

Zur Rechtslage Zyperns

Grundlagen und Konfliktlinien

von Dr. Christian Rumpf

Rechtsanwalt in Stuttgart und Honorarprofessor an der Universität Bamberg

I. Vorbemerkung

Zypern ist der wohl markanteste Schulfall für das Völkerrecht und das Staatsrecht¹. Daran ändert auch der Beitritt Zyperns zur EU nichts. Im Gegenteil. Mit dem Beitritt (des griechischen Teils) Zyperns zur EU am 1. Mai 2004 bietet sich wieder eine neue Variante einer völker- und staatsrechtlichen Konstellation, die noch reichlich Anlass für die Befassung durch die Rechtswissenschaft und die zuständigen Gerichte – von nun an gehört der EuGH dazu – bieten wird. Dies gilt selbst dann, wenn es noch gelingen sollte, eine Verfassung für ganz Zypern in Kraft zu setzen, wie sie im Annan-Plan in seiner Fassung vom 31.3.2004 vorgesehen ist. Was den Zeitraum bis Ende April 2004 angeht, so wird er auch in Zukunft als Lehrstück für die völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Irrungen und Wirrungen gelten, die die Entwicklungen der Insel nach der Dekolonisierung im Jahre 1960 begleitet haben. In diesem Beitrag soll nicht mehr auf alle Einzelheiten einer im Wesentlichen unfruchtbaren und weniger durch wohlbegründete juristische Argumente getragenen Diskussion eingegangen werden, in welcher deutlich geworden ist, wie sehr Umsetzung und Interpretation von Völkerrecht von politischen Ereignissen und Konstellationen und dem labilen Gleichgewicht politischer Großwetterlagen geprägt sind. Dem können und konnten sich auch die Organe der EMRK nicht entziehen, auf deren Positionen² – so wenig wie auf die hieran geübte Kritik des Verfassers³ – hier nicht mehr im Einzelnen eingegangen werden soll.

¹ Vgl. schon Helmut Rumpf, *Zypern als internationaler Modell-Konflikt*. Außenpolitik 1981, S. 174 ff.; *Zur Verfassungslage und völkerrechtlichen Lage Zyperns mit Stand 1998* vgl. Rumpf, *Verfassung und Recht. Südosteuropa-Handbuch* Bd. VIII „Zypern“, hrsg. v. Grothusen/Steffani/Zervakis, Göttingen 1998, S. 155 ff.

² *Kommission*: Zulässigkeitsentscheidung im Fall Chrysostomos u.a. gegen Türkei, EuGRZ 1991, S. 254 ff.; Bericht der Europäischen Menschenrechtskommission v. 4.10.1983 (Zypern./Türkei), EuGRZ 1992, S. 466 ff.; Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission v. 8.10.1991 (An u.a. ./Zypern), EuGRZ 1992, S. 470 f.; *Gerichtshof*: Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Loizidou./Türkei, EuGRZ 1997, S. 555 ff.; Cyprus v. Turkey, Application No. 25781/94, Urt. v. 10.5.2001, <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/>.

³ Siehe die Beiträge von Rumpf: *Türkei, EMRK und Zypernfrage: Der Fall Chrysostomos u.a./Anmerkung zur Zulässigkeitsentscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte*. EuGRZ 1991, S. 199 ff.; *Nochmals: Zypern und Türkei vor den Straßburger Menschenrechtsorganen*. EuGRZ 1992, S. 457 ff.; *Türkei – Zypern – EMRK. Loizidou und seine Folgen*, Zeitschrift für Türkeistudien 1998, S. 233 ff.

II. Geschichte

Das Inselland hat eine lange wechselvolle Geschichte, in der es 1960 erstmals zu eigenständiger Staatlichkeit fand. Es stand unter den Einflüssen verschiedener Herrschaften, die auch in der Rechtsordnung ihre Spuren hinterließen. Die Osmanen sorgten mit ihrem millet-System, in dem der griechisch-orthodoxen Kirche auf Zypern ein eigener Rechtsstatus zuerkannt worden war, für das Überleben byzantinischer bzw. griechisch-orthodoxer Rechtsstrukturen. Bis auf einige herrschaftssichernde Grundelemente überließen die Osmanen den Zyperngriechen umfassend die Regelung ihrer rechtlichen Angelegenheiten. Der Erzbischof war als Ethnarch zugleich weltliches Oberhaupt. Nach den Osmanen prägten seit 1878 vor allem die Briten nachhaltig die Rechts- und Gesellschaftsordnung der Insel. Ihr Werk war die Einführung eines modernen Gerichtssystems, das neben die religiöse Gerichtsbarkeit trat und für eine Rezeption britischen Rechts Sorge trug. Obwohl nach wie vor das common law die zyprische Rechtsordnung bestimmt⁴, machten sich vor allem nach der Gründung der Republik Zypern auch zunehmend Einflüsse der Mutterländer, insbesondere Griechenlands, bemerkbar, die ihrerseits Bezüge zu anderen Staaten Europas aufweisen. So sind im Verwaltungsrecht Elemente aus Frankreich zu erkennen, die von Griechenland her rezipiert wurden. Im Nordteil lassen sich nach der Spaltung im Jahre 1974 naturgemäß Einflüsse vom türkischen Festland erkennen.

Der Übergang von der osmanischen Herrschaft über die britische Kronkolonie zur Unabhängigkeit der Republik Zypern im Jahre 1960 und schließlich die Spaltung infolge der Intervention der Türkei im Jahre 1974 haben zahlreiche Fragen aufgeworfen, die weder durch das Völkerrecht noch durch das zyprische Verfassungsrecht befriedigend beantwortet werden können. Zunächst ist es der ursprüngliche Verfassungstext der Republik Zypern selbst, der sich sowohl durch seine Länge (199 Artikel) als auch durch den umständlichen und praktisch unzureichend umgesetzten Versuch auszeichnet, den beiden unterschiedlich großen Volksgruppen der griechischen und türkischen Zypriern verfassungspolitisch gerecht zu werden. Hinzu kommt, dass dem verfassungsrechtlichen Text ein völkerrechtlicher Rahmen in Form der Verträge von Zürich/London und Nikosia geschneidert worden ist, weshalb die Verfassung der Republik Zypern gelegentlich auch als „Zürcher Verfassung“

⁴ In der zyprischen Rechtsprechung lassen sich immer wieder Hinweise nicht nur auf englische Rechtsprechung, sondern auch auf diejenige anderer Länder des Commonwealth wie etwa Neuseeland oder Indien feststellen. Grundlage ist das *Court of Justice Law* aus dem Jahre 1960, das in Art. 29 die Anwendung des common law anordnet.

bezeichnet⁵ und die Republik selbst als „Quasi-Protectorat“⁶ qualifiziert wurde. Seit 1964 (im Obersten Gerichtshof seit 1966) sind die Türken entgegen den Bestimmungen der Verfassung nicht mehr an der Ausübung von Herrschaftsgewalt beteiligt, seit dem 20.7.1974 ist die Insel geteilt und wird der Nordteil, auf dem bis heute Truppen der Republik Türkei stationiert sind, von der türkischen Volksgruppe vollständig kontrolliert.

Der Nordteil nannte sich nach der Spaltung „Türkischer Bundesstaat Zypern“ (*Kıbrıs Türk Federe Devleti*) und hatte seit dem 8.6.1975 eine dieser Konzeption entsprechende Verfassung⁷. Schon damals stand nicht etwa die Idee der Abspaltung, sondern die Idee der Schaffung einer bundesstaatlichen Struktur hinter dieser Gründung. Allerdings interessierte sich damals weder die griechische Bevölkerung, noch Griechenland noch die internationale Gemeinschaft für diese Idee. Vielmehr wurde dieser Vorgang als entscheidender Schritt zum „Taksim“ missverstanden, der Verfestigung der Aufteilung in zwei separate staatliche Einheiten. Am 15.11.1983 kam es daher schließlich zur förmlichen und von der Völkergemeinschaft überwiegend nicht anerkannten Sezession. Die Verfassung der Republik Zypern ist (war) im Nordteil der Insel de facto außer Kraft, stattdessen verfügt die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) über eine eigene Verfassung mit effektiver Geltungskraft, auch wenn im Hinblick auf die Souveränität bei der Ausübung eigener Staatsgewalt durch die Verfassungsorgane Einschränkungen gemacht werden müssen. Denn der Schutz der inneren und äußeren Sicherheit sowie bestimmte Verwaltungsfunktionen wie etwa das Post- und Fernmeldewesen können bislang ohne Unterstützung vom türkischen Festland nicht ausgeübt werden.

In der Normenhierarchie an der Spitze steht die Verfassung der Republik Zypern zusammen mit den Gründungsverträgen. Auf Gesetzesebene sind die durch das Parlament und die Volksgruppenkammern erlassenen Gesetze zu nennen; ferner gelten noch zahlreiche Gesetze aus der Zeit vor der Unabhängigkeit⁸ und das englische *common law* auf dem jeweils gegenwärtigen Stand. Hierzu gehören auch britische Gesetze, soweit sie als für die Kolonien bzw. das Commonwealth geltend angesehen

⁵ *Polyviou*, Cyprus. In search of a constitution. Nicosia 1976, S.13. Vgl. auch die Kritik des Obersten Gerichtshofs (*Attorney General of the Republic vs. Mustafa Ibrahim and others*, CLR 1964, S. 195, 221).

⁶ *Grandi*, Profili Internazionali della Questione di Cipro. Milano 1983, S. 65.

⁷ *Blaustein/Flanz*, Constitutions of the Countries of the World. Supplement Cyprus (Özdemir A. Özgür). New York 1978 (mit UN-Dokumenten sowie der Verfassung des Türkischen Bundesstaates Zypern [Document 6]).

⁸ Diese Gesetze sind in der zuletzt 1959 erschienenen Sammlung der "Statute Laws of Cyprus, Revised Edition 1959" enthalten. Diese Sammlung ist in "Chapters" aufgeteilt, wonach auch die Gesetze zitiert werden (CAP).

wurden. Schließlich gilt noch das Recht der orthodoxen Kirche, das zunehmend durch die weltliche Gesetzgebung verdrängt wird, sowie das Gewohnheitsrecht der türkischen Volksgruppe. Nach der Teilung traten neben diesem normenhierarchischen Aufbau Verfassung, Gesetze und nachrangige Normen der TRNZ hinzu.

III. Der völkerrechtliche Rahmen der zyprischen Verfassung von 1960

1. Einleitung

Die Verfassung von Zypern beruht zunächst auf vier Vertragswerken, an deren Entstehung Zypern selbst bzw. das zyprische Volk nur zum Teil beteiligt war. Sie bildeten die Grundlage für die Staatswerdung der ehemaligen britischen Kronkolonie und schufen eine Ordnung, die die Interessen der türkischen Minderheit nicht nur im Sinne innerstaatlichen Schutzes ethnischer oder religiöser Minderheiten zu berücksichtigen suchte, sondern der griechisch-zyprischen Mehrheit und der türkischen Minderheit jeweils den Status einer „Volksgruppe“ zuerkannte. Maroniten und Armenier mit zusammen deutlich weniger als zehntausend Bürgern fanden in der neuen Ordnung mit begrenzten Rechten als Minderheiten Platz⁹).

Ob in der überwiegend fremdbestimmten Schaffung eines Volksgruppenstaates auch die Wurzel des bis heute andauernden Zypernkonflikts zu sehen ist, erscheint zweifelhaft, da nicht zu erkennen ist, ob unter den historischen Bedingungen eine Verfassung, die den Zyperntürken lediglich einen abgesicherten Minderheitsstatus gewährt hätte¹⁰, zur Lösung des ethnischen und politischen Grundkonflikts hätte beitragen, ja hätte überhaupt geschaffen werden können. So schien allein die Volksgruppenverfassung unter den konkreten historischen Bedingungen – theoretisch – geeignet, die ursprünglich konfliktbestimmenden, zentripetalen Kräfte der griechischen Vereinigungsbewegung (*Enosis*) und der türkischen Bewegung des Auseinanderdividierens (*Taksim*) zu neutralisieren¹¹.

⁹ Vgl. *Amelunxen*, Rechtsleben in Zypern – Juristischer Reisebericht, in: Deutsche Richterzeitung 1982, S. 215, 217.

