

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Heinz Kramer

EU-Türkei: Der Konflikt um Zypern schwelt weiter

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

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

**Diskussionspapier der FG 2, 2007/ 01, Januar 2007
SWP Berlin**

Dieser Text wird demnächst in der Zeitschrift „Südosteuropa“, 54. Jg., Heft 4, 2006 erscheinen.

EU-Türkei: Der Konflikt um Zypern schwelt weiter

Der Europäische Rat hat auf seinem Treffen in Brüssel am 14./15. Dezember 2006 den Beschluss des Rates Allgemeine Angelegenheiten (EU-Außenminister) vom 11. Dezember bestätigt, acht Kapitel der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei vorläufig auszusetzen.¹ Anlass für diese Entscheidung war die anhaltende Weigerung der Türkei, das Zusatzprotokoll vom Sommer 2005 zum Abkommen über die Zollunion EU-Türkei, mit dem diese auf alle am 1. Mai 2004 der Union

¹ Das sind im Einzelnen: Freier Güterverkehr, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei, Transportpolitik, Zollunion und Auswärtige Beziehungen. Vgl. Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat, Brüssel, 14./15. Dezember 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 10, Brüssel, 15.12.2006 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf); Zugriff: 20.12.2006 und Council of the European Union, Press Release, 27770th Council Meeting, General Affairs and External Relations, Brussels, 11 December 2006, S. 8/9 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/92122.pdf); Zugriff: 20.12.2006. Die Beitrittsverhandlungen finden über die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die Türkei statt und sind aus Gründen der Praktikabilität in 35 Kapitel gegliedert, die in den Verhandlungen nacheinander geöffnet und abgeschlossen werden. Kein Kapitel gilt als endgültig geschlossen, so lange nicht alle Kapitel geschlossen sind, das heißt, die letzte Runde der Verhandlungen stattgefunden hat.

beigetretenen neuen Mitgliedstaaten ausgeweitet wird, auch auf Zypern anzuwenden.² Konkret geht es darum, türkische Häfen und Flughäfen für Schiffe und Flugzeuge aus der Republik Zypern zu öffnen. Die Regierung Erdoğan ist dazu aber nur bereit, wenn gleichzeitig direkte Handelsbeziehungen zwischen der EU und der separatistischen Türkischen Republik Nordzypern ermöglicht werden, wie Brüssel dies im April 2004 versprochen hatte. Dieser Schritt wiederum wird durch das EU-Mitglied Republik Zypern verhindert. Der Ratsbeschluss vom Dezember hat diesen Konflikt nicht lösen können.

Der statuspolitische Hintergrund

Hinter dem Verhalten beider Seiten – Ankara und Nikosia – stehen fundamentale Gegensätze in Statusfragen mit Blick auf die politische Ordnung auf Zypern, die seit Jahrzehnten verfestigt sind.³ Die Türkei weigert sich, die (griechisch-zyprische) Regierung in Nikosia als Repräsentantin der gesamten Insel anzuerkennen, wie die EU das tut. Für Ankara kann diese Regierung nur den griechischen Teil der Insel vertreten, nicht aber den im Zuge des seit 1963 akuten Zypernkonflikts 1974 von türkischen Truppen besetzten Nor-

² Vgl. dazu Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Press Statement Regarding the Additional Protocol to Extend the Ankara Agreement to All EU Members, Ankara, July 29th, 2005 (http://www.mfa.gov.tr/MFA/PressInformation/PressReleasesAndStatements/pressReleases2005/July/NO123_29July2005.htm); Zugriff: 20.12.2006.

³ Vgl. dazu ausführlich Christina Wendt, *Wiedervereinigung oder Teilung? Warum das Zypern-Problem nicht gelöst wird*, Würzburg: Ergon Vlg., 2006.

den.⁴ Hier führt seitdem der türkische Teil der zyprischen Bevölkerung ein politisches Eigenleben. Allerdings wird die 1983 proklamierte Türkische Republik Nordzypers (TRNZ) mit der einzigen Ausnahme der Türkei von der internationalen Staatengemeinschaft nicht anerkannt.

