

Heinz Kramer

Die letzte Chance für Zypern

Am 11. November unterbreitete VN-Generalsekretär Kofi Annan den streitenden Parteien auf Zypern sowie den Garantemächten Griechenland, Großbritannien und der Türkei einen vorher im Sicherheitsrat bekannt gemachten umfassenden Plan für die Lösung des Zypernproblems. Dieses umfangreiche Paket unterschiedlicher Rechtstexte ist auf absehbare Zeit die letzte Chance, diesen am Rande Europas seit fast vierzig Jahren schwelenden Krisenherd zu entschärfen.

Annan hat seinen Plan mit einem engen Zeitrahmen versehen: Bis zum 18. November sollten die griechische und türkische Seite erklären, ob sie den Plan überhaupt als Grundlage für eine Lösung ansähen. Bis zum 12. Dezember, dem nächsten Treffen des Europäischen Rates in Kopenhagen, sollen sie sich auf die Grundzüge der Lösung geeinigt haben. Das gäbe dem Europäischen Rat die Gelegenheit, die Aufnahme eines „geeinten“ Zyperns in die EU zu beschließen. Bis Ende Februar 2003 haben beide Seiten dann Zeit, die Einzelheiten der Lösung in einem „Gründungsabkommen“ (Foundation Agreement) zu vereinbaren, und diese sollen dann am 30. März der Bevölkerung in beiden Teilen in getrennten Volksabstimmungen zur Annahme vorgelegt werden. Die Elemente des Gründungsabkommens sind im Annan-Plan bereits in wesentlichen Einzelheiten vorformuliert.

Mit diesem engen zeitlichen Korsett will Annan einmal Druck auf die Vertreter beider Seiten ausüben, die sich seit Januar 2002 in über 40 bilateralen Treffen nicht auf den Ansatz für eine Lösung hatten verständigen können. Zum anderen wird damit dem Zeitplan für die EU-Erweiterung Rechnung getragen. Am 12./13. Dezember wird in Kopenhagen der Beitritt Zyperns zur Union beschlossen, ob geteilt oder vereint. Bis April 2003 wird wohl die endgültige Fertigstellung der umfangreichen Beitrittsakte für zehn neue Mitgliedstaaten sich hinziehen, so daß dabei auch die Einzelheiten der Zypernlösung noch berücksichtigt werden könnten. Nach dem April wäre eine Lösung noch möglich, doch wäre ihre Umsetzung im EU-Erweiterungsprozeß komplizierter, da dann ein fertig formulierter Vertrag vorläge, der nicht so ohne weiteres wieder geändert werden könnte. Allerdings gäbe es immer die Möglichkeit eines Anpassungsprotokolls.

Vor allem macht der Zeitrahmen des Annan-Plans eines deutlich: Die Zeit für eine Zypernlösung läuft unwiderruflich ab. Die beteiligten Seiten müssen jetzt Farbe bekennen. Die Führer der türkischen und griechischen Bevölkerungsteile der Insel, Rauf Denktasch und Glafkos Kliridis, haben nämlich in ihren zahlreichen Treffen seit Januar nicht den Eindruck vermittelt, daß ihnen an einer Lösung des Problems wirklich gelegen wäre. Ihr Verhalten schien vielmehr von taktischen Überlegungen geprägt, die eng mit dem bevorstehenden EU-Beitritt Zyperns sowie den türkischen Perspektiven einer späteren EU-Mitgliedschaft verbunden sind. Jedenfalls hatten sich beide Seiten seit Mitte September mit ihrem Beharren auf den jeweiligen

Maximalvorstellungen in einer Sackgasse verrannt. Der Annan-Plan könnte helfen, in letzter Minute den bisher fehlenden politischen Willen zum Kompromiß zu wecken.

Der Vorschlag des VN-Generalsekretärs ist ausgewogen. Er enthält für beide Konfliktparteien nur schwer zu akzeptierende Punkte, kommt aber auch gewissen unverzichtbaren Wünschen beider Seiten entgegen.

Die Grundkonstruktion

Das Grundgerüst des neuen Zyperns wird erkennbar von Schweizer und belgischen Verhältnissen beeinflusst: zwei Teilstaaten (component states) mit einer darüber liegenden gemeinsamen politischen Einheit (common state), ohne daß damit ein Über- oder Unterordnungsverhältnis verbunden wäre. Dieses neue Zypern wird als unabhängiger Staat in der Form einer unauflösbaren Partnerschaft geschaffen. Es hat eine einheitliche internationale Rechtspersönlichkeit und Souveränität mit einer einheitlichen Staatsbürgerschaft. Den Teilstaaten des neuen Zypern kommt folglich zwar keine eigenständige Souveränität zu, wie es die türkische Seite gerne hätte, doch sind sie gleichberechtigte Teile der neuen politischen Einheit und verfügen zudem über einen weiten Bereich politischer Autonomie, in die die andere Seite nicht hineinregieren kann. Das schließt unter anderem eigene Verfassungen, Volksvertretungen und Regierungen, eine eigene Flagge, eine eigene, nachgeordnete Staatsbürgerschaft und eine begrenzte Außenkompetenz in Handels- und Kulturfragen ein. Ferner sollen die Teilstaaten in jenen Politikfeldern, die in ihre Kompetenz fallen, an der Formulierung und Durchführung von EU-Politik sowie anderer Außenbeziehungen beteiligt werden. Das schließt eine Vertretung Zyperns in EU-Gremien ein. Dabei ist jedoch immer sicher zu stellen, daß Zypern eine einheitliche Vertretung mit einer Stimme hat. Bei diesen Überlegungen stand ganz offensichtlich das belgische Modell Pate.