¹⁰ Hin und wieder wird von griechischer Seite allein aus der unterschiedlichen Größe der Volksgruppen hergeleitet, die türkische Volksgruppe dürfe lediglich den Status einer Minderheit erhalten (z.B. *Yiallourides*, C.: Minderheitenschutz und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse auf Zypern. Diss. Bochum 1981, S. 226). Solche Feststellungen finden jedoch im Völkerrecht keine Grundlage, das Minderheitenrechte gegen die normative Kraft der Mehrheit zu verteidigen sucht, im übrigen aber offen lässt, welchen Status über ein Minimum an Minderheitenrechten eine Volksgruppe welcher Größe auch immer innerstaatlich erhalten kann.

¹¹ Unzutreffend daher die Wertung von *Yiallourides* (Anm. 10) S. 247, der als Ursache des Zypernkonflikts die Volksgruppenverfassung als Folge politischen Opportunismus der Beteiligten, insbesondere der Briten, ansieht.

Es dürfte jedoch kaum zu bestreiten sein, dass – ungeachtet des Fehlens einer besseren Alternative – ihre Funktionstüchtigkeit von vorneherein fragwürdig war: das Ziel, die Einheit der Republik zu wahren und den Zusammenhalt der beiden Volksgruppen in einer Nation sicherzustellen, wurde von vorneherein durch fehlende oder kontraproduktive Mechanismen gefährdet. Zu diesen Mängeln gehören etwa die ausdrücklich eingeräumten Einflussmöglichkeiten der Mutterländer im Bildungsbereich oder die Aufspaltung der Stadtverwaltungen in je eine griechische und eine türkische in fünf größeren Städten.

2. Vertrag von Zürich und London (1959)

Der Vertrag über die Grundstruktur der Republik Zypern vom 11.2.1959 (Zürich) und 19.2.1959 (London)¹² schreibt die Grundlinien sowie bereits auch verschiedene Einzelheiten für die Verfassung der Republik Zypern vor, denen dann auch gefolgt worden ist und deren Grundzüge sogar in der Verfassung der TRNZ wiederzufinden sind.

3. Gründungsvertrag (1960)

Der sogenannte Gründungsvertrag¹³, an dessen Abschluss bereits die neue Republik Zypern selbst beteiligt war (Großbritannien, Griechenland und die Türkei auf der einen, Zypern auf der anderen Seite) regelt insbesondere Souveränitätsfragen. Schon die Konstellation in ihrer Ähnlichkeit mit bestimmten Friedensverträgen wie denjenigen von Versailles und Lausanne weist auf die Lage Zyperns hin.

Beim Gründungsvertrag von 1960 handelte sich um ein *octroi*¹⁴, das vor allem dazu diente, die Souveränitätsrechte Zyperns zugunsten von Großbritannien, in geringerem Maße auch zugunsten Griechenlands und der Türkei, zu begrenzen. So werden in bestimmten Gebieten (Akrotiri und Dhekelia) die Hoheitsrechte Großbritanniens aufrechterhalten¹⁵. Die Verteidigung bleibt im wesentlichen Sache der Vertragspartner

¹²Agreement on the Basic Structure of the Republic of Cyprus, London, 19 February 1959 (Zurich, 11 February 1959), State Papers 1959-60 (vol.164), S.219. Näheres bei *Besler*, Die völkerrechtliche Lage Zyperns unter besonderer Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts. Diss. München 1973, S. 17.

¹³Treaty concerning the Establishment of the Republic of Cyprus, Nicosia, 16 August 1960, UNTS 382 (1960), 5476.

¹⁴Vgl. *Tornaritis*, Cyprus and its Constitutional and Other Legal Problems. Nicosia 1977, S. 54.

¹⁵Vgl. *Amelunxen* aaO. S. 219.

Zyperns; zu einer wirksamen Verteidigung nach außen wäre die von der Verfassung vorgesehene Armee überhaupt nicht in der Lage.

4. Garantievertrag (1960)

Der Garantievertrag¹⁶ wurde zwischen den gleichen Vertragspartnern und am gleichen Tag wie der Gründungsvertrag abgeschlossen. Durch ihn wurden in erster Linie weitere Souveränitätsrechte Zyperns eingeschränkt, wie etwa durch das Verbot, mit anderen Staaten eine politische oder wirtschaftliche Union einzugehen; letzteres ist vor allem im Hinblick auf die von der Republik Zypern beantragte Aufnahme in die EU von Bedeutung. Zur Durchsetzung dieses Verbots, das bei genauerem Hinsehen den Vereinigungsbestrebungen vieler Zyperngriechen und Festlandgriechen einerseits und Spaltungsbestrebungen vieler Zyperntürken und Festlandtürken andererseits entgegenwirken sollte, traten die Vertragspartner Zyperns als Garanten ein. Griechenland, Zypern und die Türkei wiederum sollten die Garanten der für Akrotiri und Dhekelia fortdauernden Hoheitsrechte Großbritanniens sein.

Großbritannien, Griechenland und die Türkei erhielten ein Interventionsrecht für den Fall der Missachtung der Vertragsbestimmungen und eines Scheiterns von Konsultationsversuchen, wobei eine solche Intervention das Ziel zu verfolgen hatte, die Einheit und die geltende Verfassung der Republik zu sichern. Diese Bestimmung hat nicht nur völkerrechtlichen, sondern auch verfassungsrechtlichen Charakter. Denn dies war nicht nur in Art. 4 des Garantievertrages bestimmt worden, der die umstrittene Rechtsgrundlage für die Intervention der Republik Türkei im Jahre 1974 bildete, vielmehr nimmt diese Bestimmung teil an der Verfassung der Republik Zypern, die ja nach griechischer Auffassung noch in Kraft sein soll (Art. 181 der Verfassung; § 21 des Züricher Abkommens); dies ist deshalb von größter Wichtigkeit, weil hiernach die Problematik der Rechtfertigung der türkischen Intervention von 1974 nicht allein im Hinblick auf das Völkerrecht zu erörtern, sondern hier auch eine verfassungsrechtliche Dimension zu beachten wäre.

5. Allianzvertrag (1960)

¹⁶Treaty of Guarantee, Nicosia, 16 August 1960, UNTS 382 (1960), 5475; *Blaustein/Flanz*, *Constitutions of the Countries of the World. Cyprus* (Stanley *Kyriakides*), New York 1972 (mit Verfassung der Republik Zypern, Garantievertrag und Allianzvertrag, Annex I; State Papers 1959-60 (vol.164), S. 388. Näheres zu Inhalt und Auslegung bei *Besler* aaO. S. 24.

Der Allianzvertrag¹⁷ wurde schließlich nur zwischen Griechenland, Zypern und der Türkei abgeschlossen und betraf die Errichtung eines gemeinsamen militärischen Hauptquartiers auf der Insel zu Zwecken der Friedenssicherung. Dieser Vertrag war ebenfalls Bestandteil der Verfassung der Republik Zypern (Art.181; § 21 des Züricher Abkommens). Die einseitige Kündigung des Allianzvertrages durch die Regierung Makarios im Jahre 1964, die zu diesem Zeitpunkt bereits ohne türkische Beteiligung handelte und damit verfassungsrechtlich nicht mehr als Regierung der Republik Zypern legitimiert war, gehört zu den vielen Bausteinen, auf denen die türkische Intervention 1974 beruht.

IV. Inhalt der Verfassung von 1960

1. Der Geltungsumfang

Die Verfassung der Republik Zypern war trotz der Beteiligung von Zypern an den Verhandlungen kein Produkt freier Willensentscheidung des zyprischen Volkes oder seiner legitimen Regierung, sondern das *octroi* der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien und der beiden „Mutterländer“ Griechenland und Türkei. Diese drei Staaten waren der Verfassungsgeber und für die wesentlichen Bestimmungen auch der verfassungsändernde Gesetzgeber (Art.182 Abs.1 i.V.m. Annex III). Nur bedingt ist die Verfassung also eine Konsequenz der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der zyprischen Bevölkerung, dies um so weniger, als die Verfassungskonstruktion die Möglichkeiten des zyprischen Wahlvolkes und seiner Vertreter, mit welcher Mehrheit auch immer Verfassungsänderungen herbeizuführen, erheblich eingeschränkt worden war. Wie sich die Verfassung der Republik Zypern hier darstellt, hat sie nicht einmal drei Jahre funktioniert. Das, was heute als Republik Zypern völkerrechtlich anerkannt ist und handelt, ist innenstaatsrechtlich – im Hinblick auf die Gesamtverfassung der Insel – nur die griechische Volksgruppe, die sich sowohl der volksgruppenspezifischen Selbstverwaltungs- als auch der Zentralverwaltungselemente bedient, die im Wesentlichen miteinander verschmolzen worden sind.

Die Verfassung der Republik Zypern hat also eine Zwitterstellung: In ihr lebt mit Billigung der internationalen Staatengemeinschaft die Republik Zypern fort, ohne jedoch normative Kraft für Gesamtzypern entfalten zu können. Die normative Kraft der Verfassung der Republik Zypern ist seit 1964 in wesentlichen Zügen auf die

¹⁷Treaty of military Alliance, Nicosia, 16 August 1960, UNTS 397 (1961), 5712; *Blaustein/Flanz* (Anm.16) Annex II; State Papers 1959-60 (vol.164), S.557. Näheres zu Inhalt und Auslegung bei *Besler* (Anm.12) S. 67.

griechische Volksgruppe und seit der Teilung auf den Südtteil der Insel begrenzt. Die Folge hiervon ist, dass für den heutigen Geltungsumfang all dasjenige hinweggedacht werden muss, das eine Volksgruppenverfassung ausmacht. Dies gilt für die den Volksgruppen eigenen Institutionen wie für die Quoten und Anteile der Zyperntürken an den entscheidenden Organen. Da aber das „Volksgruppenelement“ das Wesen dieser Verfassung darstellt, ist die Volksgruppenverfassung der Republik Zypern tot.

2. Volksgruppenverfassung

Die Idee der Volksgruppenverfassung setzt voraus und hat zur Folge den ausdrücklichen Verzicht auf die Definition einer zyprischen Nation, die es nie gegeben hat. Zypern ist das Spiegelbild alter osmanischer Vielfalt. Dies unterscheidet den Fall Zypern völlig von allen anderen bekannten Fällen der Teilung einer Nation in zwei Staaten, wie zum Beispiel Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg oder Korea.

Bereits aus Art. 2 ergibt sich der Charakter als Volksgruppenverfassung. Es gibt ein zyprisches Volk im Sinne einer „Bevölkerung“, als Staatsvolk zusammengehalten durch die seinerzeit aktuelle geographische Vermischung der Siedlungsgebiete und eine gemeinsame, naturbedingte Außengrenze sowie die gemeinsame Staatsangehörigkeit. Art. 2 enthält die Definition der beiden Volksgruppen und das Erfordernis und Verfahren der Zuordnung solcher Zyprer zu einer der beiden Volksgruppen, die weder griechischer noch türkischer Abstammung sind (Armenier, Maroniten, Latiner, Araber u.a.). Art. 3 enthält ausführliche Bestimmungen über die beiden Amtssprachen und ihre Verwendungsweise, Art. 4 über die Flagge und Art. 5 über die jeweiligen Feiertage.

3. Staatsangehörigkeit

Zyprer ist nicht, wer der zyprischen Nation angehört, sondern wer die Staatsangehörigkeit der Republik Zypern hat.

Das zyprische Staatsangehörigkeitsrecht ist überwiegend (nicht vollständig) im Staatsangehörigkeitsgesetz v. 28.7.1967 geregelt und beruht auf dem Grundsatz des *ius sanguinis*. Erstrangiger Erwerbsgrund für die zyprische Staatsangehörigkeit ist also die Geburt, in zweiter Linie der nachträgliche Erwerb. Ausnahmsweise ist auch ein Erwerb gemäß dem Grundsatz des *ius soli* möglich, wenn das auf dem Boden Zyperns geborene Kind staatenlos bliebe. Heirat führt nicht automatisch zum Erwerb der

zyprischen Staatsangehörigkeit, vermittelt jedoch den Anspruch auf ein vereinfachtes Verfahren.

4. Grundrechte

Mit Art. 6 über das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe beginnt der Teil über die Grundrechte und -freiheiten. Ein umfassendes Gleichbehandlungsgebot steht dann erst in Art. 28¹⁸.

Art. 6 der Verfassung der Republik Zypern zeigt, dass der Verfassungsgeber es für erforderlich gehalten hat, den zwischen den Volksgruppen vorhandenen Graben durch ein Diskriminierungsverbot zu überbrücken.

