

# Der UNO-Zypernplan – eine politische und rechtliche Analyse

**In den vergangenen Jahrzehnten hatten Repräsentanten internationaler Organisationen zahlreiche Vorschläge unterbreitet und Initiativen gestartet, um den Zypernkonflikt zu überwinden – ohne Erfolg. Im November 2002 hat UNO-Generalsekretär Kofi Annan selbst den bislang detailliertesten Zypernplan vorgelegt. Die Analyse dieses Entwurfs und die Reaktionen von Zyperngriechen und -türken auf den Annan-Plan beantworten die brennende Frage: Kann ein vereinigtes Zypern der EU beitreten oder wird die Teilung der Insel auf unbestimmte Zeit bestehen bleiben?**

Nach erfolglosen, von der UNO vermittelten indirekten Zyperngesprächen der Jahre 1999 und 2000 und nach ergebnislosen Direktgesprächen Klerides-Denktaş im Jahre 2002 entschloss sich UNO-Generalsekretär Kofi Annan am 11. November 2002 nach langem Zögern, selbst einen Lösungsvorschlag über das Schicksal der seit nunmehr fast 29 Jahren geteilten und im Norden von türkischem Militär besetzten Mittelmeerinsel Zypern zu unterbreiten. Das 144 Seiten starke Dokument ist wesentlich umfassender und detaillierter als die von Kofi Annans Vorgängern im Amt des UNO-Generalsekretärs, de Cuellar und Ghali, zwischen 1983 und 1992 unterbreiteten Papiere zur Beendigung des Zypernkonflikts.<sup>1)</sup> Der Zeitpunkt der Veröffentlichung war gewählt, um Druck auf beide Seiten ausüben zu können, denn nur einen Monat später sollte auf dem Kopenhagener EU-Gipfel (12./13. Dezember 2002) endgültig über den Beitritt neuer EU-Mitglieder (und damit zugleich über die Aufnahme eines geteilten oder vereinigten Zyperns) entschieden werden.

Inzwischen ist bekannt, dass die türkisch-zypriotische Seite, vor allem deren Führer Rauf Denktaş, nicht bereit war, den Annan-Vorschlag in Kopenhagen zu unterzeichnen. Nun soll (zunächst) bis zum 28. Februar 2003 weiterverhandelt werden, um möglicherweise doch noch ein vereintes Zypern in die EU aufnehmen zu können.

An dieser Stelle wird der UNO-Vorschlag in der Fassung vom 11. November 2002 dargestellt und analysiert werden. Nachdem beide Seiten der UNO ihre Stellungnahmen zum Vorschlag abgegeben hatten, unterbreitete die UNO am 10. Dezember 2002, nur

zwei Tage vor Beginn des Kopenhagener EU-Gipfels, eine überarbeitete Fassung des Zypernplanes. Diese geänderte zweite Fassung wird ebenfalls in die Analyse einbezogen.<sup>2)</sup>

### ■ **Gründungsprozess und Kompetenzen des Zentralstaates<sup>3)</sup>** **(common state)**

Im „Annan-Plan“ wird an keiner Stelle explizit angesprochen, ob ein neuer Staat geschaffen wird oder die Staatenkontinuität Zyperns gewahrt bleibt. Der verfassungsmäßige Staatsname „Republik Zypern“ taucht im Text überhaupt nicht auf. Später sollen ein anderer Staatsname sowie neue Hymne und Flagge „Zypern“ repräsentieren. Nur implizit wird ersichtlich, dass *keine Staatenneugründung* vorgesehen ist, sondern dass in Zypern ein *new state of affairs*<sup>4)</sup> geschaffen wird. Dies wird lediglich indirekt deutlich, wenn es heißt: „Cyprus has a single international legal personality and is a member of the United Nations.“<sup>5)</sup> Wenn also Zypern ein UNO-Mitglied *ist* (d.h. *bleibt*), lässt sich folgern, dass kein Antrag eines neuen Staates auf UNO-Mitgliedschaft gestellt werden muss. Im Plan bleibt offen, ob eine interne Veränderung der zypriotischen Verfassungsordnung erfolgt, so wie es beispielsweise in der Vergangenheit im Fall von Bosnien-Herzegowina geschah. Der UNO-Plan versucht, den Spagat zwischen zwei unvereinbaren Polen herzustellen. Probleme werden auftreten, wenn die verfassungsmäßige Ordnung (vor allem der Föderationsorgane) auf Zypern wiederum zusammenbricht oder paralysiert wird. In einem solchen Fall wird die Forderung vom „Selbstbestimmungsrecht des zyperntürkischen Volkes“ von interessierter Seite sofort erhoben werden. Die türkische Seite vertritt die Interpretation, wonach die Republik Zypern mit der Annahme des Annan-Planes aufhören werde zu existieren. Parallel dazu wird die These erhoben, dass die „TRNZ“ nun die ihr zustehende Rechtmäßigkeit zugesprochen bekäme und als Mitgründer des neuen Staates wirke. Die Tatsache, dass der Lösungsvorschlag von den Vertretern beider Seiten (Zyperngriechen und -türken) sowie den drei Garantiemächten unterzeichnet werden soll, ohne dass die Republik Zypern selbst hierbei als Staat vertreten ist, schafft ebenfalls Argumente für diese Interpretation.

- 1) Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen: Jürgen Reuter, „Zypern, Vereinte Nationen und Europäische Union“, in: *KAS-Auslandsinformationen* Nr. 9/2001, S. 21-47 (S. 25ff.).
- 2) Inzwischen wird vermutet, dass bis Ende Februar eine erneute Überarbeitung zu erwarten ist. Der griechische Ministerpräsident, Kostas Simitis, äußerte sich in diese Richtung. (*Kathimerini*, 24.1.2003) Sollte es dazu kommen, wird in einer späteren Ausgabe der *KAS-Auslandsinformationen* darüber zu lesen sein.
- 3) Der im „Annan-Plan“ und bereits in früheren UNO-Vorschlägen des Jahres 2000 verwendete Begriff „common state“ wird im folgenden Text mit „Zentralstaat“ übersetzt, die Bezeichnung „component state(s)“ mit „Teilstaat(en)“.
- 4) Vgl. *BASIS FOR AGREEMENT ON A COMPREHENSIVE SETTLEMENT OF THE CYPRUS PROBLEM*, Vorschlag am 11.11.2002 vom UNO-Generalsekretär unterbreitet, 144 S., im weiteren Text zitiert als: BFA mit Angabe der entsprechenden Textstelle, hier: Appendix A, Artikel 1, Abs.1.
- 5) BFA, Appendix A, Artikel 2, Abs.1a. Des weiteren stützt diese Ansicht die Bestimmung über die Weitergeltung der Garantie-, Allianz- und der Gründungsverträge über Zypern (BFA, Appendix A, Artikel1, Abs. 3), in denen die UNO-Mitgliedschaft der Mittelmeerinsel vorgesehen war. Schließlich wird festgelegt, dass die beiden Co-Präsidenten nach Inkrafttreten des Abkommens „shall inform the United Nations that henceforth the membership rights and obligations of Cyprus in the United Nations shall be exercised in accordance with the new state of affairs.“ (BFA, Appendix A, Artikel 13, Abs. 3)

So hatte beispielsweise in der Vergangenheit Bosnien-Herzegowina das Dayton-Abkommen als Staat unterzeichnet. Auf Zypern wäre dies nicht der Fall. Die These einer lediglich internen zypriotischen Verfassungsänderung wird zudem durch die Vertragsunterzeichnung der drei Garantiemächte (Griechenland, Türkei und Großbritannien) in Frage gestellt.<sup>6)</sup>

Zypern soll künftig föderativ gegliedert sein. Dem gemeinsamen Zentralstaat stehen zwei gleichberechtigte Teilstaaten zur Seite. Betrachten wir zunächst die Kompetenzen der „Zentrale“. Dort sollen die Exekutiv- und Legislativgewalt für folgende Bereiche angesiedelt sein:<sup>7)</sup>

Außenbeziehungen, darin enthalten die Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Verträge und die Verteidigungspolitik,<sup>8)</sup> Beziehungen zur EU, Tätigkeit der Zentralbank (eingeschlossen Währungsausgabe und Währungspolitik sowie Bankenaufsicht), Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik des Zentralstaates (eingeschlossen Haushaltspolitik und indirekte Besteuerung); Luft- und Seefahrt, Hoheitsgewässer Zyperns; Fernmeldewesen (eingeschlossen Post- und Telekommunikation); Staatsbürgerschaftsangelegenheiten (eingeschlossen die Ausgabe von Pässen, das Einwanderungswesen mit Asylrecht, Zuständigkeit für Ausweisungen und Auslieferung von Straftätern); Bekämpfung von Terrorismus, Drogenschmuggel und Geldwäsche sowie Kampf gegen das organisierte Verbrechen; Begnadigungen und Amnestien; Schutz des geistigen Eigentums, Maß- und Gewichtsnormierung sowie Pflege und Erhalt von Altertümern.

Außer den hier genannten Kompetenzbereichen soll die Gesetzgebungs- und Exekutivgewalt des Zentralstaates die ihm unterstellten Einrichtungen öffentliche Verwaltung, öffentlicher Dienst und Polizeieinheiten umfassen. Auch die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen und Referenden sowie die Verfolgung von Vergehen gegen die Gesetze (des Zentralstaates) sollen zum Aufgabenbereich der Zentrale gehören.

Der öffentliche Dienst des Zentralstaates soll im Verhältnis zwei Drittel zu einem Drittel mit Angehörigen der griechisch- bzw. türkisch-zyprischen Volksgruppe besetzt werden.<sup>9)</sup> Zur Bekämpfung von Terrorismus, Drogenschmuggel, Geldwäsche und or-

6) *Phileleftheros*, 27.11. 2002, und Arbeitspapier des griechischen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12. 2002 (Auszug).

7) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 12.

8) Zusatz: „Defence policy must be formulated and exercised in accordance with agreed security arrangements, and the international obligations of Cyprus.“ (BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 12, Anmerkung 11)

9) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 28 Abs. 2. Die EU verlangt allerdings, dass der Öffentliche Dienst der Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von einigen im EU-Vertrag geregelten Bereichen) für alle EU-Bürger offenstehen muss. Bleibt die Formulierung im Annan-Plan erhalten, wonach wenigstens ein Drittel der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes aus jedem component state kommen muss, kann dies nur bedeuten, dass die „Europäer“ vom griechisch-zyprischen Anteil abgezogen werden müssten.

ganisiertem Verbrechen soll eine Kriminalpolizeieinheit, bestehend aus Polizeipersonal des Zentralstaates und der beiden Teilstaaten, gegründet werden.<sup>10)</sup> Schüler von Oberschulen sollen obligatorisch beide offiziellen Sprachen des Zentralstaates (Griechisch und Türkisch) lernen.<sup>11)</sup>

Der Zentralstaat übernimmt alle bisher aufgelaufenen Schulden mit Ausnahme der Verpflichtungen gegenüber Griechenland und der Türkei sowie den aus Waffenkäufen resultierenden Verbindlichkeiten. Diese nicht vom Zentralstaat übernommenen Schulden sind jeweils von den Teilstaaten zu tragen.<sup>12)</sup>

Laut „Annan-Plan“ besitzt Zypern nur eine einzige internationale Rechtspersönlichkeit und Staatensouveränität („a single international legal personality and sovereignty“).<sup>13)</sup> Die einheitliche Souveränität Zyperns wird allerdings durch eine Reihe von Bestimmungen eingeschränkt: Zwei *component states* bilden zugleich einen gemeinsamen Staat. Der einheitlichen Souveränität steht gegenüber, dass beide Teilstaaten eigene Verfassungen besitzen und souverän Gewalt ausüben können. Die Teilstaaten können zudem (in ihrem Zuständigkeitsbereich) Verträge mit anderen Ländern schließen und in den EU-Institutionen vertreten sein. Die „innere Souveränität“ ist praktisch geteilt, während die „äußere Souveränität“ die Zuständigkeiten des Gesamtstaates umfasst und somit unteilbar ist.

An keiner Stelle des Planes wird erwähnt, dass die Zentralregierung Souveränität an die Teilstaaten der Föderation abtritt<sup>14)</sup>, sondern es wird bestimmt, dass sowohl die Zentrale als auch die Teilstaaten souverän Regierungsgewalt ausüben. Jeder Teilstaat übt eigene Souveränität im Rahmen der gegebenen Verfassung und der territorialen Grenzen aus und verfügt über eigene Hymne und Flagge.<sup>15)</sup> Es stellt sich also die Frage, ob nicht die Teilstaaten einen Teil ihrer Gewalt an den zentralen Staat abtreten. Für diese These spricht auch die Tatsache, dass im Plan für die geographische Trennung zwischen den Teilstaaten der Begriff „Grenzen“ (boundaries) und nicht etwa „Verwaltungs-, Distrikts-, Provinz-, (Bundes)länder- oder Kantonsgrenzen“ gebraucht wird.<sup>16)</sup> Der Zentralstaat besitzt nur die absolut nötigen Kompetenzen, damit Zypern eine einheitliche internationale Rechtspersönlichkeit darstellen kann. Die nicht eindeutige In-

- 10) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 15 und Annex II, Artikel 2.
- 11) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 7 Abs. 4 und Artikel 45.
- 12) Dies bedeutet, die Zypertürken übernehmen Schulden gegenüber der Türkei, die Zypertgriechen gegenüber Griechenland. Die noch offenen Kosten aus Waffenkäufen übernimmt jeder Teilstaat für sich.
- 13) BFA, Appendix A, Artikel 2, Abs. 1a.
- 14) BFA, Appendix A, Artikel 2, Abs. 1.
- 15) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 2.
- 16) „The boundaries of the „component states“ shall be as depicted in the attached map.“ (BFA, Appendix A, Annex VI, Artikel 1, Abs. 1) „[Insert text describing in detail the course of the agreed boundary]. Any inconsistency between this description and the map shall be decided by consensus by a committee, or, where they are unable to reach consensus, by the Supreme Court of Cyprus.“ (BFA, Appendix A, Annex VI, Artikel 1 Abs. 2)

terpretation der Souveränität und eine mögliche Interpretation im Sinne der türkischen „Konföderationstheorie“ würde die Staatenkontinuität Zyperns in Frage stellen und die Möglichkeit der zukünftigen staatlichen Auflösung Zyperns eröffnen.

