

Stillstand auf Zypern

Stolperstein für den türkischen EU-Beitritt

Heinz Kramer

Wenn die Türkei ihre Häfen und Flughäfen nicht für Schiffe und Flugzeuge der Republik Zypern öffnet, ist der Fortgang der Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Türkei gefährdet. Ankara will der Forderung der EU nur nachkommen, wenn die Union ihrerseits Schritte unternimmt, die internationale Isolierung Nordzyporns zu beenden. Dies scheitert am Widerstand der griechischen Zyprioten, die ihren Alleinvertretungsanspruch für die ganze Insel nicht in Frage gestellt sehen wollen. Ankara kann sich ein Jahr vor wichtigen Wahlen aus innenpolitischen Gründen nicht bewegen. Der Union wiederum sind durch die Interessen ihres Mitglieds Republik Zypern die Hände gebunden. Zypern bleibt somit ein Stolperstein auf dem Weg der Türkei in die EU.

EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn beschrieb die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei kürzlich mit dem Bild zweier Züge, die aufeinander zu fahren und kollidieren werden. Ursache dieser Kollision ist die Zypernfrage. Dieses Problem ist seit langem in unglücklicher Weise mit dem türkischen Beitrittsprozess verknüpft und hat immer wieder für Irritationen und Kontroversen zwischen Ankara und Brüssel gesorgt. Dieses Mal könnte die Fortsetzung der Verhandlungen gefährdet sein.

Zollunion EU-Türkei ohne Zypern?

Die EU hat im Zusammenhang mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005 von der Türkei verlangt, ein Zusatzprotokoll zum Assoziierungsvertrag zu ratifizieren und umzusetzen, mit dem

die Zollunion EU-Türkei auf alle am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten ausgedehnt wird. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Türkei ihre Häfen und Flughäfen für Schiffe und Flugzeuge aus der (griechischen) Republik Zypern öffnen muss. Die Kommission wurde beauftragt, dem Rat im Herbst 2006 darüber zu berichten, ob Ankara diese Bedingung erfüllt. Ferner wurde konstatiert, dass die Behandlung dieser Sache durch die Türkei für den Fortgang der Beitrittsverhandlungen von Bedeutung ist.

Die Türkei weigert sich allerdings bisher, dem Verlangen der EU nachzukommen. Sie sieht darin einen Schritt zur Anerkennung des von ihr seit je bestrittenen Alleinvertretungsanspruchs der Republik Zypern für die ganze Insel. Dies ist in türkischen Augen umso ungerechter, als es die Grie-

chen auf der Insel waren, die durch ihre Ablehnung des Annanplans im April 2004 die Wiedervereinigung verhindert haben, der die türkischen Zypriern damals mit deutlicher Mehrheit zugestimmt haben. Seitdem unterstellt die Türkei – wohl nicht ganz zu Unrecht – den griechischen Zypriern, die aus türkischer Sicht unabdingbare politische Gleichstellung von Inselgriechen und Inseltürken durch eine allmähliche Ausdehnung des gemeinschaftlichen Besitzstands der EU auf die ganze Insel aushöhlen zu wollen. Am Ende dieses Prozesses stünde dann ein – eventuell privilegierter – Minderheitenstatus der türkischen Zypriern in einem griechisch dominierten Staat.

Für »Zugeständnisse« in Sachen Zusatzprotokoll fordert Ankara deshalb ein Entgegenkommen der Griechen auf der Insel, insbesondere bei der Frage der Öffnung des Hafens von Famagusta und des Flughafens Ercan für den internationalen Verkehr. Ankara sieht sich in seinem Anspruch auch dadurch bestärkt, dass VN-Generalsekretär Annan in einem Bericht vom Mai 2004 an den Sicherheitsrat, zum Ausdruck bringt, dass eine Fortsetzung der internationalen Isolierung des Inselnordens nach dem Ergebnis des Referendums vom April 2004 in seinen Augen nicht mehr gerechtfertigt sei.