De facto wird mit dieser Konstruktion die nach 1974 auf der Insel herrschende politische Situation in ihren Grundzügen bestätigt. Dies, insbesondere die hierin zum Ausdruck kommende prinzipielle Gleichheit des türkischen Teilstaates ist für die griechische Seite nur schwer hinzunehmen, zumal auch die übergeordnete gemeinsame Ebene nur über wenige eigene Kompetenzen (z.B. Außenbeziehungen, Europapolitik, Bundeshaushalt, Bundesgesetzgebung, Währungsfragen) verfügen soll. Die staatliche Grundkonstruktion läuft jedenfalls den Mehrheitsverhältnissen in der Bevölkerung der Insel deutlich zuwider, und damit auch dem von den Zyperngriechen bisher daraus abgeleiteten politischen Mehrheitsanspruch.

Institutionen

Vergleichbares gilt für die institutionelle Seite des neuen Zypern. Im gemeinsamen Zwei-Kammern „Bundesparlament“ haben die Zyperngriechen im Abgeordnetenhaus eine numerische Überlegenheit, während im Senat numerische Gleichheit herrscht. Die Mitglieder des Senats werden für fünf Jahre in den jeweiligen Teilstaaten nach dem Prinzip des Verhältniswahlrechts gewählt. Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses werden von der Gesamtbevölkerung ebenfalls nach dem Verhältniswahlrecht für fünf Jahre gewählt, wobei die Sitze nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl auf die Teilstaaten verteilt werden. Doch muß jeder Teilstaat mindestens ein Viertel der Sitze erhalten. Die maronitische, ladinische und armenische Minderheit erhalten jeweils mindestens einen Sitz. Bei Abstimmungen ist die Mehrheit in beiden Häusern notwendig, doch muß immer mindestens ein Viertel der Senatoren aus jedem Teilstaat zustimmen.

Dieses faktische Vetorecht der türkischen Seite gilt auch bei Entscheidungen in der Regierung, dem Präsidialrat. Dieses Gremium aus sechs Personen ist gleichzeitig das kollektive Staatsoberhaupt. Ihm müssen mindestens zwei Vertreter aus jedem Teilstaat angehören. Er trifft seine Entscheidungen im Konsens, falls dieser nicht herzustellen ist, mit einfacher Mehrheit. Dabei muß mindestens ein Mitglied aus jedem Teilstaat zustimmen. Der Präsident und Vizepräsident des Präsidialrates sollen aus verschiedenen Teilstaaten kommen. Die Positionen rotieren alle zehn Monate unter den Mitgliedern des Rates. Dabei darf der Präsident nur zweimal hintereinander aus demselben Teilstaat kommen. Präsident und Vizepräsident haben im Präsidialrat keine besondere Stellung außerhalb ihrer Repräsentationsfunktion

Ähnlich komplizierte Regeln gelten für die Ämterverteilung in den Einrichtungen des gemeinsamen Staates. So sollen zum Beispiel die zehn wichtigsten Botschafterposten paritätisch auf Angehörige beider Teilstaaten verteilt werden. Dabei darf der VN- und der EU-Botschafter nicht von derselben Seite kommen. Diese Regeln machen, insbesondere in ihrer schriftlich fixierten Form, auf den ersten Blick einen reichlich komplizierten Eindruck. Doch sollte bedacht werden, daß die funktionierende Praxis in einigen Bundesstaaten (Schweiz, Belgien, aber auch Deutschland) gar nicht viel anders aussieht: Sie alle haben mehrere „Staaten“ mit eigener Verfassung, Regierung und Parlament, eigener Flagge und Hymne, um nur die Äußerlichkeiten anzusprechen, und der komplexe Interessenausgleich, einschließlich der entsprechenden Ämtervergabe, zwischen unterschiedlichen, teils auch „ethnisch“ definierten politischen Interessen gehört zu ihrem politischen Alltag.

Im System des neuen Zypern, dessen Schweizer Ursprung nicht zu übersehen ist, wird eine effektive „Bundespolitik“ aber nur dann möglich werden lassen, wenn auf beiden Seiten der politische Wille hierzu vorhanden ist. Sollte die eine oder die andere Seite sich auf das neue Zypern nur in der Absicht einlassen, die wechselseitige Blockadepolitik der letzten vierzig Jahre fortzusetzen, dann dürfte auch der in der Verfassung vorgesehene Ausweg nicht greifen. Im Fall der Blockade einer der gemeinsamen Institutionen soll nämlich der neunköpfige Oberste Gerichtshof (Supreme Court) eine vorläufige Entscheidung treffen, die so lange in Kraft bleibt, bis die jeweilige Institution selbst wieder darüber entscheiden kann. Bei der Entscheidungsfindung des Obersten Gerichtshofs dürften in diesen Fällen dessen drei nicht-zyprische Mitglieder die entscheidende Rolle spielen. Dieser Ausweg aus einer Blockade wird aber nur funktionieren, wenn die Adressaten der Entscheidung des Gerichtshofs auch bereit sind, ihr Folge zu leisten. Die Regel kann auf keinen Fall zum Normalfall politischer Entscheidungsfindung werden.

Insbesondere für die zyperngriechische Seite wird es nicht leicht sein, die türkische Vetoposition zu akzeptieren, schließlich ist der erste Anlauf auf Zypern 1963 vor allem daran gescheitert, daß die griechische Seite sich mit ihren Änderungsvorstellungen zu den Gründungsvereinbarungen der Republik Zypern nicht gegen das Veto der dadurch benachteiligten türkischen Zypriern durchsetzen konnte. Allerdings ist die Ausgangslage heute nicht mit der Situation post-1960 zu vergleichen: Enosis und EOKA-B sind bei den Zyperngriechen keine dominanten politischen Faktoren mehr. Doch kann nicht ausgeschlossen werden, daß insbesondere eine deutliche Abgrenzungspolitik der türkischen Seite bei den griechischen Zypern erneut nationalistische Sentiments weckt, deren Erfolgsaussichten unter den neuen Verhältnissen als größer angesehen werden können als in der bisherigen Situation der türkischen militärischen Dominanz.

