheitswesen der Föderation zuständig ein, während den beiden Länderregierungen alle übrigen Politikbereiche, darunter die Bereiche Justiz, Sicherheit, Wirtschaftsfragen, Bildungswesen und Kulturangelegenheiten unterstellt worden wären. Die griechisch-zypriotische Seite sollte den Staatspräsidenten, die türkisch-zypriotische den Vizepräsidenten (mit Vetorecht) stellen. Die Ministerposten sollten im Verhältnis 7:3 zwischen griechischen und türkischen Zyprioten aufgeteilt werden. Das gleiche Verhältnis galt für das Unterhaus, während das Oberhaus paritätisch besetzt sein sollte.

Das Ideenpaket war eingebettet in eine Reihe von Initiativen Ghalis in den Jahren 1992 und 1993. Eine Landkarte mit Gebietskorrekturen zugunsten der griechischen Zone wurde ebenfalls im Rahmen des „Set of ideas“ erstellt.<sup>9)</sup> In der „Landkarte Ghali“ waren Grenzkorrekturen zugunsten des Südens, darunter auch die Rückgabe Varoshas, vorgesehen. Die türkischen Zyprioten wurden mit 28 Prozent des Inselterritoriums bedacht, was Denktasch ablehnte, da etwa 45 000 Zyperntürken hätten umgesiedelt werden müssen.<sup>10)</sup> In wirtschaftlicher Hinsicht äußerte er Bedenken gegen die Rückgabe des Gebietes um Morphou/Güzelyurt, weil die Region landwirtschaftlich massiv genutzt werde und erheblich zur Nahrungsmittelversorgung wie auch zum Export des Nordens (Zitrusfrüchte) beitrage. Ein ergänzender Vorschlag Ghalis vom Sommer 1993 sah vertrauensbildende Maßnahmen vor. Dies sollte u.a. durch Truppenreduzierung, Senkung der Rüstungsausgaben, Aufnahme eines „kleinen Grenzverkehrs“ an der „grünen Linie“, Gewährung von Freizügigkeit für Touristen in ganz Zypern, Schulbuchüberarbeitung im Hinblick auf den Abbau von Feindbildern, Jugendaustausch und durch das Angebot zum Sprachunterricht in der jeweils anderen Sprache erreicht werden. Wie bereits frühere UNO-Vor-

8) Vgl. Hansjörg Brey, „Auf der Suche nach einer Lösung des Zypernproblems, Optionen und Hindernisse“, in: *Südosteuropa Mitteilungen* Nr. 1/1994, S. 17.

9) REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL ON HIS MISSION OF GOOD OFFICES IN CYPRUS; Annex, S/24472, 21 August 1992.

10) Gülistan Gürbey, „Zypern: Hoffnung auf eine baldige Konfliktlösung?“, in: *Südosteuropa Mitteilungen* Nr. 4/1997, S. 301-316 (S.310); „Ein neuer Friedensanlauf für das geteilte Zypern?“, in: NZZ 5.12.1996.

- 11) So der spätere türkische Staatspräsident Evren. Vgl. dazu: Ralph R. Braun, *Zypern*, Erlangen 1993, S. 379 und 394.
- 12) Report of the Secretary-General on His Mission of Good Offices in Cyprus, 14. September 1993, (S/26438).
- 13) Udo Steinbach, *Die Türkei im 20. Jahrhundert*, Bergisch Gladbach 1996, S. 272.
- 14) Vgl. hierzu die Veröffentlichungen: „Aifnidiasmos Holbrooke“, in: *Kathimerini*, 14.11.1997, S. 1, „Trizoniki proteine o Holbrooke“, in: Ebd., S.5 und *Eleftherotypia*, 21.12.1997.

schläge sah auch das „Ideenset Ghali“ die Wiedereröffnung des internationalen Flughafens von Nikosia vor. Die von türkisch-zypriotischer Seite als eine Art „Faustpfand“ für spätere Verhandlungen<sup>11)</sup> gehaltene, aber nicht besiedelte „Geisterstadt“ Varosha sollte wieder zugänglich und von beiden Volksgruppen (unter UN-Kontrolle) besiedelt werden.

Auch bei dieser Initiative kam keine Einigung zustande. Der UNO-Generalsekretär stellte in seinem Bericht kritisch gegenüber Rauf Denktaschs Delegation fest: „I am obliged to report that the Turkish Cypriot side has not yet shown the goodwill and cooperation required to achieve an agreement on the package.“<sup>12)</sup> Udo Steinbach betont dazu: „Während die griechische Seite den ‚Set‘ als Verhandlungsgrundlage akzeptierte, äußerte Rauf Denktasch viel weiterreichende Ansprüche an die Souveränität eines zukünftigen zyperntürkischen Staates und an die Gleichberechtigung und Gleichvertretung der türkischen Volksgruppe mit der griechischen. So scheiterte der UNO-Plan.“<sup>13)</sup>

### *Holbrooke-Plan des Jahres 1997*

Der amerikanische Zypern-Beauftragte, Richard Holbrooke, schlug Mitte November 1997 in Gesprächen mit Klerides und Denktasch einen neuen Ansatz vor.<sup>14)</sup> Im Unterschied zu den bisherigen Lösungsmodellen sah der „Holbrooke-Plan“ entlang der Demarkationslinie die Schaffung einer dritten, gemischt bevölkerten Zone vor. Diese dritte Zone betraf jenes Gebiet Nordzyperns, welches bereits in der „Landkarte Ghali“ erwähnt wird. Im Ghali-Vorschlag (s.o.) sollte dieses Territorium an die griechischen Zyprioten zurückgegeben werden. Im neuen Plan war vorgesehen, dass die türkischen Zyprioten in dieser Zone verblieben, zugleich aber auch vertriebene griechische Zyprioten dorthin zurückkehren könnten. Eine multinationale Streitmacht, angeführt von den USA, sollte diese Zone kontrollieren. Außerdem sah der „Holbrooke-Plan“ die schnellstmögliche Schaffung einer Übergangsregierung zur Bildung einer föderativen zypriotischen Republik vor. Die Verhandlungen über den Beitritt Zyperns zur EU konnten dem Vorschlag zufolge wie vorgesehen beginnen, allerdings unter Teil-

nahme der türkischen Zyprioten. Beide Volksgruppen sollten eine Übereinkunft treffen, dass die Beitrittsverhandlungen von einer Übergangsregierung Zyperns durchgeführt würden. Der Holbrooke-Plan nannte eine Zeitspanne von etwa zehn Jahren für die Entmilitarisierung Zyperns. Die türkische Armee wäre Zug um Zug abzuziehen, die griechisch-zypriotische Nationalgarde aufzulösen und beide sollten durch eine multinationale Streitmacht ersetzt werden. Der damalige türkische Ministerpräsident Yılmaz soll die Holbrooke-Initiative als den bis dato konstruktivsten und realistischsten Lösungsvorschlag zum Zypern-Problem charakterisiert haben.<sup>15)</sup>

Nach dem Luxemburger EU-Gipfel (Dezember 1997), scheiterten die türkischen Hoffnungen auf eine EU-Beitrittskandidatur, und mit Beginn der Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Republik Zypern gab es zunächst einmal Stillstand bei den Zyperngesprächen. Erst im Zuge einer immer wahrscheinlicher werdenden Aufnahme der Türkei in den Kreis der EU-Beitrittsaspiranten kam im Jahre 1999 wieder Bewegung in die Zypernfrage.

### ■ UNO-Gesprächsrunden von Genf und New York (1999/2000)

Nach einer Initiative der G-8 Staaten vom Juni 1999 forderte der UNO-Sicherheitsrat den Generalsekretär auf, beide zypriotische Volksgruppenführer erneut zu Gesprächen einzuladen.<sup>16)</sup> Nach zwei erfolglosen Gesprächsrunden im Dezember 1999 und Januar 2000 wurden die indirekten Unterredungen Anfang Juli 2000 in Genf (5.-12.7. und 24.7.-4.8. sowie 1.-10. November 2000) und New York (12.-26.9.2000) fortgesetzt. Während der zahlreichen Treffen von UNO-Sonderversmittler de Soto mit beiden Seiten wurden konkrete Vorschläge und Modelle erörtert. An dieser Stelle sollen die Entwürfe der UNO zu den beiden zentralen Themenbereichen „Machtverteilung zwischen beiden Volksgruppen im Gesamtstaat (*common state*)“ und „Kompetenzen für die Teilstaaten (*component states*)“ vorgestellt werden. Als Rahmenfahrplan für eine künftige Lösung sind schließlich die „Bemerkungen“ des UNO-Generalsekretärs zu erörtern.<sup>17)</sup>