Ankara ist nur dann bereit, auf die Forderung der EU einzugehen, wenn Brüssel seinerseits Maßnahmen ergreift, um die internationale Isolierung des Insel-Nordens zu beenden. Die Türkei sieht sich zu einem solchen Junctim um so mehr berechtigt, als die EU-Staaten im April 2004 förmlich ihren Willen erklärt haben, direkte Handelsbeziehungen mit dem türkisch-zyprischen Teil zu ermöglichen. Außerdem sollte dem Norden Finanzhilfe zur wirtschaftlichen Entwicklung gewährt werden.⁵

Mit diesen Angeboten hatte die EU auf die Situation reagiert, die nach dem Scheitern des von den Vereinten Nationen (VN) betriebenen Versuchs zur Vereinigung der beiden Inselteile (Annanplan) entstanden war. In einer Volksabstimmung hatten die griechischen Zypser den Annanplan mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, die türkischen Zypser hingegen mit einem ebenso deutlichen Votum angenommen.⁶ Zuvor hatten die EU-Staaten

jedoch, in Erwartung einer griechisch-zyprischen Zustimmung zum Annanplan, den Beitritt der Insel zur Union für den 1. Mai 2004 beschlossen.⁷ Dabei sollte der Norden zunächst von der Anwendung des EU-Rechts ausgenommen bleiben.⁸ Nach dem gescheiterten Referendum entstand somit der fatale Eindruck, dass die Inselgriechen für ihre Ablehnung des Vereinigungsplans von der EU auch noch belohnt würden. Diesem Eindruck sollte durch gezielte Hilfsmaßnahmen für die Inseltürken entgegengewirkt werden.

Doch hindert seitdem der Widerstand der griechisch-zyprischen Regierung die Union an der Erfüllung ihrer Versprechen. Die Regierung von Präsident Tassos Papadopoulos sucht alle Schritte zu unterbinden, aus denen eine politische Anerkennung der türkisch-zyprischen Regierung in Lefkoşa, dem Nordteil der geteilten Hauptstadt Nikosia, abgelei-

⁴ Vgl. den betreffenden Passus in der Erklärung des türkischen Außenministeriums vom 29. Juli 2005 (Fn. 2).

⁵ Rat der Europäischen Union, 2576. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 26. April 2004 in Luxemburg, S. 9 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/80241.pdf); Zugriff: 20.12.2006.

⁶ Vgl. für den Annanplan und seine Geschichte mit durchaus unterschiedlicher Bewertung David Hannay, Cyprus. The Search for a Solution, London: I.B. Tauris, 2005, 157-246; Claire

Palley, An International Relations Debacle. The UN Secretary General's Mission of Good Offices in Cyprus 1999-2004, Oxford: Hart Publ., 2005 sowie den Bericht des VN-Generalsekretärs an den Sicherheitsrat: United Nations, Security Council, S 2004/437, Report of the Secretary General on his mission of good offices in Cyprus, 28. Mai 2004 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/361/53/PDF/N0436153.pdf?OpenElement>); Zugriff: 20.12.2006.

⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat (Kopenhagen), Tagung vom 12. und 13. Dezember 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 10-12, Brüssel, 29.01.2003 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/73845.pdf); Zugriff: 20.12.2006.

⁸ Dies ist im Einzelnen in Protokoll Nr. 10 zum Beitrittsvertrag Zypers geregelt. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, L 236, 23.9.2003, S. 955 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l_236/l_23620030923de09310956.pdf); Zugriff: 20.12.2006.

tet oder der griechisch-zyprische Alleinvertretungsanspruch für die ganze Insel in Frage gestellt werden könnte.

Ungeachtet dessen erwartete die EU, dass die Türkei das Protokoll, mit dem die Ausdehnung der Zollunion auf 25 Mitgliedstaaten geregelt wird, vor Ablauf des Jahres 2006 ratifizierte und gleichzeitig die Häfen und Flugplätze öffnete. Das von Ankara hergestellte faktische Junktim mit den EU-Hilfsmaßnahmen für den Insel-Norden verknüpfte in ihren Augen zwei formal völlig unterschiedliche Sachverhalte, die getrennt zu behandeln sind. Gleichzeitig erklärte sie allerdings, dass sie zu ihren im Jahr 2004 eingegangenen politischen Verpflichtungen stehen und sich bemühen wolle, dem Insel-Norden Finanzhilfe zu gewähren und auch den direkten Handel des Nordteils mit EU-Staaten zu ermöglichen.