Die Grundrechte und -freiheiten stimmen zum Teil wörtlich mit denjenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention überein. Obwohl die zyprische Verfassung ausführlicher ist als die EMRK, wird doch die Rechtsprechung des Gerichtshofs für Menschenrechte – früher auch der Kommission – in Straßburg auch für die Auslegung der zyprischen Grundrechtsvorschriften als maßgeblich angesehen¹⁹. Die ausführliche Beschreibung des Grundrechteteils ist für die Zwecke dieses Beitrags verzichtbar.

5. Duale Staatsorganisation

Die Verfassung spiegelt eine virtuelle Staatsorganisation wider, die seit Mitte der sechziger Jahre faktisch nicht mehr existiert, weil die Beteiligung der türkischen Volksgruppe entfallen ist. Sie ist charakteristisch für den Versuch, das Zypernproblem zu lösen und zugleich Ursache für das Scheitern.

a) Exekutive

Entsprechend der Konzeption der Republik Zypern als „Präsidialrepublik“ (Art.1) beginnen die Vorschriften über die Staatsorganisation mit dem Präsidenten der Republik und dem Ministerrat. Dem zyperngriechischen Präsidenten der Republik ist dem Verfassungstext zufolge ein zyperntürkischer Vizepräsident zugeordnet, der die Funktionen des Präsidenten weitgehend teilt und durch seine umfassenden

¹⁸Vgl. dazu *Loucaides*, Guarantees against racial discrimination under the legal system of Cyprus, in: *Cyprus Law Review* vol.5 (1987), S. 2659-2668.

¹⁹Vgl. *Loucaides*, Legal Protection of the Freedom of Trade Unionism in Cyprus, in: *Cyprus Law Review* vol.4 (1986), S. 2346-2359.

Mitbestimmungsrechte einen praktisch fast gleichwertigen Machtanteil besitzt; für ihn gelten daher auch die Regeln der Wahl und Amtsausübung gleichermaßen. Art. 46 ordnet dem Präsidenten, der auch die Aufgaben eines Regierungschefs ausübt, den Ministerrat zu, für den – wie in anderen Zusammenhängen – die volksgruppenorientierte Quotenregelung gilt.

Handlungsfähigkeit und Befugnisse der „beiden“ Präsidenten sind (waren) eng miteinander verwoben. Für den seinerzeitigen Präsidenten Makarios bedeutete dies eine unerträgliche Einschränkung seiner Handlungsfreiheit als „Staatschef“ in allen Belangen, von der Außenpolitik über den Einfluss auf die Gesetzgebung (destruktives Vetorecht) bis zur Regierungsbildung und Leitung der Tätigkeit des Ministerrats.

b) Legislative

Das Repräsentantenhaus ist das zentrale Gesetzgebungsorgan der Republik (Art. 61) und besteht aus fünfzig Mitgliedern, deren Mandate nach den Volksgruppen sieben zu drei proportioniert sind (Art. 62). Das Parlament hat die klassischen Befugnisse eines modernen Parlaments. Die griechische Volksgruppe empfand das quantitative Gewicht der türkischen Volksgruppe als zu stark.

Der Fünfte Teil der Verfassung enthält die für die zyprische Verfassung so typischen Regelungen über die beiden Volksgruppenkammern (*communal chambers*) als Selbstverwaltungsorgane mit bestimmten Gesetzgebungskompetenzen in folgenden Bereichen (Art. 87): Religion, Bildung und Kultur, Personenstand, Gerichtsbarkeit in Fragen der Religion und des Personenstandes, Genossenschaften u.ä. (vorbehaltlich von durch die Zentralgesetzgebung erlassenen Regelungen). Hinzu kommen sonstige zum Teil nicht näher bestimmte und spezifisch die Volksgruppe betreffende Fragen und Steuern und Abgaben, soweit sie für die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben notwendig sind. Letztere werden durch einen durch Art. 88 einschließlich des Verteilungsverfahrens vorgeschriebenen Posten im Haushalt des Repräsentantenhauses ergänzt.

Der erzwungene Auszug der türkischen Volksgruppe aus diesem System führte zu Isolation und Ohnmacht, letztlich fast vollständigem Ausschluss von jeglicher politischer Mitbestimmung der Zyperntürken.

c) Behördenorganisation

Im Sechsten Teil geht es um bestimmte zentrale Behörden, darunter um den Generalstaatsanwalt und seinen Vertreter (Art. 112 bis 114), den „Auditor-General“ und seinen Vertreter (Art. 115, 116) sowie den Notenbankpräsidenten und seinen

Vertreter (Art.118 bis 121). Auch hier gelten wieder die Volksgruppenparitäten. Gleiches lässt sich dann im Siebten Teil über den öffentlichen Dienst erkennen (Volksgruppenquote sieben zu drei, Art. 123).

Der Achte Teil hat die Sicherheitskräfte zum Gegenstand. Hier war eine Volksgruppenparität von sechs zu vier vorgesehen (Art. 129), bei der Polizei und Gendarmerie sieben zu drei (Art. 130). Gemäß Art. 132 sollen in Gebieten mit annähernd hundert Prozent Bevölkerungsanteil einer Volksgruppe nur Angehörige dieser Volksgruppe stationiert werden.

d) Verfassungsgericht²⁰

Der Neunte Teil handelt vom Hohen Verfassungsgericht. Art. 133 regelt ausführlich den Status der Richter und die Besetzung des Gerichts, das aus einem Zyperntürken und einem Zyperngriechen sowie einem Ausländer bestehen sollte, der keinem der Garantiestaaten angehörte. Die umfangreichen Normenkontrollbefugnisse waren unter anderem an den Charakter der Verfassung als „Volksgruppenverfassung“ angepasst. So konnte jeder der beiden Präsidenten im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen Gesetze vorgehen, die eine der beiden Volksgruppen diskriminierten.

e) Judikative

Die rechtsprechende Gewalt im engeren Sinne ist Gegenstand des Zehnten Teils. Sie wird vom Obersten Gerichtshof (*Supreme Court*) sowie von ordentlichen Gerichten ausgeübt, deren Organisation Sache der Republik ist, abgesehen von den durch die Volksgruppen einzurichtenden Gerichten für Angelegenheiten, die in Art. 87 beschrieben worden sind (Art. 152). Die Regelungen zur Besetzung des Obersten Gerichtshofs entsprechen weitgehend denjenigen des Art. 133, nur dass hier zwei Richter der griechischen Volksgruppe anzugehören haben (Art.153). Nach dem Rücktritt des ersten Verfassungsgerichtspräsidenten Ernst *Forsthoff* im Jahre 1963 wurde der Verfassungsgerichtshof mit dem *Supreme Court* verschmolzen. Der *Supreme Court* ist nicht nur oberste Instanz bei Rechtsstreitigkeiten aller Art, sondern auch Dienstaufsichtsbehörde für die Gerichtsbarkeit.

f) Sonstiges

²⁰Hierzu und zu den Kompetenzen der übrigen Gerichte im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. *Blümel*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik Zypern, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Internationales Kolloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht). Köln/Berlin 1962, S. 643-726.

Der Elfte Teil handelt von der Finanzverfassung. Zu den „verschiedenen Bestimmungen“ des Zwölften Teils gehören dann Art. 169, der vorbehaltlich der Bestimmungen des Art. 50 und 57 den Abschluss völkerrechtlicher Verträge regelt, sowie Art. 170, der in diesem Zusammenhang den Garantiemächten Meistbegünstigung garantiert. Art. 171 enthält nähere Regelungen zum Umfang von Radio- und Fernsehsendungen in der einen oder anderen Volksgruppensprache. Die Errichtung von fünf Stadtgemeinden durch die türkische Volksgruppe in den fünf größten Städten der Republik sieht Art. 173 vor. Die Folgen hiervon für die öffentlichen Beziehungen zwischen Bürger und Gemeinde sowie eine wirksame Gemeindeverwaltung versuchen die Art. 174 bis 178 in den Griff zu bekommen.

6. Versuch der Verfestigung der Verfassungslage

Die Schlussbestimmungen des Dreizehnten Teils regeln Rang, Geltungskraft und Bezüge der Verfassung zu den mit den Garantiemächten abgeschlossenen Verträgen. Als problematisch erwies sich später die Vorschrift des Art. 182, mit der die Grundregelungen der Verträge und damit der Verfassung als unveränderlich festgeschrieben werden sollten. Diese Bestimmung errichtet zugleich eine Normenhierarchie innerhalb der Verfassung und führt dazu, dass Verfassungsänderungen nicht nur formell (Verstoß gegen Verfahrensvorschriften), sondern auch materiell verfassungswidrig sein können²¹. Art. 183 und 184 befassen sich mit den Voraussetzungen und Verfahren der Erklärung des Ausnahmezustandes, die durch den Ministerrat mit Zustimmung des Repräsentantenhauses erfolgt, wobei sowohl die Erklärung des Ministerrats als auch die Zustimmung des Repräsentantenhauses dem Vetorecht der Präsidenten ausgesetzt sind. Die Dauer beträgt zwei Monate mit Verlängerungsmöglichkeit, es kann die Ausübung bestimmter Grundrechte ausgesetzt werden. Der Ministerrat kann Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen, die ausschließlich mit Erfordernissen des Ausnahmezustands begründet sein müssen.

V. Die Verfassung der TRNZ²²

²¹ Vgl. *Soulioti*, Address of the Attorney-General of the Republic in Ref.No.1/86 before the Supreme Court of the Republic on 17.2.1986 (Summary), in: *Cyprus Law Review* vol.4 (1986), S.2077/2078.

²² KKTC Resmî Gazete (Amtsblatt der TRNZ) Nr.43 v. 7.5.1985. Auf eine Darstellung der Verfassung des Türkischen Bundesstaates von 1976 wird hier verzichtet, obwohl sich seine Lektüre im Hinblick auf die neuesten Entwicklungen, die eben doch auf einen neuen Bundesstaat hinauslaufen, anböte (Fundstelle siehe Anm. 7). Zur Entstehung dieser Verfassung siehe *Nejatigil*, *The Turkish Republic of*

1. Grundlagen der Verfassung

Das Selbstverständnis der Verfassung der TRNZ beruht zum einen auf einer historischen Wertung des staatsrechtlichen Werdens Zyperns, die naturgemäß eine völlig andere ist als die griechische: Zypern ist ein Staat, der seine Existenz einer Abtrennung der Insel vom „Mutterland“, dem osmanischen Reich, im Jahre 1878 verdankt. Zum anderen gilt der Verfassungsgeber, die Zyperntürken, als „untrennbarer Bestandteil der großen türkischen Nation“. Der Verfassungsgeber ist daher nicht selbst Nation, sondern nur „Volk“ (*halk*). Dies sind die beiden wesentlichen Anknüpfungspunkte, die sich aus der Präambel der Verfassung ergeben. Weitere ideelle Verbindungen zum „Mutterland“ werden in verschiedenen Vorschriften durch die Rezeption der Prinzipien Atatürks hergestellt. Trotz dieser Bezugnahme auf das Mutterland und seine Nation sind Verfassungsgeber und Staatsvolk weder das „zyprische“ Volk noch die türkische Nation, sondern das Volk der TRNZ, also die Angehörigen der türkischen Volksgruppe auf Zypern bzw. – nach nordzyprisch-türkischem Recht – die Staatsangehörigen der TRNZ (Art. 3 Abs.1). Die Verfassung der Türkischen Republik Nordzypern weist zahlreiche strukturelle Ähnlichkeiten mit der Verfassung der Republik Türkei von 1982 auf, hat jedoch auch Elemente aus der zyprischen Verfassung von 1960 übernommen. Insgesamt beschreibt die Verfassung der TRNZ – anders als die zyprische Verfassung von 1960 – das System einer parlamentarischen Demokratie und rückt vom Präsidialsystem ab. Sie entspricht in Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsfreundlichkeit westeuropäischem Standard.

2. Grundrechte

Die Verfassung enthält einen ausführlichen Grundrechteteil; der Gleichheitssatz ist diesem Teil vorgeschaltet (Art. 8). Art. 10 enthält einen Auftrag an den Staat, die Voraussetzungen für einen effektiven Grundrechtsschutz zu schaffen. Das Schrankensystem ist demjenigen der Verfassung der Republik Türkei, wie es seit 1999 gilt, ähnlich. Es gibt eine Wesensgehaltsgarantie, die ihrerseits die Beschränkungsmöglichkeiten beschränkt. Auch sonst reicht es an dieser Stelle aus zu sagen, dass das Grundrechtssystem, auch mit seiner Aufteilung in Freiheitsrechte, wirtschaftliche und soziale Rechte und politische Rechte seine Entsprechung in zahlreichen modernen Verfassungen findet. Die Besonderheit eines richterlich kontrollierten Petitionsrechts ist aus der zyprischen Verfassung von 1960 übernommen worden (Art. 76).