Der Dissens zwischen Ankara und Brüssel wird andauern. In der Türkei stehen im Jahr 2007 Präsidentschafts- und Parlamentswahlen an, in denen die regierende AKP ihre Machtstellung ausbauen will. Ministerpräsident Erdoğan ist daher gezwungen, auf die im letzten Jahr deutlich gestiegene nationalistische Grundstimmung im Land Rücksicht zu nehmen. Diese drückt sich unter anderem darin aus, dass Zypern in der Öffentlichkeit wieder uneingeschränkt als »nationales Anliegen« gesehen wird, bei dem die EU sich zum Komplizen der griechischen Seite gemacht habe. Die Regierung kann auf die Forderung der EU, die türkischen Häfen und Flughäfen für Schiffe und Flugzeuge der Republik Zypern zu öffnen, nur dann eingehen, wenn sie dafür auf der Insel eine Gegenleistung bekommt, die als Signal für das Ende der internationalen

Isolierung des türkisch-zypriischen Staates gesehen werden könnte.

Uneingelöste Versprechen der EU für Nordzypriern

In diesem letzten Punkt tut sich die EU schwer. Unmittelbar nach dem Referendum und dem EU-Beitritt der geteilten Insel hatte Brüssel angekündigt, den türkischen Teil bei der Heranführung an die Union durch Finanzhilfen und Handelsbeziehungen unterstützen zu wollen. Kommissar Verheugen erklärte, die Inseltürken dürften für das griechische Nein zum Annanplan nicht bestraft werden. Entsprechend legte die Europäische Kommission schon im Juni 2004 Entwürfe für zwei Verordnungen vor. Ihre Verabschiedung wurde lange hinausgezögert, weil das Neumitglied Zypern als einzige legitime Vertretung der Insel bei den beabsichtigten Maßnahmen ein volles Mitspracherecht haben will. Insbesondere will die griechisch-zypriische Regierung vermeiden, dass durch die Aufnahme direkter Handelsbeziehungen zwischen EU-Mitgliedern und Nordzypriern ihr Alleinvertretungsrecht für die ganze Insel auch nur indirekt in Frage gestellt werden könnte.

Diese Position wollen wiederum die Inseltürken aus politischen Gründen nicht akzeptieren. Sie sind nicht bereit, auf die im Annanplan vorgesehene politische Gleichstellung beider Volksgruppen und ihrer jeweiligen Staaten auf der Insel zu verzichten. Deshalb will die türkisch-zypriische Seite auch beide EU-Verordnungen nur als Paket akzeptieren. In dieser Haltung wird sie von der Regierung in Ankara uneingeschränkt unterstützt. In der Folge kam die Sache zum Stillstand. Die Inseltürken und die türkische Führung erheben seitdem unisono den Vorwurf, die EU habe ihre Versprechungen nicht eingehalten und sich de facto zum Gefangenen der Politik der griechischen Zypriern gemacht.

In einem ersten Schritt hat die EU jetzt im Februar 2006 – zum Ärger der türkischen Zypriern und Ankaras – die Finanzhilfe von der vorläufig unlösbaren Frage der

direkten Handelsbeziehungen EU-Nordzypern entkoppelt. Sie hat eine Verordnung beschlossen, mit der dem Inselnorden 139 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden sollen, nachdem 120 Millionen der ursprünglich vorgesehenen 259 Millionen Euro wegen der andauernden EU-internen Auseinandersetzungen über die Einzelheiten der Verordnung über den Direkthandel und die von den türkischen Zypern geforderte Paketlösung inzwischen haushaltstechnisch verfallen sind. Noch ist unklar, ob die türkisch-zyprische Seite von den Mitteln Gebrauch macht, denn sie hat das EU-Angebot bisher vorrangig unter dem Gesichtspunkt der politischen Symbolhaftigkeit gesehen, die gerade in der Verbindung von Finanzhilfe und Direkthandel (= Gleichstellung mit dem Süden) liegt.