Die offene Frage des Direkthandels mit Nordzypem

Allerdings tut Brüssel sich schwer, diese Verpflichtungen zu erfüllen. Zwar wurde nach längeren EU-internen Verhandlungen im Februar 2006 eine Verordnung über Finanzhilfe im Umfang von 259 Millionen Euro verabschiedet.⁹ Doch wird ihre Umsetzung von erheblichen Schwierigkeiten begleitet, weil die griechisch-zyprische Regierung Einwände gegen wesentliche Teile des dafür erarbeiteten Maßnahmenpakets erhebt. Sie sieht Eigentums- und andere Rechte der grie-

chischen Zyperer im Nordteil beeinträchtigt, und solche Beeinträchtigungen sind nach dem Wortlaut der Verordnung nicht zulässig. So konnte die Europäische Kommission erst im Dezember 2006 eine erste Tranche von 38,1 Millionen Euro endgültig frei geben.¹⁰

Eine Verordnung über Direkthandel zwischen der EU und der Türkischen Republik Nordzypem wird von Nikosia rundheraus abgelehnt. Die Regierung Papadopoulos sieht darin einen Schritt zur faktischen Anerkennung der „besetzten Gebiete“ als eigenständige politische Einheit. Nach ihrer Auffassung ist Handel zwischen dem EU-Mitglied Zypern und dem Rest der EU jederzeit unter Einschaltung der „einzig legitimen“ Autorität der Insel möglich, zumal in einer weiteren EU-Verordnung der inselinterne Handel zwischen dem türkischen und griechischen Teil geregelt ist.¹¹ Die „legitimen“ Häfen und Flugplätze Zyperns seien also ohne weiteres auch für türkisch-zyprische Unternehmer zugänglich. Die türkische und türkisch-zyprische Klage über eine internationale Isolation entbehre jeder Grundlage. Die herrschende Situation sei vielmehr eine unausweichliche Folge der von der Türkei 1974 selbst herbeigeführten völkerrechtswidrigen Zustände auf der Insel.

⁹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, L 65, 7.3.2006, S. 5-8 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_065/l_06520060307de00050008.pdf); Zugriff: 20.12.2006.

¹⁰ Vgl. für Einzelheiten Europäische Kommission, Erweiterung, Die türkisch-zyprische Gemeinschaft (http://ec.europa.eu/enlargement/turkish_cypriot_community/index_de.htm); Zugriff: 20.12.2006.

¹¹ Vgl. zu dieser so genannten „Grüne-Linie-Verordnung“, Europäische Union, Verordnung (EG) Nr. 866/2004, 29.4.2004 ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C_ELEX:32004R0866R\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C_ELEX:32004R0866R(01):DE:HTML)); Zugriff: 20.12.2006.

Dem steht die türkische Sicht entgegen, dass auf Zypern traditionell – und durch die Rechtsakte zur Entstehung der Republik Zypern im Jahre 1960 auch bestätigt – zwei Volksgruppen existieren, die politisch völlig gleichberechtigt sind. Jede politische Ordnung auf und für Zypern muss diese Gleichheit widerspiegeln. Ausgeschlossen sei demnach eine Majorisierung der türkisch-zyprischen Minderheit durch die griechisch-zyprische Mehrheit, die der damalige (griechisch-zyprische) Staatspräsident Erzbischof Makarios bereits 1963 mit seinen Vorschlägen zur Änderung der 1960 in Kraft getretenen Verfassung durchsetzen wollte.¹²

Für die türkischen Zyperer bedeutet insofern die Formel von einer „bizonalen und bikommunalen“ politischen Ordnung der Insel vor allem auch die Anerkennung von zwei politisch weitgehend eigenständigen, ethnisch definierten Einheiten unter einem gemeinsamen Dach – konkret: die Anerkennung des Existenzrechts der Türkischen Republik Nordzypern als autonomer Teilstaat des zyprischen Gesamtstaates, der als „Partnerschaftsstaat“ konstruiert sein müsse. Aus diesem Verständnis resultiert die türkische Forderung nach einem Ende der „internationalen Isolation“ des Insel-Nordens. Der Direkt-handel mit der EU wäre im Hinblick darauf der entscheidende Durchbruch.