- 15) *Kathimerini*, 14.11.1997. Richard Holbrooke soll zu jener Zeit einen recht ehrgeizigen Zeitplan verfolgt haben: Im September 1997 wollte er in Aktion treten und bis Mitte 1998 sollte eine Paketlösung unter Dach und Fach sein. („Der Architekt der Invasion geht auf Konfrontationskurs“, in: *Die Welt*, 29.7.1997)
- 16) Vgl. Resolution S 1250 (1999) des UNO-Sicherheitsrates. Nach Angaben des damaligen USA-Zypernvermittlers, Alfred Moses, benötigte dieser etwa 30 Stunden (!) für Telefonate, um beide Seiten schließlich davon überzeugen zu können, im Dezember 1999 an den Zyperngesprächen teilzunehmen. (Vgl. *Phileleftheros*, 1.2.2001)
- 17) Die hier referierten UNO-Vorschläge sind sogenannte (nicht veröffentlichte) *non papers*, sie tragen also inoffiziellen Charakter. Es handelt sich um Rahmenüberlegungen als Grundlage für spätere Verhandlungen der beteiligten Akteure. Manche der *non papers* wurden vom Verfasser eingesehen, einiges konnte Presseveröffentlichungen entnommen werden. Der Autor konnte zudem zusätzliche wichtige Informationen aus Hintergrundgesprächen mit europäischen Diplomaten, die mit dem Zypernproblem befasst sind, gewinnen. Die hier besprochenen Papiere wurden den Delegationen während der 5. Verhandlungsrunde in Genf am 2. bzw. 3. November 2000 übergeben. Das Papier „Comments relating to Possible Approach to settlement of the property issue“ wird wegen der sehr speziellen Vorschläge zur Eigentumsfrage in diesem Beitrag nicht besprochen werden. Das an dieser Stelle erörterte Thema „Staatsaufbau“ findet in diesem Papier keine Erwähnung. (Vgl. zur Eigentumsfrage: Jürgen

Reuter, „Zähes Ringen um Zyperns Zukunft – Zu Hintergründen und Stand der Sondierungsversuche der UNO“, in: *Die Politische Meinung*, Nr. 375, Februar 2001, S. 71-78 (S.75f.).

- 18) Papier „Legislative and Executive Competences“, bestehend aus 10 Punkten und sechs Anmerkungen. In den hier analysierten Papieren werden die Begriffe *common state* für den Gesamtstaat (Bundesebene) und *component state(s)* für die Teilstaaten (Bundesländerebene) verwendet.
- 19) Hinweis im *non paper*: Dies schließt die Vertretung des Gesamtstaates „Zypern“ in internationalen Körperschaften, einbezogen die EU, ein. Die Gesetze werden näher auf die Modalitäten bezüglich der Zusammensetzung der Delegationen eingehen, wenn es um Fragen geht, welche zum internen Kompetenzbereich der Teilstaaten (*component states*) gehören.
- 20) Hinweis im *non paper*: Währungsangelegenheiten werden von einer unabhängigen Zentralbank geregelt.
- 21) Hinweis im *non paper*: Dies schließt eine Dienststelle zur Untersuchung solcher Vergehen ein.
- 22) Hinweis im *non paper*: Die Gesetze sollten näher auf die Koordinierungsmechanismen eingehen. Es sollen regelmäßige Treffen von Vertretern der verschiedenen Bereiche der Teilstaaten-Regierungen auf allen Ebenen stattfinden. Zur Schaffung gemeinsamer Standards sind insbesondere in folgenden Bereichen Vereinbarungen anzustreben: Tourismus; Meteorologie, Maße und Gewichte; Geistiges Eigentum; Nutzung und Erhalt von Umwelt- und Naturressourcen; Fischereiwesen und Landwirtschaft; Industrie und Handel; Planung und Entwicklung; Sport;

## *Aufgaben und Kompetenzen des Gesamtstaates*

Den Vorschlägen der UNO<sup>18)</sup> zufolge soll dem Gesamtstaat die gesetzgebende und exekutive Gewalt in folgenden Bereichen zukommen:

a) Außenbeziehungen (eingeschlossen der Abschluss und die Ausführung internationaler Verträge<sup>19)</sup>), b) Währungsangelegenheiten, Emission der Währung, Währungspolitik und Bankenaufsicht<sup>20)</sup>  
c) Finanzen des Gesamtstaates, (eingeschlossen Haushaltsvollmacht und Steuererhebung (jeweils im Zusammenwirken mit den Teilstaaten), d) internationaler Handel und Zölle, e) Luftfahrt und internationale Seefahrt, f) Einwanderung und zypriotische Staatsbürgerschaft, g) Post- und Kommunikationsdienste, h) Schutz und Erhalt der Altertümer, i) gemeinsame Verwaltung, eingeschlossen der diplomatische Dienst und die gemeinsame Polizei (verantwortlich für Grenzkontrolle sowie den Schutz der Zentralregierung und ihrer Gebäude), j) Verfolgung von Verstößen gegen Gesetze des Gesamtstaates.<sup>21)</sup>

Im Fall konkurrierender Rechtsetzung sollen die Gesetze des Gesamtstaates gegenüber denen der Teilstaaten dominieren. Die Teilstaaten werden das Recht des Gesamtstaates anwenden, eingeschlossen die Ausführung internationaler Verträge. Die Bundesländer sollen für all jene Bereiche zuständig sein, die nicht den Organen des Gesamtstaates zugewiesen wurden. Dazu gehören die Bereiche Sicherheit, Recht und Ordnung sowie der Unterhalt eigener Justizverwaltungen im jeweiligen Landesterritorium. Außerdem können die Teilstaaten Handels- und Kulturbeziehungen mit Institutionen von Staaten unterhalten, welche Beziehungen zum Gesamtstaat pflegen. Die beiden Bundesstaaten können Regelungen zur Einwanderung erlassen, welche restriktiver ausfallen als die des Gesamtstaates. Diese Bestimmungen müssen jedoch mit dem Völkerrecht und der Verfassung des Gesamtstaates übereinstimmen. Die Teilstaaten werden berechtigt sein, Abkommen untereinander und mit dem Gesamtstaat zu schließen sowie gemeinsame Organisationen und Institutionen in den Bereichen zu schaffen, die in ihre Kompetenz fallen. Insbesondere werden die Koordinierung der jeweiligen Polizeieinheiten sowie die Harmonisierung der Gesetzgebung erwähnt.<sup>22)</sup>

## Machtverteilung im Gesamtstaat<sup>23)</sup>

Die Regierung soll aus einem jeweils für vier Jahre amtierenden neunköpfigen Ministerrat, zusammengesetzt aus sechs griechischen und drei türkischen Zyprioten, bestehen.<sup>24)</sup> Die Minister werden zunächst von den Teilstaaten bestimmt. Die Kandidaten müssen in den jeweiligen Landesparlamenten die einfache Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen. Anschließend werden sie von der Volksvertretung des Gesamtstaates bestätigt. Alle Mitglieder im Ministerrat sind gleichberechtigt.<sup>25)</sup> Der mit reinen Koordinierungs- und Verwaltungsaufgaben betraute Vorsitz<sup>26)</sup> wechselt im halbjährlichen Rotationsverfahren zwischen den Vertretern beider Volksgruppen. Der Ministerrat trifft seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, außer, dies wird in der Verfassung anders festgelegt. Eine solche Mehrheit muss von Mitgliedern aus beiden Teilstaaten getragen werden.

## Legislative

Im Gesamtstaat ist ein Zwei-Kammern-System vorgesehen: Eine Länderkammer und ein Parlament des Gesamtstaates. Jede Kammer hat 60 Mitglieder und wird für eine Dauer von vier Jahren von den wahlberechtigten Bürgern Zyperns per Verhältniswahlrecht bestellt – die Teilstaaten fungieren als Wahlbezirke. Die Sitze im (Gesamt-)Parlament werden auf die Teilstaaten entsprechend der jeweiligen Bevölkerungszahl aufgeteilt. Jeder Teilstaat sollte jedoch ein Minimum von 20 Sitzen (ein Drittel) erhalten.<sup>27)</sup> Die Mitglieder des (Gesamt-) Parlamentes können nicht zugleich Mitglieder der Länderparlamente der Teilstaaten sein. Die Länderkammer soll aus 60 Abgeordneten zusammengesetzt sein. Die Bürger eines jeden Teilstaates werden auf proportionaler Basis je 30 Mitglieder für die Länderkammer wählen.<sup>28)</sup>

Alle Gesetze des Gesamtstaates müssen von einer Stimmenmehrheit in beiden Kammern des Gesamtstaates verabschiedet werden.

## Judikative

Der Oberste Gerichtshof hat (als Verfassungsgericht) die ausschließliche Gerichtsbarkeit bei Rechtsstreitigkeiten zwischen den Teilstaaten sowie zwischen einem oder beiden Teilstaaten und dem Gesamtstaat.

Gesundheitswesen (eingeschlossen Vorschriften über Alkohol, Tabakwaren und Drogen); Arbeit und Soziales; Straf- und Familienrecht.