### ■ Gesetzgebungs- und Exekutivorgane im Zentralstaat

Die Gesetzgebungsgewalt des Zentralstaates liegt bei zwei Organen: Dem Abgeordnetenhaus und dem Senat. Beide Kammern bilden mit je 48 Abgeordneten gemeinsam das Parlament des Zentralstaates.<sup>17)</sup> Im Senat sind beide Teilstaaten mit je 24 Mitgliedern vertreten. Im Abgeordnetenhaus stellt der zyperntürkische zwölf und der griechisch-zypriotische Teilstaat 36 Parlamentarier.<sup>18)</sup> Beide Kammern werden per Verhältniswahlrecht bestimmt (einschränkt durch eine Bestimmung über die Mindestzahl zyperntürkischer Parlamentarier im Abgeordnetenhaus). Die Präsidenten der beiden Parlamentskammern müssen aus unterschiedlichen Teilstaaten kommen.

Basierend auf dem Schweizer Modell soll ein aus sechs Mitgliedern (vier Zyperngriechen und zwei Zyperntürken) bestehender Präsidialrat (Presidential Council) die Zentralregierung bilden. Jedes gleichberechtigte Ratsmitglied steht einem Ministerium (Departement) vor. Außen- und Europaministerium müssen mit Politikern aus unterschiedlichen Teilstaaten besetzt sein. Der Vorsitzende des Präsidialrates hat keine zusätzliche Machtbefugnis, seine Amtsdauer beträgt zehn Monate. Dieses Amt kann nur zweimal hintereinander durch den gleichen Teilstaat beansprucht werden. Der Präsidialratsvorsitzende bekleidet zugleich das Amt des zypriotischen Staatsoberhauptes.<sup>19)</sup> Vorsitzender und Stellvertreter dieses Organs kommen aus unterschiedlichen Teilstaaten. Die Mitglieder des Präsidialrates werden von beiden Parlamentskammern per Einheitsliste (*single list*) mit spezieller Mehrheit für die Amtsdauer von fünf Jahren gewählt.<sup>20)</sup> Der vorgeschlagenen Kandidatenliste muss im Abgeordnetenhaus die einfache Mehrheit der Parlamentarier zustimmen, während im Senat eine Stimmenmehrheit erreicht werden muss, welche zumindest die Zustimmung von zwei Fünfteln der Senatoren aus jedem Teilstaat einschließt.

17) BFA, Artikel 20 Abs. 1 des Verfassungsentwurfes lautet: „The ‚common state‘ Parliament shall be composed of two Chambers: the Senate and the Chamber of Deputies.“

18) Da die ethnisch-religiösen Minderheiten (Maroniten, Armenier u.a.) mehrheitlich im zukünftigen griechisch-zypriotischen Teilstaat leben und ihnen insgesamt drei Mandate zustehen, ergäbe sich ein Verhältnis von 33 (Zyperngriechen) zu zwölf (Zyperntürken) zu drei (ethnisch-religiöse Minderheiten).

19) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 27.

20) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 22 Abs. 3 und Artikel 24 Abs. 2.

Können im Präsidialrat Entscheidungen nicht im Konsens getroffen werden, so muss eine Mehrheitsentscheidung in jedem Fall wenigstens die Stimme eines Vertreters aus jedem Teilstaat beinhalten. Konkret bedeutet diese Regelung ein Vetorecht für die *beiden* Zyperntürken im Präsidialrat – allerdings gilt das Veto nur, wenn beide *gemeinsam* eine Vorlage ablehnen.<sup>21)</sup>

Der Politikwissenschaftler Iannis Valinakis weist darauf hin, dass der UNO-Plan ein außerordentlich kompliziert aufgebautes neues Staatsgebilde vorsehe, dessen Funktionalität äußerst fragwürdig sei. Dies gilt insbesondere, wenn man das Klima des gegenseitigen Misstrauens und die von traumatischen Erfahrungen geprägte Vergangenheit auf Zypern berücksichtigt. Für weit weniger als eine Million Menschen sind gleich *vier Gesetzgebungsorgane* (Abgeordnetenhaus und Senat der Föderation sowie zwei Parlamente der Teilstaaten), *drei Regierungen* und *vier Präsidenten* (Präsident und Vizepräsident des Präsidialrates sowie zwei Oberhäupter der beiden Teilstaaten) vorgesehen. Vier Politiker stehen *vier verschiedenen Ämtern für auswärtige Angelegenheiten* vor (je ein Minister für Außen- und Europaangelegenheiten auf der zentralen Ebene und zwei Vertreter für Äußeres in den beiden Teilstaaten). Drei zypriotische Flaggen und ebenso viele Nationalhymnen komplettieren die Institutionenvielfalt auf der Insel.

Die Zentralregierung (Präsidialrat), so die Kritik von Valinakis, sei nur mit wenigen Kompetenzen ausgestattet. Die vorgeschlagene Rotation der Amtsperioden des Präsidenten im Verhältnis zwei zu eins führe zu dem Ergebnis, dass alle zwanzig Monate Zypern von einem Zyperntürken als Staatspräsident vertreten werde: „Auf diese Weise werden wir auf den EU-Gipfeln neben dem griechischen Ministerpräsidenten einen Zyperntürken sehen. Da kann sich jeder leicht Situationen vorstellen, in denen ein solcher Repräsentant Zyperns durch den Gebrauch des Vetos – das er ja auch als einziger erheben kann – in der Lage ist, den griechischen Interessen zu schaden.“<sup>22)</sup>

Die Möglichkeit, Entscheidungen per Veto zu blockieren, wird besonders bei der Zusammensetzung des Exekutivorgans „Präsidialrat“ (vier Zyperngriechen und zwei Zyperntürken) deutlich. Letztlich besitzen beide Volksgruppen ein Vetorecht bei allen

21) Wie bereits in den UNO-Vorschlägen bei den indirekten Zyperngesprächen des Jahres 2000 (in Genf und New York) gilt für die Frage der Machtverteilung in den Institutionen des Zentralstaates (Legislative, Exekutive) die Möglichkeit, jegliche Gesetzgebung auf Zypern zu blockieren. Der alte Zustand der Verfassung von 1960 bleibt also erhalten. (Vgl. dazu: Jürgen Reuter, *Zypern, Vereinte Nationen und Europäische Union...* a.a.O., hier: S. 29–36.)

22) *Kathimerini*, 17.11. 2002.

Entscheidungen. Das Land kann auf sehr einfache Weise in Unregierbarkeit und Chaos geführt werden, was dann die Schaffung zweier unabhängiger Staaten als „letzten Ausweg“ erscheinen lassen könnte. Die Bestimmungen zur Regierungs- und Gesetzgebungstätigkeit, so eine kritische Stimme, erweckten den Eindruck, als sei eine künftige Zweistaatlichkeit Zyperns gar oberstes Ziel der Verfasser des UNO-Planes gewesen. Es gibt keine Möglichkeit, auch nicht bei offensichtlich destruktiver Blockadepolitik durch eine der beiden Seiten, Sanktionen zu verhängen. Bezieht man den großen Einfluss der Türkei auf die Geschichte der Zyperntürken und auf deren politische Führung in diese Überlegungen ein, so wird deutlich, dass Ankara die Möglichkeit besäße, Zypern in die Unregierbarkeit zu stürzen, wann immer die Türkei dies für geboten hielte. Für den Fall einer Blockade des Präsidialrates sind keine politischen Mechanismen vorgesehen, die einen erfolgversprechenden Ausweg eröffnen.<sup>23)</sup> Zu diesem Ergebnis kam offenbar auch der Juristische Dienst der EU-Kommission: Im Falle der Nichtübereinstimmung der Mitglieder im Präsidialrat wäre zur Bildung einer entscheidungsfähigen Mehrheit immer die Zustimmung wenigstens eines zyperntürkischen Mitglieds erforderlich. Dies würde vor allem dann zur Entscheidungsunfähigkeit des Präsidialrates führen, wenn die beiden Volksgruppen nicht harmonisch miteinander kooperieren würden. Dies kann nach Auffassung der EU-Juristen zu ernsthaften Konsequenzen bei der Wahrnehmung der zyprischen EU-Rechte und -Pflichten führen. Die von der EU geforderte Obligation, dass Zypern in der EU „mit einer Stimme“ spreche, so die Kritik aus Brüssel, wäre vermutlich nicht gewährleistet.<sup>24)</sup>

Für das Gesetzgebungsverfahren Gesamtzyperns gelten ähnliche Regelungen: Entweder ist eine „spezielle Mehrheit“ erforderlich, die das Votum von zwei Fünfteln der Senatoren aus jedem Teilstaat einschließen muss, oder aber die „einfache Mehrheit“ der anwesenden Parlamentarier gekoppelt mit dem Votum von einem Viertel der anwesenden Senatoren aus jedem Teilstaat.<sup>25)</sup>

Da der Senat zu gleichen Teilen aus Zyperngriechen und -türken besetzt sei, so die Brüsseler Juristen, werde leicht vorhersehbar, dass eine Entscheidung nicht durch Mehrheitsvotum erfolgen müsse. Diese

23) *Phileleftheros*, 28. und 29.11.2002.

24) *Politis*, 1.12. 2002.

25) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 23, Abs. 2 und *Phileleftheros*, 28.11. 2002.

Probleme vergrößern sich, wenn die „spezielle Mehrheit“ gefordert ist.<sup>26)</sup> EU-Juristen bewerten den Prozess der Entscheidungsfindung auf der Ebene des Zentralstaates als insgesamt sperrig (cumbersome). Dies betrifft sowohl die Gesetzgebung als auch die Umsetzung von Entscheidungen auf Regierungsebene.<sup>27)</sup>

## ■ Judikative

Schutz und Wahrung der Verfassung soll der Oberste Gerichtshof (Supreme Court) gewährleisten. Er besteht aus neun Richtern: Drei Zyperngriechen, drei Zyperntürken und drei Nicht-Zyprioten. Der Gerichtshof wirkt u.a. als Schlichtungsinstanz für Streitigkeiten zwischen den Teilstaaten sowie zwischen einem oder beiden Teilstaaten und dem Zentralstaat. Das Gericht ist (auf einer Interim-Basis) auch für die Lösung von „Sackgassensituationen“ innerhalb der Institutionen des Zentralstaates zuständig, um so das ordnungsgemäße Funktionieren des Zentralstaates zu garantieren.<sup>28)</sup> Wenn eine solche „Sackgasse“ bei einer Institution des Zentralstaates eingetreten ist (z.B. wenn keine Gesetzgebung möglich oder der Präsidialrat beschlussunfähig ist) mit der Folge, dass keine Entscheidung getroffen werden kann, oder wenn Zypern seinen Verpflichtungen als EU-Mitglied nicht nachkommt (Abwesenheit bei EU-Ratsitzungen; keine Einigung über das Abstimmungsverhalten Zyperns in europäischen Gremien), dann kann das Oberste Gericht auf Antrag eines Mitglieds des Präsidialrates, des Präsidenten oder Vizepräsidenten, einer der beiden Parlamentskammern, des Generalanwaltes oder dessen Stellvertreters eine vorläufige Verfügung in der jeweiligen Angelegenheit treffen. Diese gilt solange, bis eine Entscheidung durch die zuständige Staatsinstitution getroffen werden kann.<sup>29)</sup>

Ist der Präsidialrat nicht in der Lage, Entscheidungen herbeizuführen, so erlangt der Supreme Court überragende Bedeutung als eine Art „Überregierung“.<sup>30)</sup> Der Oberste Gerichtshof wird bei Pattsituationen in letzter Konsequenz durch Nicht-Zyprioten kontrolliert, denn die dort tätigen drei nicht-zypriotischen Richter wären das „Zünglein an der Waage“.<sup>31)</sup> Die Juristen der Europäischen Kommission betonen, diese Rolle als letzte Entscheidungsinstanz sei nur

26) *Politis* 1.12. 2002.

27) Ebenda. In der ersten Fassung des Gutachtens des Juristischen Dienstes der EU-Kommission wurde die Entscheidungsfindung im Zentralstaat sogar als „very cumbersome“ bewertet. (Hintergrundinformation des Autors von EU-Mitarbeitern)

28) BFA, Appendix A, Artikel 6, Abs. 1 bis 3.

29) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 34.

30) Nach Angaben von *Eleftheros Typos*, 14.11. 2002.

31) Arbeitspapier des griechischen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12. 2002 (Auszug) und *Kathimerini*, 17.11. 2002.

32) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 34, Abs. 6.

33) *Politis*, 1.12. 2002 und *Eleftherotypia*, 2.12. 2002.

34) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 13, Abs.1.

unter der Voraussetzung akzeptabel, dass der Oberste Gerichtshof tatsächlich wirksame Interimsmaßnahmen im Falle mangelnder Entscheidungsfähigkeit von Parlament oder Regierung treffen könne und beispielsweise auch in der Lage sei, dem zypriotischen EU-Vertreter Anweisung für sein Stimmverhalten zu geben.<sup>32)</sup> Im Übrigen müsse der Oberste Gerichtshof gleich nach Inkrafttreten der Zypernlösung seine Arbeit aufnehmen, um dann in der Lage zu sein, während der (dreijährigen) Übergangsperiode die ihm zugedachte Vermittlungsfunktion zu erfüllen.<sup>33)</sup>

### ■ Übergangsbestimmungen

Bis vierzig Tage nach Inkrafttreten der Lösung müssen in beiden Teilstaaten Wahlen der verfassungsmäßigen Versammlungen stattfinden. Die Parlamente beider Teilstaaten wählen je 24 Mitglieder für die gemeinsame Volksvertretung des Zentralstaates aus. Dieses vorläufige Parlament wirkt so lange, bis das Abgeordnetenhaus und der Senat des Zentralstaates gewählt sind (spätestens zehn Monate nach Inkrafttreten des Foundation Agreements). Für einen Zeitraum von drei Jahren bilden beide Volksgruppenführer eine gemeinsame Präsidentschaft. Sie wechseln sich monatlich im Vorsitz ab, haben gemeinsam die Exekutivgewalt inne und benennen sechs zypriotische Bürger, die dann als Minister fungieren. Die benannten Minister werden vom Parlament mit einfacher Mehrheit bestätigt, und ein Jahr nach Inkrafttreten der Vereinbarung wird ein regulärer Präsidialrat gewählt, der die Exekutivgewalt in dieser zweiten Phase übernehmen soll. Die Rolle des Staatsoberhauptes wird dann noch zwei Jahre lang von den beiden Präsidenten ausgeübt.

### ■ Zuständigkeiten der beiden Teilstaaten

Der griechisch- und türkisch-zypriotische Teilstaat sind ermächtigt, im Rahmen der Verfassung auf ihrem Territorium souverän jene Kompetenzen auszuüben, die nicht durch die Verfassung dem Zentralstaat zugewiesen wurden. Für die Bereiche Sicherheit, Recht und Ordnung sowie für eine funktionierende Justizverwaltung haben die Teilstaaten selbst zu sorgen.<sup>34)</sup> In Artikel 14 des Verfassungsentwurfes werden zudem folgende Kompetenzen der Teilstaaten genannt:

a.) Tourismus, b.) Umweltschutz sowie Nutzung und Erhaltung von Energie- und Naturressourcen (eingeschlossen die Wasserwirtschaft), c.) Fischerei- und Landwirtschaft, d.) Industrie und Handel (auch Versicherungswesen, Verbraucherschutz, Organisationen der Berufsstände), e.) Stadt- und Regionalplanung (eingeschlossen der Überlandverkehr), f.) Sport und Erziehungswesen, g.) Gesundheitswesen (eingeschlossen der Erlaß von Bestimmungen über tiermedizinische Angelegenheiten und den Gebrauch von Tabak, Alkohol sowie Drogenkonsum), h.) Arbeit und Sozialhilfe, i.) Familien, Gesellschafts- und Strafrecht sowie j.) Anerkennung der Gültigkeit amtlicher Schriftstücke. Die Teilstaaten sollen in den genannten Bereichen miteinander kooperieren.<sup>35)</sup>

Die Teilstaaten können Vertreter für Handels- und Kulturangelegenheiten ernennen, die als Mitglied des Diplomatischen Korps von Zypern akkreditiert werden. Zudem besitzen die Teilstaaten das Recht, Handels- und Kulturabkommen mit Staaten, welche Beziehungen zu Zypern pflegen, abzuschließen, wenn solche Abkommen mit der (Gesamt-)Verfassung übereinstimmen. Ein solches Recht zum Abschluss internationaler Abkommen über Handels- und Kulturangelegenheiten besitzen die Provinzen Belgiens bzw. die Kantone der Schweiz nicht (beide Länder galten explizit als Modelle für den UNO-Vorschlag). Die Teilstaaten dürfen zudem direkte Kontakte mit nachgeordneten Behörden oder sonstigen Ämtern anderer Staaten unterhalten.<sup>36)</sup>

Personenverkehr und Transport zwischen den beiden Teilstaaten dürfen nur über bestimmte Kontrollübergangsstellen erfolgen. Diese Regelung hat eher Gemeinsamkeiten mit dem Grenzregime der ehemaligen DDR als mit dem in der Europäischen Union als grundlegend erachteten Freizügigkeitsprinzip.<sup>37)</sup>

Bezeichnend für die künftige Interpretation des UNO-Planes im Sinne der „Zwei-Staaten-Theorie“ ist die Tatsache, dass gleich wenige Tage nach der Veröffentlichung von türkischer Seite die Auffassung vertreten wurde, der Plan sehe eine Partnerschaft zwischen zwei gleichen Staaten mit einer gemeinsamen Regierung vor. Hier wird deutlich, dass die von der UNO eingebrachte Formel der „component states“ als volle Staatlichkeit gewertet wird. Die Tatsache, dass die „equal states“ im Plan als Bestandteile,

35) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 14.

36) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 16, Abs. 3 sowie Appendix A, Annex I, Artikel 16 Abs. 4 und Abs. 5b.

37) BFA, Appendix A, Annex VI, Artikel 4, Abs. 4.

- 38) *Turkish Daily News*, 15. und 21.11. 2002.
- 39) „*Kathimerini*“, 17.11. 2002; Arbeitspapier des griechischen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12. 2002 (Auszug) sowie *Phileleftheros*, 27.11. 2002.
- 40) Arbeitspapier des griechischen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12. 2002 (Auszug).
- 41) Vgl. zum folgenden: Appendix A, Annex I, Artikel 17, Punkte 1–8.

als „component states“ eines „common state“ existieren, wird verschwiegen.<sup>38)</sup> Schließlich scheint es, dass der UNO-Plan insgesamt die früher vereinbarten internationalen Abkommen Nordzyperns akzeptiert. Gleiches gilt für die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsentscheide der (allein von der Türkei anerkannten) „TRNZ“.<sup>39)</sup>

Eine Reihe von Artikeln des UNO-Planes spricht den Teilstaaten rechtsverbindlich eigene innere Souveränität und ein eigenes Staatsterritorium zu. Ferner sind neben der einheitlichen zypriotischen auch zwei interne Staatsbürgerschaften (internal citizenships – s.u.) vorgesehen. Die Teilstaaten werden somit als getrennte Selbstverwaltungseinheiten betrachtet. Trotz des generellen Verbotes der Sezession könnte leicht die Auffassung Raum greifen, wonach durch die Entscheidung des einen oder anderen Teilstaates eine „samtene Scheidung“ nach Art der ehemaligen Tschechoslowakei mit dem UNO-Plan vereinbar sei.<sup>40)</sup>

### ■ Zypern in der EU

Der UNO-Vorschlag sieht ein kompliziertes Verfahren für die Wahrnehmung der zypriotischen EU-Mitgliedschaft vor: Zypern soll Mitglied der EU werden, und die Regierungen der Teilstaaten sollen bei der Formulierung der zypriotischen EU-Politik mitwirken.<sup>41)</sup> Wenn Aufgaben vollständig oder überwiegend in den Kompetenzbereich der Zentralregierung fallen, soll diese Zypern in der EU vertreten. In Angelegenheiten, die vorwiegend oder ausschließlich im Kompetenzbereich der beiden Teilstaaten liegen, kann Zypern entweder durch einen Vertreter des Zentralstaates oder eines Teilstaates vertreten werden. Zyperns Verpflichtungen im Rahmen der EU-Mitgliedschaft werden durch diejenigen Behörden des Zentralstaates oder der Teilstaaten ausgeführt, welche die gesetzgeberische Zuständigkeit für die betreffende Angelegenheit besitzen. Kann ein Teilstaat den EU-Verpflichtungen Zyperns nicht nachkommen und wird Zypern von der EU dafür verantwortlich gemacht, dann soll der Zentralstaat (nach diesbezüglicher Benachrichtigung durch die EU) innerhalb von 90 Tagen die entsprechenden Maßnahmen anstelle des nicht der Verpflichtung nachkommenden Teilstaates durchführen. Diese Maßnahme bleibt solange gültig,

bis der betreffende Teilstaat seine Verpflichtungen erfüllt.

Ergänzungen zu den EU-Verträgen oder Beitritte anderer Staaten zur EU, welche die Ratifikation durch alle EU-Mitgliedsländer erfordern, sollen von Zypern ratifiziert werden, sofern dies nicht von den Parlamenten der beiden Teilstaaten und auch zugleich von beiden Parlamentskammern des Zentralstaates (Abgeordnetenhaus und Senat) abgelehnt wird. Der Präsident oder dessen Stellvertreter im Präsidialrat wird ermächtigt, die entsprechende Ratifikationsurkunde zu unterzeichnen und dadurch Zypern vertraglich zu binden. Dies bedeutet konkret: Zyperns parlamentarische Versammlungen könnten wirksam nur gegen den Beitritt eines EU-Bewerbers stimmen, wenn *alle vier parlamentarischen Körperschaften* der Insel gemeinsam eine Vertragsratifizierung ablehnen würden; im Deutschen Bundestag reicht dazu hingegen das negative Votum der Mehrheit der Abgeordneten. Die zypriotischen Parlamentarier würden im Vergleich zu ihren Parlamentarierkollegen aus anderen EU-Staaten mit massiven, in der EU einzigartigen Einschränkungen belegt werden.<sup>42)</sup>

In einem „Cooperation Agreement on European Union relations“ ist die Zusammenarbeit zwischen beiden Teilstaaten in EU-Angelegenheiten geregelt.<sup>43)</sup> Der Zentralstaat muss die Teilstaaten über alle EU-Fragen informieren und die entsprechenden Unterlagen (Dokumente der EU-Organe, Berichte informeller Treffen auf Ministeriebene oder des Europäischen Gerichtshofes) an die Teilstaaten weiterleiten. Die Auffassungen der Teilstaaten zu EU-Problemen sind vom Zentralstaat zu berücksichtigen. Besteht Übereinstimmung zwischen beiden Teilstaaten, wird dies rechtlich verbindlich vom Zentralstaat bei den Verhandlungen und beim Abstimmungsverhalten in der EU übernommen. Der Zentralstaat kann von dieser Auffassung nur abweichen, wenn zwingende außenpolitische Gründe dies erfordern. Im Fall unterschiedlicher Auffassungen zwischen den beiden Teilstaaten tritt eine „Koordinationsgruppe“ in Aktion. Sie besteht aus den beiden für Außenpolitik und für EU-Beziehungen zuständigen Mitgliedern des Präsidialrates und aus zwei Vertretern der beiden Teilstaaten. Entscheidungen der Koordinationsgruppe sind bindend und können nur in Ausnahmefällen in Frage

42) Der Verfassungsentwurf sieht eine Mehrheit vor, in der das positive Votum von zwei Fünftel der Senatoren aus jedem der Teilstaaten enthalten sein muss (BFA, Annex I, Artikel 23, Abs. 2a). Dies gilt auch für die Ratifikation von internationalen Verträgen. Diese Passage wurde ganz offensichtlich mit Blick auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Türkei in den UNO-Plan aufgenommen: Ein türkischer EU-Beitritt wäre von Zypern (theoretisch betrachtet – bedenkt man die Größe des Landes in der Gesamt-EU) nur dann zu verhindern, wenn auch das türkisch-zypriotische Parlament dagegen votieren würde und wenn mindestens zwei Fünftel plus ein zyperntürkischer Abgeordneter im Senat dagegen stimmen würden.

43) BFA, Appendix A, Annex IV, Attachment 2.

gestellt werden. Wenn eine solche Entscheidung der Koordinationsgruppe dringend im Verlauf der Sitzung eines EU-Organs gefragt ist (Abstimmung – J.R.), so muss der Zypern in diesem EU-Organ vertretende Repräsentant unverzüglich die Koordinationsgruppe darüber informieren. Eine endgültige Entscheidung Zyperns ist der EU dann innerhalb von 48 Stunden zu übermitteln.

Zypern kann bei der EU entweder durch Gesandte (ernannt vom zypriotischen Präsidialrat auf Vorschlag der Koordinationsgruppe) des Zentralstaates oder auch eines Teilstaates vertreten werden. Ausschließlich der bei Sitzungen teilnehmende Vertreter Zyperns gibt rechtlich verbindliche Erklärungen für das Land ab. Die Teilstaaten haben im Rahmen ihrer Kompetenzbereiche das Recht, den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Die Klage wird vom Präsidialrat beim Europäischen Gerichtshof eingereicht.<sup>44)</sup> Jegliche Streitigkeit bezüglich der Anwendung des „Cooperation Agreements on European Union Relations“ wird vom Obersten Gerichtshof auf Zypern entschieden.<sup>45)</sup>

Das im „Annan-Plan“ verankerte Recht türkischer Staatsbürger auf Niederlassungsfreiheit in Zypern steht nicht im Einklang mit der Vereinbarung von Schengen, einem wichtigen Baustein der europäischen Sicherheitsarchitektur. Mit der Annahme des UNO-Planes in dieser Form könnte Zypern nicht der Schengen-Vereinbarung beitreten, da Bürger aus einem Drittstaat (Türkei) die gleichen Rechte im Hinblick auf die Einreise in einen EU-Staat (Zypern) genießen würden wie EU-Bürger (z.B. Griechen).<sup>46)</sup> Zypern könnte auch nicht vollständig an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teilnehmen bzw. nur mit Zustimmung eines Staates (Türkei), der nicht der EU angehört.<sup>47)</sup> Hierbei handelt es sich um eine erhebliche Einschränkung der Unabhängigkeit Zyperns. Dies wiegt in Anbetracht der gewaltigen türkischen Militärmacht besonders schwer.<sup>48)</sup>

### ■ Ein Staat – eine Stimme?

Besondere Bedeutung erlangt im Zusammenhang mit der zypriotischen EU-Mitgliedschaft die Bestimmung, dass zwischen den Gesetzen des Zentralstaates und denen der Teilstaaten keine Hierarchisierung erfolgt.<sup>49)</sup> Es könnten Probleme für Zypern auftreten,

44) BFA, Appendix A, Annex IV, Attachment 2, Artikel 5.