Viel wird deshalb davon abhängen, ob sich beide Seiten in der Übergangsphase, die nach der Annahme des Gründungsabkommens beginnt, kooperationsbereit zeigen und in der Lage sind, effektive Konfliktlösungsmechanismen einzuüben. So dürfte insbesondere die in den ersten drei Jahren monatlich wechselnde Ko-präsidentschaft des zyperngriechischen und zyperntürkischen Führers, die das Gründungsabkommen unterzeichnet haben, als „gemeinsames“ Staatsoberhaupt eine wegweisende Funktion in der Beantwortung dieser Frage haben. Wenn es Denktasch und Kliridis gelingt, gemeinsam Politik auf und für Zypern zu machen, dann könnte die Lösung sich als längerfristig tragfähig erweisen. Das setzt unter anderem aber auch voraus, daß Kliridis über die für Februar 2003 in der Republik Zypern anstehenden Präsidentschaftswahlen als Verhandlungsführer im Amt bliebe und der dann in jedem Fall neu gewählte Präsident ihm bei der Ko-präsidentschaft des neuen Zypern den Vortritt ließe und sich mit der neu zu schaffenden Funktion des Staatsoberhauptes im zyperngriechischen Teilstaat zufrieden gäbe.

Die institutionellen Regeln und die zugehörigen Entscheidungsverfahren sind in erster Linie für die Politiker beider Seiten von unmittelbarem Interesse, während die Bevölkerung von ihrem guten oder schlechten Funktionieren eher indirekt betroffen ist. Die im Annan-Plan vorgesehenen Regelungen über die verschiedenen Staatsbürgerschaften, die Niederlassungsfreiheit in den Teilstaaten und die Landrückgabe an den zyperngriechischen Teilstaat berühren dagegen einen erheblichen Teil der Bevölkerung auf beiden Seiten sehr direkt und existentiell.

Staatsbürgerschaft(en)

Die einheitliche Staatsbürgerschaft schließt die Staatsbürgerschaft des Teilstaates ein, in dem die betreffende Person lebt. Staatsbürger Zyperns werden bei Inkrafttreten des Gründungsabkommens alle Personen und ihre Nachkommen, die 1960 die zyprische Staatsbürgerschaft besaßen, sowie alle Personen über 18 Jahre, die auf Zypern geboren wurden und dort länger als sieben Jahre ständig gelebt haben. Ferner jene Personen, die mit einem Staatsbürger Zyperns verheiratet sind und länger als zwei Jahre ständig auf der Insel gelebt haben. Ständig auf Zypern lebende minderjährige Kinder dieser Personen erhalten ebenfalls automatisch die Staatsbürgerschaft Zyperns. Alle anderen Personen können sie auf Antrag unter bestimmten Bedingungen erwerben. Ein Staatsbürgerschaftsausschuß ist für die Umsetzung der Regelungen zuständig. In einer zweijährigen Übergangsphase sollen ihm auch nichtzyprische Mitglieder angehören, die weder Griechen, Türken noch Briten sein dürfen.

Mit diesen Regelungen würden automatisch alle türkischen Zuwanderer in die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) zu Ausländern, während ihre dort geborenen Kinder Bürger Zyperns werden, wenn sie lange genug dort gelebt haben. Den Eltern bliebe nur der Antrag auf Einbürgerung, da sie in der Regel die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Hier zeichnet sich politischer Konfliktstoff ab, insbesondere, wenn die im Abkommen vorgesehene Zuzugsbegrenzung für griechische und türkische Staatsbürger von jeweils 10 Prozent der Bevölkerung der jeweiligen Teilstaaten auch auf die Einbürgerung von Siedlern angewandt werden sollte. Es können beim gegenwärtigen Bevölkerungsstand nämlich nur etwa jeweils 60-65 000 Griechen und 18-20 000 Türken zuziehen.

Die Staatsbürgerschaft der Teilstaaten ist mit besonderen Rechten versehen. So kann die Ausübung politischer Rechte in einem Teilstaat an den Besitz von dessen Staatsbürgerschaft gekoppelt werden. In besonderen Fällen kann Bürgern Zyperns mit der Staatsbürgerschaft des anderen Teilstaates der Zutritt verweigert werden.

Niederlassungsrecht

Zyprischen Bürgern des jeweils anderen Teilstaates kann das Recht der Niederlassung verweigert werden, wenn der Anteil ihrer „Landsleute“ in einer Stadt oder einem Dorf ein Drittel der Gesamtbevölkerung erreicht hat. Diese Bestimmung ist ein deutlicher Versuch, der schleichenden „Hellenisierung“ des türkischen Teilstaates einen Riegel vorzuschieben.

In einer Übergangszeit von 20 Jahren kann das Niederlassungsrecht in einem Teilstaat für Bürger des anderen Teilstaates – mit Ausnahme einiger namentlich genannter, traditionell von Griechen bzw. Türken bewohnten Dörfern – noch weiter eingeschränkt werden: im ersten Jahr auf 1 Prozent der Einwohner einer Stadt oder eines Dorfes, danach kann die Zahl auf jeweils 3 Prozent in den folgenden jeweiligen Dreijahresperioden steigen.

Landrückgabe

Der Annan-Plan sieht vor, daß das Territorium des türkischen Teilstaates etwa 28,5 Prozent der Gesamtfläche ausmacht. Das würde bedeuten, daß die türkische Seite etwa 21 Prozent des heute von ihr beherrschten Gebietes aufgeben müßte. Nach den Plänen würde die Landrückgabe vor allem Gebiete in der nordwestlichen Ebene von Morphou (Güzelyurt) und im südwestlichen Teil der TRNZ um Famagusta (Gazimagoscha), einschließlich der seit 1974 verwaisten Hotelstadt Varoscha, betreffen. Damit würde den Zyperntürken ein erheblicher Teil der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche und der Quellgebiete verloren gehen. Doch ist eine Vereinbarung über die Nutzung der natürlichen Wasserressourcen durch beide Seiten vorgesehen. In einer anderen Variante würde die Karpas-Halbinsel, ein traditionell griechisches Siedlungsgebiet im äußersten Nordosten des türkischen Teils, als Exklave zum griechischen Teil gehören und dafür in den anderen Regionen entsprechend weniger Land von der türkischen Seite zurückzugeben sein.