- 23) Papier „Powers: structure and functions“, bestehend aus Bestimmungen zu den drei Komplexen „Ministerrat“ (Council of Ministers – sechs Punkte und fünf Anmerkungen), „Legislative“ (The legislature – sechs Punkte) und „Judikative“ (The Judiciary – vier Punkte zum Bereich Macht und Funktionen, vier Punkte zum Bereich Zusammensetzung und Wahl und eine Übergangsbestimmung die Amtsdauer der Richter des Obersten Gerichtes betreffend).
- 24) Die Zahl der Mitglieder des Rates kann geringer sein, wenn das Verhältnis ein Drittel TRC zwei Drittel GRC gewahrt bleibt.
- 25) Alternativvorschlag: Den Vorsitz im Ministerrat führt ein Ministerpräsident, der nicht aus dem gleichen Teilstaat kommen darf wie der Präsident.
- 26) Alternativvorschlag: Der Präsident führt den Vorsitz im Ministerrat. Nach Angaben der Zeitung *Politis* sollen dem Präsidenten die internationale Vertretung Zyperns, die Ernennung von Botschaftern sowie die Unterzeichnung internationaler Verträge obliegen. (*Politis*, 15.11.2000)
- 27) Mit der Gewährung einer Mindestanzahl von Mandaten wird das Prinzip der Sitzverteilung entsprechend der Bevölkerungszahl aufgehoben. Die türkisch-zypriotische Volksgruppe wäre im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungsgröße überrepräsentiert. (Der Autor).
- 28) Vgl. auch die zusammenfassende Wiedergabe dieses *non papers* in: *Politis*, 11.11. 2000. Danach können in die Länderparlamente auch Angehörige der

jeweils anderen Volksgruppe gewählt werden. (Ebenda)  
Im Übrigen sollen die Bürger – dies wäre ein Novum in der bisherigen Diskussion – das Parlament dort wählen, wo sie ihren Wohnsitz haben. (*Politis*, 15.11.2000)

- 29) Bemerkung im *non paper*: Dies beinhaltet die Europäische Konvention über Menschenrechte.
- 30) Bemerkung im *non paper*: Wenn nicht mehr länger erforderlich, können die drei nicht-zypriotischen Richter nach Verabschiedung eines Zusatzartikels zum Grundgesetz, (d.h. per Vereinbarung der Bevölkerungen beider Teilstaaten) durch Zyprioten ersetzt werden.
- 31) Alternativvorschlag: Die Richter amtieren bis zum Alter von 70 Jahren, sofern nicht ihre Amtszeit zuvor um weitere fünf Jahre verlängert wurde, was auf die gleiche Weise geschieht, wie die Richterwahl stattfindet.
- 32) Vgl. *To Pontiki*, 16.11.2000.

Dies gilt auch für Probleme, die sich aus der Interpretation eines (noch zu schließenden – J.R.) umfassenden Abkommens (zur Lösung des Zypernproblems – J.R.) oder der Verfassung ergeben. Das Oberste Gericht wird das Berufungsgericht in allen Angelegenheiten sein, welche die Auslegung von Gesetzen des Gesamtstaates oder von Verträgen, die vom Gesamtstaat abgeschlossen wurden, betreffen.<sup>29)</sup> Das Oberste Gericht besitzt die oberste Strafgerichtsbarkeit bei Vergehen gegen die Gesetze des Gesamtstaates. Das Oberste Gericht wird selbst über seine Organisationsstruktur entscheiden. Wenn es die Unterteilung in Kammern zur Verhandlung bestimmter Fälle beschließt, werden solche Kammern in jedem Fall aus einer gleichen Anzahl von Richtern aus jedem Teilstaat gebildet werden. Das Oberste Gericht soll aus neun Richtern bestehen. Auf Vorschlag des Ministerrates werden die Teilstaat-Kammern mit Zweidrittelmehrheit je drei Richter bestimmen. Die übrigen drei Richter sollen nicht Bürger Zyperns, Griechenlands, der Türkei oder des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland sein.<sup>30)</sup> Die Richter amtieren für die Dauer von neun Jahren. Diese Amtsperiode ist erneuerbar.<sup>31)</sup> Das Parlament des Gesamtstaates bestätigt die gewählten Richter mit einfacher Stimmmehrheit.

### *Die „Bemerkungen“ von UNO-Generalsekretär Kofi Annan*

Zum Abschluss der fünften Gesprächsrunde hatte UNO-Generalsekretär Annan am 8. November 2000 einige Rahmenüberlegungen zum weiteren Gesprächsverlauf und für eine künftige Zypernlösung vorgestellt.<sup>32)</sup> Die „Bemerkungen Annans“ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Verhandlungen, bei denen jede Seite nur sich selbst repräsentiert, werden auf Basis der UNO-Resolution 1250 durchgeführt, d.h. sie basieren auf vier Grundsätzen: (1.) Es werden keine Vorbedingungen gestellt. (2.) Alle Themen kommen auf den Verhandlungstisch. (3.) Es wird verhandelt, bis eine Lösung gefunden ist. (4.) Alle relevanten UNO-Beschlüsse und Verträge werden in die Gespräche einbezogen.
2. Eine künftige Lösung muss umfassend sein. Sie muss Regelungen zur Verfassungs-, Sicherheits-

- sowie zur Territorialfrage enthalten und eine Antwort auf das Problem der (fremd genutzten oder verwaisten) Besitztümer geben. Ferner ist der Status der obersten gesetzgebenden Körperschaft genau zu bestimmen. Die Abschlussregelung („Lösung“) muss von beiden Volksgruppen in separaten Referenden bestätigt werden.
3. In einem vereinten Zypern ist beiden Volksgruppen ein Status der Gleichheit zu gewähren. Politische Gleichheit setzt nicht numerische Gleichheit voraus, jedoch muss eine wirksame Mitarbeit beider Gemeinden in der künftigen Zentralregierung des „gemeinsamen Staates“ garantiert sein. Die Zuständigkeiten von Legislative, Exekutive und Judikative sind in einem gemeinsamen Grundgesetz festzuschreiben. Die künftige gemeinsame Regierung muss wirksam in internationalen Organisationen mitarbeiten können, d.h. mit *einer Stimme* entscheiden. Zypern soll Mitglied der Europäischen Union sein.
  4. Neben dem gemeinsamen Staat sollen zwei Teilstaaten, ein griechisch-zypriotischer und ein türkisch-zypriotischer existieren, jeder mit einer eigenen Verfassung. Beide Bundesländer regieren sich größtenteils selber, dürfen aber nicht gegen die Gesamtverfassung agieren. Die Teilstaaten können eine zusätzliche Staatsangehörigkeit vergeben.
  5. Rechtsansprüche der Besitzer über ihre verlorenen Besitztümer sind zu respektieren. Hier muss eine geeignete Kombination von Wiederansiedlung (Rückkehr), Austausch und Entschädigung gefunden werden. Eine zeitliche Einschränkung der Niederlassungsfreiheit auf dem Territorium der jeweils anderen Volksgruppe ist möglich.
  6. Eine Gesamtlösung setzt die Rückgabe von Territorium an die griechischen Zyprioten voraus. Bei der Größe des zurückzugebenden Teiles sollte auch berücksichtigt werden, wie viele Personen tatsächlich von den Rück- bzw. Umsiedlungen betroffen sind.
  7. Die 1960 vereinbarten Sicherheits- und Garantieverträge sollen Gültigkeit behalten und an aktuelle Erfordernisse angepasst werden.

Generalsekretär Annan schlug abschließend vor, die Gespräche im Januar 2001 in Genf vor der UNO fortzusetzen.

### *Bewertung der Gesprächsrunden durch die Konfliktparteien*

Über die zahlreichen von UNO-Sonderemissär de Soto vorgelegten *non papers* war Stillschweigen vereinbart worden. Kommentare gab es aber vor allem zu den Bemerkungen des UNO-Generalsekretärs. Jorgos Vassiliou, Zyperns Chefunterhändler in den Beitrittsverhandlungen mit der EU, bewertete die „Bemerkungen Annans“ als „gut“, allerdings seien sie (für die griechisch-zypriotische Seite) nicht so positiv einzuschätzen wie die acht Jahre zuvor verfassten „Ideen Ghalis“.<sup>33)</sup> Präsident Klerides ließ durchblicken, dass er im vorgeschlagenen Dokument über die Machtverteilung eine gute Basis für einen weiteren Meinungsaustausch erkenne. Der darin enthaltene Vorschlag eines turnusmäßigen Wechsels bei der Besetzung des Präsidentenamtes stieß allerdings auf Ablehnung. Stattdessen sollte auf zwei Amtszeiten eines griechisch-zypriotischen Präsidenten jeweils eine Amtszeit eines türkisch-zypriotischen Politikers in diesem höchsten Amt folgen.<sup>34)</sup> Tassos Papadopoulos, Nachfolger von Spyros Kyprianou im Vorsitz der nach den jüngsten Parlamentswahlen an Bedeutung gewinnenden Demokratischen Partei (DIKO)<sup>35)</sup> – möglicherweise nächster Staatspräsident Zyperns – kritisierte die Gesamtphilosophie des Annan-Papiers. Das Dokument basiere allein auf der UNO-Resolution 1250 (1999), aber nicht auf den anderen für das Zypernproblem relevanten UNO-Beschlüssen.<sup>36)</sup> Zudem beanstandete Papadopoulos die im Papier enthaltene Formel von der „neuen Partnerschaft“ beider Volksgruppen, die verbunden mit der ebenfalls gebrauchten Phrase von den beiden „Gründungsstaaten“ (einer künftigen Föderation Zypern) die Staatenkontinuität der Republik Zypern in Frage stellten. Insgesamt, so Papadopoulos, seien in dem *non paper* Annans Elemente enthalten, die eine Konföderationslösung beschrieben. Annans Formulierung über die (politische) Gleichheit beider Gemeinden berge zudem die Gefahr, dass daraus die Forderung nach *einmütigen* Entscheidungen ableitbar sei.<sup>37)</sup>

33) *Politis*, 19.11.2000, S.6.

