

Geringer Wille zur Einigung auf Zypern

Umschwung durch Direkthandel zwischen Nordzypern und der EU?

Günter Seufert

Die Wahl des Staatspräsidenten in der nur von Ankara anerkannten Türkischen Republik Nordzypern (TRNZ) hat weithin Besorgnis ausgelöst. Der neue Amtsinhaber Derviş Eroğlu hatte sich bisher stets für eine Zweistaatenlösung auf der Insel ausgesprochen und gegen eine Föderation, wie sie die EU, die VN und auch die USA anstreben. Sein Vorgänger Mehmet Ali Talat konnte in mehr als 70 Treffen mit Dimitris Christofias, dem Staatspräsidenten der griechischen Republik Zypern, nur mäßige Fortschritte erzielen – und das, obwohl beide Verhandlungsführer denselben gewerkschaftlich geprägten Hintergrund haben. Die letzte Chance auf eine Einigung scheint daher so gut wie verfallen. Gleichzeitig jedoch hat die EU-Kommission dem Europäischen Parlament die – seit 2004 von der Republik Zypern blockierte – Verordnung über den Direkthandel Nordzyperns mit den EU-Staaten zugeleitet. Ein positives Votum der Abgeordneten, die durch die neuen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags nun per ordentlichem Gesetzgebungsverfahren in die Entscheidung einzubeziehen sind, soll den Rat ermuntern, die Verordnung auch gegen Nikosias Opposition zu billigen. Die Türkei vertritt seit mehreren Jahren die Position, dass sie ihre Schiffs- und Flughäfen nur dann für Verkehrsmittel der Republik Zypern öffnet, wenn der Direkthandel erlaubt wird. Ein solcher Beschluss wäre ein Durchbruch und könnte eine positive Entwicklung in Gang setzen, an deren Ende sich womöglich eine neue Chance zur Einigung auf der Insel auftut.

Mit 50,3 Prozent der Stimmen wählten die Zyperntürken am 18. April 2010 den amtierenden Ministerpräsidenten Derviş Eroğlu im ersten Wahlgang zu ihrem neuen Präsidenten. Von der internationalen Gemeinschaft wird der Präsident der TRNZ nur als »Vertreter der türkischen Volksgruppe auf der Insel« anerkannt. Gleichwohl sitzt er als Verhandlungsführer gleichberechtigt dem Staatspräsidenten der Republik Zypern gegenüber – damit kann er das

weitere Schicksal der Insel maßgeblich mitbestimmen.

In Brüssel und Washington, Ankara und Athen wurde die Wahl Eroğlus mit großen Bedenken aufgenommen. Nach dem Urnengang legte dieser zwar eifrig Lippenbekenntnisse zur Fortführung der Verhandlungen ab. Gleichzeitig aber wies er deren vorläufige Ergebnisse zurück, die vor allem das Wahlsystem sowie den Proporz zwischen den beiden Volksgruppen in politischen

und administrativen Ämtern betreffen. Für Eroğlu sind die Verhandlungen, wie auch türkische Kommentatoren bestätigen, nur ein Instrument, um die Teilung der Insel aufrechtzuerhalten und die internationale Gemeinschaft von der Zwecklosigkeit jeder Vereinigungsinitiative zu überzeugen.

Der Präsident der Republik Zypern, Dimitris Christofias, reagierte auf den Wahlausgang mit einem sofortigen Appell an die EU und die VN, Eroğlu zur Fortsetzung der Verhandlungen auf Ebene des bisher Erreichten zu verpflichten. Erste Stellungnahmen Griechenlands, der Türkei, der USA und der EU-Kommission zielten in dieselbe Richtung. Kurz vor der Wahl hatte Spanien den jetzt unterlegenen Mehmet Ali Talat nach Madrid eingeladen – der erste Empfang für ihn durch eine EU-Ratspräsidentschaft – und so die Unterstützung seiner Politik signalisiert. In der Republik Zypern schlug die oppositionelle Mitte-Rechts-Partei DISY nach der Wahl vor, eine neue internationale Zypernkonzferenz einzuberufen; die gleiche Forderung erhoben auch Zypernexperten in der Türkei. Bei einem solchen Treffen sollten – unter Leitung der VN – Athen und Ankara sowie die beiden Konfliktparteien auf der Insel und auch die EU zusammenkommen. Die türkische Regierung plädiert ihrerseits bereits seit Jahren für eine Viererkonferenz von Athen, Ankara und den beiden Inselteilen. Christofias freilich sperrt sich gegen eine solche Idee, weil der »Pseudostaat«, wie die Zyperngriechen die TRNZ nennen, auf diese Weise aufgewertet würde. Damit scheinen die klassischen Instrumente der Zypernpolitik verbraucht zu sein: Verhandlungen und internationale Konferenzen.