Mit der Landrückgabe ist die Möglichkeit gegeben, daß ein beträchtlicher Teil der Zyperngriechen, die 1974 von ihrem Land vertrieben wurden, zurückkehren könnte. Gleichzeitig wird das natürlich zu einer entsprechenden Vertreibung von Zyperntürken führen, die heute in diesen Gebieten leben. Für sie sollen entsprechende neue Wohn- und Lebensgrundlagen (adequate alternative accommodation in appropriate locations where adequate livelihood may be earned) geschaffen werden. Die Landrückgabe soll binnen drei Jahren nach Inkrafttreten des Gründungsabkommens abgeschlossen sein. Dieser Prozeß wird der entscheidende Lackmустest für die Lebensfähigkeit des neuen Zyperns. Die damit verbundenen sozialen Härten für die türkische Bevölkerung enthalten enormen politischen Sprengstoff, zumal im Annan-Plan keinerlei Angaben darüber gemacht werden, wo die erwähnten neuen Lebensgrundlagen entstehen könnten. Die Eingliederung der „neuen Vertriebenen“ dürfte angesichts der kritischen Wirtschaftslage in der TRNZ nämlich wesentlich schwieriger werden als nach 1974 die Integration der damaligen vertriebenen Zyperngriechen in der Republik Zypern. Diese Aufgabe dürfte ohne spürbare internationale Finanzhilfen kaum zu bewältigen sein. In diesem Zusammenhang könnte auch an einen entsprechenden Sonderfonds der EU gedacht werden, der allerdings zusätzlich zu den für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung des türkischen Teilstaates vorgesehenen Mittel bereit gestellt werden müßte.

Eigentumsregelungen

Mit der Landrückgabe würde jedoch nur ein Teil der auf der Insel infolge der türkischen Invasion von 1974 entstandenen Eigentumsprobleme geregelt. Griechischen und türkischen Zyprem, deren früheres Eigentum auch im neuen gemeinsamen Staat im jeweils anderen Teilstaat liegen würde, wird die Möglichkeit der finanziellen Kompensation oder der Wiedereinsetzung in ihre alten Rechte eröffnet. Dabei sollen großzügige Anreize zum Verkauf, zur langfristigen Vermietung oder zum Eigentumstausch gegeben werden, um den heutigen Bewohnern/„Eigentümern“ den Verbleib in den Immobilien zu ermöglichen. Zusätzliche Schutzklauseln sollen verhindern, daß im Fall der Rückübertragung die jetzigen Nutzer der Immobilie plötzlich vor unangemessene soziale Probleme gestellt werden. Rückübertragungen sind auf einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtfläche und Wohnsitze des jeweiligen Teilstaates und auf einen davon abweichenden Prozentsatz der jeweiligen Fläche und Wohnsitze in den einzelnen betroffenen Städten oder Dörfern begrenzt.

Die Durchführung der Eigentumsregelungen wird über einen unabhängigen siebenköpfigen „Eigentumsausschuß“ (Property Board) abgewickelt, dem neben je zwei zyperntürkischen und zypriengriechischen auch drei nicht-zyprische Mitglieder angehören, die weder Griechen, Türken oder Briten sein dürfen. Mit dieser institutionellen Regelung soll verhindert werden, daß Alteigentümer und jetzige Inhaber von Immobilien sich direkt auseinandersetzen müssen. Dieser Ausschuß dürfte in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Lösung die am stärksten beschäftigte und in ihrem Wirken umstrittenste Institution des neuen Zypern sein. Er soll seine Aufgabe binnen zehn Jahren abschließen. Die Entscheidungen des Ausschusses können vor einem besonderen Gericht für Eigentumsfragen (Property Court) angefochten werden, dem auch mindestens drei nicht-zyprische Richter angehören müssen. Seine Entscheidungen sind endgültig.

Die Regelung der Eigentumsprobleme als Hinterlassenschaft der türkischen Invasion von 1974 ist der sensibelste Teilbereich einer Zypernlösung. Für die griechische Seite geht es hierbei um die Wiedergutmachung von Unrecht. Deshalb ist es wichtig, daß im Annan-Plan ausdrücklich auf das internationale Recht und die individuellen Rechte der Eigentümer Bezug genommen wird. Die von zyperntürkischer Seite favorisierte Globallösung ist nicht akzeptabel. Jeder Zypriengriechen, der das will, kann sein verlorenes Eigentum prinzipiell zurück erhalten und nicht nur den Rechtstitel. Für die türkische Seite geht es dagegen um die Abwehr einer „heimlichen Rückeroberung“ des Nordteils durch die Zypriengriechen. Deshalb ist für sie die Möglichkeit der Wiederinbesitznahme verlorenen Eigentums eigentlich kaum akzeptabel. Dabei ist es für sie nur eine begrenzte Erleichterung, daß mit der im Annan-Plan vorgesehenen Regelung auch die Streichung aller vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anhängigen Verfahren verbunden ist und daß mit dem Board eine „entpersonalisierte“ Form der Regelung angewandt wird. Das ist letztlich doch nicht die von ihnen gewünschte Globallösung, bei der individuelle Ansprüche gar nicht zu verhandeln gewesen wären. Die EGMR-Klausel beseitigt eher türkische Befürchtungen auf weitere Verurteilungen zur Leistung von Wiedergutmachung an nach 1974 enteignete Zypriengriechen nach dem Beispiel des „Loizidou-Falls“.