Im Kern geht es der türkischen Seite also um ein politisches Statusproblem. Die wirt-

schaftliche Isolierung der TRNZ wird faktisch schon seit längerem umgangen, indem der Handel mit der EU über türkische Zwischenstationen abgewickelt wird. Von größerer sachlicher Bedeutung wäre die Öffnung des nordzyprischen Flughafens Ercan für den internationalen Flugverkehr. Davon dürfte die im Vergleich zur Republik Zypern unterentwickelte Tourismusindustrie des Nordens einen erheblichen Schub erfahren, was zur weiteren wirtschaftlichen Stabilisierung der TRNZ und Verringerung ihrer Abhängigkeit von türkischen Finanzhilfen beitragen würde. Allerdings könnte das zu einem Rückgang des Tourismus in der Republik Zypern führen und trifft auch deshalb dort auf erhebliche politische und wirtschaftliche Widerstände.

Umgekehrt ist auch die Forderung nach dem freien Zugang für griechisch-zyprische Schiffe und Flugzeuge zur Türkei ausschließlich vom Kalkül Nikosias bestimmt, Ankara damit wenigstens zur faktischen Anerkennung der Republik Zypern zu zwingen und so einen wichtigen politischen Positionsvorteil im Ringen um eine eventuelle Gesamtlösung des Zypernproblems zu erlangen. Sachlich dürfte auch bei geöffneten Häfen und Flughäfen vor dem Hintergrund der geschilderten politischen Lage kein nennenswerter Handel oder Tourismusverkehr zwischen der Türkei und der Republik Zypern entstehen. Profitieren würden vorwiegend internationale Unternehmen, die für ihre Handelstransporte in die Türkei künftig auch die relativ kostengünstige große griechisch-zyprische Handelsflotte nutzen könnten.

Der gescheiterte Vermittlungsversuch der finnischen EU-Präsidentschaft

¹² Vgl. für diese Sicht der Türkei Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, Cyprus (Historical Overview), (http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MaInIs-sues/Cyprus/Cyprus_HistoricalOverview.htm); Zugriff: 20.12.2006.

Vor dem Hintergrund der verhärteten Positionen in der Statusfrage war abzusehen, dass die türkische Regierung ihrer Verpflichtung zur Umsetzung des Zusatzprotokolls über die Ausdehnung der Zollunion nicht nachkommen würde. Zwar unternahm die finnische EU-Präsidentschaft im Herbst 2006 erhebliche Anstrengungen, eine für alle Seiten akzeptable Lösung herbeizuführen, doch musste Ministerpräsident Vanhanen am 29. November eingestehen, dass diese erfolglos geblieben waren.¹³

Die Präsidentschaft hatte sich mit Zustimmung der Kommission sogar auf die türkische Vorstellung einer faktischen Verknüpfung von Zollunion und Direkthandel eingelassen. Die Überlegungen liefen Presseberichten zufolge¹⁴ darauf hinaus, dass die Türkei für einen noch zu bestimmenden begrenzten Zeitraum (etwa zwei Jahre) einen oder einige ihrer Häfen für zyprische Schiffe öffnen sollte. Gleichzeitig sollte der nordzyprische Hafen Famagusta unter internationaler Aufsicht (VN oder EU) vorübergehend für den Warenverkehr mit EU-Staaten zugelassen werden. In dieser Frist sollte eine endgültige Klärung der Streitfrage herbeigeführt werden.

¹³ Vgl. die entsprechende Pressemeldung der finnischen Ratspräsidentschaft zum Beitrittsprozess der Türkei
http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko48/en_GB/176270/?u4.highlight=;
Zugriff: 21.12.2006.