45) BFA, Appendix A, Annex IV, Attachment 2, Artikel 8.

46) *Politis*, 1.12.2002.

47) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 6, Abs. 2: „Cyprus shall not put its territory at the disposal of international military operations other than with the consent of Greece and Turkey.“

48) Arbeitspapier des griechischen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12.2002 (Auszug).

49) BFA, Appendix A, Annex I, Artikel 3 Abs. 2 und *Politis*, 1.12.2002.

da der Staat verpflichtet ist, die Durchführung europäischer Richtlinien zu garantieren, auch wenn einer der beiden Teilstaaten seinen diesbezüglichen Verpflichtungen nicht nachkommt oder diese verzögert.

Zypern soll „special ties of friendship with Greece and Turkey“ haben<sup>50)</sup> und als EU-Mitglied zudem den EU-Beitritt der Türkei unterstützen. Offen bleibt im UNO-Plan, ob diese Verpflichtung Zyperns – in Form eines „Blankoschecks“ – auch bei Menschenrechtsverletzungen bzw. Nichterfüllung bestimmter „Kopenhagener Kriterien“ durch die Türkei gelten soll. Eine solche einmalige politische Verpflichtung wird nicht durch eine entsprechende Zusage der Zyperntürken aufgewogen, den Beitritt Zyperns in die Eurozone, zur ESVP sowie die politische Weiterentwicklung der EU nicht zu behindern.<sup>51)</sup>

EU-Juristen halten Anpassungen des Annan-Planes an den *acquis communautaire* für unbedingt erforderlich. In jenen Fällen, wo das EU-Reglement Einstimmigkeit vorsieht, könne es leicht passieren, dass Zypern den Abstimmungen fernbleibe, bis eine innerzypriotische Einigung erreicht würde. Daher müsse präzisiert werden, dass die zypriotische Position dann nicht als Negativvotum zu werten wäre.<sup>52)</sup>

In strittigen Fällen soll die herausragende Rolle des Obersten Gerichtshofes die Anwendung und Durchführung des Europarechts auf Zypern gewährleisten. Zwar ist bis zu einem gewissen Grad sichergestellt, dass Zypern innerhalb der EU „mit einer Stimme“ spricht, jedoch fallen im UNO-Plan die Regelungen zur Kooperation in EU-Angelegenheiten äußerst schwerfällig aus. Die Koordinationsgruppe für Europaangelegenheiten, die bei Entscheidungsunfähigkeit des Präsidialrates in Aktion tritt, besteht aus einer *gleichen* Anzahl von Mitgliedern beider Volksgruppen, was zu langfristigen „Sackgassensituationen“ auch in diesem Gremium führen kann. Dies wiederum könnte sogar den Entscheidungsprozess innerhalb der EU (bei geforderter Einstimmigkeit) behindern. In diesem Fall könnte der Oberste Gerichtshof nicht vermitteln. Die Brüsseler Juristen fordern, im Beitrittsvertrag der EU mit Zypern eine Regelung zu verankern, wonach in den geschilderten Fällen Nikosia eine *Enthaltung* abgeben müsse, um so zu verhindern, dass Zypern zunächst allein deshalb

50) BFA, Appendix A, Artikel 1, Abs. 5 ähnlich auch Punkt viii der Präambel des Foundation Agreements (BFA, Appendix A)

51) *Kathimerini*, 17.11.2002. Zyperns Teilhabe an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll die Bestimmungen des Foundation Agreements sowie des Garantie- und Allianzvertrages und der Zusatzprotokolle respektieren und diesen in keiner Weise entgegenstehen. (BFA, Appendix E, Artikel 4)

52) *Politis* 1.12.2002.

53) *Eleftherotypia*, 2.12.2002.

54) *Phileleftheros*, 27.11.2002.

55) BFA, Appendix E, Artikel 3.

56) BFA, Appendix A, Annex II Attachment 3, Artikel 5.

57) BFA, Appendix A, Annex III, Attachment 5, Artikel 2 Abs. 2.

58) BFA, Appendix A, Annex II Attachment 3, Artikel 6.

negativ votiert, um Zeit für eine innerzypriotische Einigung zu gewinnen.<sup>53)</sup>

Im „Annan-Plan“ wird ein geplantes Referendum über die Zypernlösung in solcher Weise mit dem EU-Beitritt verknüpft, dass keine Möglichkeit besteht, separat den EU-Beitritt zu bejahen, auch wenn man die vorgeschlagene Zypernlösung der UNO anlehen will. Die Helsinki-Formel der EU, welche den EU-Beitritt Zyperns auch ohne Lösung vorsieht, würde auf diese Weise ins Gegenteil gekehrt. Im Übrigen ist im UNO-Plan keine Aussage darüber zu finden, *wer* auf zyperntürkischer Seite abstimmungsberechtigt wäre. Sollten auch die Siedler mit abstimmen, so die Kritik von zyperngriechischer Seite, dann würden Bürger eines dritten Landes (Türkei) über die Zypernlösung und den Beitritt des Landes zur EU befinden. Dies sei unannehmbar.<sup>54)</sup>

### ■ Einschränkung von Grundfreiheiten

Die EU soll Zypern autorisieren, den Bürgern Griechenlands und der Türkei die gleichen Rechte bezüglich der Aufenthalts- und Niederlassungsmöglichkeiten auf der Insel zu gewähren. Dies soll unabhängig von Einreisebeschränkungen türkischer Staatsbürger in andere EU-Staaten gelten. Die genauen Ausführungsbestimmungen sind später zwischen der Kommission, Zypern und der Türkei auszuhandeln.<sup>55)</sup> Eine Begrenzung des Niederlassungsrechts für Nicht-Zyprioten wird im UNO-Plan ausdrücklich gestattet.<sup>56)</sup> Die zypriotische Ausländerbehörde ist nicht autorisiert, die Einwanderung griechischer Staatsbürger weiterhin zu genehmigen, wenn die Summe der Griechen mit ständigem Wohnsitz in Zypern einen Wert von zehn Prozent der ständigen Bewohner (mit „citizenship status“) im griechischen Teilstaat erreicht hat. Die gleiche Regelung gilt für türkische Staatsbürger im türkischen Teilstaat.<sup>57)</sup>

Darüber hinaus besitzen die Teilstaaten das Recht, die Niederlassungsfreiheit jener Zyprioten, die nicht den internen *citizenship status* des betreffenden Teilstaates besitzen, einzuschränken, wenn die Zahl der Zyprioten aus dem anderen Teilstaat ein Drittel der Gesamtbevölkerung eines Dorfes, einer Gemeinde oder einer Stadt erreicht hat.<sup>58)</sup> Hierbei ist eine Übergangsperiode von zwanzig Jahren vorgesehen: Die

Begrenzungsregelung tritt ein, wenn folgende prozentualen Anteile der „einheimischen Bevölkerung“ im jeweiligen Teilstaat durch Mitglieder der „anderen Volksgruppe“ überschritten werden: ein Prozent im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Foundation Agreements. Dieser Wert erhöht sich alle drei Jahre um drei Prozent, bis schließlich nach zwanzig Jahren ein Wert von 20 Prozent Angehöriger der „anderen Volksgruppe“ erreicht ist. Bestimmte Dörfer mit traditionell gemischter Bevölkerung (Pyla u.a.) sind von dieser Regelung ausgenommen.<sup>59)</sup>

Sollte der freie Waren-, Dienstleistungs-, Personen- oder Kapitalverkehr des Europäischen Binnenmarktes ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten im türkisch-zypriotischen Teilstaat hervorrufen oder sind diese absehbar, so können die dortigen Behörden für die Dauer eines Jahres Schutzmaßnahmen ergreifen, die mit Zustimmung der EU-Kommission verlängert werden können.<sup>60)</sup>

Die im Plan vorgesehenen Einschränkungen der Grundfreiheiten (Niederlassungsrecht und Recht auf Besitzerwerb) im EU-Beitrittsvertrag mit Zypern<sup>61)</sup> kehren die Logik des zypriotischen EU-Beitritts, wonach Grund- und Menschenrechte gerade durch den gemeinsamen Rechtsbestand der Europäischen Union gesichert werden sollen, geradezu in ihr Gegenteil. Brüsseler EU-Juristen weisen im Zusammenhang mit den Abweichungen des Annan-Planes vom *acquis communautaire* darauf hin, der Europäische Rat habe Abweichungen vom *acquis* nicht verboten. Artikel 49 des EU-Vertrages gestatte solche Ausnahmeregelungen. Im Übrigen, so die Juristen, gebe es Beispiele aus früheren EU-Beitritten. Die in besonderen Beitrittsprotokollen festgelegten langjährigen oder ständigen Abweichungen vom *acquis communautaire* betreffen folgende Artikel des EG-Vertrags (EGV): Artikel 13 – Keine Unterscheidung zwischen den EU-Bürgern aufgrund ihrer ethnischen Herkunft.<sup>62)</sup> Artikel 18: Freizügigkeit der EU-Bürger. Artikel 39: Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der EU (freie Arbeitsplatzwahl). Artikel 43: Niederlassungsfreiheit.

Die EU-Juristen weisen in ihrer Analyse darauf hin, Ziel der Abweichungen vom *acquis* im Annan-Plan sei die Sicherung des türkischen Teilstaates vor einer unbegrenzten Einwanderung von Zyperngriechen bzw. Griechen. Die (u.a.) in der UNO-Sicher-

59) BFA, Appendix A, Annex II Attachment 3, Artikel 7. In Griechenland wird die Auffassung vertreten, dass diese Regelung mit dem Europarecht unvereinbar sei und früher oder später vom EUGH aufgehoben werde. (*Kathimerini*, 17.11.2002)

60) BFA, Appendix E, Artikel 2, Abs. 1.

61) BFA, Appendix E, Artikel 1.

62) Die Abweichung von *acquis communautaire* in dieser Frage wird explizit im UNO-Plan erwähnt. (BFA, Appendix E, Artikel 1)

heitsratsresolution 1251 geforderte Bizonalität werde auf diese Weise verfassungsmäßig gesichert. Hierzu sei noch ein gesondertes Memorandum zu erstellen, um die diesbezüglichen Regelungen und deren Folgen genau zu untersuchen.<sup>63)</sup>

63) *Phileletheros*, 30.11.2002 und *Eleftherotypia*, 2.12.2002.

64) BFA, Appendix A, Annex VII, Part V, Attachment 4.

65) BFA, Appendix A, Annex VII, Part V, Attachment 3, Section C, Artikel 5, Abs.1 und Abs. 2.

### ■ Rückkehr der Flüchtlinge, Rückgabe von Besitztümern und Entschädigungsregelungen

Im UNO-Plan werden konkrete Vorschläge zur Regelung von Eigentumsfragen in jenen nördlichen Gebieten der Insel, die zukünftig unter griechisch-zypriotische Verwaltung kommen sollen, unterbreitet.<sup>64)</sup> Für aus diesen Gebieten vertriebene Zyprioten gilt: Wenn ein Bürger gegenwärtig über ein Besitztum verfügt (dessen Eigentümer er nicht ist – J.R.), das in etwa dem Wert jenes Besitztums entspricht, welches sein Eigentum ist und in dem Gebiet liegt, welches künftig unter griechisch-zypriotische Verwaltung kommen wird, so kann er den Austausch der Besitztümer beantragen, und das von ihm gegenwärtig bewirtschaftete Besitztum wird sein Eigentum. Dieser Antrag wird abgelehnt, wenn das jetzige Besitztum im Wert (nach gegenwärtigen Preisen) um mehr als 50 Prozent über dem Wert des damals verlorenen Besitztums (nach gegenwärtigen Preisen) liegt. Er kann diese Differenz allerdings finanziell ausgleichen, um so den Austausch der Eigentumsrechte vorzunehmen.