34) *Politis*, 15.11. 2000.

35) Vgl. dazu ausführlicher: Jürgen Reuter, „Parlamentswahlen in Zypern – Stolpersteine auf dem Weg nach Europa“, in: *Die Politische Meinung*, Nr. 380, Juli 2001, S. 41-44 und ders.: „ZYPERN – Eins und doch geteilt“, in: *Rheinischer Merkur*, 25. Mai 2001, S. 5.

36) In der oben wiedergegebenen Veröffentlichung des Annan-Papiers ist sehr wohl von der Einbeziehung der relevanten UNO-Beschlüsse die Rede. Im Übrigen ist ein solcher Passus auch in Punkt 7 der von Annan erwähnten Resolution 1250 nochmals explizit enthalten: „The Security Council [...] calls upon the two leaders [...] to commit themselves to the following principles: [1.] no preconditions; [2] all issues on the table; [3] commitment in good faith to continue to negotiate until a settlement is reached; [4] full consideration of relevant United Nations resolutions and treaties“. (UNO, Security Council, S/1250 (1999) – Nummerierung vom Autor eingefügt)

37) *Politis*, 11.11. 2000.

Die griechisch-zypriotische Seite äußerte sich insgesamt beunruhigt über Versuche der UNO, den „Pseudostaat“, so eine in Griechenland und im griechischen Teil Zyperns übliche Bezeichnung für den Norden der Insel, aufzuwerten und damit die bisherige Geschäftsgrundlage der Zyperngespräche zu ändern.<sup>38)</sup> Präsident Klerides hatte nach dem Abbruch der Gespräche (November 2000) in schriftlicher Form gegenüber UNO-Vermittler de Soto versichert, dass die griechisch-zypriotische Seite zur Fortsetzung der Unterredungen auf der bisherigen Grundlage bereit sei. Die Gespräche müssten auf dem Stand vom 10. November 2000 wieder aufgenommen werden. Klerides verwahrte sich gegenüber dem Versuch, die Basis für die Volksgruppengespräche zu verändern. Jede Überlegung, die sich von den „Bemerkungen Annan“ entferne und nun dessen Äußerungen vom 12. September 2000 in den Vordergrund rücke, sei abzulehnen. Im Falle eines erneuten „Einbrechens“ der internationalen Gemeinschaft wie im Eröffnungsstatement Annans (12.9.2000 -JR) geschehen, drohte Klerides mit seinem Rücktritt als Gesprächspartner und als Präsident Zyperns. Was war damals passiert? Am 12. September 2000 hatte UNO-Generalsekretär Annan zu Beginn der vierten Runde der Zyperngespräche eine Erklärung abgegeben, die von den griechischen Zyprioten als Schritt zur Anerkennung Nordzyperns gewertet wurde. In dieser Stellungnahme hatte der UNO-Generalsekretär erklärt, es sei nun an der Zeit, auf gleichberechtigter Ebene miteinander zu verhandeln. Annan fügte hinzu, der gleichberechtigte Status beider zypriotischer Konfliktparteien müsse in einem umfassenden Abkommen zur Lösung des Zypernkonfliktes explizit anerkannt werden. Später hatte der UNO-Zypernbeauftragte, Alvaro de Soto, gegenüber Journalisten deutlich gemacht, die Äußerungen Annans (sie waren vermutlich auf Vorschlag Richard Holbrookes zustande gekommen) seien weder als staatliche Anerkennung Nordzyperns noch als Schritt in diese Richtung zu interpretieren. Ebenso wenig beabsichtige die UNO, eine Nichtanerkennung der Republik Zypern einzuleiten. Erst nach diesen Erläuterungen beteiligten sich die griechischen Zyprioten an der New Yorker Gesprächsrunde.

38) Bereits Ende 1999 waren UNO-Bestrebungen dieser Art im Rahmen der halbjährlich erneuerten Beschlüsse des Sicherheitsrates über die Verlängerung des UNFICYP-Mandates auf Zypern zu verzeichnen. Die Resolution 1283 (1999), vom UNO-Sicherheitsrat am 15. Dezember 1999 angenommen, bezog sich zwar auf die „Regierung Zyperns“ sowie auf ältere Resolutionen des Sicherheitsrates, doch waren im Unterschied zu früheren Resolutionen nicht die in den älteren Resolutionen vorkommenden Parameter für die Lösung der Zypernfrage (Errichtung einer unteilbaren bizonalen und bikommunalen Föderation mit einer Souveränität, einer internationalen Identität und einer Staatsangehörigkeit) enthalten. Auch fehlten Bestimmungen über eine Verringerung von Waffen und Streitkräften auf der Insel. Die türkische Ansicht, dass das UNFICYP-Mandat nur mit Zustimmung beider Seiten verlängert werden könne und dass in Bezug auf Operationen der UNFICYP im Norden eine Sonderregelung für die zyprertürkische Seite gefunden werden sollte, wurde in einem Addendum des Berichtes des UNO-Generalsekretärs über die UNFICYP festgehalten. (S/1999/1203/Add.1 vom 15. Dezember 1999) Die Resolution 1303 (2000) des UN-Sicherheitsrates vom 14. Juni 2000 über die Verlängerung des UNFICYP-Mandates sprach dagegen von der für die Tätigkeit der UNO-Friedenstruppen erforderliche Zustimmung der „Regierung Zyperns“. Einwände der türkischen Seite wurden nicht aufgenommen. Der ursprüngliche Text war geändert worden, da er nach Ansicht der griechisch-zypriotischen Seite eine Passage enthielt, die auf eine

Anerkennung der Behörden in Nordzypern hätte schließen lassen. Trotz zahlreicher Initiativen der Türkei bei der UNO war auch die Resolution 1331 (2000) vom 13. Dezember 2000 vom Geist der früheren Resolutionen geprägt. Ein Addendum, das die Ansichten der Türkei darlegte, wurde wiederum nicht beigefügt. (Vgl. „Die aktuellen Entwicklungen in der Zypernfrage“, veröffentlicht von der Türkischen Botschaft Berlin, [www.tcbonnbe.de/de/dak-tuell/all1603011.htm](http://www.tcbonnbe.de/de/dak-tuell/all1603011.htm) (Abrufdatum: 7.7.2001) und „Pessimism clouds Geneva round of Cyprus proximity talks“, in: *Turkish Daily News*, 7.7.2000).

- 39) Vgl. „Die aktuellen Entwicklungen in der Zypernfrage“, a.a.O.
- 40) So Volkar Vural, Generalsekretär für Europäische Angelegenheiten im türkischen Außenministerium, Interview in: *Ependytis*, 7./8. Juli 2001, S. 30f. (S. 30).

Die türkische Seite begrüßte Annans Statement vom 12. 9. 2000, als „positiven Schritt auf dem Weg zu einer Lösung und als Anerkennung der Realität auf der Insel“. Der UNO-Generalsekretär habe zu Recht hervorgehoben, „dass beide Völker auf der Insel den gleichen politischen Status hätten, keine der beiden Seiten die jeweils andere repräsentieren könne und dass beide Parteien durch die Gespräche auf der Gleichheitsbasis zu einer umfassenden Lösung kommen sollten“. Scharf ablehnend reagierte die Türkei dagegen auf die „Annan-Bemerkungen“ vom 8. November 2000.<sup>39)</sup> Niemand könne erwarten, so Ministerpräsident Ecevit am 11.11.2000, dass die türkische Seite den Inhalt der „Bemerkungen“ ernst nehme, da darin nicht einmal die Idee der Föderation, geschweige denn die Idee der Konföderation enthalten sei. Auf Zypern könne nur dann eine Lösung gefunden werden, wenn die Tatsache der Existenz zweier souveräner Staaten Akzeptanz finde.

In Nordzypern wurde kritisiert, dass der Inhalt der „Bemerkungen“ Annans nicht die Vorstellungen der türkisch-zypriotischen Seite, sondern, gespickt mit Wortspielen und Auslassungen, allein die Vorstellungen der Zyperngriechen reflektierten. Angesichts dieser Entwicklungen kündigte Rauf Denktasch an, seine Teilnahme an weiteren Annäherungsgesprächen zu überdenken.