Ein absehbares Debakel

Angesichts der internationalen Aufregung, die durch Eroğlus Wahl ausgelöst wurde, verwundert die Gelassenheit, die zuvor geherrscht hatte. Denn sein jetziger Erfolg kam alles andere als überraschend. Genau ein Jahr vorher, am 18. April 2009, hatte Eroğlus Nationale Einheitspartei (UBP) bei

den Wahlen zum Parlament einen Erderschlag errungen und die Republikanisch-Türkische Partei (CTP) entmachtet, die politische Heimat seines Vorgängers und Hauptkonkurrenten Talat. Unter dessen Führung und mit Rückenwind aus Ankara, Washington und Brüssel hatte die CTP für die Annahme des Annan-Plans geworben und bei der Volksabstimmung im April 2004 nicht weniger als 65 Prozent der Zyperntürken dafür gewinnen können. Die EU-Mitgliedschaft eines vereinigten Zyperns war damals Talats stärkstes Argument. Die Griechen in der Republik Zypern jedoch sagten »Nein« und wurden nur einen Monat später trotzdem Mitglied der EU.

Als Reaktion auf den Ausgang des Referendums erklärte der Europäische Rat am 27. April 2004, er sei »entschlossen, die Isolation der türkischen Volksgruppe zu beenden« – ein Versprechen, dem keine Taten folgten. Eine Verordnung über den Direkthandel des türkischen Nordens mit den Ländern der EU scheiterte am Widerstand des neuen Mitglieds Nikosia, das zudem den vorgesehenen Transfer von 259 Millionen Euro EU-Geldern an die Zyperntürken zum großen Teil ins Leere laufen ließ. Auch die Regelung des Warenverkehrs über die grüne Linie, die beide Inselhälften trennt, für Brüssel jedoch keine EU-Außengrenze darstellt, zeigte nur mäßigen Erfolg. Zwar hat der wirtschaftliche Austausch zwischen Zyperngriechen und Zyperntürken zugenommen, doch der Export aus dem türkischen Norden in die EU-Staaten über zyperngriechische Häfen erwies sich als Flop. Aus Angst, ein zu hoher Wohlstand im Norden mindere den Wunsch der Zyperntürken nach Vereinigung, erschwert die zyperngriechische Bürokratie die Ausfuhr der TRNZ. Nach einem kurzatmigen Bauboom in den Jahren 2005 bis 2007 brach die zyperntürkische Wirtschaft ein; heute liegt die Arbeitslosenrate bei ca. 24 Prozent. Die ökonomische Krise, die Misswirtschaft der CTP und die Enttäuschung über die EU haben, zusammen mit der obstruktiven Haltung der Zyperngriechen, den Willen des Nordens zur

Vereinigung massiv geschwächt. Die Wahlen von 2009 und 2010 brachten zum Ausdruck, wie sehr die Hoffnungen geschwunden sind, welche die Zyperntürken noch vor wenigen Jahren auf Talat, die EU und die Bereitschaft der griechischen Seite zum gleichberechtigten Zusammenleben auf der Insel gesetzt hatten.