In einer 20-jährigen Übergangsperiode kann der Verkauf einer Immobilie durch den Eigentümer an eine Person, die *nicht* legaler Bewohner desjenigen Teilstaates ist, in dem die Immobilie gelegen ist, vom gegenwärtigen Nutzer dieser Immobilie (ein Staatsbürger Zyperns) durch Widerspruch verhindert werden. Der gegenwärtige Nutzer kann die Immobilie zum angebotenen Kaufpreis erwerben. Sollte der gegenwärtige Nutzer nicht vom Widerspruchsrecht Gebrauch machen, so kann eine andere Person aus dem Teilstaat, in welchem die zu verkaufende Immobilie liegt, dieses Recht ausüben.<sup>65)</sup>

Alle Besitztümer, bei denen nicht die Möglichkeit einer Austauschregelung gegeben ist, werden den Eigentümern zurückgegeben. Hierbei gibt es jedoch Einschränkungen. Die Rückgabe von Besitztümern und deren Wiederbewirtschaftung durch die Eigentü-

mer (oder deren Nachkommen) darf eine bestimmte Anzahl sowohl an Objekten, an flächenmäßigem Anteil (bezogen auf die Gesamtmenge solcher Besitztümer) und Personen nicht überschreiten, wenn die betroffenen Personen (welche Besitztümer zurück-erhalten) den *citizenship status* des anderen Teilstaa-tes besitzen. Im Fall der Überschreitung einer festge-legten Größenordnung wird die Rückgabe in der Reihenfolge nach der Höhe des Alters der Besitzer vorgenommen. Es gilt eine Moratoriumsfrist von drei bis fünf Jahren, bevor die Regelung in Kraft tritt: drei Jahre bei leerstehenden Besitztümern und fünf Jahre für alle anderen Fälle.<sup>66)</sup>

Das auf unbestimmte Zeit festgelegte Verbot der Rückkehr eines großen Teils der Flüchtlinge kann kaum mit dem *acquis communautaire* (oben genannte Artikel 18, 39, 43 des EGV) in Übereinstimmung ge-bracht werden. Es wird nur einer relativ geringen Zahl von Zyperngriechen möglich sein, auf ihre im anderen Teilstaat gelegenen heimatlichen Besitztümer zurückzukehren. Auch nach Ablauf der vorgeschrie-benen zwanzigjährigen Übergangsperiode dürfen die Zyperngriechen in jeder Gemeinde oder Stadt des Nordens nicht mehr als ein Drittel der dortigen Bevölkerung ausmachen.<sup>67)</sup> Auch die Tatsache, dass die Wiederansiedlung der Zyperngriechen in jenem Gebiet, welches unter die Verwaltung der Zypern-griechen kommen soll, bis zu drei Jahre lang unter zyperntürkischer Verwaltung bleiben wird, ist nur schwer zu akzeptieren. Besser wäre es, man würde diese Region sofort der UNO-Kontrolle unterstellen.<sup>68)</sup>

Die Zahl der rückkehrenden zyperngriechischen Flüchtlinge in das künftig unter zyperngriechische Verwaltung gestellte Gebiet wird auf etwa 80 000 Men-schen geschätzt. Das bedeutet, ein beachtlicher Teil der zyperngriechischen Flüchtlinge – nach Angaben der Republik Zypern beläuft sich die Gesamtzahl der Flüchtlinge auf mehr als 120 000 Menschen – könnte diese Gelegenheit nicht nutzen. Auch der türkische Ministerpräsident Gül bezog zur Flüchtlingsproble-matik im UNO-Plan Stellung. Er sprach hingegen von 60 000 Menschen, die in den Norden Zyperns zu-rückkehren sollten, was eine Bedrohung für den Frie-den darstelle, da es sich um Personen handele, die von der (griechisch-orthodoxen – J.R.) Kirche auf die Er-reichung eines einzigen Zieles hin (nämlich ihre künf-

66) BFA, Appendix A, Annex VII, Part II, Section B, Artikel 17.

67) *Kathimerini*, 17.11.2002.

68) Arbeitspapier des griechi-schen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12.2002 (Auszug).

69) *Phileleftheros*, 29.11.2002.

70) *Phileleftheros*, 30.11.2002.

71) *Turkish Daily News*, 14.11.2002.

72) *Kathimerini*, 14.11.2002.

tige Rückkehr nach Nordzypern – J.R.) erzogen worden seien.<sup>69)</sup>

Die von der UNO vorgeschlagenen Kompensationsregelungen „Austausch-Verkauf-Entschädigung“ dürften nur begrenzt diejenigen entschädigen, die das Pech haben, aus den nördlichen Gebieten Zyperns zu stammen. Wer anstelle von Rückkehr eine Entschädigung beantragt, muss wirtschaftliche Einbußen in Kauf nehmen. Zwar wird dem Wert der Besitztümer die jährliche Inflationsrate auf Zypern – berechnet ab dem Zeitpunkt der Vertreibung – zugeschlagen, doch entwickelte sich auf der Mittelmeerinsel die Inflationsrate auf erheblich niedrigerem Niveau verglichen mit dem Anstieg der zypriotischen Bodenpreise. Es gibt Berechnungen, wonach die Vertriebenen in vielen Fällen lediglich eine Entschädigung erhalten werden, die zwischen fünf Prozent und 25 Prozent des wirklichen Wertes ihrer Besitztümer liegt.<sup>70)</sup>

### ■ Territorialregelungen

Dem UNO-Plan sind zwei Landkarten zur territorialen Aufteilung Zyperns beigelegt. Karte A sieht einen Anteil von 28,6 Prozent für die Zyperntürken und 71,4 Prozent für die Zyperngriechen vor, Karte B bemisst den türkisch-zyprischen Anteil am Staatsterritorium auf 28,5 Prozent (71,5 Prozent für die Zyperngriechen). Im zweiten Fall soll ein Teil der Halbinsel Karpasia, als Enklave ganz im Norden der Insel gelegen, unter griechische Verwaltung kommen. Die Territorialfrage ist eng mit der Frage der Rückgabe von Besitztümern verknüpft.

Die Zyperntürken waren geteilter Meinung in der Bewertung der territorialen Anpassungen des UNO-Planes. Bülent Ecevit, damals noch amtierender türkischer Ministerpräsident, hatte sich gegen die Territorialregelungen im UNO-Plan ausgesprochen.<sup>71)</sup> Rauf Denktaş erhob Einwände gegen die Rückgabe des Territoriums und die Rückkehr von Flüchtlingen.<sup>72)</sup> Bei beiden von Annan vorgeschlagenen Modellen zur territorialen Aufteilung der Insel, so die Kritik von türkischer Seite, werde den Zyperntürken etwas mehr als 28 Prozent des Gesamtterritoriums zugesprochen. Die beiden im Plan vorgestellten Karten würden zu dem Ergebnis führen, dass viele fruchtbare landwirtschaftliche Nutzungsflächen und Wasserressourcen nicht mehr länger von den Türken

kontrolliert würden. Noch unglaublicher sei die Tatsache, dass auf beiden Karten 90 Prozent von Famagusta den Griechen zugeschlagen werde. Etwa 50 000 bis 60 000 Türken lebten in diesem Gebiet und müssten in die türkisch kontrollierte Region hinüberwechseln. Hinzu käme die Tatsache, dass die zyperngriechische Bevölkerung in der türkischen Zone langsam (innerhalb von 20 Jahren [! – J.R.]) auf bis zu 20 Prozent der dortigen Bevölkerung anwachsen könnte, was sich später sogar bis zu einem Drittel der dortigen Bevölkerung steigern könnte. Hier drohe sich ein Konfliktpotenzial zu entwickeln und das Prinzip der Bizonalität langsam zu entschwinden.<sup>73)</sup>

Im Übrigen beanspruchten die Zyperntürken die Region um Morphou/Güzelyurt als „Wasserquelle“ des Nordens, während militärstrategische Erwägungen der Rückgabe eines Teils der Halbinsel Karpassia entgegen gestellt wurden.<sup>74)</sup>

Während sich Denktasch und die an der Macht befindlichen Parteien gegen jegliche territorialen Zugeständnisse aussprachen, kamen liberale und sozialdemokratische Politiker wie Tashin Arif zu anderen Bewertungen. Arif bekannte, dass gegenwärtig ein Teil der Insel durch die Zyperngriechen und der andere Teil von der Türkei (! – J.R.) regiert werde. Nach einer Regelung der Zypernfrage würden die Zyperntürken jedoch 28,5 Prozent der Insel selbständig regieren können. Dies sei ein unbestreitbarer Nettogewinn, befand der zyperntürkische Politiker.<sup>75)</sup>

Nach einer Zypernlösung dürfte der Tourismussektor auf der Insel erheblichen Aufwind verspüren. Die Verteilung der Meeresküsten zwischen den Teilstaaten spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle. Die Gebietsverteilung im Annan-Plan sieht für die Zyperntürken (18 Prozent der zypriotischen Bevölkerung) etwa 28,5 Prozent des Territoriums vor, jedoch 50 Prozent (Karte A) bzw. 55 Prozent (Karte B) der Küstenlandschaft.<sup>76)</sup> Nach einer Zypernlösung und mit dem EU-Beitritt der Insel wäre mit großer Sicherheit die erwähnte touristische Aufwärtsentwicklung vor allem durch „Sonnen- und Badeurlauber“ zu verzeichnen. Hier fällt es leicht zu begreifen, dass die Ausgewogenheit bei der Küstenverteilung im UNO-Plan überdacht werden muss.

Auch die in den Karten vorgesehene Trennungslinie zwischen den beiden Teilstaaten weist fragwür-

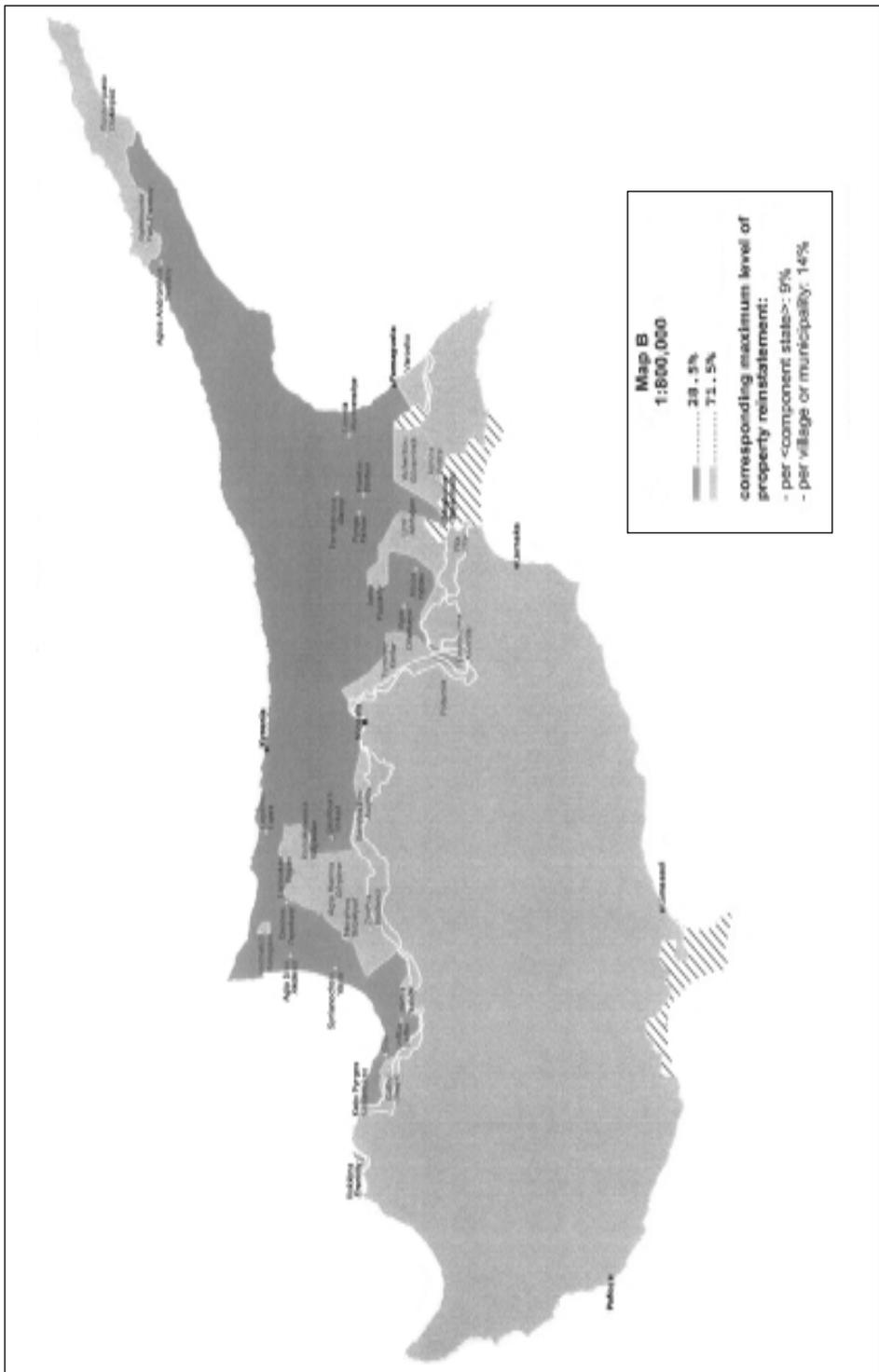
73) *Turkish Daily News*, 16.11.2002.

74) *Phileleftheros*, 29.11.2002 (Bezugnehmend auf eine Veröffentlichung in der türkischen Tageszeitung *Hürriyet* über die Haltung des türkischen Militärs zum Annan-Plan).

75) *Turkish Daily News*, 15.11.2002.

76) Berechnungen nach: *Phileleftheros*, 29.11.2002.





dige Regelungen auf. So würde beispielsweise eine zyperntürkische Landzunge vom Flughafen Tymbou bis nach Louroutizina in das Gebiet der Zyperngriechen hineinragen. Dies dient nur scheinbar dem Zweck, die traditionell zyperntürkische Bevölkerung von Louroutizina unter türkischer Verwaltung zu belassen, denn in den letzten Jahren ist die zyperntürkische Bevölkerung zunehmend aus Louroutizina verschwunden und durch türkisches Militär ersetzt worden. Somit dürften für die Gebietsverteilung eher strategische Gründe eine Rolle spielen: Die Höhen von Pyriou und Kastrou, oberhalb des Flughafens von Tymbou gelegen, sollen unter zyperntürkischer Kontrolle verbleiben und damit in der Nähe der strategisch wichtigen Autobahn Nikosia – Limassol – Larnaca die Möglichkeit einer schnellen militärstrategischen Vereinigung von Louroutizina bis Pyla durch die Höhen südlich von Athinaiou garantieren. Mit der Schaffung einer zweiten Landzunge, beginnend (in Karte A) bei Messaoria bis nach Pergamos an die britische Basis von Dhekelia grenzend, dürfte dem zyperntürkischen Wunsch entsprochen worden sein, eine gemeinsame Grenze mit der britischen Basis zu haben, um im Falle eines möglichen Abzugs der Briten dieses Gebiet beanspruchen zu können. Militärische Gründe könnten auch für den Erhalt der Enklave von Kokkina unter zyperntürkischer Verwaltung ausschlaggebend gewesen sein. Die in beiden Karten den Zyperngriechen zugesprochene Region um Morphou/Güzelyurt wird von seinem traditionellen Küstenzugang abgetrennt, und schließlich wird die Region um Famagusta und Kokkinochoria vom übrigen zyperngriechischen Gebiet durch die britischen Militärbasen und die oben erwähnte zweite Landzunge abgeschnitten. Eine Enklave ohne jegliche Landverbindung zum zyperngriechischen Teilstaat wäre auch (in Karte B) das Gebiet ganz im Norden der Halbinsel Karpassia.<sup>77)</sup>

77) *Philelefteros*, 29.11.2002  
und *Kathimerini*, 17.11.2002.