Im Anschluss an ein Treffen mit dem türkischen Präsidenten Sezer gab Denktasch am 24.11.2000 schließlich bekannt, das Ziel der UNO-Gespräche, eine Grundlage für den Übergang zu umfassenden Gesprächen zu schaffen, sei im Verlauf der fünf Gesprächsrunden nicht erreicht worden. Es mache zudem keinen Sinn, die Gespräche fortzusetzen, solange die von der zyperntürkischen Seite vorgeschlagenen „vernünftigen und realistischen Parameter“ nicht akzeptiert würden. Die Türkei verlangte dementsprechend eine Änderung der bisher von der UNO in der Zypernfrage verwendeten Parameter für einen Dialog beider Seiten. Diese seien veraltet und hätten sich heutzutage geändert. Im Übrigen, so die Argumentation der türkischen Seite, wünsche man sich einen „ausgeglicheneren und objektiveren Vorschlag“ von Seiten des UNO-Generalsekretärs.<sup>40)</sup>

## ■ Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union

Am 3.7.1990 stellte die Republik Zypern den Antrag auf Beitritt zur EU. In einer Stellungnahme (Avis) vom 30.6.1993 beschied die Europäische Kommission das Gesuch positiv.<sup>41)</sup> Seither bemühten sich Zypern und Griechenland um eine baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Die zunächst im Avis hergestellte enge Verbindung zwischen der Lösung des Zypern-Konfliktes und dem EU-Beitritt der Insel wurde 1995 vom Europäischen Rat (Cannes) nicht wiederholt. Im März 1998 begannen schließlich die Beitrittsverhandlungen mit Zypern. Zentrale Voraussetzung hierfür war die Aufgabe des griechischen Vetos gegen die Errichtung der Zollunion EU-Türkei gewesen. Im Dezember 1999, die Türkei wurde damals zum EU-Beitrittskandidaten gekürt, betonte der Europäische Rat „dass eine politische Lösung den Beitritt Zyperns zur Europäischen Union erleichtern werde. Sollte bis zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen keine Lösung erreicht werden, so wird der Rat über die Frage des Beitritts beschließen, ohne dass die vorgenannte politische Lösung eine Vorbedingung darstellt. Dabei wird der Rat alle maßgeblichen Faktoren berücksichtigen.“<sup>42)</sup> Eine uneingeschränkte Zusage zugunsten der EU-Aufnahme Zyperns bedeutete diese Formulierung nicht.<sup>43)</sup> Der Zusatz, wonach der Rat, wenn er über die Frage des Beitritts Zyperns beschließen wird, „alle maßgeblichen Faktoren berücksichtigen“ werde, bietet Spielraum für unterschiedliche Interpretationen.<sup>44)</sup> Diese von griechischer Seite zumeist nicht erwähnte Passage der Helsinki-Schlussfolgerungen war Ausdruck der von verschiedenen EU-Staaten geäußerten Bedenken gegenüber einem Beitritt Zyperns ohne vorherige Lösung des politischen Problems.<sup>45)</sup>

Die Europäische Union steht gegenwärtig vor dem Problem, wie Zypern aufgenommen werden kann, ohne zugleich die türkische Okkupation des Nordens als rechtmäßig anzuerkennen. Die separate Aufnahme des griechischen Inselteils käme einer solchen Anerkennung gleich. Politiker einzelner Mitgliedstaaten und EU-Beamte weisen – neuerdings wieder verstärkt – auf Schwierigkeiten hin, die sich aus dem ungelösten Zypern-Konflikt für den weiteren Verlauf

- 41) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme der Kommission zu dem Beitrittsantrag der Republik Zypern, Brüssel, 30.6.1993, KOM (93).
- 42) Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999, DN: PRES/99/999, in: <http://www.europa.eu.int.ra/pid/cgi/>
- 43) Zum einen fordert die EU die Einhaltung der sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ als unabdingbare Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen (d.h. die EU verlangt von den Beitrittskandidaten die Verwirklichung „institutioneller Stabilität“, die Existenz einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die garantierte Achtung und den Schutz von Minderheiten. Zum anderen wird verlangt, dass ein Beitrittskandidat die sich aus dem Beitritt ergebenden Verpflichtungen eingetht und die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion übernimmt.) Ferner beschloss der Europäische Rat beispielsweise auf seinem Luxemburger Gipfel im Dezember 1997, dass generell jeder EU-Beitritt von „der Fähigkeit der Union, neue Mitgliedstaaten zu assimilieren“, abhängt. Diese „Rückzugsklausel“ (J.R.) wird im Luxemburger Dokument ausdrücklich durch die Feststellung unterstrichen, dass der Beschluss, Verhandlungen aufzunehmen, nicht bedeute, dass diese mit allen Verhandlungspartnern gleichzeitig abgeschlossen sein würden. Man kann also nicht notwendigerweise von einem einheitlichen Beitrittsverfahren der 5+1-Staaten sprechen. (Vgl. u. zit. aus: Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxem-

burg, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Auszüge), in: [http://www.auswaertiges-amt.de/4\\_europa/index](http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index) (19.8.1998) und Europäischer Rat in Kopenhagen, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 21. und 22. Juni 1993, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 60, 8. Juli 1993, S. 629-640 (S. 632.)

44) Dies wurde auch in Griechenland sofort registriert. Vgl. Panos Kazakos, in: *Kathimerini*, 25./26.12.1999. K.I. Angelopoulos betont mit Verweis auf die hier erörterte Passage des Helsinki-Beschlusses zutreffend, die griechische Regierung desinformiere die öffentliche Meinung, wenn sie darauf hinweise, es gebe eine „Entscheidung“ der Europäischen Union über den Beitritt Zyperns die „nicht umgestoßen“ werde. (Vgl. „Ta „anamomena“ kai ta epomena...“, *Kathimerini*, 5.7.2001, S.12.)

45) Cyrill Stieger schreibt über die vom Europäischen Rat geprägte Formel von der „Berücksichtigung aller maßgeblichen“ Faktoren: „Mit dieser schwammigen Formulierung hatte sich die EU schon damals [also Ende 1999 J.R.] eine Hintertüre offen gehalten.“ (NZZ, 17.11. 2000, S.3) Der Autor hatte gleich nach dem Helsinki-Gipfel in einer ersten Bewertung der Ergebnisse darauf hingewiesen, dass die Zypernpassage im Text von Helsinki „auch den türkischen Interessen und den mit Vorbehalten gegenüber einem Beitritt Zyperns eingestellten EU-Staaten“ entspreche. (Vgl. Jürgen Reuter, „Athens Türkeipolitik im Wandel – Griechisch-türkische Beziehungen vor und nach dem EU-Gipfel von Helsinki“, in: *Südosteuropa*

der Gespräche ergeben werden. Hierbei geht es um die Gratwanderung zwischen zwei zentralen Positionen der EU: Einerseits sollen die Beitrittsverhandlungen ebenfalls zum Nutzen der türkisch-zypriotischen Volksgruppe sein, ja möglichst unter Einschluss von türkisch-zypriotischen Repräsentanten geführt werden, andererseits soll die Besetzung Nordzyperns nicht nachträglich dadurch „belohnt“ werden, indem Ankara oder der mit der Türkei eng verbundenen nordzypriotischen Führung eine Art Vetorecht in der Frage des Beitritts Zyperns eingeräumt wird.

Nach Auffassung von EU-Erweiterungskommissar Verheugen ginge die Kommission ein großes Risiko ein, wenn sie den nationalen Parlamenten die ersten EU-Beitrittsverträge zur Ratifizierung vorlege und Zypern nicht dabei wäre. In diesem Fall sei die Wahrscheinlichkeit groß, dass Griechenland Verträge mit anderen Kandidatenländern erst ratifizieren werde, wenn alle übrigen 14 Parlamente das Beitrittsabkommen mit Zypern bereits verabschiedet hätten.<sup>46)</sup> Die Beitrittsverhandlungen mit Zypern sind inzwischen weit fortgeschritten, aber noch ist nicht absehbar, wie und wann sie enden werden. Eine von der EU gewünschte Einbeziehung türkischer Zyprioten konnte bisher nicht gelingen, denn Rauf Denktasch fordert zuvor eine internationale Anerkennung Nordzyperns. Zudem drohen Ankara und Nord-Nikosia bereits seit der Bekanntgabe des zypriotischen Beitrittsvorhabens mit der vollständigen Verschmelzung Nordzyperns mit der Türkei, falls die Verhandlungen zwischen der EU und der Republik Zypern erfolgreich verlaufen sollten.