Unklar, und aus türkischer Sicht deshalb problematisch, ist, ob mit der Rückübertragung des Eigentumsrechts auch das Recht zur Niederlassung auf diesem Eigentum verbunden ist und ob diese Rücksiedelung auf die erwähnten Obergrenzen für die Niederlassung im jeweils anderen Teilstaat angerechnet werden. Sollten sie zu

diesen hinzukommen, dann bedeutete dies, ausgehend vom gegenwärtigen Bevölkerungsstand, im Maximalfall noch etwa zusätzlich 19 000 Zyperngriechen im türkischen Teilstaat. Dann könnten bei Ausnutzung aller Obergrenzen für die Niederlassung und die Rückübertragung nach 20 Jahren etwa 80 000 Zyperngriechen mit etwa 180 000 Zyperntürken im türkischen Teilstaat zusammen leben; das sind etwa 31 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Allerdings ist es wenig wahrscheinlich, daß die Zyperngriechen in vollem Umfang von den Möglichkeiten der Niederlassung Gebrauch machen, hieße das doch zumindest anfänglich, sich in eine als feindlich empfundene Umgebung zu begeben. Türkische Befürchtungen, daß mit dem Annan-Plan letztlich doch die Hellenisierung der Insel und die Auslöschung eines selbständigen, gleichberechtigten Türkentums bewirkt würde, dürften deshalb übertrieben sein.

Dennoch dürfte diese potentielle Entwicklung der Siedlungssituation nur dann keine Probleme bereiten, wenn beide Seiten ihren Ethnozentrismus überwinden und die Bereitschaft zum tatsächlichen Zusammenleben entwickeln. In diesem Zusammenhang dürfte die Arbeit der vorgesehenen Versöhnungskommission von großer Bedeutung sein. Sie soll das gegenseitige Verständnis zwischen beiden Bevölkerungsteilen auf der Insel fördern und bis zum 30. Oktober 2005 einen umfassenden Bericht über die Geschichte des Zypernproblems aus der Sicht beider Seiten vorlegen. Die Unterstützung, die die Kommission von den offiziellen Stellen beider Teilstaaten erfährt, dürfte ein guter Indikator für die vorhandene Bereitschaft zur Verständigung sein.

Sicherheitsfragen

Es ist damit zu rechnen, daß der Übergang zum neuen Zypern nicht ohne Reibungen und Konflikte verläuft. Die Gewährleistung von Recht und Ordnung sowie innerer und äußerer Sicherheit dürfte besonders in den Anfangsjahren eine wichtige Aufgabe sein. Der Annan-Plan trifft dafür Regelungen, die die innere Sicherheit im wesentlichen in die Verantwortung der Teilstaaten legt und die äußere Sicherheit den Garantiemächten Griechenland, Türkei und Großbritannien überträgt. Zypern selbst soll demilitarisiert werden, das heißt, über keine eigenen Streitkräfte verfügen. Außerdem wird eine VN-Friedenstruppe auf der Insel stationiert, die die Umsetzung des Planes überwachen und dafür ein sicheres Umfeld bieten soll. Sie kann nur von der Regierung des Gemeinsamen Staates mit Zustimmung der Regierungen der Teilstaaten abberufen werden. Zusätzlich wird ein achtköpfiger Überwachungsausschuß (Monitoring Committee) aus Vertretern der drei Garantiemächte, der Regierung des Gemeinsamen Staates, der Teilstaaten und eines VN-Vertreters, der den Vorsitz hat, gebildet, um die Umsetzung des Gründungsabkommens zu überwachen und dabei eventuell auftretende Probleme zu behandeln.

Die Polizeikräfte der Teilstaaten werden sich auf etwa 1700 Personen im türkischen Teil und etwa 3700 Personen im griechischen Teil belaufen. Sie werden nur über leichte Waffen verfügen, die für normale Polizeitätigkeit geeignet sind. Daneben wird es eine in gleicher Zahl aus Zyperngriechen und Zyperntürken gebildete Polizei des Gemeinsamen Staates geben, die die Grenzen Zyperns, die Einrichtungen des Gemeinsamen Staates und die ausländischen Missionen schützen soll. Für die Bekämpfung besonderer Formen schwerer Kriminalität wie Terrorismus, Drogenschmuggel, Geldwäsche und organisierte Kriminalität wird eine

Gemeinsame Kriminalbehörde geschaffen, in der unter der Weisung des Generalstaatsanwaltes Zyperns Polizeibeamte aus den Teilstaaten und aus dem Gemeinsamen Staat zusammenwirken.

Die äußere Sicherheit des neuen Zypern wird durch die Fortgeltung des Garantie- und des Allianzvertrages von 1959 in Anpassung an die neu geschaffene Lage gewährleistet. Dabei wird die Garantierolle der drei Mächte auch auf die territoriale Integrität, die Sicherheit und die verfassungsmäßige Ordnung beider Teilstaaten erweitert. Alle zyperntürkischen und zyperngriechischen Truppen werden spätestens fünf Monate nach Unterzeichnung des Vertrags über das neue Zypern schrittweise aufgelöst und ihre Bewaffnung von der Insel geschafft. Die Bürger Zyperns dürfen künftig nur noch über zugelassene Sportwaffen verfügen.

Griechenland und die Türkei werden auf Zypern in den jeweiligen Teilstaaten ein Truppenkontingent in vierstelliger Personenstärke unterhalten, dessen Zusammensetzung, Bewaffnung und Dislozierung im einzelnen im Allianzvertrag geregelt sind. Diese Truppen dürften de facto weniger der Landesverteidigung dienen als den Anspruch der jeweiligen Mutterländer auf Sicherstellung ihres Einflusses auf der Insel unterstreichen. Außerdem dürfte die fortdauernde Anwesenheit türkischer Truppen für die Zyperntürken ein psychologisches Beruhigungsmoment sein. Die Zyperngriechen dürften sie eher mit Argwohn betrachten, selbst wenn das griechische Militärkontingent als Balance angesehen werden kann. Die souveränen britischen Basen sind im übrigen nicht Gegenstand des neuen Vertragspaketes. Mit der modifizierten Fortgeltung des Garantie- und des Allianzvertrages wird implizit auch klar gestellt, daß Zypern nicht Gegenstand operativer ESVP-Regelungen sein kann, selbst wenn das Land als EU-Mitglied auch Teil der ESVP wird.