¹⁴ Vgl. Mark Beundermann, Helsinki moots Cyprus trade-off in bid to save EU Turkey talks, Euobserver.com, 29.9.2006; Simon Bahceli, Turkey 'willing to discuss Finnish ports plan', Cyprus Mail, 3.10.2006; "Finland reports progress in talks on Cyprus", The New Anatolian, Online Edition, 24.11.2006, (www.thenewanatolian.com/print-18620.html); Zugriff: 24.11.2006.

Dieser Plan scheiterte daran, dass beide zyprische Regierungen weitergehende Wünsche anmeldeten: Die türkisch-zyprische Seite bestand auf der Einbeziehung des im Nordteil liegenden Flughafens Ercan, während die griechisch-zyprische als „Preis“ für die konditionierte Öffnung des Hafens von Famagusta die Rückgabe der seit 1974 verlassenem und vom türkischen Militär kontrollierten Touristenstadt Varosha – eines Vorortes von Famagusta – an die ursprünglichen griechischen Eigentümer verlangte.

Diese zusätzlichen Forderungen waren jedoch aus den dargelegten statuspolitischen Gründen wechselseitig unannehmbar und der Lösungsversuch Helsinkis damit zum Scheitern verurteilt. Die Öffnung des Flughafens Ercan wäre in griechisch-zyprischer Sicht ein weiteres, zudem äußerst spektakuläres Signal für eine faktische Anerkennung der Eigenständigkeit der Türkischen Republik im Norden gewesen. Die Rückgabe Varoshas wird seitens der Türkei als verhandlungstaktisches Faustpfand betrachtet und kommt deshalb nur als Teil einer Gesamtlösung in Frage, für die es zurzeit aber keine Ansatzpunkte gibt. Außerdem sieht die Militärführung in der Kontrolle über die Ruinen von Varosha ein Symbol der erfolgreichen „Befreiungsaktion“ von 1974.

Die Sanktionen der EU

Angesichts dieser Lage blieb der EU keine Wahl, als die Türkei mit Sanktionen wegen der Nichterfüllung ihrer vertraglichen Pflichten zu belegen. Bereits am 29. November 2006 unterbreitete die Europäische Kommission einen Vorschlag, der im Wesentlichen die Aussetzung der Beitrittsverhandlungen

über jene acht Kapitel beinhaltete, die direkt mit den Sachbereichen der Zollunion und des Transports zusammen hängen.¹⁵

Zwischen den Mitgliedstaaten bestanden erhebliche Meinungsunterschiede darüber, wie stark die Reaktion der Union ausfallen sollte. Während die prinzipiellen Befürworter eines türkischen EU-Beitritts, angeführt von Großbritannien, eine eher symbolische Reaktion noch unterhalb des von der Kommission vorgeschlagenen Niveaus wollten, traten jene Mitgliedstaaten, die eine türkische Mitgliedschaft grundsätzlich ablehnen, wie Österreich oder Frankreich, aber auch die Republik Zypern als direkt betroffenes Mitglied, für ein härteres Vorgehen der EU ein. Dies hätte bis zur Aussetzung der gesamten Verhandlungen gehen können, so lange die Türkei ihre Haltung nicht änderte.¹⁶

Das Bemühen um einen Kompromiss zwischen diesen divergierenden Positionen wurde durch ein nicht näher spezifiziertes mündliches Angebot der Türkei zusätzlich belastet, in dem Ankara Presseberichten zufolge die vorübergehende Öffnung eines türkischen Hafens anbot, in der Erwartung, dass die EU danach Entgegenkommen in der Frage des

Direkthandels mit der TRNZ zeigen würde. Hier herrschte allerdings unter allen Mitgliedstaaten relativ rasch Einigkeit, dass dieser türkische Vorstoß wohl eher als taktisches Störmanöver und weniger als substantielles Verhandlungsangebot anzusehen war. Er fand keine positive Resonanz im Kreis der 25.¹⁷

Vielmehr einigten sich die EU-Außenminister am 11. Dezember nicht ganz unerwartet auf den Vorschlag der Kommission als mittleren Weg zwischen ihren divergierenden Haltungen. Sie beschlossen ferner, alle künftig eventuell geöffneten Verhandlungskapitel so lange nicht abzuschließen, bis die Türkei ihren Verpflichtungen in Sachen Zollunion nachgekommen ist. Die Europäische Kommission soll in ihren regelmäßigen Berichten über den Fortschritt der Beitrittsverhandlungen in den Jahren 2007 bis 2009 „in geeigneter Form“ auf diese Frage eingehen, damit der Rat in der Lage ist, den Fortschritt in dieser Sache zu verfolgen und zu überprüfen.¹⁸ Andere Kapitel des Verhandlungsprozesses, deren techni-

¹⁵ Vgl. European Commission, Press Release, IP/06/1652, Commission presents its recommendation on the continuation of Turkey's accession negotiations, Brüssel, 29.11.2006 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1652&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>); Zugriff: 22.12.2006.