Die Europäische Union hat wiederholt bekräftigt, dass sie die UNO als zuständig für den Friedensprozess auf der Insel betrachtet. Die EU, so betonte Günter Verheugen in einem Interview, halte engen Kontakt zur UNO, um die Übereinstimmung der Vorschläge mit den EU-Grundwerten und dem Gemeinschaftsrecht zu erreichen. Aber, so Verheugen: „Die Zeit wird knapp. Niemand kann genau sagen, ob wir tatsächlich eine Lösung des Zypern-Konflikts erreichen können, bevor die erste Erweiterungsrunde konkret wird. Das ist ein sehr ernsthaftes Problem. [...] Die EU unterstützt den Grundgedanken einer bizonalen und bikommunalen Lösung. Europäische Mindestforderung ist, dass in

den EU-Entscheidungsmechanismen dieses eine Zypern in schwierigen Situationen handlungsfähig bleibt. Wir brauchen nicht nur formal ein Zypern, sondern ein im internationalen Geschäft handlungsfähiges Zypern.“<sup>47)</sup> Werner Hoyer, ehemaliger Staatsminister im Auswärtigen Amt, konnte unlängst die Lage auf Zypern überprüfen. Nach seiner Auffassung kreist die Diskussion um eine EU-Aufnahme der völkerrechtlich anerkannten (jedoch fiktiven) Einheit „Gesamtzypern“ (bestehend aus den beiden Komponenten im Norden und Süden der Insel). In diesem Fall wäre dann ein Teil des Geltungsbereiches des EU-Vertrages völkerrechtswidrig von der Türkei besetzt und die gemeinschaftliche Rechtsordnung (*acquis communautaire*) wäre in einem Teil Zyperns nicht durchsetzbar. Gleichwohl stünden den türkischen Zyprioten alle Anrechte aus dem *acquis* zu.<sup>48)</sup> Eine mögliche Einschränkung des Anwendungsbereiches der gemeinschaftlichen Rechtsordnung im Falle Zyperns dürfte allerdings in Athen heftigen Widerstand hervorrufen.

Bei der Europäischen Union wird ebenso wie in den Außenministerien der großen europäischen Metropolen über mögliche Szenarien in der Zypernfrage nachgedacht. Vor kurzem wurde in der Presse über eine Ausarbeitung von Mitarbeitern der Kommission berichtet.<sup>49)</sup> In dieser Studie werden wegen des laufenden EU-Beitrittsprozesses Zyperns verschärfte Spannungen „im östlichen Mittelmeer“ (d.h. konkret zwischen Griechenland und der Türkei sowie auf Zypern – JR) für die kommenden 18 Monate prognostiziert. Ankara habe beschlossen, seine Drohungen gegenüber Griechenland und Zypern zu verstärken, um auf diese Weise seine Ziele zu erreichen. Neben der Annexion Nordzyperns (in Ankara bestehe bereits ein ausgearbeiteter Plan für den „Fall X“) könnte sogar ein türkischer Rücktritt von der EU-Beitrittskandidatur erfolgen. Im Papier wird darauf verwiesen, in der türkischen politischen Elite gewinne die Meinung zunehmend Anhänger, dass man nach der Helsinki-Entscheidung des Europäischen Rates (1999) nur noch schwerlich in einem Land wie Frankreich Investitionen tätigen könne. Schließlich habe Paris damals seine früheren Bedenken gegen den EU-Beitritt der geteilten Insel aufgegeben.<sup>50)</sup>

*Mitteilungen*, Nr.1/2000, S. 47-64 (S.55).

- 46) „Der Konflikt um Zypern gefährdet die Erweiterung“, in: *Kölnner Stadtanzeiger*, 19./20. Mai 2001.
- 47) Interview mit EU-Erweiterungskommissar Günter Verheugen, in: *Der Spiegel* Nr.17/2001 (23.4.2001).
- 48) FAZ, 14.5.2001.
- 49) „Europa: Bericht von EU-Beamten prophezeit kritische Komplikationen, je näher die Entscheidungen heranrücken“, in: *Phileleftheros*, 4.6.2001.
- 50) Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac hatte noch Mitte März 1998 auf der Londoner Europakonferenz festgestellt, die EU könne kein geteiltes und kompromisslos zwischen griechischen und türkischen Zyprioten zerstrittenes Zypern aufnehmen: „Wenn es klar ist, dass wir nicht ein geeintes Zypern aufnehmen können, müssen wir daraus Schlussfolgerungen ziehen und eine Weile warten.“ (Zit. n.: „Chirac setzt Zypern auf Warteliste für den EU-Beitritt“, in: *Salzburger Nachrichten*, 14.3.1998)

### *Anschluss Nordzyperns an die Türkei?*

Der türkische Außenminister Cem hatte Mitte April 2001 anlässlich seines Besuches in Nordzypern mit einer türkischen Annexion des Nordens für den Fall gedroht, dass die EU ein geteiltes Zypern aufnehme.<sup>51)</sup> Volkar Vural, Generalsekretär für Europaangelegenheiten im türkischen Außenministerium, gab unlängst eine klar konturierte Interpretation der türkischen Pläne: (Frage) „Was bedeutet die Äußerung Herrn Cems von der ‚Reaktion ohne Grenzen‘ der Türkei auf den Beitritt Zyperns zur EU? Passt diese Äußerung zur Eigenschaft der Türkei als Beitrittskandidat der EU?“ (Antwort) „Wenn die griechischen Zyprioten im jetzigen Zustand der EU ohne die türkischen Zyprioten beitreten, dann wird Zypern gespalten und geteilt werden. Wir wünschen diese Perspektive nicht. Eine Perspektive, die uns zu einer einzigen Alternativlösung, über die wir verfügen, führen wird. Die Einverleibung Nordzyperns und der türkischen Zyprioten in die Türkei. Nur so könnten wir unsere Interessen verteidigen und der Perspektive einer dauerhaften Teilung Zyperns entgegen.“ Dies sei allerdings, so Vural, ein *worst case scenario*, denn Ziel der Türkei sei es, eine Vereinbarung zu erreichen, „welche die Vereinigung Zyperns und dessen EU-Beitritt gleichzeitig mit der Türkei vorsieht.“<sup>52)</sup>

Rauf Denktasch gab seine eigene Deutung über die Folgewirkungen des EU-Beitritts eines geteilten Zyperns: „Dann gibt es Krieg“ betonte der türkisch-zypriotische Volksgruppenführer in einem Interview und sah zudem folgende Ereigniskette voraus: „Im EU-Parlament und in den anderen EU-Organen werden die griechischen Zyprioten sofort argumentieren: Wir sind ein Mitgliedstaat und leiden unter türkischer Besatzung. Dann werden sie einen sogenannten kleinen Krieg beginnen und möchten am liebsten die EU in einen Krieg gegen die Türkei hineinziehen.“<sup>53)</sup>

### *Erwartungen Athens und Nikosias*

Zyperns Chefunterhändler bei den Brüsseler Beitrittsverhandlungen, Jorgos Vassiliou, lässt sich von solchen Szenarien nicht beirren. Er rechnet damit, die EU-Beitrittsverhandlungen in den ersten Monaten des Jahres 2002 abzuschließen. Im Mai 2002 „wollen

51) *Eleftherotypia*, 19.4. 2001.

52) Interview mit Volkar Vural, in: *Ependytis*, 7./8. Juli 2001, S. 30f. (S.31).

53) „Dann gibt es Krieg“, Interview mit Rauf Denktasch, in: *Der Spiegel* Nr. 45/2000, S. 261.

wir eine Übereinstimmung zum Beitrittsvertrag erzielt haben, dann können wir im Oktober ins Europäische Parlament.“ Anschließend werde der EU-Gipfel im Dezember 2002 den Vertrag annehmen und die nationalen Parlamente könnten ihn dann im Laufe des Jahres 2003 ratifizieren.<sup>54)</sup>

Ein vom griechischen Außenministerium<sup>55)</sup> ausgearbeitetes Papier lässt dagegen weniger Optimismus erkennen. Aus Sicht der Anpassung an das Recht und die Politiken der EU (Verhandlungskapitel) bestünden (nicht nur) nach griechischer Auffassung keinerlei Probleme. Allerdings rechnet Athen mit Schwierigkeiten für den Fall, dass keine Lösung im Zypernproblem erreicht worden ist, wenn die ersten Beitritte anstehen. Dann sei es nicht ausgeschlossen, dass das Thema des Beitritts erneut von der „Gruppe der Vier“ (gemeint sind die vier großen EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien – J.R.) aufgeworfen werde. Entweder sei mit einer direkten Infragestellung des zypriotischen Beitrittsansinnens zu rechnen oder es würden neue Beitrittsbedingungen aufgestellt. Die großen Staaten könnten sich im Europäischen Rat darauf berufen, dass die erforderliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten,<sup>56)</sup> der EU-Organen und -Institutionen nicht erreichbar sei. In der Praxis würde dies eine Abwandlung der bisher getroffenen Beschlüsse bedeuten, weil die Lösung des Zypernproblems zur Voraussetzung für einen EU-Beitritt der Mittelmeerinsel gemacht würde.<sup>57)</sup>

### *Aufwertung Nordzyperns?*

Die griechischen Ängste vor der Errichtung neuer Hindernisse auf dem Weg Zyperns in die EU paaren sich mit Befürchtungen über eine mögliche Aufwertung Nordzyperns durch die UNO und die internationale Staatengemeinschaft. Im März 2001 gab es, so die Kritik aus Athen und Nikosia, mehrere Versuche von Seiten des UNO-Generalsekretariats, die türkisch-zypriotische mit der griechisch-zypriotischen Seite gleichzusetzen, um auf diese Weise Denktasch an den Gesprächstisch zurückzubringen:

1. Konkret sei im Bericht des UNO-Generalsekretärs an den Ausschuss für Menschenrechte eine Gleichsetzung griechisch-zypriotischer und türkisch-zypriotischer Institutionen, die Gleich-

54) „Wir könnten Verhandlungen noch 2001 abschließen“, Interview mit Jorgos Vassiliou, in: FAZ, 18.5.2001.