Türkische Reaktionen

Die Reaktionen der türkischen Seite auf den Annan-Plan sind gemischt. Diejenigen Personen und Kräfte, für die das Zypernproblem seit 1974 im Prinzip gelöst ist, und die im EU-Beitritt der Türkei aus verschiedenen Gründen keine sinnvolle politische Perspektive sehen, erblicken im Plan zahlreiche Fallstricke und erachten ihn nicht als Grundlage für Verhandlungen. Sie sind allenfalls bereit, ihn als ergänzendes Material für die Fortsetzung der Gespräche zwischen Denktasch und Kliridis hinzunehmen. Zu diesen Personen und Kräften gehören wesentliche Teile des diplomatischen Apparates in Ankara, der Kern der DSP-Führung um Bülent Ecevit und jene Medienvertreter und Politiker, für die Zypern in erster Linie eine „nationale Sache“ ist. Auch Deniz Baykal, Vorsitzender der oppositionellen CHP, tendiert in diese Richtung.

Diese Haltung wird auch von Rauf Denktasch geteilt, der sich zur Zeit immer noch von den Folgen einer schweren Herzoperation in New York erholt und deshalb nicht voll wirksam am politischen Abstimmungsprozeß auf der türkischen Seite teilnehmen kann. Denktasch und seine engsten Berater halten an der Forderung fest, daß vor dem Entstehen eines neuen Staates auf Zypern, die TRNZ in ihrer Staatlichkeit anerkannt werden muß. Sie sind nicht bereit, von der Vorstellung abzurücken, nach der die beiden Teilstaaten auch nach einer Einigung für einander formal „Ausland“ bleiben müssen. Der Annan-Plan ist für sie in dieser Hinsicht nicht eindeutig.

Folglich halten sie auch die vorgesehene Eigentumsregelung sowie die skizzierten Territorialkonzessionen für völlig inakzeptabel. Die im Plan vorgesehenen Regelungen für die Niederlassung sind in ihren Augen Ansatzpunkte zur Unterminierung der türkisch-zyprischen Selbständigkeit. Sie eröffnen langfristig den

Zyperngriechen, die als vollwertige Bürger im türkischen Teilstaat leben, die Möglichkeit der politischen Organisation und damit des Einflusses auf die dortigen Entscheidungssysteme. Im Extremfall könnten sie, so lautet die Befürchtung der Hardliner um Denktasch, im gemeinsamen Parlament das für Entscheidungen notwendige Viertel zyperntürkischer Stimmen bilden.

Insbesondere das letzte Argument macht deutlich, daß die jetzige Führung auf zyperntürkischer Seite grundsätzlich von einem dichotomischen Blockverhalten bei Abstimmungen ausgeht. Das würde aber auch eine andauernde Blockade politischer Entscheidungen auf der Ebene des Gemeinsamen Staates und permanente Vermittlungsprozesse implizieren. In ihrer Gesamtheit laufen die zyperntürkischen Einwände auf eine Ablehnung des Annan-Plans als Grundlage für eine Einigung hinaus. Denktaschs auf Druck der neuen türkischen Regierung zustande gekommene Akzeptierung des Plans als Ansatz für die Fortführung der Gespräche mit Kliridis, sofern er in wesentlichen Punkten geändert würde, ist daher ausschließlich taktisch begründet. Er will noch nicht derjenige sein, an dem der Einigungsversuch scheitert.

Jene Personen und Kräfte in der Türkei und der TRNZ, die in erster Linie die Perspektive der Europäischen Union im Blick haben, bewerten den Plan wesentlich positiver. Dazu gehört auch die neue Regierung der AKP. Für sie ist der Vorschlag des VN-Generalsekretärs die vielleicht letzte Chance, ganz Zypern und möglicherweise, mit einer zeitlichen Verzögerung, auch die Türkei in die EU zu bringen. Insbesondere die zyperntürkische Zivilgesellschaft drängt auf eine Lösung auf der Grundlage des Planes, sehen sich die türkischen Zyprioten doch als die Hauptverlierer im Fall eines Scheiterns: Die durch den EU-Beitritt erhoffte Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage bliebe aus und die Abhängigkeit von einer in der EU-Randlage verbleibenden Türkei würde sich verstärken.

Ähnliche Überlegungen bestimmen die Reaktion der neuen türkischen Regierung. Die AKP ist als neue Partei in der Zypernfrage relativ unbelastet. Für sie hat der EU-Beitritt der Türkei absolute Priorität. Das Zypernproblem wird hauptsächlich in diesem Kontext gesehen. Erstmals hat mit dem Parteivorsitzenden Erdogan ein führender türkischer Politiker öffentlich zugegeben, daß der Beitritt der Türkei und das Zypernproblem zusammenhängen. Folglich ist die Regierung bereit, den Annan-Plan als Grundlage für eine Lösung zu akzeptieren, wenn über die in ihm auch aus Sicht der AKP enthaltenen problematischen Punkte bei weiteren Verhandlungen Einigkeit erzielt werden kann.

Anders als die zypernpolitischen Hardliner scheint Erdogan nicht bereit, die Aussichten des türkischen EU-Beitritts durch ein Scheitern der Zypernbemühungen beeinträchtigen zu lassen. Doch ist der Einfluß der AKP vier Wochen nach ihrem Wahlsieg noch begrenzt. An vielen Schaltstellen der Politik sitzen noch die alten Kräfte. Die neue Regierung muß zudem wegen des ihr zugeschriebenen islamischen Charakters bei allen politischen Aktionen sorgfältig darauf achten, nicht in den Ruf zu kommen, etablierte Grundlagen der kemalistisch-laizistischen Republik anzutasten. Die türkische kompromißlose Zypernpolitik gehört für erhebliche Teile der politischen Elite und Öffentlichkeit dazu.