Hinzu kommt, dass auch die Vergabe der Finanzhilfe nicht problemlos verlaufen dürfte, da zum einen die griechische Seite nach wie vor ein Mitwirkungsrecht bei der Umsetzung reklamiert und zum anderen einige Klauseln in der Verordnung eine Verwendung rein nach türkisch-zyprischen Vorstellungen kaum zulassen. Das gilt zum Beispiel für die Auflage, dass bei der Verwirklichung der Maßnahmen die Besitz- und Eigentumsrechte von juristischen und natürlichen Personen respektiert werden müssen – ein Erfordernis, das angesichts der hochgradig umstrittenen Besitzverhältnisse auf der Insel immer wieder zu griechischen Protesten führen und folglich erhebliche Streitigkeiten zwischen der EU und den türkisch-zyprischen Behörden mit sich bringen dürfte.

Griechisch-türkisches Schattenboxen auf der Insel

Ähnlich düster sieht es beim eigentlichen Zypernproblem aus. Die Türkei und der türkisch-zyprische Staatspräsident Talat streben danach, den Annanplan als Grundlage jeder Lösung am Leben zu erhalten, weil er jenes internationale Konzept ist, das ihren Interessen bisher am meisten entspricht. Der griechisch-zyprischen Regierung von

Staatspräsident Papadopoulos hingegen ist daran gelegen, neue Initiativen zur Lösung der Zypernfrage ohne Verbindung zum Annanplan zu entwickeln. Das führt dazu, dass beide Seiten auf Zypern in letzter Zeit eher taktische Manöver vollführen, mit denen sie jeweils die Unterstützung der EU-Mitglieder und der USA für sich gewinnen wollen, aber keine neuen substantiellen Lösungsvorschläge machen. Der VN-Generalsekretär hat als Konsequenz inzwischen schon ziemlich deutlich erkennen lassen, dass von ihm bis zum Ende seiner Amtszeit Ende Dezember 2006 keine entscheidende Initiative mehr zu erwarten ist.

Anfang des Jahres legte der türkische Außenminister Gül einen »Aktionsplan« vor, um den Lösungsprozess durch wechselseitige Zugeständnisse in Gang zu bringen. Danach sollte die Öffnung der türkischen Häfen mit der internationalen Öffnung des Hafens von Famagusta und des Flughafens Ercan gekoppelt werden. Außerdem stellte der Plan eine Regelung für die seit 1974 von der türkischen Armee kontrollierte »tote Stadt« Varosha in Aussicht. Güls Initiative war jedoch von Anfang an zum Scheitern verurteilt, weil Nikosia darin wieder primär einen Versuch sah, Nordzypern international aufzuwerten. Daran änderte auch nichts, dass Gül diese Vereinbarungen durch eine griechisch-türkischen Vierparteienkonferenz unter VN-Ägide im Sommer 2006 verhandeln und verabschieden lassen wollte, die als Einstieg in eine dann mit Hilfe der VN zu erarbeitende umfassende Lösung gedacht war. Das trug ihm zwar wohlwollende Kommentare aus Washington, London und Brüssel ein, doch auch eine klare Absage von Papadopoulos, der den Plan als eine aufgewärmte Version bekannter türkischer Positionen bezeichnete.

Aber auch Papadopoulos' eigene, mit Kofi Annan Ende Februar bei einem Treffen in Paris verabredete Initiative ist nicht erfolgversprechend. Sie sieht die Einsetzung von »High Level«-Expertengruppen aus beiden Teilen der Insel vor, die über die praktische Verbesserung der Lage auf Zypern beraten und so den Weg zu Gesprächen über

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

eine Gesamtlösung ebnen sollen. Die von Papadopoulos beabsichtigte Einbeziehung der Famagustafrage und der Themen Demilitarisierung und Minenräumung an der »Grünen Linie« kann nach Auffassung der türkischen Zyprioten wegen ihrer politischen Brisanz nicht Gegenstand von Expertengruppen sein. Papadopoulos dagegen sieht in Gesprächen über rein technische Fragen zur Bearbeitung von Alltagsproblemen wenig Sinn. Allerdings hat er dadurch, dass er seinen Vorstoß mit Annan abgesprochen hat, gegen die Initiative von Gül nachgezogen, und nun steht die Frage, an wen der »Schwarze Peter« für das Andauern des Stillstands auf der Insel zu vergeben ist, wieder unentschieden.