¹⁶ Vgl. Rex Merrifield/Zerin Elci, EU divided over how much to punish Turkey, Cyprus Mail, 29.11.2006; „EU leaders polarized over Turkey talks“, Turkish Daily News, Online Edition, 30.11.2006; „Merkel verstärkt Druck auf die Türkei“, Spiegel Online, 2.12.2006.

¹⁷ Vgl. Rex Merrifield, Turkey to open port, airport to Cyprus traffic, REUTERS, 7.12.2006; Jean Christou, Will they or won't they, Cyprus Mail, 8.12.2006 sowie „Noch nicht ausreichend“, Sueddeutsche.de, 7.12.2006, (www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/968/93875/article.html); Zugriff: 8.12.2006.

¹⁸ Die Außenminister einigten sich damit auf eine wesentlich weichere Formel, als sie von Bundeskanzlerin Merkel in die Diskussion gebracht worden war, die vorgeschlagen hatte, dass der Europäische Rat in etwa 18 Monaten die Lage überprüfen und dann einen grundsätzlichen Beschluss zum Fortgang der Verhandlungen fassen sollte. Das war in Ankara als „Ultimatum“ empfunden worden. Vgl. Andreas Rinke/Gerd Höhler, Merkels brisantes Signal an Ankara, Handelsblatt, 6.12.2006, S. 7 und Mehmet Ali Bırand, Backtracking from Chirac-Merkel, Turkish Daily News, Online Edition, 6.12.2006 (<http://www.turkishdailynews.com>)

sche Vorbereitungen abgeschlossen sind, können nunmehr in Übereinstimmung mit dem von der EU festgelegten Verhandlungsrahmen geöffnet werden.¹⁹

Da die griechisch-zyprische Regierung aus grundsätzlichen Erwägungen eine enge Verbindung zwischen dem türkischen Beitrittsprozess und dem Zypernproblem ablehnt, konnten die EU-Außenminister nicht wie von der Präsidentschaft vorgesehen, im Kontext des Türkei-Beschlusses auch ihre Unterstützung für die Bemühungen des VN-Generalsekretärs zur Wiederaufnahme von Verhandlungen über eine umfassende Regelung des Zypernproblems zum Ausdruck bringen. Dazu gab die Präsidentschaft dann eine gesonderte Erklärung ab.²⁰

Außerdem kamen die EU-Außenminister überein, unter der deutschen Präsidentschaft im Januar 2007 eine Erklärung zu verabschieden, in der sie die unverzügliche Wiederaufnahme der Arbeit an der Verabschie-

dung der Verordnung über den Direkthandel mit Nordzypem (in der offiziellen Sprachregelung der EU: „die Gebiete der Republik Zypern, über die die Regierung der Republik Zypern keine effektive Kontrolle ausübt“) fordern. Hierin wird zumindest von der deutschen Ratspräsidentschaft ein Entgegenkommen der Regierung Papadopoulos gesehen, der Verabschiedung der Verordnung nicht mehr grundsätzlich im Wege zu stehen.

Strafaktion oder Gesichtswahrung?