Northern Cyprus in Perspective. Nicosia (Nord) 1985, S. 121. Ausführlicher zur Verfassung der TRNZ vgl. *Rumpf* (Anm. 1).

Zu erwähnen ist auch die wegen der besonderen historischen und politischen Umstände etwas komplizierte Regelung der Staatsangehörigkeit (Art.67). Hiernach zählen zu den Staatsangehörigen der TRNZ zunächst die mit der Gründung zu Zypern gewordenen und am 15.11.1983 im türkischen Norden mit dauerndem Aufenthalt befindlichen Personen. Gleiches gilt auch für die in den Türkischen Bundesstaat Zypern Eingebürgerten. Türkischstämmige Zypriern, welche die oben genannten Voraussetzungen nicht erfüllen, sollen erleichtert eingebürgert werden können. Für Staatsangehörige von Geburt gilt ein Ausbürgerungsverbot.

3. Staatsorganisation

a) Legislative

Das Parlament („Versammlung der Republik“²³) besteht aus einer Kammer mit fünfzig Mitgliedern (Art. 77) und hat die üblichen Gesetzgebungsaufgaben. Außerdem hat die Versammlung der Republik das Amnestierecht und das letzte Wort vor der Vollstreckung von rechtskräftig verhängten Todesstrafen (Art. 78). Parlamentswahlen gibt es alle fünf Jahre (Art. 79). Ausführliche Vorschriften über die Arbeitsweise der Versammlung der Republik (Art. 81, 83) bilden die Grundlage für ihre Geschäftsordnung. Die Abgeordneten genießen Immunität und Indemnität (Art. 84) und dürfen nicht gleichzeitig im Staatsdienst tätig sein (Art. 86). Die Versammlung der Republik kann sich mit absoluter Mehrheit jederzeit selbst auflösen; die Auflösung kann auch durch den Präsidenten der Republik erfolgen, wenn etwa nach mehrfachen Versuchen die Wahl eines vom Präsidenten der Republik vorgeschlagenen Ministerpräsidenten scheitert oder dreimal innerhalb eines Jahres ein Ministerrat stürzt. Der Präsident der Republik hat dabei den Parlamentspräsidenten zu konsultieren. Nach der Auflösung findet die Neuwahl statt (Art. 88).

Zu den Kompetenzen des Parlaments gehört die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge (Art. 90), der Entscheidung über Krieg und Frieden (Art. 91) und das Haushaltsrecht (Art. 92 f.). Das Initiativrecht steht „dem Ministerrat und den Abgeordneten“ zu (Art.89). Die Gesetze werden vom Präsidenten der Republik verkündet, falls er nicht sein Vetorecht mit einmaligem Suspensiveffekt ausübt, wobei er ihre materielle Verfassungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen kann (Art. 94). Unberührt davon ist die Möglichkeit des Präsidenten der Republik, gemäß Art. 146 eine präventive Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht herbeizuführen.

²³Türk.: Cumhuriyet Meclisi.

Als Kontrollverfahren der Versammlung der Republik stehen zur Verfügung: Anfrage und Plenarverhandlung (Art. 97), parlamentarische Untersuchung zu einem bestimmten Gegenstand und parlamentarisches Ermittlungsverfahren gegen Minister oder Ministerpräsidenten (Art. 98) sowie Vertrauensabstimmung (Art. 109 Abs.3 [Misstrauensvotum] und Abs. 4 [Vertrauensfrage]).

b) Exekutive

aa) Der Präsident der Republik wird auf fünf Jahre gewählt; die Wiederwahl ist möglich. Er muss ein Mindestalter von 35 Jahren besitzen, Staatsangehöriger der TRNZ sein und mindestens seit fünf Jahren seinen ständigen Aufenthalt in Zypern haben (Art. 99). Parteilosigkeit ist nicht gefordert, doch darf der Präsident nicht Vorsitzender einer politischen Partei sein. Er ist Staatsoberhaupt, im Namen der Versammlung der Republik Chef der Streitkräfte und übt die in der Verfassung verteilten Aufgaben und Kompetenzen aus (Art. 102). Das Amt endet vorzeitig durch Tod oder durch Rücktritt, der gegenüber dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs zu erklären ist, sowie bei dauernder Amtsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen; die Amtsunfähigkeit wird in diesem Falle auf Anzeige des Ministerrats durch das Verfassungsgericht festgestellt (Art. 104).

bb) Der Ministerrat (Art. 106 ff.) wird von einem vom Präsidenten der Republik vorgeschlagenen Abgeordneten gebildet. Die vom Ministerpräsidenten vorgeschlagenen und vom Präsidenten der Republik ernannten Minister brauchen zwar nicht Abgeordnete zu sein, müssen jedoch deren Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllen. Der Vorsitz im Ministerrat kann „nötigenfalls“ – ohne Stimmrecht – auch vom Präsidenten der Republik übernommen werden (Art. 107). Die Zahl der Ministerien, die vom Ministerrat mit Zustimmung des Präsidenten festgesetzt und gegebenenfalls durch die nachfolgende Vertrauensabstimmung abgesehnet wird, darf zehn nicht überschreiten (Art.108). Steht die Ministerliste fest, wird sie der Versammlung der Republik vorgelegt und das Regierungsprogramm verlesen. Anschließend findet eine Vertrauensabstimmung statt. Eine Vertrauensabstimmung ist auch erforderlich, wenn innerhalb von dreißig Tagen mehr als die Hälfte der Minister ausgewechselt wird (Art. 109). Die Minister sind dem Ministerpräsidenten gegenüber verantwortlich (Art. 110). Art. 112 räumt dem Ministerrat die Möglichkeit, ohne vorherige Ermächtigung durch die Versammlung der Republik, aber beschränkt auf wirtschaftspolitische Fragen, Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die mit ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt der Versammlung der Republik zur Zustimmung zu unterbreiten sind. Wenn die Versammlung sie auch vorrangig zu behandeln hat, so hat sie doch bis zu neunzig Tage Zeit, ihre Entscheidung zu treffen. Diese Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft

dürfen jedoch nicht neue finanzielle Verpflichtungen zulasten der Staatskasse zur Folge haben und nicht zu Beschränkungen der Grundrechte führen.

cc) Ein Sicherheitsrat der Republik mit dem Präsidenten der Republik als Vorsitzendem, dem Parlamentspräsidenten, dem Ministerpräsidenten, den Ministern für Inneres, Verteidigung und Äußeres, dem Kommandeur der Streitkräfte und dem Polizeipräsidenten berät den Ministerrat und nimmt zu Fragen der inneren und äußeren Sicherheit Stellung (Art. 111).

c) Die Verwaltung

Die Staatsverwaltung enthält sowohl zentralistische als auch lokale Selbstverwaltungselemente (Art. 113, 116, 119). Vorgesehen ist ein Ombudsmann, der mit Zustimmung der Versammlung der Republik vom Präsidenten der Republik eingesetzt wird und die Verwaltung kontrolliert, soweit es nicht um Belange der Außenpolitik, Verteidigung oder die Justizverwaltung geht (Art.114). In Art. 117 sind ausdrücklich die Streitkräfte aufgenommen worden, in Art. 118 die Polizei. Rechtsverordnungen²⁴) können nur auf ausdrückliche Anordnung eines Gesetzes oder der Verfassung erlassen werden; im übrigen wird die Durchführung der Gesetze durch Verwaltungsverordnungen sichergestellt (Art. 122). In den Art. 124 – 128 ist eine Notstandsverfassung enthalten.

d) Sonstiges

Die Verfassung enthält auch Regelungen über besondere Organe wie berufsständische Vereinigungen (Art.129), Radio, Fernsehen und Nachrichtenagenturen (Art.130), die religiösen Stiftungen und die Abteilung für Religionsangelegenheiten (Art.131²⁵) und schließlich Vorschriften zur Finanz- und Wirtschaftsverfassung.

4. Judikative

Im Fünften Teil (Art. 136 ff.) sind die Grundlagen für eine unabhängige Rechtsprechung geregelt. Hervorzuheben ist die Einführung eines Hohen Justizrats als oberstes Kontrollorgan und Spitze der Justizverwaltung sowie Garant der Unabhängigkeit, einer effektiven Arbeitsweise und Funktion der Rechtsprechung, der aus dem Präsidenten und den Richtern des Obersten Gerichtshofs, dem Generalstaatsanwalt der Republik sowie weiteren drei Mitgliedern besteht, die von der

²⁴Türk.: tüzük – nicht zu verwechseln mit Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft.

²⁵Diese Vorschrift betrifft nur die islamische Religion.

Rechtsanwaltskammer, vom Präsidenten der Republik und von der Versammlung der Republik bestimmt werden (Art. 141). Interessant ist auch die Bestimmung des Art. 142, der die Gerichte ausdrücklich ermächtigt, bei Nichtbefolgung ihrer Entscheidungen eine Erzwingungshaft von bis zu zwölf Monaten zu verhängen.

Der Oberste Gerichtshof vereint die zivile, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit in sich. Als Verfassungsgericht hat er neben der präventiven Normenkontrolle, der abstrakten Normenkontrolle und der konkreten Normenkontrolle auch die Funktion eines Staatsgerichtshofs. Als ziviles oberstes Gericht ist der Oberste Gerichtshof Berufungsinstanz, in manchen Fällen auch erste Instanz (Art.151). Als oberstes (und einziges) Verwaltungsgericht hat er umfassende Aufhebungs- und bei Geltendmachung von Schadensersatz- oder Erstattungsansprüchen auch Restitutionsbefugnisse gegenüber allen Verwaltungsentscheidungen; seine Entscheidungen wirken *erga omnes*.

Sogar eine eigene Militärgerichtsbarkeit ist in der Verfassung vorgesehen.

Die Generalstaatsanwaltschaft (Generalstaatsanwalt und Staatsanwälte) hat nicht nur die Funktion der Strafverfolgungsbehörde, sondern auch die des Vertreters des öffentlichen Interesses im Verwaltungsprozess und des offiziellen Rechtsberaters der obersten Staatsorgane außerhalb der Judikative. Der Generalstaatsanwalt vertritt den Staat auch in Zivilprozessen; als *amicus curiae* erstattet er Gutachten zu Fragen der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, die in den Verfahren der ordentlichen oder Verwaltungsgerichte zur Anwendung kommen. Zu seinen Aufgaben gehört unter anderem auch die Überprüfung von Gesetzesentwürfen auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Diese besondere Rolle wird dadurch unterstrichen, dass der Generalstaatsanwalt die Unabhängigkeit eines Richters des Obersten Gerichtshofs genießt.

VI. Die Verfassungslage der Republik Zypern und ihr völkerrechtlicher Status am 30.4.2004

1. Entwicklung der Verfassung von 1960

Die Verfassung von 1960 ist als Verfassung der Republik Zypern formell bis heute in Kraft²⁶. Sie wurde jedoch von Anfang an von der griechischen Volksgruppe für zu kompliziert und zu rigide und insbesondere für die türkische Volksgruppe zu

²⁶Zu den Entwicklungen und Diskussionen um die Verfassung vgl. *Polyviou* aaO.

vorteilhaft gehalten²⁷. Die dreizehn Punkte des damaligen Präsidenten der Republik, Erzbischof Makarios, die im Jahre 1963 die Diskussion um die „Verbesserung“ der Verfassung einleiten sollten, führten zu einem Konflikt zwischen den Volksgruppen, der auch von Gewalttätigkeiten begleitet war. Bereits jetzt zeigte sich, dass die Verfassung von 1960 im Scheitern begriffen war. Interventionsdrohungen der Türkei veranlassten die Vereinten Nationen, eine Friedenstruppe nach Zypern zu entsenden, die bis heute dort stationiert ist²⁸. Die türkische Volksgruppe, die sich für den Versuch einer durchgängigen Implementierung der gegebenen Verfassung einsetzte, kündigte schließlich unter dem Druck der zyperngriechischen Volksgruppe die Zusammenarbeit im Sinne der einschlägigen Bestimmungen der Verfassung auf und zog sich schrittweise aus den Positionen der Zentralgewalt zurück. Damit entfiel die wichtigste Grundlage der Verfassung, nämlich ihr Charakter als Verfassung des Volksgruppenstaates „Republik Zypern“. Zwar versuchte der Oberste Gerichtshof in der berühmten Entscheidung in der Sache *Attorney General vs. Mustafa Ibrahim*²⁹, die Fiktion der Fortgeltung aufrechtzuerhalten, indem er die infolge des Konflikts notwendig gewordenen Anpassungsmaßnahmen als durch die „außerordentlichen Umstände“ bedingt und damit ausnahmsweise als gerechtfertigt ansah. Doch die Ausnahme verfestigte sich unter der Macht des Faktischen, die Verfassung mutierte zur Grundlage für das hoheitliche Handeln der griechischen Volksgruppe. Diese zog hieraus schon frühzeitig die rechtspolitischen Konsequenzen³⁰. Bereits im Jahre 1964 wurde das nach dem Rücktritt seines deutschen Präsidenten Ernst *Forsthoff*³¹ praktisch arbeitsunfähig gewordene Verfassungsgericht mit dem Obersten Gerichtshof verschmolzen³².