55) Vgl. *Phileleftheros*, 4.6.2001 und *Ependytis*, 2./3.6.2001.

56) Beispielsweise heißt es im Memorandum der Zweiten Kammer der Niederlande (vom November 1997) zur Agenda 2000: „Was Zypern betrifft, so vertreten die Niederlande die Auffassung, dass ein Beitritt der geteilten Insel nicht wünschenswert ist. Die Niederlande werden weiter mit Nachdruck fordern, dass der Beitritt erst nach einer Lösung des Konfliktes stattfindet.“ (Zit. Nach: Europäisches Parlament, „Task Force EU-Erweiterung“, Themenpapier Nr. 1 Zypern und der Beitritt zur Europäischen Union, 2. März 1998, Kapitel IV. e) Haltung der Mitgliedstaaten, [www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/de/1a3.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/de/1a3.htm) (Abrufdatum: 25.8.1998)

57) Im Übrigen rechnet man auch in Athen mit der Möglichkeit, dass Spanien mit der Blockade der Erweiterung drohen könnte, sollte nicht zuvor eine für Madrid zufriedenstellende (finanzielle) Regelung bei den EU-Regionalfonds erreicht werden. (Vgl. zum Folgenden: Griechisches Außenministerium, Papier „Entwicklungen und Perspektiven im Zypernproblem“, ausgearbeitet von der Abteilung A2 – Zypern, Athen, 28.3.2001.)

setzung von Präsident Klerides mit Rauf Denktasch und die Nichterwähnung des Begriffes „zypriotische Regierung“ feststellbar. Erst nach koordiniertem Vorgehen Athens und Nikosias habe das UNO-Sekretariat nachgegeben und eine korrigierte Fassung des Berichtes in Umlauf gebracht.

2. Im Bericht des UNO-Generalsekretärs über die Finanzierung der UNFICYP, veröffentlicht am 21.3.2001, finde sich ebenfalls eine gleichsetzende Erwähnung beider Seiten („technical authorities and agencies of both parties, Greek Cypriot – Turkish Cypriot Police“).
3. In einem Presseinterview vom 22.3.2001 habe Kofi Annan die Formulierung „the Cypriot authorities both Greek and Turkish“ gebraucht. Auch in diesem Fall sei die erläuternde, korrigierte Äußerung Annans erst nach einer Beschwerde zustande gekommen.

Die griechische Seite vermutet hinter diesen Formulierungen eine parteiliche Haltung des UNO-Sekretariats zugunsten von Rauf Denktasch, was dessen Streben nach „souveräner Gleichheit“ unterstütze.<sup>58)</sup>

58) Griechisches Außenministerium, Papier Entwicklungen und Perspektiven im Zypernproblem a.a.O.

Diese Ereignisse fallen mit einer intensiven diplomatischen Strategie der Türkei und Nordzyperns zusammen, eine Anerkennung des Nordteiles der Insel zu erreichen. So schickte Rauf Denktasch am 22.2.2001 Briefe an Kommissionspräsident Prodi („the Denktasch-Letter“ – dieser blieb unbeantwortet) und an verschiedene europäische Spitzenpolitiker, in denen er seine Gründe für den Abzug von den UNO-Gesprächen erläuterte, Gefahrenszenarios für den Fall des UNO-Beitritts Zyperns beschwor und den Abbruch der EU-Beitrittsverhandlungen mit Zypern forderte. Auf ein Schreiben an die schwedische Außenministerin Lindh erfolgte eine vorher im EU-Rahmen abgestimmte mündliche Beantwortung durch den für die EU-Präsidentschaft wirkenden deutschen Botschafter in Nikosia (Wittig – J.R.), mit der die griechische Seite zufrieden war. Die EU hielt an ihrer Position fest, dass die UNO-Gespräche wiederaufgenommen werden müssten.

Bereits seit längerem versucht die türkisch-zypriotischen Seite zudem, unterstützt durch den außenpolitischen Apparat Ankaras, persönliche Unterre-

dungen mit Repräsentanten aus den EU-Außenministerien auf möglichst hohem diplomatischen Niveau zu führen. So kam es im ersten Quartal 2001 u.a. zu Gesprächen mit Vertretern der Niederlande, Belgiens und Großbritanniens, die allerdings allesamt außerhalb der Außenministerien dieser Länder stattfanden.<sup>59)</sup> Auch gegenüber den turkstämmigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion gibt es große Anstrengungen, über „Verbindungsbüros“ Vertretungen Nordzyperns zu etablieren. In Baku, der Hauptstadt Aserbaidschans besteht beispielsweise ein „Haus der TRNZ“ [Türkische Republik Nordzypern – J.R.], das als Kontaktstelle zur Vertretung Nordzyperns wirken soll. Als ein Berater des aserischen Staatspräsidenten Alijew unlängst im Norden Zyperns weilte, dürfte nach Mutmaßungen der Presse auch über die von Denktasch gewünschte Errichtung eines gleichartigen Kulturhauses Aserbaidschans in Nordzypern gesprochen worden sein.<sup>60)</sup> Vom Sultanat Oman ist seit längerer Zeit bekannt, dass dort die Idee einer Anerkennung Nordzyperns Unterstützung findet. Allerdings stehen andere Staaten der Golfregion, vor allem Saudi-Arabien, einem solchen Schritt skeptisch gegenüber. Dennoch erhöht die griechisch-zypriotische Diplomatie gegenwärtig ihre Reiseaktivitäten in diese Region, um möglichen Anerkennungsvorhaben entgegenzuwirken.<sup>61)</sup>

Die hier wiedergegebenen Einschätzungen aus Athen und Nikosia werden durch einen befürchteten Sinneswandel der neuen US-Administration in der Zypernfrage ergänzt. In Unterredungen der beiden Außenminister Papandreou und Powell im Rahmen des Brüsseler NATO-Außenministertreffens sowie während eines Telefongesprächs zwischen US-Präsident George Bush und dem griechischen Ministerpräsidenten Kostas Simitis (am 4. März 2001) habe Washington zwar sein Festhalten am Lösungsmodell einer bikommunalen, bizonalen Föderation versichert, jedoch dabei nicht auf die diesbezüglichen UNO-Beschlüsse Bezug genommen. In Athen und Nikosia wurde negativ registriert, dass die neue US-Administration die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Zypern nicht für nötig hielt.<sup>62)</sup> In Präsident Bushs Bericht über das Zypernproblem finde sich zudem kein Hinweis auf eine in Zypern zu schaffende bizonale, bikommunale Föderation. Stattdessen

59) Ebd.

60) Vgl. „Ekstrateia gia Anagnorisi“, in: *Phileleftheros*, 22./23.6.2001, S.1.

61) Vgl. „Anagnorisi: Kapoies islamikes Chores deichnoun safi simeia kampseos brosta stis tourkikes pieseis“, in: *Phileleftheros*, 16.7. 2001.

62) Im State Department ist Thomas Weston lediglich als „Koordinator“ für das Zypernproblem zuständig – JR.

63) Vgl. „Die aktuellen Entwicklungen in der Zypernfrage“, a.a.O. Thomas Weston habe in einem Interview kürzlich hervorgehoben, dass die UNO-Resolution 1251 aus dem Jahre 1999 eine gute Basis für weitere Gespräche sei. Damit habe sich der US-Diplomat auf die bisher geltenden UNO-Parameter einer bizonalen, bikommunalen Föderation zweier politisch gleicher Volksgemeinden festgelegt. (Vgl. ebd.) In Punkt 11 der UNO-Sicherheitsratsresolution 1251 (1999) heißt es: „The Security Council [...] reaffirms its position that a Cyprus settlement must be based on a State of Cyprus with a single sovereignty and international personality and a single citizenship, with its independence and territorial integrity safeguarded, and comprising two politically equal communities as described in the relevant Security Council resolutions, in a bi-communal and bi-zonal federation, and that such a settlement must exclude union in whole or in part with any other country or any form of partition or secession“.

64) ANA, 14.7.2001, 11:08 Uhr.

65) *Kathimerini*, 25.7. und 28.7.2001.

zeichne sich der Report durch ein besonderes Bemühen aus, die türkische Seite nicht zu enttäuschen.<sup>63)</sup> Rauf Denktaschs Versuche, ein Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister Colin Powell zu erwirken, wurden von Washington bisher allerdings negativ beschieden.<sup>64)</sup>

### ■ Resümee und Ausblick

Der Vergleich der verschiedenen bisher unterbreiteten Lösungsvorschläge hat verdeutlicht, dass für den erfolgreichen Ausgang der Gespräche über Zypern vor allem politischer Wille nötig ist, zu einer Lösung gelangen zu wollen.

Eine lose Konföderation, die einen komplizierten konsensualen Entscheidungsprozess innerhalb eines solchen Staatenbundes für das jeweilige Abstimmungsverhalten in den EU-Gremien erforderlich macht, wird von der Europäischen Union nicht akzeptiert werden. Günter Verheugen hat dies unmissverständlich ausgedrückt. Im Übrigen haben sich auch die USA und andere internationale Akteure dagegen ausgesprochen.