### ■ Zypriotische Staatsbürgerschaft und türkische Siedler

Die (einheitliche) zypriotische Staatsbürgerschaft kann nur der Zentralstaat vergeben. Die Bewohner beider Teilstaaten können zusätzlich eine interne Staatsbürgerschaft („citizenship status“) erhalten, dies ist jedoch nur denjenigen möglich, die bereits in-

haber der einheitlichen zypriotischen Staatsbürgerschaft sind.<sup>78)</sup> Die interne Staatsbürgerschaft (für Bewohner der Teilstaaten), so die Kritik, sei ein Mittel zur Einschränkung der Niederlassungsfreiheit eines Zyprioten im „anderen“ Teilstaat. Merkmal eines jeden Staates, zentralistisch oder föderativ organisiert, sei jedoch eine einheitliche Staatsbürgerschaft. Immer oblag Staatsbürgerschaftsfragen der Zentralregierung von Staaten, aber niemals den Bundesländern. Die Akzeptanz der beiden internen Staatsbürgerschaften im Annan-Plan würde auf diese Weise eindeutig die Konföderationsthese der türkischen Seite stützen.<sup>79)</sup>

Eine Sonderbestimmung sieht die Gewährung der zypriotischen Staatsbürgerschaft für Personen vor, welche diese im Jahre 1960 nicht hatten. Damit sind die türkischen Siedler angesprochen, deren Anzahl auf 30 000 begrenzt werden soll, was nach Angaben des zypriotischen Generalstaatsanwaltes Alekos Markidis mit jener Zahl übereinstimmt, die Rauf Denktasch offiziell für die Siedler benennt. Tatsächlich dürfte die Zahl jedoch weit höher liegen.<sup>80)</sup> Der Plan führe letztlich zur Legalisierung und Einbürgerung der im Land befindlichen türkischen Siedler. Nach Schätzungen der Republik Zypern befinden sich gegenwärtig etwa 115 000 Siedler und 80 000 Zyperntürken im Norden der Insel.<sup>81)</sup> Die Legalisierung der Besiedlung Zyperns mit Festlandtürken – letztlich ein Kriegsverbrechen und ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, so wird einwendet – würde die demographische Struktur der Mittelmeerinsel auf Dauer radikal zu Lasten der Zyprioten und zugunsten der Türken verändern.<sup>82)</sup>

Es stellt sich zudem die Frage, wer im Norden bei einem geplanten Referendum über eine Zypern-lösung abstimmen darf: Auch die Siedler? Wer *ist* überhaupt als Siedler zu betrachten? Offensichtlich werden im Annan-Plan die *Nachkommen der Siedler* automatisch die zypriotische Staatsangehörigkeit erhalten. Die zypriotische Staatsbürgerschaft erhält: „Any 18 year old person who was born in Cyprus and has permanently resided for the last seven years in Cyprus“.<sup>83)</sup> Als Antwort auf die Frage, *wann* ein Ausländer die zypriotische Staatsbürgerschaft erwerben kann, wird folgende Voraussetzung genannt: If „s/he has *legally resided* permanently in Cyprus for

78) BFA, Appendix A, Artikel 3.

79) *Phileleftheros*, 28.11.2002.

80) Rechtliche Bewertung des Annan-Planes durch den Juristischen Dienst des zypriotischen Generalstaatsanwaltes, (Aktenzeichen [E.61(M)&1983/32 (A)]) vom 12.11.2002, als Vorlage für die Beratung durch den Nationalen Rat der Republik Zypern.

81) *Kathimerini*, 17.11.2002.

82) *Phileleftheros*, 29.11.2002)

83) BFA, Appendix A, Annex III, Attachment 4, Artikel 3, Abs. 1 b.

84) BFA, Appendix A, Annex III, Attachment 4, Artikel 5, Abs. b.

85) European Court of Human Rights, Case of Cyprus versus Turkey, Application no. 25781/94 Strasbourg, 10 May 2001, § 90 des Urteils.

the last seven consecutive years before submitting a request“.<sup>84)</sup> Darunter fallen möglicherweise alle Siedler, die wenigstens seit sieben Jahren im Norden sind. Hier muss gefragt und präzisiert werden, was unter dem Begriff „legally“ genau zu verstehen ist. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinem Urteil vom 10. Mai 2001 festgestellt, dass Rechtsakten der nordzypriotischen Behörden als *de facto* Rechtsakte durchaus eine Wirkung zukommen kann: „The Court, like the Commission, would characterise the developments which have occurred in northern Cyprus since 1974 in terms of the exercise of *de facto* authority by the ‚TRNC‘. As it observed in its Loizidou judgment (*merits*) with reference to the Advisory Opinion of the International Court of Justice in the Namibia case, international law recognises the legitimacy of certain legal arrangements and transactions in situations such as the one obtaining in the ‚TRNC‘, for instance as regards the registration of births, deaths, and marriages, ‚the effects of which can only be ignored to the detriment of the inhabitants of the territory“.<sup>85)</sup> Es dürfte für die Behörden im Norden ein leichtes sein – wenn gewollt –, die bisherige Aufenthaltsdauer der Siedler so anzugeben, dass die zypriotische Staatsbürgerschaft erworben werden kann. Hier wären wirksame Kontrollmechanismen wünschenswert.

Hinzu kommt die Tatsache, dass jene Siedler, die nicht die zypriotische Staatsbürgerschaft erhalten, sicherlich vom türkisch-zypriotischen Teilstaat eine Arbeiterlaubnis erhalten werden und auf diese Weise mit mathematischer Genauigkeit *nach sieben Jahren* dann die Voraussetzungen für den legalen Erwerb der Staatsbürgerschaft erfüllen – mit der Folge, dass so alle im Norden lebenden Siedler legal Zyprioten würden. Die massive Veränderung des Bevölkerungsverhältnisses zugunsten der türkischen Siedler würde auf diese Weise ungehindert fortgesetzt. Betrachtet man dies vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Teilung und des bestehenden Misstrauens zwischen den Volksgruppen, so wäre hier neue Zwietracht unvermeidbar. Andererseits muss auch die menschenrechtliche Situation der Siedler Berücksichtigung finden. Seit 1974 sind ca. 115 000 Siedler aus der Türkei nach Nordzypern eingewandert. Sie zählen weder zu den türkischen Zyprioten noch können sie diesen

zugerechnet werden. Ihre Ansiedlung durch die Türkei war völkerrechtswidrig, sie verstieß gegen Artikel 49 VI des Vierten Genfer Abkommens.<sup>86)</sup> Denn unabhängig davon, ob die Ansiedlung freiwillig erfolgte oder von der Türkei inszeniert wurde, ist die Ansiedlung eigener Staatsangehöriger in besetzten Gebieten durch Artikel 49 VI des Vierten Genfer Abkommens verboten.<sup>87)</sup>

Die Siedler besitzen die türkische Staatsangehörigkeit sowie die (nicht anerkannte) „Staatsangehörigkeit der TRNZ“. Die Regierung der Republik Zypern hätte die Möglichkeit, die Siedler auszuweisen, diese Ausweisung müsste sich allerdings im Rahmen anwendbarer und bindender menschenrechtlicher Vorschriften und Prinzipien halten. Einer Ausweisung der Siedler sind somit Grenzen gesetzt. Die meisten von ihnen dürften schon über 20 Jahre in Nordzypern leben, und für den Umstand, dass ihre Ansiedlung rechtswidrig war, dürfen sie nicht verantwortlich gemacht werden.

Artikel 49 VI des Vierten Genfer Abkommens richtet sich ausschließlich an die Besatzungsmacht, nur sie wird durch dieses Verbot verpflichtet. Da die Türken in einen Staat ausgewandert sind, der von ihrem Heimatstaat anerkannt war, durften sie auf den Bestand behördlicher Entscheidungen vertrauen. Deshalb dürfte Eigentumserwerb und anderer rechtsgeschäftlicher Verkehr, den sie mit den nordzyprischen Behörden hatten, nicht als im nachhinein rechtswidrig eingestuft werden. Hierbei wird allerdings zu differenzieren sein: Jeder Rechtsakt muss näher untersucht werden, und es muss abgewogen werden, inwieweit den Siedlern Vertrauensschutz zukommen kann. Hierzu wird auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit heranzuziehen sein. So wird es Rechtsakte geben, die unter Rückgriff auf diese Prinzipien den Siedlern Rechte einräumen, und andere Rechtsakte, die sich auch bei Bemühung dieser Prinzipien als nach wie vor rechtswidrig erweisen. So wird z.B. der Eigentumserwerb in einigen Fällen als inzwischen rechtmäßig bzw. faktisch unwiderruflich anzusehen sein, in anderen Fällen allerdings nicht. Eine massenhafte Ausweisung der Siedler wird jedoch aus menschenrechtlichen Gründen, den Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit nicht möglich sein. Allerdings dürfte sich

86) Art. 49 VI lautet: „Die Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet verschleppen oder verschicken.“

87) So wurden sowohl die israelische Besiedlung der Palästinensergebiete wie auch die Besiedlung von Kuwait durch den Irak scharf vom UNO-Sicherheitsrat kritisiert. Diese Kritik war von den EU-Staaten Frankreich und Großbritannien mitgetragen worden. (Vgl. das Arbeitspapier des griechischen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12.2002 (Auszug)).

nach einer Zypernlösung die Frage, ob die Siedler in die zypriotische Gesellschaft und Wirtschaft integriert werden können, vor allem daran entscheiden, ob für diese Menschen Arbeitsplätze in ausreichender Zahl entstehen werden. Eine Wanderungsbewegung von Nord nach Süd, so die berechtigte Warnung aus dem türkischen Generalstab, würde zu ernsthaften gesellschaftlichen Problemen führen und Zusammenstöße zwischen den Volksgruppen hervorrufen.<sup>88)</sup>

88) *Phileletheros*, 29.11.2002 (Bezugnehmend auf eine Veröffentlichung in der türkischen Tageszeitung *Hürriyet* über die Haltung des türkischen Militärs zum Annan-Plan).

89) BFA, Appendix A, Artikel 3.

90) BFA, Appendix B, Annex IV, Artikel 1 und 2.

91) BFA, Appendix D.

### ■ Sicherheitsfragen und Garantievertrag

Die Garantie- und Allianzverträge von 1960 sollen in Kraft bleiben und durch Zusatzprotokolle ergänzt werden.<sup>89)</sup> Als Ergebnis einer solchen im Zusatzprotokoll vorgeschlagenen Neuerung im Rahmen der „Anpassung an die neuen politischen Gegebenheiten“ soll der Garantievertrag außer der Unabhängigkeit, der territorialen Integrität, der Sicherheit und der verfassungsmäßigen Ordnung ganz Zyperns nun explizit auch die territoriale Integrität, Sicherheit und Verfassungsordnung der Teilstaaten garantieren. Vorgesehen ist der Verbleib griechischer und türkischer Truppenteile (in maximal je vierstelliger Zahlengröße) auf der Insel. Innerhalb von 24 Monaten soll phasenweise die Auflösung der übrigen griechischen, türkischen, zyperngriechischen und -türkischen Militäreinheiten erfolgen.<sup>90)</sup> Der UNO-Sicherheitsrat wird über den Erhalt einer UNO-Friedenstruppe auf Zypern entscheiden.<sup>91)</sup> Der Verbleib dieser Friedenstruppe ist auf der Insel so lange gewährleistet, wie einer der beiden Teilstaaten oder aber die Zentralregierung dies als notwendig erachtet. Die UNO-Friedenstruppe ist zudem mit einer Monitoring-Funktion im Hinblick auf die erfolgreiche Gestaltung der Zypernlösung beauftragt. Die Ausgaben für die UNO-Truppe werden von Zypern getragen.

Nach Angaben der türkischen Zeitung *Hürriyet* gibt es von Seiten des türkischen Militärs Vorbehalte gegenüber Sicherheitsbestimmungen im UNO-Plan, denn ein türkischer Rückzug hinter die Linien der ersten Invasionswelle vom 20. Juli 1974 würde Sicherheitsprobleme für das „zyperntürkische Volk“ schaffen.