Ermutigt durch die oben genannte Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, nahm die zyprische Regierung weitere Maßnahmen der Anpassung der Staatsorganisationsverfassung in Angriff. Die zyperngriechische Volksgruppenkammer wurde im Jahre 1965 aufgelöst und ihre Kompetenzen auf das Repräsentantenhaus

²⁷In diese Richtung auch *Yiallourides* aaO. S. 228; *Tornaritis*, Constitutional and legal problems in the Republic of Cyprus. Nicosia 2. Aufl. 1972, S. 9.

²⁸*Theodorides*, The United Nations Peace Keeping Force in Cyprus (UNFICYP), in: International and Comparative Law Quarterly 31/4, S. 765-783.

²⁹Urt. v. 10.11.1964, *Attorney General of the Republic vs. Mustafa Ibrahim and others*, CLR 1964, S.195. Das Urteil zeichnet sich durch eine sehr ausführliche Beschreibung der konkreten verfassungsrechtlichen Situation Ende 1964 aus.

³⁰Vgl. *Salih*, Cyprus. The impact of diverse nationalism on a state. Alabama 1978, S. 75.

³¹Sein Rücktritt erfolgte, nachdem Makarios über die internationale Presse hatte verlauten lassen, dass er gegen seine Pläne gerichtete Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht respektieren werde.

³²Im betreffenden Gesetz Nr.33 über die Justiz war von einer "Verschmelzung" der beiden Gerichte die Rede (*Serghides*, Studies in Cyprus Law. An Introduction to the Series and to Study No.1. Nicosia 1985, S.100); diese Terminologie ist mit dem Versuch zu erklären, die Fiktion der Verfassungsmäßigkeit des offensichtlich verfassungswidrigen Gesetzes zu erhalten. Vgl. auch Oberster Gerichtshof aaO. Die Verschmelzung führte nicht nur zu strukturellen Veränderungen des Gerichts, sondern etwa auch zum Wegfall der Möglichkeit der konkreten Normenkontrolle.

übertragen, ferner wurde die Rechtsprechungszuständigkeit der griechischen Volksgruppengerichte auf die Distriktgerichte übergeleitet³³. Im Juli 1965 wurden die vakant gewordenen drei türkischen Ministerposten im Ministerrat mit Zyperngriechen besetzt; ein Gesetz verlängerte die Amtszeit von Makarios und beendete diejenige des türkischen Vizepräsidenten. Damit verfestigte die zyperngriechische Volksgruppe ihren Anspruch auf Identität mit dem Souverän der Republik Zypern³⁴; daran ändert auch nichts der Umstand, dass nicht alle durch die Verfassung den Zyperntürken vorbehaltenen Stellen auch tatsächlich mit Zyperngriechen besetzt wurden, um den gewohnheitsrechtlichen Prozess der Verfassungsänderung in Grenzen zu halten. Kurz: Das Ende der Verfassung der Republik Zypern bereits Mitte der sechziger Jahre war die Folge eines konsequenten Verfassungsbruchs durch die griechische Volksgruppe.

2. Die Fortgeltung der Verträge

Ob die im Zusammenhang mit der Gründung der Republik Zypern abgeschlossenen Verträge noch als in Kraft befindlich angesehen werden können, erscheint unklar³⁵. Der Annan-Plan scheint von der Fortgeltung auszugehen, zumindest werden sie durch den „Treaty on matters related to the new state of affairs in Cyprus“ und das „Foundation Agreement“ in das Regelwerk mit einbezogen; dies gilt sogar für den durch Makarios gekündigten Allianzvertrag (Art. 1 Zif. 3 Foundation Agreement [Annan-Plan A]).

Obwohl die Republik Türkei sich zur Rechtfertigung ihrer Intervention 1974 gerade auf dieses Vertragswerk gestützt hatte, bildete sich keine gemeinsame Auffassung der Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft für die türkische Sichtweise heraus. Im Gegenteil hat der Widerstand der Zyperngriechen im Verein mit den Großmächten und der UN-Organe mit der Verurteilung der türkischen Intervention auch die Legitimität des Vertragswerks insgesamt in Frage gestellt, weil damit zugleich das Erfordernis der Sanktionierung der seit 1963 andauernden Bemühungen der griechischen Volksgruppe um eine grundlegende Änderung der zyprischen Verfassung zulasten der türkischen Volksgruppe verneint und der vertrags- und verfassungswidrige status quo vor der türkischen Intervention und dem griechischen Putsch vom 15.7.1974 stillschweigend

³³ *Serghides* S. 100 bezeichnet diese Schritte als Erfüllung der Forderungen von Präsident Makarios aus seinen "13 Punkten".

³⁴ Diese wichtigen Entwicklungen fehlen etwa bei *Polyviou* (Anm. 5) S. 50. *Leigh*, Opinion dated 20 July 1990 on the legal status in international law of the Turkish Cypriot and the Greek Cypriot communities in Cyprus, UN Doc. A/44/967 - S/21421 weist S.5 darauf hin, dass diese ohne die Mitwirkung der zyperntürkischen Volksgruppe erfolgten Änderungen der Verfassung der Volksgruppe die Rückkehr zum früheren Modell unmöglich machte und damit den Verfassungsbruch besiegelten.

³⁵ So aber wohl noch *Lauterpacht*, Turkish Republic of Northern Cyprus. The status of the two communities in Cyprus, UN Doc. A/44/968 - S/21463, S.12.

anerkannt wurde; tatsächlich waren auch die oben vorgestellten Änderungen der Verfassung auf Gesetzesebene ohne spürbare internationale Kritik erfolgt³⁶. Die internationale Gemeinschaft hat sich bis zur Intervention der Türken im Jahre 1974 nicht für die Frage der Geltungskraft und Durchsetzung der Verträge von 1960 interessiert. Dies heißt: Bis zum 20.7.1974 war die Fortgeltung der Gründungsverträge völkerrechtlich unbestritten.

Aber: Die internationale Gemeinschaft hat aus Gründen, die in der machtpolitischen Konstellation im östlichen Mittelmeer begründet waren, die türkische Intervention verurteilt und gemeinsam mit den beiden hierzu verpflichteten Garanten Großbritannien und Griechenland die Einnahme eines Standpunktes zur Durchsetzung der Verträge verweigert. Die internationale Gemeinschaft besiegelte somit durch ihr Verhalten im Juli 1974 das Ende der Republik Zypern, wie sie von der Verfassung von 1960 und den Verträgen vorgesehen worden war.

Die Frage der richtigen rechtlichen Einordnung des Widerspruchs zwischen den vertragsrechtlichen Regelungen zur völkerrechtlichen und Verfassungslage Zyperns und der tatsächlichen Situation blieb bis heute offen.

Allerdings genügt allein die gute Absicht der Erhaltung der Einheit des Inselstaates nicht, den rechtlichen Fortbestand der Verträge zu begründen, weil die wesentliche Bedingung dieser Verträge entfallen war: Erzbischof Makarios hatte die Republik Zypern vom Volksgruppenstaat in einen Staat umgewandelt, der der türkischen Volksgruppe allenfalls einen Minderheitsstatus zuerkannte; dabei spielt der häufige Hinweis auf den „freiwilligen“ Verzicht der türkischen Volksgruppe keine Rolle, zumal die durch die griechische Volksgruppe durchgeführten Verfassungs- und Gesetzesänderungen die Rückkehr der türkischen Volksgruppe zur verfassungsmäßigen Beteiligung an der Macht erschwerten, ja unmöglich machten. Vor der Intervention der Republik Türkei hatte die vom Obristenregime der Republik Griechenland ausgelöste und gesteuerte Putschbewegung vom 15.7.1974 den weiteren Schritt der vollständigen Verdrängung der türkischen Volksgruppe aus ihrer verfassungsrechtlichen Position unternommen, als durch den EOKA-Führer Nicos Sampson die „Hellenistische Republik Zypern“ ausgerufen wurde. Dieser Putsch, seinerzeit von Makarios als vertragswidrige „Invasion“ bezeichnet³⁷, war Anlass für die militärische Intervention der Türkei am 20.7.1974, die letztlich zur Teilung der Insel führte. Indem die internationale Gemeinschaft die türkische Intervention verurteilte, verneinte sie damit

³⁶Lediglich Großbritannien und die Türkei haben dagegen formell protestiert (*Leigh* [Anm. 30] S.6).

³⁷Vgl. Cyprus: International Law and the Prospects for Settlement, in: Proceedings of the 78th Annual Meeting (American Society of International Law) 1984, S. 107, 109.

auch das ursprüngliche Ziel dieser Intervention: Die Wiederherstellung des Volksgruppenstaates unter Wiedereinsetzung der türkischen Volksgruppe in ihre verfassungsmäßigen Rechte.

Der in erster Linie gegen die türkische Seite gerichtete Druck der internationalen Gemeinschaft führte zu weiteren Veränderungen. Die Bildung eines neuen Staates im Nordteil der Insel entfernte die Situation weiter von ihrer rechtlichen Basis in der Fassung der Verträge. Wesentliche Bestimmungen der Verträge laufen seitdem leer.

Die Wirksamkeit der Verträge ist auch aus anderen, bereits bei Abschluss der Verträge geltenden Gründen in Zweifel gezogen worden. Die Argumente beziehen sich zum Teil auf die als völkerrechtswidrig angesehene Begrenzung der Souveränität der Republik Zypern (Züricher Abkommen, Garantievertrag) oder auf andere Verstöße gegen *ius cogens* wie etwa das in Art. 2/4 der Charta der Vereinten Nationen niedergelegte Gewaltverbot (Art. IV/2 Garantievertrag). Diese Argumente dürften jedoch nicht durchgreifen, weil die Beschränkung der Souveränität überhaupt Bedingung der Entstehung der Republik Zypern war. Was Art. IV/2 des Garantievertrages angeht, so könnte vielleicht eine Auslegung, die ein militärisches Eingreifen erlaubt, als mit zwingendem Völkerrecht unvereinbar angesehen werden. Diese Frage hat in der heutigen Zeit, in der die breite Front der Ablehnung gegen die Zulässigkeit humanitärer Intervention durch militärischen Eingriff längst abgebröckelt ist, neue Aktualität gewonnen. Andererseits ist festzuhalten, dass der Garantievertrag gerade der Erhaltung des Volksgruppenstaates Zypern dienen sollte und dass die Möglichkeit der militärischen Intervention als Bedingung der Entstehung der Republik und ihres Fortbestandes gedacht war, zumal der Republik Zypern selbst eigene Zwangsmittel zur Erhaltung des inneren Friedens zwischen den Volksgruppen mit voller Absicht nicht in zureichendem Maße in die Hände gegeben worden waren. Diese wurden vielmehr den Garantiestaaten überlassen mit der Folge, dass zwischen Zypern und den Garantiemächten ein besonderes Gewaltverhältnis entstand. Der Geltungsumfang des völkerrechtlichen Gewaltverbots erscheint hier in einem anderen Licht als zwischen souveränen Staaten ohne derartige rechtliche Verknüpfungen. Ohne Verstoß gegen das Gewaltverbot kann unter diesen Bedingungen Art. IV/2 Garantievertrag auch dahin ausgelegt werden, dass er die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung auch mit Mitteln des Zwangs ermöglichte³⁸. International wird aber wohl überwiegend die Auffassung vertreten, dass eine Interpretation des Art. IV/2 des Garantievertrages im Sinne der Möglichkeit einer militärischen Intervention jedenfalls gegen das

³⁸Zur Problematik eines völkerrechtlichen Interventionsverbots *Doehring*, Intervention im Bürgerkrieg, in: Im Dienste Deutschlands und des Rechts (Festschrift für Wilhelm G. Grewe). Baden-Baden 1981, S. 445, 456.