Wie klein derzeit die Basis für eine griechisch-türkische Einigung ist, zeigt auch eine Umfrage in der Republik Zypern von Ende März 2006, wonach nur 1 Prozent der Inselgriechen den Annanplan in seiner ursprünglichen Fassung akzeptieren. 50 Prozent lehnen ihn völlig ab und 34 Prozent wollen erhebliche Änderungen am ursprünglichen Konzept. In derselben Umfrage sprechen sich 48 Prozent gegen ein Zusammenleben mit den Inseltürken aus, nur 45 Prozent befürworten eine Koexistenz beider Volksgruppen.

Die EU in der Sackgasse

Die EU hat noch keinen Weg gefunden, wie sie sich angesichts dieser komplexen Gegensätze zwischen den zyprischen Akteuren positionieren soll. Das Beharren auf einem juristisch und formal korrekten »kleinteiligen« Vorgehen, das sich primär am Acquis communautaire orientiert, mag zwar intern die wenigsten Probleme bereiten, dürfte aber mittelfristig auch nicht verhindern, dass die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei immer wieder am »Faktor Zypern« zu scheitern drohen. Ebenso wenig ist es geeignet, das Umfeld für eine erfolgversprechende neue Initiative zur Lösung des Zypernproblems zu verbessern.

So dürften auch die jüngsten Ankündigungen der österreichischen Ratspräsident-

schaft, in Sachen »Direkthandel EU-Nordzypern« wieder verstärkt initiativ zu werden, daran scheitern, dass Nikosia bei dieser Frage keine Regelungen zu akzeptieren gewillt ist, die es als alleinigen legitimen Vertreter des EU-Mitglieds Zypern außen vor lassen würden. Für die türkischen Zyprioten und Ankara dagegen bleibt jede Lösung unannehmbar, die auch nur den Anschein erweckt, sie würden diese Rolle der griechischen Seite akzeptieren. Eine auch nur indirekte Anerkennung der Republik Zypern ist für sie nur denkbar, wenn als Gegenleistung der Grundsatz der politischen Gleichheit des türkischen Inselnordens praktisch unterstrichen wird.

Die EU-Mitglieder werden sich in den kommenden Monaten entscheiden müssen, wie sie mit der Weigerung der Türkei umgehen wollen, das Zusatzprotokoll auf die Republik Zypern anzuwenden. Sie könnten dies zum Anlass nehmen, die Beitrittsverhandlungen auszusetzen, bis Ankara einlenkt. Doch gäbe die EU mit einer solchen Entscheidung die Initiative aus der Hand, denn ohne eine von beiden Seiten akzeptierte Beendigung der Verhandlungen wäre ein von vielen EU-Staaten gewünschtes Gespräch mit der Türkei über Alternativen zum Beitritt nur schwer in Gang zu bringen. Der Weg dafür könnte nur dann frei werden, wenn die Regierung Erdoğan den EU-Beschluss zum Aussetzen des Beitrittsprozesses aus wahltaktischen Überlegungen ihrerseits zum Anlass nähme, die Verhandlungen zu beenden.

Ein »Kompromiss« könnte darin liegen, die Beitrittsverhandlungen nur für jene Kapitel auszusetzen, die direkt oder indirekt mit der Zollunion EU-Türkei verbunden sind. Das politische Signal an die Türkei wäre deutlich und die EU-interne Frage bliebe weiter offen, ob die Verhandlungen tatsächlich zu Ende gebracht werden sollten bzw. wer unter den Mitgliedstaaten die Verantwortung für ein endgültiges Scheitern zu übernehmen bereit ist. Allerdings bliebe der Stolperstein Zypern auch weiter im Wege liegen, ohne dass die EU Einfluss auf seine Beseitigung gewinnen würde.