Eine Verminderung der türkischen Truppenstärke auf Zypern auf eine Zahl unter 10 000 sei ebenfalls aus

Sicherheitserwägungen nicht akzeptabel. Der Plan schwäche die Rolle der Türkei als Garantiemacht erheblich.<sup>92)</sup>

Besser wäre es, so ein Vorschlag aus Athen, auf türkische und griechische Einheiten in beiden Teilstaaten zu verzichten und stattdessen eine internationale Friedenstruppe mit UNO-Mandat einzurichten. Auf diese Weise würde die Rolle der UNO als Garant der Zypernlösung und der Integrität und Sicherheit der Insel aufgewertet. Wegen der geographischen Nähe Zyperns zur Türkei wäre zunächst die Versetzung der zypriotischen Nationalgarde nach Rhodos anstelle der sofortigen Auflösung zu erwägen. Sollten Konflikte auf Zypern entstehen, dann könnte die Türkei sofort Militär nach Nordzypern verlegen; eine vergleichbare Möglichkeit müsste auch für die griechische Seite bestehen.<sup>93)</sup>

Im UNO-Vorschlag ist die Fortsetzung des Garantievertrages (Garantiemächte: Großbritannien, Griechenland und Türkei) über Zypern aus dem Jahre 1960 vorgesehen.<sup>94)</sup> Dies muss ebenso wie die Existenz der souveränen britischen Militärbasen auf der Insel heutzutage als nicht vertretbares Relikt aus der Zeit des Kolonialismus betrachtet werden. Problematisch ist zudem eine Klausel, wonach ein nicht der EU angehörender Staat, die Türkei, die verfassungsmäßige Ordnung eines EU-Mitglieds (Zypern) garantieren soll. Zypern wird auf diese Weise zur Geisel künftiger Streitigkeiten zwischen Griechenland und der Türkei. Im Übrigen muss in diesem Zusammenhang auf Artikel IV des Garantievertrages hingewiesen werden, denn dort heißt es: „In the case of a breach of the provisions of the present Treaty [...] each of the three guaranteeing Powers reserves the right to take action with the sole aim of re-establishing the state of affairs created by the present Treaty.“<sup>95)</sup> Weil der Garantievertrag nun auch explizit auf jeden der beiden Teilstaaten Anwendung finden soll, wird die Türkei dies künftig als militärisches Interventionsrecht auch für den griechischen Teilstaat interpretieren.<sup>96)</sup> Bei der Kritik an der Fortgeltung des Garantievertrages steht die griechische Seite allerdings vor einem Problem: Beispielsweise im *non paper* vom 19.4.2002 (und auch später im *non paper* vom 13.5.2002) hat Zyperns Präsident Glafkos Klerides während der Direktverhandlungen mit Rauf Denk-

92) *Phileleftheros*, 29.11.2002 (Bezugnehmend auf eine Veröffentlichung in der türkischen Tageszeitung *Hürriyet* über die Haltung des türkischen Militärs zum Annan-Plan).

93) *Kathimerini*, 17.11.2002.

94) BFA, Appendix C, Annex II, Artikel 1, Abs. 1.

95) Constitution of the Republic of Cyprus, Nikosia 1960, Part II, Appendix B, DRAFT TREATY OF GUARANTEE, Art. IV.

96) *Kathimerini*, 17.11.2002 .

tasch einer Weitergeltung und Ausdehnung des Garantievertrages auf die „component states“ explizit zugestimmt. Klerides: „It suffices for me to point out that the positions I adopted on question of security, accepting the same guarantors, accepting stationing of Greek and Turkish contingents under the Treaty of Guarantee (and not under the Treaty of Alliance for reasons I explained), extending the Treaty of Guarantee to cover the territorial integrity, the security and constitutional order of the component states, were not part of my vision for the future security. These concessions were made by me in order to satisfy some of your anxieties whether reasonable or unreasonable, including your theory on unassailability of the ‚Partner States‘.“<sup>97)</sup> Klerides betont in diesem Zusammenhang also, dass er während der Direktverhandlungen mit Denktasch *Konzessionen* gemacht hat, denn diese Bestimmungen seien früher nicht Bestandteil seiner „Vision for Cyprus“ gewesen.

Die im UNO-Vorschlag vorgesehene „Anpassung“ des Garantievertrages von 1960 schließt nicht ausdrücklich eine Gewaltanwendung aus. Im Hinblick auf die türkische Invasion von 1974 unter Berufung auf den Garantievertrag sieht die griechische Seite die Notwendigkeit gegeben, dass ein Zusatz eingefügt werden muss, der klarstellt, dass mit Ausnahme der in der UNO-Charta vorgesehenen Fälle der Gebrauch militärischer Gewalt verboten sein soll.<sup>98)</sup>

### ■ Versöhnungskommission

Die unterschiedlichen Perzeptionen des Zypernkonflikts durch die beiden Volksgruppen sollen von einer Versöhnungskommission aufgearbeitet werden.<sup>99)</sup> Unterstützt durch den Zentralstaat und die Regierungen der beiden Teilstaaten soll diese Kommission Verständnis, Toleranz und gegenseitigen Respekt zwischen den Volksgruppen fördern und somit für eine wirkliche und dauerhafte Befriedung Zyperns wirken. Folgende Maßnahmen sind zur Erreichung dieser Zielsetzung vorgesehen:

1. Beginn eines sachlichen Dialogs zwischen den Volksgruppen zur Aufarbeitung der Vergangenheit unter Einbeziehung historischer Perspektiven, persönlicher Erfahrungen und Erinnerungen.

97) REPLY OF MR. CLERIDES TO THE DOCUMENT OF MR. DENKTASH DATED 17 APRIL 2002, *non paper* der zyperngriechischen Seite vom 19.4.2002, 4 S. (hier S. 4). In einem späteren *non paper* hieß es, „the Treaty of Guarantee may be extended so as to cover the territorial integrity, security an constitutional order of the aforesaid self-administered states“. (THIS NON PAPER DOES NOT REPRESENT A PROPOSAL OF THE G/C SIDE BUT A LAST EFFORT TO OVERCOME THE DEBATE ON VISIONS AND BEGIN AT LAST NEGOTIONS ON CORE ISSUES, *non paper* der zyperngriechischen Seite vom 13.5. 2002, 3 S. (hier S. 3).

98) Arbeitspapier des griechischen Außenministeriums zum Annan-Plan, in: *Eleftherotypia*, 1.12.2002 (Auszug).

99) BFA, Appendix A, Annex VIII, Artikel 1 und Artikel 2 a-e.

2. Ein umfassender Bericht über die Geschichte des Zypernproblems soll erarbeitet und die Interpretationen und Erfahrungen von Vertretern beider Volksgruppen berücksichtigt werden.
3. Empfehlungen sind zu unterbreiten, wie sowohl der Zentralstaat als auch die Teilstaaten die Versöhnung von Türken und Griechen auf Zypern befördern können. Es sollen Richtlinien für Publikationen und Schulbücher erarbeitet werden, um das gegenseitige Verständnis für die unterschiedlichen Sichtweisen der Geschehnisse der Vergangenheit zu erleichtern. Praktische Vorschläge sind auszuarbeiten, um die im UNO-Plan vorgesehene Unterrichtung der beiden offiziellen Landessprachen an allen Oberschulen des Landes zu ermöglichen.

### ■ Griechische Bewertung des UNO-Planes

Die drei griechischen PASOK-Abgeordneten und Hardliner in der Zypernfrage Gerasimos Arsenis (ehemaliger Verteidigungsminister), Theodoros Pangalos (ehemaliger Außenminister) und Iannis Kapsis (ehemaliger Staatssekretär im Außenministerium) verfassten ein Rundschreiben an ihre Parlamentskollegen/innen und nannten den UNO-Plan „unakzeptabel“.<sup>100)</sup> Der Plan sei von den Angloamerikanern im ultimativen Stil des „nimm oder lass“ verfasst, er missachte die Beschlüsse der UNO, führe zur Teilung Zyperns, akzeptiere alle Forderungen Denktaschs und gebe den Zyperntürken ein Vetorecht. Zudem seien die Entscheidungsprozesse in Parlament und Präsidialrat disfunktional. Theodoros Pangalos betonte im Außen- und Verteidigungsausschuss des griechischen Parlaments gar, der Annan-Plan sei unterbreitet worden, um den EU-Beitritt Zyperns zu behindern. Gerasimos Arsenis nannte den UNO-Vorschlag einen für Zypern „todbringenden Kompromiss“, von dem er sich nicht vorstellen möge, dass ihn irgend jemand in Griechenland oder Zypern unterschreiben könne. In einem Interview mit dem zypriotischen Fernsehsender RIK hatte Pangalos sogar davon gesprochen, die Annahme des „Annan-Planes“ würde eine Diktatur der Zyperntürken über die Zyperngriechen festschreiben.<sup>101)</sup>

100) *To Vima*, 15.11.2002.

101) *Eleftheros Typos*,  
14.11.2002.

Während die türkische Seite von vorneherein längere Bedenkzeit zur Prüfung des UNO-Planes forderte, war die griechische Seite bemüht, trotz großer Bedenken gegenüber einzelnen Bestimmungen den Vorschlag als Grundlage für Verhandlungen zu akzeptieren. Allerdings forderten sowohl Athen als auch Nikosia Veränderungen am Vertragswerk. In der öffentlichen wie internen Auseinandersetzung kristallisierten sich folgende Änderungsvorschläge heraus:

1. Keine gemeinsame Präsidentschaft von Klerides und Denktasch und Begrenzung der Übergangsfrist auf einen Zeitraum von nur einem Jahr.
2. Feststellung der genauen Anzahl türkischer Siedler und Rücksiedlung eines Teils dieser Menschen in die Türkei.
3. Sicherstellung einer größeren Zahl von Besitztümern, die zudem früher als im UNO-Plan vorgesehen an die rechtmäßigen Eigentümer zurückgegeben werden.
4. Es dürften keine Visa für Griechen erforderlich werden, um innerhalb Zyperns (Nordteil) zu reisen. Die Übergangsperiode, innerhalb derer Niederlassungsfreiheit, Eigentumserwerb und Freizügigkeit eingeschränkt wären, müsse verkürzt werden.
5. Zypern müsse in die politische Struktur einer künftigen Europaarmee integriert werden.
6. Auf der Insel sei eine drastische Verminderung griechischer und türkischer Militäreinheiten erforderlich.
7. Die drei ausländischen Richter am Obersten Gerichtshof sollten aus EU-Staaten kommen, auf der Basis von EU-Bestimmungen tätig und gegenüber Brüssel rechenschaftspflichtig sein.
8. Vier griechische Zyprioten und zwei zyperntürkische Politiker sollten die Insel im Europaparlament vertreten.
9. Bei der Volksbefragung über die Zypernlösung solle nicht die Frage über den EU-Beitritt Zyperns gestellt werden, sondern allein über die im UNO-Plan vorgeschlagene Lösung befunden werden.
10. Es müssten demokratischere Verfahren sowohl bei Wahlen als auch bei den Entscheidungsprozessen auf Regierungsebene und im Parlament

des Zentralstaates (Abgeordnetenhaus und Senat) entwickelt werden.<sup>102)</sup>

Vassos Lyssarides, Ehrenvorsitzender der Sozialdemokraten (KISOS) und zypriotisches politisches Urgestein, kritisierte in Verbindung mit der Ablehnung des „Annan-Planes“, verschiedene Bestimmungen im UNO-Vorschlag seien auf zyperngriechische Anregungen während der Direktverhandlungen des Jahres 2002 zurückzuführen.<sup>103)</sup> Die Annahme des Vorschlages, so Lyssarides, würde der Schaffung eines neuen Staates gleichkommen. Auch der Fraktionsvorsitzende der Regierungspartei DYSI, Sillouris, bezeichnete die eigene Verhandlungsdelegation (bei den Direktverhandlungen mit der zyperntürkischen Seite des Jahres 2002) als ungeschickt. Er fasste seine Kritik in die Formel, durch die Ernennung von Michalis Papapetrou zum Regierungssprecher sei die Macht an den (gegenüber zyperntürkischen Forderungen äußerst nachgiebigen) Verhandlungsführer der zypriotischen Verhandlungsdelegation in Brüssel, Jorgos Vassiliou, übergeben worden. Sillouris kam zu der Schlussfolgerung, kein zypriotischer Politiker oder Bürger dürfe die im Plan gekoppelte Fragestellung über den EU-Beitritt und den UNO-Zypernvorschlag akzeptieren.<sup>104)</sup>

### ■ Türkische Reaktionen auf den UNO-Plan

Der türkische Außenminister Gürel kritisierte die UNO, zuerst den Annan-Plan den Zyperngriechen zur Ansicht und Beurteilung vorgelegt und erst im Anschluss daran veröffentlicht zu haben. Aus diesem Grunde, so Gürel, sei das Endergebnis überaus problematisch, denn der Text zwingt die Zyperntürken und die Türkei zu unververtretbaren Zugeständnissen in der Territorial- und Flüchtlingsfrage.<sup>105)</sup>

Der Annan-Plan stimme nicht sehr mit den Positionen Denktaschs und des türkischen Außenministeriums überein. Ein neuer Staat „Zypern“ müsse auf der gleichen Souveränität der beiden Nationen (! – J.R.) basieren. Gleiches gelte für den Entscheidungsprozess bei den EU-Angelegenheiten.<sup>106)</sup>

Der bekannte politische Kommentator und Chef von „CNN-Turk“, M.A. Birand, betrachtete den UN-Vorschlag dagegen als „Sieg der Türken“: „Das Zypern, welches wir kannten, existiert nicht mehr.

102) *Kathimerini*, 20.11.2002, und *Eleftherotypia*, 4.12.2002.

103) Darauf wurde bereits oben im Zusammenhang mit der Weitergeltung des Garantievertrages und dessen explizite Ausdehnung auf die Teilstaaten hingewiesen.

104) *Athinaiko Praktoreio Eidiseion* (APE), 2.12.2002, 21:27:22 und RIK 1 (zypriotisches Fernsehen), 2.12.2002, Sendung „Apo mera se mera“ (dort wurden die beiden Politiker interviewt).

105) Auch die türkische Presse warf der UNO vor, in letzter Minute noch Änderungen am Plan zugunsten der Zyperngriechen vorgenommen zu haben, um so ein negatives Votum bei einem möglichen Referendum im Süden der Insel zu vermeiden. (*Turkish Daily News*, 15. und 16. 11.2002) Tatsächlich hatten *beide Seiten* Entwürfe des UNO-Planes vor dessen Veröffentlichung erhalten. (Hintergrundinformation nach Unterredungen des Autors mit EU-Beamten in Brüssel im Januar 2003).

106) *Turkish Daily News*, 16.11.2002.