Gewaltverbot verstoße. Dagegen spricht aber die besondere Situation der Entstehung der Republik Zypern. Mit Art. IV/2 des Garantievertrages wurde ein Nothilferecht stipuliert, das nur dann greift, wenn die Republik Zypern mit ihrem fragilen Gleichgewicht mit seinen verfassungsmäßigen Institutionen nicht mehr in der Lage ist, den eigenen Erhalt zu gewährleisten. Es geht hier um ein unbedingt schützenswertes Sicherheitsinteresse, die innere und äußere Sicherheit eines modern verfassten Staates. Die unbedingte Anwendbarkeit des Gewaltverbotes in einer Situation, in welcher die Destabilisierung des Staatswesens eine unmittelbare Gefahr nicht nur für den Bestand des Staates, sondern auch für Leib und Leben seiner Bürger hätte, würde den Sinn des Gewaltverbotes in sein Gegenteil verkehren. Dem mag man entgegenhalten, dass die UN-Charta ja auch Ausnahmen vorsehe. Diese Ausnahme – Kapitel VII der UN-Charta – setzt allerdings auch wieder die Funktionstüchtigkeit dieses Systems voraus. Aber genau das Versagen dieses internationalen Friedenssicherungssystem ist auf Zypern zwischen 1963 bis 1974 fast täglich unter Beweis gestellt worden. Vor diesem Hintergrund ist der Sinn und Zweck, einschließlich seines humanitären Kerns, des Art. IV/2 des Garantievertrages ohne weiteres zu erkennen: den Frieden zwischen den Volksgruppen zu sichern. Dass dies nicht gelungen ist, liegt am Schweigen und an der Verweigerung der beiden anderen Garantiemächte im Juli 1974, nicht an der Invasion der türkischen Armee.

3. Sezession³⁹

Aus innenstaatsrechtlicher Sicht sehen weder die Verträge noch die Verfassung von 1960 die Möglichkeit der Sezession eines Teils der Insel vor. Art. 185 der Verfassung geht von der „unteilbaren Einheit des Territoriums der Republik“ aus und schließt ausdrücklich „sowohl die Vereinigung des Ganzen oder eines Teils mit einem anderen Staat sowie die separatistische Unabhängigkeit“ aus. Art. 181 verweist noch einmal auf Art. II des Garantievertrages, wonach die Garantiestaaten die „Integrität und Unabhängigkeit“ der Republik zu gewährleisten haben. Insoweit war die Sezession des Nordteils im Jahre 1983 (bzw. schon im Jahre 1974 die faktische Teilung) formell verfassungswidrig; die Hervorhebung der „Einseitigkeit“ der Proklamation von 1976 durch viele Autoren und internationale Organe dient allenfalls der Unterstreichung der Illegalität, bedeutet jedoch nicht, dass im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Lage eine Sezession dann möglich gewesen wäre, wenn die andere Volksgruppe zugestimmt hätte.

³⁹Vgl. dazu auch *Lauterpacht* (Anm. 35) S. 15.

Die Legalität dieser Sezession könnte allerdings innenstaatsrechtlich mit Verfassungsgewohnheitsrecht bzw. der Entstehung einer neuen Verfassungslage bereits im Zeitpunkt dieser Sezession begründet werden. Zwar hat die zyperngriechische Volksgruppe der Legalität der Sezession bis heute permanent widersprochen und wird darin von der Völkerrechtsgemeinschaft unterstützt. Zunächst ist aber jedenfalls die Unterstützung der Völkerrechtsgemeinschaft aus verfassungsrechtlicher Sicht unerheblich; sie kann allenfalls auf völkerrechtlicher Ebene bedeutsam sein. Außerdem ist zweifelhaft, ob der permanente Widerspruch der zyperngriechischen Volksgruppe rechtlich relevant ist. Denn dieser Widerspruch wäre lediglich aus der Sicht einer geltenden Verfassung von 1960 und im Falle der Fortgeltung der Verträge begründet. Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage, ob das verfassungsrechtliche Sezessionsverbot im Zeitpunkt der Sezession überhaupt noch gegolten hat.

Tatsächlich ist jedoch die Verfassung von 1960 gerade durch die zyperngriechische Volksgruppe in ihrem Wesenskern aufgehoben worden, obwohl dies nicht einmal mit Zustimmung der zyperntürkischen Volksgruppe möglich gewesen wäre⁴⁰. Die Verfassung von 1960 wurde im Zeitpunkt der Sezession praktisch nicht mehr angewendet. Schon vor der Sezession war diese Verfassung objektiv ausschließlich ein Instrument der Herrschaftsausübung durch die zyperngriechische Volksgruppe. Es entstand also für die zyperngriechische Volksgruppe ein eigenes Verfassungsrecht, das sich nicht im Text der Verfassung von 1960 niederschlug und die zyperntürkische Volksgruppe praktisch an der Ausübung von Herrschaftsgewalt im Sinne der Volksgruppenverfassung hinderte. Die zyperntürkische Volksgruppe als solche war demgemäß nur noch rechtliche Fiktion, im übrigen nur noch „Minderheit“ ohne den Status einer Minderheit. Zu vertreten wäre sogar die Annahme, dass die Verfassung für die türkische Volksgruppe überhaupt nicht mehr galt, diese also in keiner Weise mehr daran und an einen Verbleib im Staatsverband gebunden war; die griechische Volksgruppe hat sich selbst vom Einwand der Illegalität der Sezession ausgeschlossen, nachdem sie in grober Weise die Verfassung gebrochen und die türkische Volksgruppe von der Ausübung von Herrschaftsgewalt – unter Anwendung von Gewalt – ausgeschlossen hatte. Mit der Intervention der Republik Türkei wurde das durch die Derogation der Volksgruppenverfassung entstandene innenstaatsrechtliche Vakuum mit ausdrücklicher Billigung der türkischen Volksgruppe durch eine neue Verfassungspraxis aufgefüllt, die schon in der Genfer Erklärung vom 30.7.1974 durch die Garantiemächte in Form der Feststellung unterstrichen wurde, dass es nunmehr

⁴⁰Der Schluss *Lauterpachts* S. 14, dass dies auch das Ende der Republik Zypern bedeutet habe, geht wohl zu weit. *Markides* leitet sein Buch "The Rise and Fall of the Cyprus Republic, New Haven/London 1977", aber immerhin mit dem bemerkenswerten Satz ein, dass die Republik am 15.7.1974, also mit dem von Griechenland geförderten Putsch "zusammengebrochen" sei.

zwei Administrationen auf der Insel gebe⁴¹. Vor diesem Hintergrund kann innenstaatsrechtlich nicht mehr die „Illegalität“ der Sezession angenommen werden.

Eine andere Frage ist dagegen, ob außenstaatsrechtlich, also völkerrechtlich, der Sezession etwas entgegensteht. Es gibt kein völkerrechtliches Sezessionsverbot; dieses kann man auch nicht im Umkehrschluss aus einem fehlenden Sezessionsrecht herleiten. Vielmehr gehört die Sezession zu den verbreiteten Gründen der Staatswerdung im völkerrechtlichen Sinne, denkbar ist sogar ein Sezessionsrecht⁴². Der völkerrechtlich zwingende Schutz der Integrität souveräner Staaten richtet sich gegen Eingriffe von außen, nicht jedoch gegen eine Sezessionsbewegung von innen⁴³. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates⁴⁴, die von der Illegalität der Sezession ausgehen, erzeugen kein zwingendes Recht, sondern können ein solches allenfalls aufgreifen. Sie sind zunächst einmal Ausdruck des Bemühens, die typische Folge einer Sezession, die Erlangung völkerrechtlicher Subjektivität, aus politischen Gründen zugunsten des Erhalts der bestehenden Republik Zypern ohne Rücksicht auf die inzwischen entstandene Verfassungslage zu unterbinden, indem dem neuen Gebilde und seiner Regierung jeweils die Anerkennung verweigert und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge bzw. der Beitritt hierzu durch diese Regierung faktisch unmöglich gemacht wird; sie richten sich ferner gegen die Intervention 1974 durch die Republik Türkei, die als völkerrechtswidrig qualifiziert wird, weil eine Rechtfertigung durch den Garantievertrag als nicht möglich angesehen wird und eine Präzedenzwirkung verhindert werden sollte. Im Hinblick auf die Sezession selbst jedoch ist eine Übereinstimmung der Resolution mit Völkerrecht nur dann anzunehmen, wenn man den Sezessionsakt der Republik Türkei zurechnet. Denn ohne die Intervention und die nachfolgende Stationierung türkischer Truppen auf Zypern wäre die Sezession kaum denkbar gewesen, zumal sie die Umsetzung der Bevölkerung voraussetzte und es an einem abspaltbaren einheitlichen Siedlungsgebiet der türkischen Volksgruppe fehlte. Wenn man also unter diesen Bedingungen von der völkerrechtlichen Illegalität der Intervention oder zumindest des weiteren Verbleibs der türkischen Truppen auf Zypern ausgeht, so kann es der Schutz der Souveränität der Staaten erfordern, dass eine Sezession infolge eines völkerrechtswidrigen Eingriffs zu einem völkerrechtlichen Verbot führt, die neue Situation durch Anerkennung zu zementieren. Dennoch sollte eine solche Argumentation nicht dazu verleiten, von der Völkerrechtswidrigkeit der Intervention 1974 auch zwingend auf die Völkerrechtswidrigkeit der Sezession 1983 zu

⁴¹ Vgl. auch die spätere Praxis, von "Turkish Cypriot Authorities" zu sprechen (Proceedings [Anm. 37] S. 111).

⁴² Vgl. *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht. 3. Aufl. Berlin 1984, §§ 509 ff.

⁴³ Für andere Erwägungen mit gleichem Ergebnis s. *Lauterpacht* (Anm. 35) S. 15.

⁴⁴ Die wichtigste Resolution ist die Resolution Nr.541, UN-Doc.S/16149 (18.11.1983).

schließen. Denn die türkische Intervention 1974 ist nicht das einzige Kriterium für eine Antwort auf die Frage nach der Völkerrechtsgemäßheit der Sezession.

Gegen ein völkerrechtliches Sezessionsrecht könnte allerdings Art. II des Garantievertrages sprechen, auf den Art. 181 der Verfassung verweist. Letzteres ist wichtig, da nur hierüber die türkische Volksgruppe an ein solches Verbot gebunden wird. Denn der Vertrag selbst bindet nur die Garantiemächte. Damit sind wir aber wieder zurück auf der Verfassungsebene, auf welcher – siehe oben – die Existenz eines Sezessionsverbots im Zeitpunkt der Sezession zu verneinen war.

Zu ergänzen ist an dieser Stelle, dass die Übernahme der Garantie für die Integrität der Republik Zypern nur die Vertragsparteien bindet, nicht jedoch die Völkerrechtsgemeinschaft.

Ferner könnte ein zwischen den Vertragsparteien vereinbartes Sezessionsverbot sogar selbst gegen zwingendes Völkerrecht verstoßen. Dies wäre dann der Fall, wenn es gegen das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht verstieße. Die Praxis der Vereinten Nationen geht indessen nach wie vor davon aus, dass die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eng mit der Dekolonisierung verknüpft ist⁴⁵. Ein Selbstbestimmungsrecht steht hiernach – ungeachtet der Frage, ob das völkerrechtliche Selbstbestimmungsrecht „ius cogens“ darstellt – nicht den ethnischen Minderheiten oder Volksgruppen eines Staates, der Mitglied der Vereinten Nationen ist, zu. Noch weniger ist dies der Fall bei einem im Zuge des Dekolonisierungsprozesses entstandenen Staat⁴⁶; das vertraglich vereinbarte Sezessionsverbot verstößt also insoweit wohl nicht gegen Völkerrecht. Aber auch in diesem Zusammenhang stellt Zypern wieder einen besonders schwierigen Sonderfall dar. Zwar ist richtig, dass Zypern im Zuge der Dekolonisierung entstanden ist und damit ein gegen andere Staaten gerichtetes Selbstbestimmungsrecht der Zypriern insgesamt nicht mehr in Rede steht. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der andere Teil der Aussage gilt, dass Minderheiten in Staaten, die im Zuge der Dekolonisierung unabhängig und Mitglied der Vereinten Nationen geworden sind, in keinem Fall ein Selbstbestimmungsrecht soll zustehen können. Auch hier darf nicht die besondere Entstehungsweise der Republik Zypern

⁴⁵ *Palmer*, The Turkish Republic of Northern Cyprus: should the United States recognize it as an independent state?, in: Boston University International Law Journal 4/2 (1986), S. 423, 444. Ausführlich zum Selbstbestimmungsrecht: *Thürer*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Bern 1976; *ders.*, Self-Determination, in: Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam 1985, S. 440; *Murswiek*, Offensives und Defensives Selbstbestimmungsrecht, in: Der Staat 1984/4, S. 523 ff. Vgl. auch *Henkin*, General Course on Public International Law, in: Recueil des Cours (collected courses of The Hague Academy of International Law) Bd.216 (1989 IV), S. 150; *Demetriadou*, To what extent is the principle of self-determination a right under international law? How strictly its framework has been or should be defined?, in: Cyprus Law Review vol.6 (1988), S. 3324-3332.