Wenig Kompromissbereitschaft auch bei den Zyperngriechen

Diese Bereitschaft ist jedoch nie besonders groß gewesen. Das zeigte sich nicht erst beim Referendum von 2004, als 76 Prozent der zyperngriechischen Bevölkerung den Annan-Plan ablehnten. Entsprechende Tendenzen waren schon früher in der Bewegung für die Enosis (Vereinigung der Insel mit Griechenland) zutage getreten. 1963 änderten die Zyperngriechen einseitig die Verfassung der gemeinsamen Republik, um den Anteil der Zyperntürken an der politischen Macht zu beschneiden. Auch heute ist die große Mehrheit der Zyperngriechen nicht bereit, den Türken im Norden der Insel jenes überproportionale Maß an Einfluss in Politik und Verwaltung zu gewähren, das aus ihnen gleichberechtigte Partner machen und sie nicht als zahlenmäßige wie politische Minderheit behandeln würde. Diese Gleichberechtigung aber ist das Erbe der Republik von 1960, die Grundlinie des Annan-Plans und die Zielvorgabe der EU.

Die Ablehnung eines solchen föderalen Systems durch die Zyperngriechen erklärt, warum Nikosia sich auch nach Eroğlus Erfolg bei der Parlamentswahl 2009 noch weigerte, die Verhandlungen zu intensivieren. Darüber hinaus lehnte man es ab, einen zeitlichen Rahmen für die Gespräche oder eine wie auch immer geartete internationale Schlichtung zu akzeptieren.

Vielfaches Scheitern der EU-Politik

Mit der Aufnahme der geteilten Insel 2004 hat sich die EU selbst Steine in den Weg gelegt. In der Erweiterungspolitik ist Zypern zum wichtigsten Hindernis für einen Bei-

tritt der Türkei geworden. Auf Drängen Nikosias wurde die Eröffnung von acht Verhandlungskapiteln ausgesetzt, weil Ankara sich weigert, seine Schiffs- und Flughäfen für Verkehrsmittel der Republik Zypern zu öffnen, wozu es nach dem Ankara-Protokoll zur Zollunion verpflichtet ist. Die Türkei macht diesen Schritt davon abhängig, dass die »wirtschaftliche Isolation« des nördlichen Inselteils aufgehoben wird. Selbst der politische Gewinn, den Gegner eines EU-Beitritts der Türkei scheinbar aus dieser Lage ziehen, dürfte langfristig zum Schaden werden. Solange Europa sich hinter der ungelösten Zypernfrage versteckt, kann es keine offene und verlässliche Politik gegenüber Ankara entwickeln – was in der Türkei extrem nationalistische Kräfte stärkt und die Reformdynamik schwächt. Damit läuft die EU Gefahr, einen wichtigen Partner in der Flüchtlings-, Balkan-, Nahost- und Zentralasienpolitik zu verlieren. Tatsächlich wurde der Sieg Eroğlus von den EU-Gegnern in der Türkei euphorisch gefeiert.

In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verhindert das Zypernproblem eine Vertiefung der Kooperation zwischen EU und Nato, wie sie die Berlin-Plus-Vereinbarung von 2002 vorsieht. Weil die EU die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei auf Eis gelegt hat, blockiert Ankara die Aufnahme der Republik Zypern in das Atlantische Bündnis. In dieser Sache erteilte Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan dem Wunsch von Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen eine klare Absage, als dieser im September 2009 die Türkei besuchte.

Auch Griechenland und die Republik Zypern selbst kommt das bisherige Scheitern der europäischen Zypernpolitik teuer zu stehen. Der Streit um die Insel ist ein wesentlicher Grund für Griechenlands hohe Rüstungsausgaben, die – vor allem zum Schutz vor der Türkei gedacht – mit 4 Prozent des BIP mehr als doppelt so hoch sind wie im europäischen Durchschnitt. Und mit ihrer Ablehnung des Annan-Plans haben die Zyperngriechen die Chance vertan, die Städte Famagusta und Morphou

sowie ca. 50 Dörfer, die heute in der TRNZ liegen, zurückzuerhalten. Mehr noch, sie haben damit faktisch die Teilbesetzung eines EU-Staates durch fremde Truppen festgeschrieben.