Griechische Reaktionen

Die griechische Seite zeigt ein geschlosseneres Bild. Athen und Nikosia haben ziemlich rasch nach der Vorlage des Plans erklärt, diesen als Grundlage für weitere Gespräche über eine Lösung des Problems zu akzeptieren. Damit haben sie es vermieden, in den anderen Mitgliedstaaten der EU Zweifel an ihrer Kompromißbereitschaft aufkommen zu lassen, wie sie mit Blick auf Denktasch und seine Unterstützer entstanden sind. Dadurch konnte die griechische Seite etwaige Bedenken bei EU-Staaten im Vorfeld entschärfen, wegen der nach wie vor ungelösten Zypernfrage den in Kopenhagen anstehenden Beschluß über einen Beitritt der Insel zur Union hinauszuschieben. Daß derartige Bedenken in Athen und bei den Zyperngriechen immer noch für möglich gehalten werden, wurde durch die erneute unmißverständliche Warnung der griechischen Regierung unterstrichen, im Falle der Verzögerung oder gar der Ablehnung eines Beitritts Zyperns den ganzen Prozeß der Erweiterung durch ein griechisches Veto aufzuhalten.

Die vorrangige Konzentration auf den Beitrittsaspekt der laufenden Bemühungen um eine Lösung des Zypernproblems kann jedoch nicht verdecken, daß zumindest die zyperngriechische Führung erhebliche Tücken im Annan-Plan sieht. Vor allem die faktische Gleichberechtigung der Zyperntürken im politischen System erscheint kaum hinnehmbar. Letztlich entsteht dadurch in den Augen der Zyperngriechen das System von 1960 wieder, das schon damals für sie nicht akzeptabel war und dem sie wegen der eingebauten zyperntürkischen Vetomöglichkeit praktische Funktionsunfähigkeit vorwerfen. Dahinter steht der Anspruch, daß sich im Konfliktfall die Mehrheitsposition durchsetzen können muß – und das ist die zyperngriechische. Ähnlich wie Denktasch und seine Unterstützer gehen auch die Zyperngriechen von der Annahme aus, daß es zwischen den beiden Volksteilen Zyperns kein kompromißorientiertes Politikhandeln geben kann. Insbesondere kann sich kaum jemand vorstellen, daß ein zyperngriechischer Präsident problemlos zusammen mit Denktasch in den nächsten drei Jahren den Aufbau des neuen Zypern betreiben könnte. Es spricht deshalb einiges dafür, daß die zyperngriechische Seite nach einem Beitrittsbeschluß in Kopenhagen jeden Vorwand nutzen wird, den die Zyperntürken liefern werden, um die Gespräche zu beenden.

Zypern, Türkei und der Europäische Rat von Kopenhagen

Der Annan-Plan für die Lösung des Zypernproblems steht politisch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Beratungen des Europäischen Rates in Kopenhagen am 12./13. Dezember über den Abschluß der laufenden Erweiterungsrunde der EU und über den Fortgang des Beitrittsprozesses der Türkei. Daneben spielt auch noch die ausstehende Einigung zwischen der EU und der Türkei über die Möglichkeit der ESVP, routinemäßig Zugang zu NATO-Ressourcen zu erhalten, eine Rolle.

Die Union wird in Kopenhagen den Beitritt Zyperns zusammen mit acht anderen Staaten Mittel- und Osteuropas und Malta beschließen. Die EU würde es dabei gerne sehen, daß das Zypernproblem gelöst oder aber einer Lösung nahe wäre. Deshalb erwartet sie von der Türkei entsprechende Bemühungen, die zyperntürkische Führung zur Annahme der Grundzüge des Annan-Plans zu bewegen. Ankara, insbesondere die neue AKP-Regierung, wäre hierzu auch bereit, wenn die EU ihrerseits vorher klare Signale dafür gäbe, daß der Europäische Rat der Türkei ein Datum für den Beginn von Beitrittsverhandlungen nennen würde.

Wenn alles gut geht, könnte von Kopenhagen ein positives Signal ausgehen: Denktasch und Kliridis würden ernsthafte Verhandlungen über den Annan-Plan aufnehmen, die EU würde den Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit Zypern erklären und den Beitritt der Insel für das Frühjahr 2004 beschließen, und die Türkei bekäme ein Datum genannt, an dem die Verhandlungen mit der Union über den Beitritt beginnen würden, vorausgesetzt, bestimmte noch für notwendig erachtete Bedingungen wären bis dahin von Ankara erfüllt.

Doch die Entwicklung kann auch anders verlaufen. Sicher ist zur Zeit nur, daß der Beitritt Zyperns beschlossen wird, unabhängig vom Stand der Gespräche auf der Insel. Sollten diese scheitern, würde die EU zwar die ganze Insel aufnehmen, doch könnte der gemeinschaftliche Besitzstand nur in der von den Zyperngriechen beherrschten Republik Zypern angewandt werden. Die Teilung bliebe bestehen. Die Zukunft der TRNZ wäre weiterhin in erster Linie von Ankara abhängig.

Eine ungünstige Prognose für die Entwicklung des Zypernproblems wird mit großer Wahrscheinlichkeit die bei einer Reihe von EU-Staaten bestehende Zurückhaltung stärken, der Türkei jetzt schon ein Datum für den Beginn der Beitrittsverhandlungen zu nennen. Ein sehr viel vagerer Fahrplan könnte die Folge sein, etwa ein Datum, an dem die EU-Staaten dann endgültig entscheiden werden, wann sie die Verhandlungen mit Ankara beginnen wollen, wenn die für notwendig erachteten Voraussetzungen dann gegeben sind („Rendezvous-Klausel“).