⁴⁶ *Palmer* (Anm. 45) S. 445.

außer acht gelassen werden, die sich als Volksgruppenstaat etablierte. Bei den Zyperntürken handelte es sich eben nicht um eine Minderheit in einem neuen Staat, sondern um eine von zwei Volksgruppen mit eigenen staatsrechtlichen Pflichten und Rechten⁴⁷, die weit über dasjenige hinausgingen, was den Rechtsstatus einer Minderheit nach heutigem Völkerrecht begründet. Wenn eine solche Volksgruppe von der anderen Volksgruppe unter Bruch der Verfassung von der politischen Teilhabe verdrängt wird, so entsteht ein Sachverhalt, der an Kolonisierungsprozesse erinnert. Zwar nicht aus gesamtzyprischer Sicht, so doch aus zyperntürkischer Sicht ersetzt die zyperngriechische Volksgruppe die Kolonisatoren. Allerdings ist als wesentlicher Unterschied hervorzuheben, dass die Zyperntürken in jedem Falle vollwertige Staatsbürger der Republik Zypern geblieben und damit mit einem kolonisierten Volk kaum zu vergleichen sind; im übrigen wäre, legt man Voraussetzungen und Bedingungen für ein völkerrechtliches Selbstbestimmungsrecht zugrunde, wohl kein isoliertes zyperntürkisches Selbstbestimmungsrecht denkbar, das über die Restitution des Status als Volksgruppe gemäß der Verfassung von 1960 hinaus das Verlangen nach einem eigenen Staat rechtfertigen und damit jegliches darauf gerichtetes Verhalten legitimieren bzw. legalisieren könnte.

So sehr im Ergebnis die Sezession staats- wie völkerrechtlich nicht „illegal“ gewesen sein dürfte, so bleibt es problematisch, den Sezessionsakt völkerrechtlich mit der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der zyperntürkischen Volksgruppe zu rechtfertigen.

4. TRNZ ein Staat?

Das wichtigste durch die Teilung der Insel aufgeworfene Problem ist, welche Staaten dort heute existieren. Dieses Problem kann an dieser Stelle nicht gelöst werden. Es ist jedoch klarzustellen, dass die häufig vertretene Auffassung, wonach die TRNZ kein Staat sei, nicht ohne weiteres einer sorgfältigen Prüfung anhand geltenden Völkerrechts standhält.

Sowohl innen- als auch außenstaatsrechtlich hängt die Qualifizierung als „Staat“ nicht davon ab, wer das betreffende Gebilde als Staat bezeichnet. Die noch heute in der Theorie und Praxis des Völkerrechts sowie in den meisten Staatsrechten angewandte „Drei-Elemente-Lehre“ lässt drei objektive Kriterien gelten, die den Staat ausmachen:

⁴⁷Zum Unterschied zwischen "Minderheit" und "Volksgruppe" vgl. *Pernthaler*, Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriffe, in: *Wittmann/Bethlen* (Hrsg.), *Volksgruppenrecht - Ein Beitrag zur Friedenssicherung* (Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung Bd. 15), München 1980, S. 9.

ein gegenüber anderen Staaten abgrenzbares Staatsgebiet, eine effektive Regierung und ein eigenes Staatsvolk.⁴⁸ „Effektiv“ heißt in diesem Zusammenhang, dass die betreffende Regierung (dies schließt in der Gewaltenteilungsdemokratie alle drei Gewalten ein) in der Lage ist, die von ihr gesetzten Normen auch durchzusetzen, ohne dem Diktat einer außenstehenden Macht unterworfen zu sein. Ferner muss der Staat rechtlich unabhängig sein. Bei der Anlegung dieser Kriterien handelt es sich bei beiden Teilen der Insel um „Staaten“; darauf, dass sich ein Staat durch Sezession gebildet hat, kommt es staatsrechtlich nicht an. Die TRNZ ist zwar wirtschaftlich von der Türkei abhängig, nicht jedoch rechtlich. Sie ist auch nicht dem Diktat der Republik Türkei unterworfen, auch wenn die Türkei – keineswegs immer mit Erfolg – auf innenpolitische Prozesse in Nordzypern Einfluss zu nehmen sucht. Es handelt sich jeweils im Rechtssinne weder um eine Provinz noch um ein Protektorat noch um eine Marionettenrepublik. Auch der Umstand, dass die TRNZ nicht „anerkannt“ worden ist, spielt nicht ohne weiteres eine Rolle für die Staatseigenschaft. Denn es ist umstritten, ob eine Anerkennung deklaratorische oder konstitutive Wirkung für einen Staat im völkerrechtlichen Sinne hat⁴⁹. Die Anerkennung ist nach wohl überwiegender Völkerrechtslehre deklaratorisch (Deklarationstheorie) und hat lediglich Auswirkungen auf die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, da ein nicht anerkannter Staat in der Regel mit anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft keine Rechtsbeziehungen pflegen kann.

Wieder eine andere Frage ist, ob die Anerkennung Nordzyperns – und damit die Herstellung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit – deshalb rechtswidrig und damit den Staaten der Völkergemeinschaft verboten sein kann, weil sie als Intervention gegen den Staat, von dem sich der neue Staat abgespalten hat, angesehen werden könnte.

Grundsätzlich kann also durchaus vertreten werden, dass wir es mit zwei Staaten auf der Insel zu tun haben, von denen – infolge der völkerrechtlichen Praxis – nur der eine, nämlich der Südteil, völkerrechtlich als Republik Zypern handlungsfähig und mit der 1960 gegründeten Republik Zypern identisch oder teilidentisch ist oder deren Rechtsnachfolge angetreten hat.

⁴⁸ Vgl. *Delbrück* in *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Bd.I/1, Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, 2. Aufl., Berlin/New York 1989, S. 129; *Oppenheims*, in *Jennings/ Watts*, International Law, Vol. 1, Peace, 9. London/New York 1992 (Neudruck 1996), S. 120 ff.

⁴⁹ Ausführlich von *Laffert*, Die völkerrechtliche Lage des geteilten Zypern und Fragen seiner staatlichen Reorganisation. Frankfurt 1995, S. 128, der der Anerkennung im Ergebnis die Schlüsselfunktion für die Frage der Staatsqualität zuschreibt.

Die Regierung der zyperngriechischen Volksgruppe ist zugleich als Regierung der Republik Zypern völkerrechtlich anerkannt⁵⁰). Hieraus folgt im übrigen auch, dass diplomatischer Schutz für Mitglieder beider Volksgruppen nur durch die Regierung der Republik Zypern, also die Regierung der zyperngriechischen Volksgruppe gewährt werden kann. Dagegen ist es vertretbar, die TRNZ als Staat anzusehen⁵¹). Staatsangehörigkeitsrechtliche Akte der Regierung der TRNZ etwa lösen aber lediglich innenstaatsrechtlich, nicht jedoch völkerrechtlich Folgen aus.

Ungeachtet dessen, ob die TRNZ als Staat zu bezeichnen ist oder nicht, steht jedenfalls fest, dass sie zumindest eine eigene „Administration“ hat, die aufgrund einer eigenen Verfassung Normen umsetzt, die von einem eigenen, demokratisch legitimierten Parlament erlassen werden⁵².

VII. Perspektiven

1. Der Beitritt zur EU und seine Folgen

Geplant war mit der Beitrittsakte v. 16.4.2003 der Beitritt der „Republik Zypern“. Gleichzeitig spiegelte sich jedoch schon im 10. Protokoll zur Beitrittsakte die Perspektive wider, dass es zu einem Beitritt zunächst nur des griechischen Teils kommen könnte; diese Variante ist dann auch, trotz erheblicher Bemühungen aller Beteiligten um eine vorherige Einigung auf der Grundlage des Annan-Plans in der Fassung v. 31.3.2004, eingetreten. Es ist also das pikante wie auch wenig erwünschte Ergebnis entstanden, dass die Demarkationslinie zwischen den Inselteilen gleichzeitig faktische Außengrenze der EU geworden ist. Will man die Fiktion der alten Republik Zypern im Sinne der bisherigen internationalen Anerkennungspolitik aufrechterhalten, so umfasst das Territorium der EU erstmals in ihrer Geschichte ein Gebiet, in welchem weder das Recht der EU noch das Recht eines EU-Mitgliedsstaates gilt und in welchem nicht nur die Freiheiten der EU keine Geltung haben, sondern sogar ein internationales

⁵⁰ Leigh (Anm. 30) vertritt S. 7 die Auffassung, dass die zyperngriechische Volksgruppe die Staatsgewalt der Republik Zypern "usurpiert" habe, sie sei nicht die Regierung des im Jahre 1960 von der Völkergemeinschaft anerkannten Staates "Republik Zypern". Bei richtiger Unterscheidung zwischen "innenstaatsrechtlich" und "außenstaatsrechtlich" wird man jedoch sagen müssen, dass die zyperngriechische Regierung die Republik Zypern anerkanntermaßen nach außen vertritt. Sie wird dadurch völkerrechtlich legitim. Innenstaatsrechtlich ist sie unter den Bedingungen der Derogation der Volksgruppenverfassung legal. Da es völkerrechtlich jedem Staat freisteht, sich eine Verfassung zu geben und diese - im Rahmen weniger rudimentärer Grundsätze des Völkerrechts - beliebig zu ändern, ist es unerheblich, ob die gegenwärtige Regierung des Sütteils innenstaatsrechtlich als Regierung der "Republik Zypern" nach der Verfassungslage von 1960 anzusehen ist oder nicht.

⁵¹ So die konsequente und richtige Schlussfolgerung von Leigh S. 8.

⁵² Vgl. Proceedings (Anm. 37) S. 112.

Embargo gilt. Die einzige verbleibender Alternative dieses Zustandes ist die Anerkennung des *status quo* nunmehr auch als völkerrechtlich verbindlich, d.h. die Demarkationslinie wird auch rechtlich zur Außengrenze mit der Folge, dass die Sezession auch aus völkerrechtlicher Sicht vollzogen ist.

So hat sich bei Abschluss dieses Manuskripts tatsächlich die Tendenz abgezeichnet, dass es zur völkerrechtlichen Anerkennung der TRNZ kommen könnte. Gleichzeitig versucht die EU aber auch die Faktizität der neuen „Außengrenze“ dadurch abzumildern, dass die TRNZ, deren Bevölkerung mit großer Mehrheit für die Annahme des Annan-Planes gestimmt hatte, nun doch die Beachtung einer Wirtschaftspolitik der EU findet, die auch den Norden an die EU heranführen soll.

So bleibt also die Chance erhalten, dass auf der Grundlage der letzten Fassung des Annan-Planes weiterverhandelt wird und es am Ende doch noch zu einer Lösung des Zypernkonflikts kommt, der die Mitgliedschaft der ganzen Insel in der EU zur Folge hätte.

2. Das Foundation Agreement

Der Annan-Plan sieht in seinem Teil A – Foundation Agreement – die Grundzüge einer neuen Verfassungsordnung für ein Zypern mit dem Namen „United Cyprus Republic“ vor. Das Foundation Agreement ist zwischen den beiden Volksgruppen abzuschließen, wirt jedoch über den ebenfalls im Annan-Plan vorgesehenen „Treaty on matters related to the new state of affairs in Cyprus“, der auch von den Garantiemächten zu ratifizieren ist, in ein völkerrechtliches Instrument integriert.