107) „In Cyprus Turks have won“, in: *Turkish Daily News*, 16.11.2002

Dieses Zypern gehört der Vergangenheit an und ein neues Zypern wird gebaut.“<sup>107)</sup> Man brauche bloß auf die Periode von 1960 bis 1974 zurückzublicken, um zu erkennen, dass der UNO-Vorschlag als Sieg der türkischen Seite zu werten sei. Die Zyperntürken seien in der Vergangenheit eine Minderheit gewesen, über die ganze Insel verteilt und von ständigen Embargos bedroht. Die türkische Armee sei (1974) auf der Insel gelandet, um die ständigen Ungerechtigkeiten von Seiten der Griechen und Zyperngriechen zu beenden. Diese Militärintervention sei jedoch in den letzten 28 Jahren rechtlich niemals von der internationalen Gemeinschaft akzeptiert worden. Aus diesem Grund sei Nordzypern nicht anerkannt und mit einem Embargo belegt worden. Letztlich habe jedoch die Hartnäckigkeit der „TRNZ“ – unterstützt durch Ankara – Früchte getragen. Den Annan-Vorschlägen käme deshalb historische Bedeutung zu, denn mit ihrer Annahme könne diese schwierige Phase ein Ende finden und die zyperntürkische Seite endlich die ihr zustehenden Rechte erhalten. Die „TRNZ“ werde im UNO-Plan als *component state* akzeptiert, den türkischen Zyprioten als Ganzes werde das Recht auf Selbstbestimmung in einer konkreten geographischen Region zugesprochen, die Republik Zypern, welche bisher allein die Zyperngriechen „besaßen“, werde aufgelöst und ein neues Zypern geschaffen – ein Zypern, an dem die Türken auf gleichberechtigter Basis teilnehmen und mitregieren könnten. Mit dem UNO-Vorschlag sei es sogar möglich, dass ein Zyperntürke Präsident auch der Zyperngriechen werde. Die Türkei garantiere weiterhin die Sicherheit der Zyperntürken, und größerer Wohlstand sei auch im Norden zu erwarten. Wenn dies alles nicht einen Sieg darstelle, so schlussfolgerte Birand, was könnte dann überhaupt noch als Sieg betitelt werden? Mit der Verwirklichung des „Annan-Planes“ könnten Rauf Denktaschs Träume endlich in Erfüllung gehen. Sollte der Annan-Plan jedoch abgelehnt werden und die Republik Zypern ohne den Nordteil der EU beitreten, so wären allein die Zyperngriechen im Vorteil. Die Souveränität der Insel werde rechtlich in der Hand der Zyperngriechen verbleiben, und es dürfte für sie keinen Grund mehr geben, diese Souveränität mit den Türken zu teilen. In dem Moment, in dem Nordzypern später einmal gemeinsam mit der Türkei

an die „EU-Beitrittstüre“ klopfen werde, könnten die Zyperngriechen Ankara die eigenen Forderungen diktieren. Diesem Szenario liege die Logik zugrunde, eine Zypernlösung erst dann anzustreben, wenn die Bedingungen für die griechische Seite erfolversprechender seien als gegenwärtig. In dieses Szenario passe auch der griechische Vorschlag, die Zypernverhandlungen auch nach dem EU-Beitritt Zyperns fortzusetzen. Wenn dieser Approach akzeptiert würde, so Birand, dann seien die Griechen die alleinigen Gewinner und die Türken die Verlierer auf Zypern.<sup>108)</sup>

### ■ Die UNO überarbeitet den Annan-Plan

Nachdem beide Seiten knapp einen Monat Zeit hatten, den Plan zu analysieren und der UNO einen Kommentar zu übermitteln, setzten sich die Juristen daran, eine geänderte Fassung zu erarbeiten, die UNO-Zypernvermittler Alvaro de Soto am 10. Dezember 2002 vorlegte. Hier die wichtigsten Neuerungen:

#### *Territorium*

Während der erste Plan zwei Modelle für die Territoriaufteilung zwischen den Teilstaaten enthielt, existiert in der überarbeiteten Fassung nur noch die zweite Karte (B), welche die Region um Karpassia, ganz im Norden der Insel gelegen, unter zyperngriechische Verwaltung stellen soll.<sup>109)</sup> Dieses Modell spricht den Zyperngriechen zwar insgesamt etwas weniger Territorium zu, doch ist die Küstenlinie des griechisch-zypriotischen Teilstaates nun wesentlich länger. Auf die Bedeutung der Küsten war oben im Zusammenhang mit der zukünftigen touristischen Entwicklung der Insel bereits hingewiesen worden.

#### *Siedler*

Die griechische Seite hatte die Urfassung des Planes so interpretiert, dass nun beabsichtigt sei, alle zugezogenen türkischen Siedler auf der Insel zu belassen. Die revidierte Fassung des UNO-Planes geht nun von der Rückkehr eines Teiles der türkischen Siedler in die Türkei aus. Der zyperntürkischen Seite wird das Recht eingeräumt, 33 000 Siedler plus jene Siedler, die inzwischen mit türkisch-zypriotischen Partnern verheiratet sind, für die Gewährung

108) *Turkish Daily News*, 21.11.2002.

109) Vgl. BASIS FOR AGREEMENT ON A COMPREHENSIVE SETTLEMENT OF THE CYPRUS PROBLEM, überarbeitete Fassung des Annan-Planes, am 10.12.2002 übergeben, 157 S. sowie zur folgenden Analyse: *Phileletheros*, 11. und 12.12.2002, *To Vima*, 11.12.2002 und *Turkish Daily News*, 11.12.2002.

der zypriotischen Staatsbürgerschaft vorzuschlagen. Konkret sieht der Plan damit eine Zahl von 40 000 bis 50 000 Siedlern vor, die auf Zypern verbleiben können, während alle anderen eine finanzielle Entschädigung von nicht weniger als 10 000 Euro pro Familie erhalten sollen. Nach Angaben des zypriotischen Generalstaatsanwaltes, Alekos Markides, würde dies die Rückkehr von 60 000 bis 65 000 Siedlern in die Türkei bedeuten. Es sei bemerkenswert, dass nun erstmals in einem Vorschlag zur Lösung des Zypernproblems eine konkrete Regelung über Verbleib und Rückkehr von Siedlern enthalten sei.<sup>110)</sup>

110) *Phileleftheros*, 12.12.2002.

111) „Cyprus shall not put its territory at the disposal of international military operations other than with the consent of Greece and Turkey or the consent of the governments of both component states.“ (BFA, überarbeitete Fassung, Appendix A, Annex I, Artikel 6 Abs. 2. Die kursiv gedruckte Passage wurde in der überarbeiteten Fassung hinzugefügt.)

### *Sicherheit*

In der Urfassung war der Verbleib griechischer und türkischer Militäreinheiten auf Zypern in maximal vierstelliger Zahlengröße vorgesehen. Die türkische Seite ging daraufhin von je 9999, die griechische aber nur von maximal je 2000 verbleibenden Soldaten aus. In der überarbeiteten Fassung wird nun die Spannbreite von 2500 bis 7500 Militärs genannt, auf die genaue Anzahl sollen sich beide Seiten noch einigen. Im Übrigen ist nun statt des stufenweisen der sofortige komplette Truppenabzug und Ersatz durch eine internationale Friedenstruppe beabsichtigt. Die Nutzung zypriotischen Territoriums für internationale Militäreinsätze (sowohl von NATO als auch im ESVP-Bereich) wird gestattet, wenn Griechenland und die Türkei oder die Regierungen der beiden Teilstaaten zustimmen. Dies würde konkret bedeuten, dass zypriotisches Territorium auch gegen den Willen der Zyprioten dann für Militäreinsätze nutzbar wäre, wenn die Türkei und Griechenland dies gemeinsam wünschten. Die Logik dieser Bestimmung folgt der Fortgeltung des Garantievertrages (s.o.): Zypern besäße in einer immens wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Frage keine eigene Entscheidungsbefugnis.<sup>111)</sup>

### *Übergangsregelungen*

Die Zeitdauer der gemeinsamen Präsidentschaft der beiden Volksgruppenführer wurde um sechs Monate auf nunmehr zweieinhalb Jahre verkürzt. Zweieinhalb Jahre nach Abschluss eines Zypernabkommens sollen sich in einer zweiten Phase für die Dauer von dreieinhalb Jahren die gewählten Führer beider Ge-

meinden alle sieben (anstatt sechs) Monate in der Position des Staatspräsidenten bzw. des Stellvertreters abwechseln. Zudem ist es möglich, dass beide Gemeinden neue Volksgruppenführer wählen können. Mit dieser Regelung wurden Forderungen verschiedener zypriotischer Parteien (beider Seiten) erfüllt, die eine mögliche Ablösung des „Gespanns Klerides-Denktaş“ anstreben.

Für die ersten vier Jahre nach Inkrafttreten der Zypernlösung dürfen beide Gründungsparteien ein „Niederlassungsmoratorium“ für die Aussiedler der anderen Vertragspartei beschließen. Dies bedeutet praktisch, die zyperntürkische Seite könnte die Niederlassung griechisch-zypriotischer Rückkehrer im türkisch-zypriotischen Teilstaat für vier Jahre aussetzen.

#### *Rückkehr der Flüchtlinge und Besuchsregelungen*

Während in der Urfassung des UNO-Plans nach 20 Jahren maximal eine Anzahl griechisch-zypriotischer Flüchtlinge in den Norden zurückkehren durfte, die bis zu 33 Prozent der türkisch-zypriotischen betragen konnte, so wird diese Zeitdauer nun auf 15 Jahre herabgesetzt und dadurch der Gesamtprozentsatz an Rückkehrern auf 28 Prozent reduziert. Diese Zahl bezieht sich nun allerdings nicht mehr (wie in der Urfassung) auf die Bevölkerungszahl einer bestimmten Stadt, Gemeinde oder eines Dorfes, sondern auf die Gesamtbevölkerungszahl eines (de facto des zyperntürkischen) Teilstaates. Für die Dauer von drei Jahren ist ein türkisch-zypriotischer Gouverneur für jene griechisch-zypriotischen Regionen vorgesehen, in die Zyperntürken zurückkehren möchten. Zudem sollen Flüchtlinge generell die Möglichkeit erhalten, für eine kurze „Besuchszeit“ (nicht mehr als drei Übernachtungen) in ihre früheren Siedlungsgebiete reisen zu können. Die neue Fassung des „Annan-Planes“ sieht ferner die Anpassung der Entschädigungszahlungen für Immobilien an den heutigen Wert dieser Besitztümer vor und hebt damit die – heftig kritisierte – Formel „Wert von 1974 plus Inflationsausgleich“ auf.

#### *Judikative*

Der Oberste Gerichtshof soll unmittelbar nach Unterzeichnung eines Abkommens und nicht erst nach

Ablauf der ersten Phase der Übergangsperiode seine Arbeit aufnehmen.

### ■ **Schlussbemerkungen und Ausblick**

Die Analyse des jüngsten Annan-Planes, der UNO-Zypernvorschläge aus dem Jahr 2000 (indirekte Zyperngespräche)<sup>112)</sup> sowie der Verhandlungspositionen beider Seiten machen zweierlei ganz deutlich:

112) Vgl. zu den Vorschlägen aus dem Jahr 2000: Jürgen Reuter, *Zypern, Vereinte Nationen und Europäische Union ...* a.a.O., hier: S. 29-36.

Es ist unwahrscheinlich, dass die Zyperngriechen einem Vorschlag zustimmen werden, der in letzter Konsequenz den Vertretern der wesentlich kleineren zyperntürkischen Volksgruppe die Möglichkeit böte, bei Bedarf sowohl die Gesetzgebung als auch die Exekutive des „Gesamtstaates“ zu blockieren, um damit die Funktionsfähigkeit Zyperns zu paralisieren und die staatliche Auflösung einzuleiten. Ein griechischer Radiohörer hatte dies während einer Diskussionsendung über den Annan-Plan im vergangenen November auf die prägnante Formel gebracht: „Lieber einen Teil von Zypern ganz besitzen als die ganze Insel nur zum Teil“.

Aus Sicht der Zyperntürken, vor allem der dortigen Führung um Rauf Denktasch, der ihn stützenden türkischen Militärs und Siedler dürfte folgende Maxime gelten: Die Rückkehr eines großen Teils von vertriebenen Zyperngriechen in den Nordteil der Insel und die nach einer Territorialanpassung erforderliche Umsiedlung vieler Zyperntürken und türkischer Siedler in den Norden oder die Türkei scheint nicht oder nur sehr schwer akzeptabel zu sein.

Bis zum 28. Februar 2003 sollen die Gespräche über den UNO-Plan fortgesetzt werden. Im gleichen Monat finden Präsidentschaftswahlen auf Zypern statt, bei denen sich Präsident Glafkos Klerides um eine erneute Wiederwahl bemüht. Es gilt als unwahrscheinlich, dass im Wahlkampf substanzielle Fortschritte für eine Zypernlösung erreicht werden.

Zuletzt muss hervorgehoben werden, dass wegen der kontroversen Perzeptionen von Ursachen und Entwicklungen des Zypernkonfliktes der im UNO-Plan enthaltene Vorschlag zur Einrichtung einer „Versöhnungskommission“ ganz besondere Aufmerksamkeit verdient. In jedem Falle sollte die UNO, vor allem aber die Europäische Union, deren Mitglied

Zypern im Jahre 2004 sein wird, dieses Projekt zur Befriedung der Insel massiv unterstützen. Eine solche unabhängige Plattform zur Aufarbeitung der zypriotischen Vergangenheit könnte eine Perspektive für ein friedliches Zusammenleben von Zyperngriechen und -türken auf der Mittelmeerinsel eröffnen.