Zerschlagen hat sich auch Nikosias Hoffnung, die Zyperntürken und die Türkei über die europäische Justiz in die Knie zwingen zu können. Zwar hat der Europäische Gerichtshof im Februar 2010 entschieden, dass Urteile von Gerichten der Republik Zypern in allen EU-Ländern gelten. So können nun Bürger anderer EU-Staaten in ihrem Heimatland belangt werden, wenn sie in der TRNZ ehemals griechischen Besitz erworben und bebaut haben und dafür von Gerichten der Republik Zypern wegen »illegaler Nutzung« griechischen Eigentums schuldig gesprochen worden sind. Das hat große Verwirrung unter europäischen Ferienhausbesitzern in Nordzypern ausgelöst und den Bauboom dort vollends erliegen lassen.

Doch kurz danach, am 5. März 2010, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die von der Türkei und der TRNZ eingerichtete »Immobilienkommission« als »einen zugänglichen und funktionierenden Rechtsweg« anerkannt, den Zyperngriechen nutzen können, wenn sie auf Rückgabe im Norden der Insel liegender Immobilien klagen wollen. Damit ist den Griechen Zyperns die direkte Anrufung des EGMR in diesen Fragen prinzipiell versperrt und großer politischer Druck von der Türkei genommen.

Neue Impulse durch EU-Initiative?

Wie in Erwartung dieser Pattsituation bat die EU-Kommission am 1. März das Europäische Parlament (EP), die Verordnung über den Direkthandel mit dem türkischen Inselnorden im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei der Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP), das mit dem Lissabonner Vertrag eingeführt worden ist, bevorzugt zu behandeln. Ein bejahendes Votum des Parlaments soll die Ratspräsidentschaft ermutigen, die

Frage im Rat zur Abstimmung zu bringen und den Widerstand der Republik Zypern zu überwinden. Im Gegensatz zum Rat, der bislang aus Rücksicht auf Nikosia die Position vertreten hat, dass Nordzypern ja nicht außerhalb der EU liege und deshalb die GHP hier nicht greife, hält die Kommission an ihrer Auffassung fest. Diese besagt, dass Nordzypern zu behandeln sei wie andere Territorien von EU-Staaten, in denen der gemeinschaftliche Besitzstand (Acquis) suspendiert ist (Helgoland, Gibraltar, Ceuta und Melilla). Fragen des Handels der EU mit Nordzypern müssten somit auf Basis von Artikel 207 des neuen AEUV (ex 133 EGV) entschieden werden. Der Artikel verlangt seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags die Zustimmung bzw. Mitentscheidung des EP und nach wie vor die qualifizierte Mehrheit im Rat. Wenn dieser sich jetzt die Auffassung der Kommission zu eigen macht, hätte Nikosias Nein im Rat keine Vetokraft mehr und könnte den Direkthandel nicht blockieren. Allerdings ist die Rechtsgrundlage weiter strittig und damit das Einstimmigkeitserfordernis im Rat (dann auch ohne Beteiligung des EP) noch nicht ganz vom Tisch.

Zwar ist der Direkthandel nicht die Lösung des Zypernproblems, doch er kann Bewegung in die festgefahrene Situation bringen. Denn die Türkei hat seit 2006 wiederholt erklärt, dass sie bereit sei, ihre Schiffs- und Flughäfen für die Republik Zypern zu öffnen, wenn es zum Direkthandel komme. Dies würde den Beitrittsprozess der Türkei wieder in Gang bringen, die EU-Orientierung der Zyperntürken stärken und Eroğlu einem erhöhten Druck aussetzen, Kompromisse einzugehen. Einen ähnlichen Druck zur Konfliktregelung würde auch der griechische Süden der Insel erfahren, müsste er doch befürchten, dass die TRNZ an internationaler Anerkennung gewinnt. Die EU wäre in der Zypernfrage erstmals seit langem wieder nach allen Seiten hin handlungsfähig, und es ergäbe sich eine neue Chance, die partielle Besetzung eines EU-Staates durch die Truppen eines EU-Kandidaten doch noch zu beenden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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