Der Annan-Plan verzichtet also darauf, das Rad auf das Jahr 1960 oder 1974 zurück zu drehen. Interessant ist, dass sogar direkt auf ein Modell verwiesen wird, das der Neuordnung zugrunde liegen soll, nämlich das Modell der Schweiz als Konföderation von weitgehend eigenständigen Kantonen. Es soll also entstehen, was – hätte die internationale Gemeinschaft sich nicht gleich 1974 vorzeitig auf ihre im Wesentlichen antitürkische Haltung festgelegt – bereits im Jahre 1976 hätte bewerkstelligt werden können, nämlich eine Staatsordnung, die nicht dem gescheiterten Modell einer reinen Volksgruppenverfassung folgt, sondern bundesstaatlichen Vorbildern. Der Grundsatz der Bi-Zonalität gehört nunmehr zu den wichtigsten Strukturprinzipien der neuen Republik Zypern. Die Volksgruppen leben nicht mehr gleichmäßig auf die Insel verteilt, was seinerzeit vor allem für die türkische Volksgruppe erhebliche Schwierigkeiten nach sich gezogen hatte, sondern territorial weitgehend voneinander

getrennt. Im Jahre 1976 wäre allerdings die Vorstellung, die im Jahre 1974 künstlich geschaffene Situation der territorialen Abgrenzung verfassungsrechtlich zu verfestigen, für die Zyperngriechen schlechthin unerträglich gewesen. Aber auch heute noch, gerade vor dem Hintergrund der politisch unglücklichen Loizidou-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, stellt der Grundsatz der Bi-Zonalität die größte Hürde für eine Zustimmung der Zyperngriechen zum Annan-Plan dar.

Obwohl der im Annan-Plan vorgeschlagene Grundsatz der Bi-Zonalität für eine neue, bundesstaatliche Verfassung, einerseits den Interessen der beteiligten Volksgruppen auf pragmatische Weise Rechnung trägt, haben sich die Zyperngriechen am 24.4.2004 zunächst gegen einen Beitritt der gesamten Insel zur EU ausgesprochen. Auch mittelfristig werden sich die Zyperngriechen mit dieser Lösung schwer zufrieden geben, da sie die türkische Volksgruppe nach wie vor nicht als gleichberechtigten Partner, sondern als Minderheit in einem die ganze Insel umfassenden Staat Zypern anerkennen wollen. Dennoch wäre diese Lösung, gepaart mit territorialen Zugeständnissen durch die Zyperntürken und mit der Perspektive einer Lösung der Grundeigentumsfragen diejenige, die das höchste Friedenspotenzial bietet.

Der Grundsatz der Bi-Zonalität hat Art. 10 des Foundation Agreements zufolge sogar Vorrang vor der Restitution von Grundeigentum. Tatsächlich bedeutet eine konsequente Umsetzung einer bundesstaatlichen Ordnung, dass der Zustand vor dem 20.7.1974, als die türkische Volksgruppe auf die ganze Insel in einzelnen Dörfern und Stadtgemeinden verstreut war, nicht wieder gewaltsam hergestellt werden kann und darf. Dennoch gehen die Bestimmungen des Art. 10 Zif. 3 des Foundation Agreements recht weit. Hiernach sollen vertriebene Grundeigentümer die Möglichkeit haben, restituiert zu werden oder eine Entschädigung zu verlangen. Gleichzeitig werden jedoch die aktuellen Besitzer enteigneten Grundeigentums geschützt. Sie erhalten Anspruch auf Zuweisung von Ersatz.

Besonderes Gewicht hat auch Art. 12 des Foundation Agreements. Hiernach sollen alle Akte einer Behörde auf der Insel Zypern (ausgenommen: die exterritorialen Militärbasen), die vor Inkrafttreten des Foundation Agreements erlassen wurden und nicht gegen internationales Recht verstoßen, fort gelten. Dies gilt für beide Seiten. Es wird anerkannt, dass beide Seiten eine Rechtslage geschaffen haben, die für die jeweilige Bevölkerung ein gültiges Regelwerk darstellt, in welchem sie sich jeweils eingerichtet hat. Für die TRNZ würde dies allein zwar sicherlich nicht die völkerrechtliche Anerkennung als Staat bedeuten – das Foundation Agreement gilt zunächst einmal inter partes und bindet selbstverständlich nicht die Völkerrechtsgemeinschaft –, doch wäre die Lösung ein Hinweis darauf, dass die TRNZ

mehr war und ist als ein „Marionettenstaat“ oder „Protektorat“ der Republik Türkei und durchaus in der Lage war, eigenes Recht zu schaffen, das durch eine effektive Verwaltung umgesetzt wurde. Aber auch die Frage der Verfassungsmäßigkeit zyperngriechischer Akte dürfte im Falle einer Annahme des aktuellen Konzepts nicht mehr gestellt werden. So wäre das Foundation Agreement ein Regelwerk, das nur so weit in den gegenwärtig bestehenden Zustand eingreift, als es zur Erreichung des Ziels einer Vereinigten Republik Zypern erforderlich ist. Damit ist ein weicher und möglichst konfliktarmer Übergang gewährleistet. Aber auch hier wird vor allem die griechische Volksgruppe Schwierigkeiten haben, mitzumachen. Denn die Anerkennung von Rechtsakten der TRNZ kann gleichzeitig als nachträgliches Bestreiten der Legitimität der zyperngriechischen Regierung verstanden werden.

Das größte Problem des Foundation Agreements stellt die politisch-emotionale Befindlichkeit der Zyprioten, vor allem der Zyperngriechen dar. Der Blick in die Vergangenheit und der von der internationalen Gemeinschaft durch konsequente Ausgrenzung der Türkischen Republik Nordzypern und ausschließliche Anerkennung der zyperngriechischen Regierung in Nikosia als Regierung der Republik Zypern dreißig Jahre lang gepflegte Alleinvertretungsanspruch der Zyperngriechen für eine Gesamtrepublik Zypern wird jetzt wie auch in der Zukunft die Umsetzung des Foundation Agreements als Basis für ein friedliches Zusammenleben auf der Insel Zypern in Frage stellen.

Insoweit kommt auf die gemäß Art. 11 des Foundation Agreements einzusetzende Reconciliation Commission eine wichtige wie auch schwierige Aufgabe zu.

2. Eine neue Verfassung für Zypern

Die Grundprinzipien des Foundation Agreements spiegeln sich auch im Entwurf für eine neue Verfassung der Vereinigten Republik Zypern wider. Der wesentliche Unterschied zur Verfassung von 1960 besteht darin, dass es sich nun nicht mehr um eine Volksgruppenverfassung, sondern um die Verfassung eines Bundesstaates handelt. Auch dies zu akzeptieren wird für die griechische Volksgruppe, deren Führung im Jahre 1963 mit dem Programm angetreten war, die türkische Volksgruppe in einen Status als Minderheit zu drängen, schwer werden. Denn schon die der türkischen Volksgruppe gewährten Rechte in der Volksgruppenverfassung waren bei den Zyperngriechen auf wenig Verständnis gestoßen. Jetzt kommt noch die territoriale Abgrenzung hinzu, die der türkischen Volksgruppe zweifellos verbesserten Schutz bietet.

Der Grundsatz der Bi-Zonalität im Entwurf für eine neue Verfassung von Zypern wird ähnliche Probleme aufwerfen wie der Grundsatz der Bi-Kommunalität in der Verfassung von 1960.

Vor diesem Hintergrund kommt einem neuartigen weiteren Element eine besondere Funktion zu. Gemäß Art. 19 der Verfassung ist die Vereinigte Republik Zypern Mitglied der EU. Erstmals in der Geschichte der Europäischen Integration ist hier die Schaffung einer neuen Verfassung für einen Mitgliedstaat so unmittelbar mit dem Beitritt zur Gemeinschaft – EU – verknüpft worden. Der Beitritt ist hier verfassungsrechtliches Gebot. Die Vorschrift enthält Regelungen zur Haftung des Bundes oder eines seiner beiden Staaten für Verstöße gegen EU-Recht. Sie regelt ferner den Vorrang von EU-Recht vor Verfassungsrecht und enthält Anordnungen zur Übernahme des *acquis communautaire*.

Der Beitritt zur EU und der Vorrang von EU-Recht vor zyprischem Verfassungsrecht sind Verfassungsgebot.

Erwähnenswert ist auch Art. 9 Abs. 4 der Verfassung. Diese Bestimmung ordnet an, dass jeder Zyperer beide Amtssprachen – Griechisch und Türkisch – zu lernen hat. Diese Regelung dürfte für eine mittel- und langfristige Befriedung der Insel mindestens dieselbe Bedeutung haben wie ein ausgeklügeltes System der *checks and balances*, in dem zum Teil sogar die Verfassung von 1960 als Vorbild wieder zu erkennen ist.

Der Grundrechteteil ist nicht in der Verfassung selbst enthalten, sondern in einem Annex. Er entspricht den heute üblichen europäischen Standards, auf Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden.

Einzelheiten zur Struktur von Legislative, Exekutive und Judikative sollen hier noch nicht behandelt werden. Es sei nur soviel gesagt:

Die Spitze der Exekutive findet sich in einem Präsidialrat. Es handelt sich hierbei um nichts anderes als die Regierung. Die Bezeichnung rechtfertigt sich jedoch damit, dass Präsident und Vizepräsident nicht mehr den Posten einer präsidentialen Doppelspitze wie unter der Verfassung von 1960 innehaben. Vielmehr sind Präsidialamt und Regierung in diesem Rat vereinigt. Präsident und Vizepräsident sind Vorsitzende dieses Rates, die durch Rotation in das Amt kommen und, über ihre Funktion als Mitglieder des Präsidialrats und damit der Regierung hinaus, lediglich repräsentative Funktionen haben, die sie wieder als „Doppelspitze“ wahrnehmen (Art. 26 ff. der Verfassung).

VIII. Zusammenfassung

Die zyprische Verfassungslage ist diffus. Im Ergebnis ist jedoch davon auszugehen, dass wir es gegenwärtig nicht nur mit zwei „Administrationen“, sondern mit zwei Verfassungsordnungen auf der Insel zu tun haben, die mit der 1960 begründeten Verfassungsordnung nicht identisch sind. Letztere ist derzeit „tot“, die zur Begründung der Verfassung der Republik Zypern geschlossenen Verträge laufen derzeit leer.

Für die Aufnahme Zyperns in die EU bedeutet dies, dass klar sein muss, dass unter dem Namen „Republik Zypern“ mit dem Südteil ein „aliud“ aufgenommen worden ist, nicht jedoch dasjenige staatliche Gebilde, das 1960 aus der Taufe gehoben worden war. Nach der erfolgten Ratifizierung der Beitrittsakte v. 16.4.2003 ist es müßig, darüber zu diskutieren, ob hier die „richtige Republik“ Zypern in die EU aufgenommen wird bzw. aufgenommen worden ist. Es ist allerdings zu hoffen, dass – sollte es nicht alsbald zu einer Einigung über das Zypernproblem kommen – die Einsicht der internationalen Gemeinschaft so weit reicht, dass dem Nordteil Zyperns, der Türkischen Republik Zypern, die für einen dauerhaften Frieden und letztlich sogar für die Chance einer Lösung im Sinne aller erforderliche Anerkennung des Nordteils als völkerrechtlich handlungsfähiger Staat zuteil wird. Dies würde den Konflikt nicht vertiefen, sondern entschärfen und der türkischen Bevölkerung im Norden zu einem menschenwürdigen Dasein verhelfen.

Es erscheint schließlich noch angebracht hervorzuheben, dass es hier nicht darum gehen kann, die Türkei und die türkische Volksgruppe auf Zypern von jeglicher Verantwortung für den gegenwärtigen Zustand freizusprechen. Jedoch ist bzw. war die EU durchaus mitverantwortlich für die missliche Lage auf Zypern. Denn sie hatte es bislang versäumt, sich der eigenen Verantwortung für die Lösung des Zypernproblems zu stellen. Diese Verantwortung erwächst spätestens daraus, dass zwei der Garantiemächte Vollmitglieder der EU sind und mit ihren Vetorechten maßgeblichen Einfluss auf die Aufnahme der dritten Garantiemacht, der Türkei, ausüben können. Das Mitglied Griechenland hat lange Zeit hiervon regen Gebrauch gemacht und damit selbst maßgeblich zur fortdauernden Verletzung der Verträge von Zürich und London bzw. zu deren Leerlauf sowie zum sich perpetuierenden Verfassungsbruch durch die griechische Volksgruppe auf der Insel beigetragen. Aus der Sicht der EU richtig gewesen wäre, nicht etwa die Aufnahme der Türkei von der Lösung des Zypernproblems abhängig zu machen (die beiden anderen, zweifellos mitverantwortlichen Garantiemächte sind selbst bereits Mitglied der EU, beide nach der türkischen Intervention aufgenommen, für welche sie beide mitverantwortlich zu zeichnen haben), sondern die Aufnahme Zyperns selbst. Mit der Aufnahme der Türkei

vor der Republik Zypern wäre möglicherweise die Diskussion um den Annan-Plan überflüssig gewesen und eine Lösung des Zypernkonflikts vereinfacht worden.