Die Zurückhaltung auf Seiten der EU-Mitglieder ist nicht nur Ausfluß der Ungewißheit in der Zypernfrage. Sie ist in einem noch größeren Maß eine Folge des jüngsten Regierungswechsels in der Türkei. Die AKP wird als eine islamische Partei angesehen, und in Brüssel und den anderen EU-Hauptstädten möchte man abwarten, um zu sehen, ob die neue Führung in Ankara tatsächlich willens und in der Lage ist, die demokratischen Spielregeln der Republik einzuhalten. Außerdem sähen die EU-Staaten gerne eine praktische Bestätigung des von der AKP-Regierung verkündeten Reformeifers, das heißt konkret, weitere Fortschritte der Türkei bei der eingeleiteten Demokratisierung des politischen Lebens, insbesondere bei der Umsetzung der bisher beschlossenen Reformen, bevor sie sich endgültig in der Beitrittsfrage festlegen. Das von Kopenhagen ausgehende Signal für den türkischen Beitrittsprozeß könnte also wesentlich schwächer ausfallen als von Ankara erwünscht.

Bei dieser Konstellation der verschiedenen Faktoren ist nicht auszuschließen, daß alle Seiten aufeinander warten und sich letztlich keine bewegt. Die Regierung Gül wartet auf das klare Beitrittssignal der EU für Kopenhagen, die EU wartet auf deutliche Reformsignale aus Ankara und erkennbaren Druck auf Denktasch und dieser wartet ab, ob es für ihn eine Veranlassung gibt, seine implizite Ablehnung des Annan-Plans wirklich aufzugeben. Athen und Nikosia können dem in Ruhe zuschauen, in der Gewißheit, daß der Beitritt Zyperns zur EU nicht zu verhindern ist.

In dieser Lage kann es sich als äußerst problematisch erweisen, wenn die türkische Führung an der Illusion festhält, daß Spiel werde unter gleichrangigen Beteiligten gespielt. Wenn Ankara sich nicht vor Kopenhagen erkennbar in Richtung der EU-Erwartungen bewegt, dann wird es von der Entscheidung des Europäischen Rates enttäuscht werden. Ministerpräsident Gül und AKP-Chef Erdogan werden es schwer haben, eine Minimalformel für den türkischen Beitrittsprozeß bei gleichzeitiger Aufnahme Zyperns in die EU, obwohl eine Lösung des Problems nicht in Aussicht ist, gegenüber der türkischen Öffentlichkeit als Erfolg zu verkaufen.

Sollte es in Folge einer derartigen Situation dann noch zu einem raschen Zusammenbruch der Zyperngespräche kommen, weil entweder die Zypriengriechen ihr Hauptziel, den EU-Beitritt, als erreicht ansehen oder Denktasch erkennt, daß seine Ziele in keinem Fall mehr erreicht werden können, dann könnte sich die AKP-Regierung einer schweren außenpolitischen Krise gegenüber sehen. Das bliebe dann wahrscheinlich nicht ohne innenpolitische Konsequenzen. Es könnte für Erdogan und seine Mitstreiter sehr schwer werden, den innenpolitischen Reformelan und die außenpolitische Annäherung an die EU und Griechenland ungebrochen aufrecht zu erhalten. Die Aufbruchstimmung könnte beendet sein, bevor der Aufbruch wirklich begonnen hätte.

Die EU-Staaten haben nur ein begrenztes Interesse daran, diese Entwicklung zu verhindern. Absoluten Vorrang genießen bei ihnen das erfolgreiche Management der bevorstehenden Erweiterung um zehn neue Mitglieder und die dafür unternommenen Anstrengungen im Konvent für die Zukunft Europas. Die Vorstellung, mit einem dauerhaft geteilten Zypern in der Union leben zu müssen, wird keineswegs begrüßt, doch aber auch nicht für unmöglich erklärt. Eine erneute Eiszeit in den Beziehungen zur Türkei wird von niemandem gewünscht, doch ist gleichzeitig jeder in den Hauptstädten der EU davon überzeugt, daß die Union damit leben könnte. Auch das vorläufige Scheitern der ESVP-NATO-Verbindung wird nicht als das Ende der europäischen Entwicklung einer eigenständigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesehen. Die Kosten eines negativen Ergebnisses beim Türkei-/Zypernkomplex des Europäischen Rates in Kopenhagen wären beträchtlich, doch werden sie ganz offensichtlich in der EU nicht für so hoch angesehen, daß sie sich deswegen genötigt sähe, der Türkei in besonderer Weise entgegen zu kommen.

Ankara ist am Zug. Nur wenn die türkische Regierung rechtzeitig vor Kopenhagen einen deutlichen Beweis für ihre erklärte Reformwilligkeit vorlegt und wenn sie Denktasch und seine Unterstützer dazu bewegen kann, ernsthaft Gespräche auf der Basis des Annan-Plans aufzunehmen, könnte die letzte Chance für Zypern nicht auch gleichzeitig auf absehbare Zeit die letzte Chance für die türkischen EU-Ambitionen gewesen sein. „Vorleistungen“ der türkischen Regierung sind nicht ohne Risiko, denn ein späterer türkischer Beitritt zur EU kann nicht als absolut sicher angenommen werden. Doch ohne Risikobereitschaft geht die Erfolgswahrscheinlichkeit deutlich zurück. Und das Risiko ist nicht unbegrenzt. Eine Zypernlösung wird bis Kopenhagen nicht mehr möglich sein. Sollte die türkische Führung dann in den kommenden zwei bis drei Monaten, die dafür noch verbleiben, zu dem Schluß kommen, daß die EU nicht willens ist, den türkischen Beitrittswünschen zu entsprechen, kann sie ohne größeren politischen Flurschaden noch einen Rückzug auf die Position und Lage „vor Kopenhagen“ antreten. Die letzte Chance dauert also noch bis spätestens Ende März 2003, denn dann wird der Beitrittsvertrag mit Zypern endgültig unterschrieben.