Eine Anerkennung Nordzyperns durch die UNO oder die EU erscheint ebenso ausgeschlossen. Neben dem als sicher geltenden russischen Veto im UNO-Sicherheitsrat dürfte auch Großbritannien, das zwei Militärbasen auf der Insel unterhält, seine Zustimmung verweigern. Es wird sich zeigen, ob bei den für den Spätsommer und den Herbst 2001 erwarteten UNO-Zyperngesprächen konkrete Schritte hin zu einer Lösung erreichbar sein werden.<sup>65)</sup> Dann wird die Europäische Kommission weiter beobachten, ob die bei den UNO-Gesprächen unterbreiteten Vorschläge auch mit dem *acquis communautaire* übereinstimmen. Beispielsweise wäre eine Regelung, wonach alle Stellen im öffentlichen Dienst nach einem 70:30-Schlüssel zwischen griechischen und türkischen Zyprioten vergeben würden, nicht mit den EU-Gesetzen vereinbar, da alle EU-Bürger die Möglichkeit besitzen müssen, in jedem EU-Staat eine Stelle im öffentlichen Dienst (einige Bereiche sind ausgenommen) anzutreten.

Noch gibt es keine Aktivitäten von Seiten der Kommission, die sich auf die Modalitäten der Aufnahme eines *geteilten* Zypern konzentrieren. Sicherlich liegt auch in Brüssel ein Szenario für den Fall des

Scheitern „in der Schublade“ – aber dort verbleibt es auch bis auf weiteres. Nach vorliegenden Presseinformationen<sup>66)</sup> scheint gegenwärtig folgender „Handel“ zwischen der EU und der Türkei möglich: Für eine flexiblere Haltung Ankaras in der Zypernfrage wird die EU deutlich erkennbare Schritte in Richtung auf einen Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Ankara unternehmen. So könnte noch im Jahre 2001 oder aber spätestens zu Beginn des Jahres 2002 der „Screeningprozess“ der Türkei (d.h. die systematische Bestandsaufnahme der Anwendung des in der EU geltenden Rechtssystems auf einen Beitrittskandidaten) beginnen. Bei den Beitrittskandidaten, mit denen die EU gegenwärtig verhandelt, war dies die Vorstufe zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.<sup>67)</sup> Die Türkei muss ein Hauptansprechpartner für jeden Zypernvermittler bleiben, denn in jedem Fall gilt: Ein Schlüssel zur Lösung des Zypernkonflikts liegt in Ankara oder, wie es Sener Levent, Herausgeber der oppositionellen türkisch-zypriotischen Zeitung *Avrupa* (Europa) in Bezug auf die nord-zypriotische Führung ausdrückte: „All the real decisions are made in Ankara.“<sup>68)</sup>

Ob eine Flexibilisierung türkischer Zypernpolitik erreichbar sein wird, mag bezweifelt werden. Der Autor hält die Beibehaltung des Status quo der Teilung für das wahrscheinlichste Szenario, es sei denn, in Ankara wechselt die Regierung und die künftige wird durch stärker europäisch orientierte Politiker (z.B. Dervis, Cem) dominiert werden. Im Falle eines Beitritts Zyperns zur EU, welcher de facto nur den griechischen Teil der Insel beträfe, steht die türkische Drohung einer Annexion Nordzyperns im Raum. Eine solche Lösung dürfte allerdings neben den zu erwarteten internationalen Reaktionen auch einen endogenen, „türkisch-zypriotischen Hemmfaktor“ besitzen: den „designierten Staatsmann“ Rauf Denktasch. Zwar glaubt der türkisch-zypriotische Volksgruppenführer, dass sowohl seine Volksgruppe als auch er selber durch eine Lösung nichts gewinnen, sondern nur verlieren könnten. Allerdings gibt es auch für Denktasch eine Vorstellung, die ihm kaum gefallen mag und die auf diese Weise als „Silberstreif am Horizont“ zugunsten einer einvernehmlichen Lösung auf Zypern leuchten könnte<sup>69)</sup>: Die Unfähigkeit eines türkischzypriotischen Separatstaates, autonom,

66) Vgl. *Philelefttheros*, 6.7.2001 und das oben wiedergegebene Interview mit dem Generalsekretär für Europaangelegenheiten im türkischen Außenministerium, Volkar Vural, in: *Ependytis*, 7./8. Juli 2001.

67) Nach Informationen des Autors wäre eine (nicht die einzige) Voraussetzung für dieses „Geschäft“ eine erkennbare Kooperationsbereitschaft Ankaras nicht nur „in der Zypernfrage“, sondern konkret „bei einer Zypernlösung“.

68) „North Cyprus Editor Speakes His Mind“, in: *International Herald Tribune*, 16.7.2001.

69) Vgl. dazu auch: Alexis Irakleidis, *I Ellada kai o „ex anatolon Kindinos“*, Athen (Polis), 2001, S. 285f.

d.h. ohne massive Unterstützung der Türkei zu überleben. Ebenso wenig dürfte Denktasch von der Idee angetan sein, künftig lediglich als Gouverneur einer einfachen, der 82. türkischen Provinz zu agieren, was im Falle der Einverleibung Nordzyperns in die Türkei geschehen würde. In dieser Perspektive liegt eine Motivation für Rauf Denktasch, in letzter Minute noch Kompromissbereitschaft zu zeigen. Ein solcher befürchteter Bedeutungsverlust dürfte Denktasch und seine Mitarbeiter möglicherweise dazu bewogen haben, Ende August 1998, nachdem die Beitrittsverhandlungen der EU mit der Republik Zypern bereits begonnen hatten und die Annexionsdrohung der Türkei bereits ausgesprochen war, einen Konföderationsvorschlag zu unterbreiten.

Vielleicht könnte ein Signal der griechisch-zyprischen Seite hier unterstützend wirken. Erleichterungen bei den Wirtschaftsbeziehungen Nordzyperns mit der „Außenwelt“, also eine gewisse Lockerung des de facto bestehenden Wirtschaftsembargos könnten ein erster Schritt zur Entkrampfung der Lage sein. Dies wäre ein Entgegenkommen Nikosias, welches von der Führung um Rauf Denktasch nicht marginalisiert werden könnte, denn dafür würde die in Nordzypern anwachsende Protestbewegung („Dies ist unser Land“) mit Sicherheit sorgen. Solche Schritte, Theodoros Couloumbis weist darauf hin, wären weder mit (den vom Süden befürchteten) direkten oder indirekten Anerkennungsschritten zu verwechseln noch müssten sie dorthin führen.<sup>70)</sup> Vielleicht könnte man beim innerzyprischen Handel mit den Lockerungen beginnen. Auch im Tourismusbereich wäre eine Kooperation auf beiden Seiten der „grünen Linie“ denkbar, schließlich haben im vergangenen Jahre etwa 2,7 Millionen Menschen den Süden, aber nur rund 150 000 Touristen den Nordteil Zyperns besucht.<sup>71)</sup>

Ein weiterer begünstigender Faktor für Fortschritte in der Zypernfrage wären schließlich greifbare Fortschritte im griechisch-türkischen Annäherungsprozess. Als im November 2000 die beiden Außenminister Jorgos Papandreou und Ismail Cem eine Liste von 17 Themen präsentierten, die beide Seiten als mögliche Verhandlungsthemen vorgeschlagen hatten (was nicht mit einer Agenda tatsächlicher Verhandlungsthemen zu verwechseln ist<sup>72)</sup>, war ein

70) Vgl. dazu das Interview mit Th. Couloumbis, in: *Phileleftheros*, 8.7.2001.

71) Vgl. „North Cyprus Editor...“ a.a.O.

72) Ausführlicher zur griechisch-türkischen Annäherung: Jürgen Reuter, „Reshaping Greek-Turkish Relations: Developments before and after the EU-summit in Helsinki“, Occasional Paper Nr. 1/2000 der *Hellenic Foundation For European & Foreign Policy* (ELIAMEP), Athen 2000. Auch im Internet abrufbar: <http://www.eliamep.gr/publications/OP/OP00.01.pdf> und ders., „Tauwetter mit Kälteeinbrüchen. Der griechisch-türkische Annäherungsprozess 1999 und 2000“, in: *KAS-Auslandsinformationen*, 12/2000, S. 69-86. Für die Analyse der beiderseitigen Verhandlungsvorschläge: Jürgen Reuter, „Werden Athen und Ankara ihren historischen Konflikt beilegen? Griechisch-türkische Beziehungen im Lichte der türkischen EU-Beitrittskandidatur“, in: Wilfried Loth (Hrsg.), *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Grundlagen für Europa Bd. 8, Opladen, 2001, S. 303-332 (S.319ff.).

wichtiger Schritt getan worden, doch müssten nun bald auch greifbare Ergebnisse erkennbar werden, damit der Annäherungsprozess zwischen Athen und Ankara nicht an Dynamik verliert.

Das Zypernproblem wird also in den nächsten Monaten noch für einige Aufregung in Brüssel, Athen, Ankara, Nikosia und in den Metropolen der EU-Staaten sorgen.