Mit diesem Beschlusspaket vom 11. Dezember 2006 hat die EU verschiedene Dinge erreicht. Der von Erweiterungskommissar Olli Rehn seit dem Sommer an die Wand gemalte „train crash“ wurde vermieden, die Verhandlungen mit der Türkei können, wenn auch mit verminderter Intensität, weitergehen. Eigentlich jedoch können sie nun vielleicht überhaupt erst beginnen, denn bisher wurde nur ein Kapitel, Wissenschaft und Forschung, im Juni 2006 geöffnet und mangels Besitzstandsfrage auch gleich wieder vorläufig geschlossen. Seitdem traten die Verhandlungen auf der Stelle, weil unter anderen die griechisch-zyprische Regierung unter Hinweis auf die intransigente türkische Haltung in der Zollunionsfrage gegen die Öffnung weiterer Kapitel, die die finnische Präsidentschaft vorgeschlagen hatte, ein Veto einlegte. Selbst die formelle Verabschiedung verschiedener Screening-Berichte, die die Kommission dem Rat zugeleitet hat, konnte wegen des Widerstands aus Nikosia nicht erfolgen. Auch nach dem Europäischen Rat vom 14./15. Dezember 2006 sah Nikosia sich nicht in der Lage, dem Beginn der Verhandlungen über technisch vorgeklärte Kapitel zuzustimmen

¹⁹ Die technischen Vorbereitungen beziehen sich vor allem auf den Abgleich der türkischen Rechtslage in den einzelnen Kapiteln mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand, ein Vorgang, der im EU-Jargon „Screening“ genannt wird. Der Verhandlungsrahmen regelt das konkrete Vorgehen der EU in den Verhandlungen; vgl. dazu Europäische Kommission, Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October 2005 (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st2002_05_TR_framedoc_en.pdf); Zugriff 21.12.2006.

²⁰ “EU Presidency statement on efforts towards a comprehensive settlement of the Cyprus issue under UN auspices”, Press release 523/2006, 11. December, 2006 ([http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko50/en_GB/1165865798893/?u4.highlight=](http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko50/en_GB/1165865798893/?u4.highlight=;)); Zugriff: 21.12.2006. Für die griechisch-zyprische Position vgl. Barçın Yinanç, Greek Cypriots threaten veto if call to UN is maintained in final decision, Turkish Daily News, Online Edition, 1.12.2006.

und verschob diese Frage über das Ende der finnischen Präsidentschaft hinaus.

Ob sich die Lage unter der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ändert, bleibt abzuwarten. Die Regierung Papadopoulos hat nach dem Beschluss der Außenminister vom 11. Dezember schon mehrfach erklärt, dass die unnachgiebige Haltung der Türkei ein dauerhaftes Verhandlungsproblem darstelle. Zudem betont sie immer wieder, dass es ja nicht nur um das Zusatzprotokoll in Sachen Zollunion gehe, sondern auch die offizielle Anerkennung der Republik Zypern durch Ankara noch ausstehe. Man könne eigentlich nicht mit einem Staat verhandeln, der einen nicht anerkenne. Darüber hinaus müsse die Türkei ihre Blockade gegen die Mitwirkung der Republik in verschiedenen internationalen Organisationen aufgeben. Diese Äußerungen lassen zumindest den Schluss zu, dass Papadopoulos sich die Vetooption zur Durchsetzung der griechisch-zyprischen Interessen gegenüber der Türkei offen halten will, selbst wenn sie bisher für ihn nicht wirklich erfolgreich gewesen ist.²¹

Demgegenüber ist die vorübergehende Aussetzung der acht Verhandlungskapitel jenseits ihres politischen Signalcharakters eher bedeu-

tungslos. Angesichts einer von der EU veranschlagten Verhandlungsdauer von gut zehn Jahren, das heißt, einem möglichen Beitrittsdatum nicht vor 2014/2015, stellt dies kein bedeutendes Beitritts Hindernis dar, falls die Türkei über kurz oder lang beim Zusatzprotokoll einlenkt. Außerdem ist Ankara nicht daran gehindert, in diesen Kapiteln, deren Screening schon abgeschlossen ist, einseitige Vorarbeiten zur Anpassung an den Besitzstand zu unternehmen. Das würde dann später beginnende Verhandlungen vereinfachen und beschleunigen. Die Reaktionen von offiziellen türkischen Stellen zeigten denn auch, dass dieser Schritt der EU nicht wirklich als schwerwiegende Straffaktion gesehen wird: Zwar empörten sich Ministerpräsident und Außenminister pflichtgemäß und öffentlich und warfen der EU mangelnde politische Weitsicht vor, doch machten sie gleichzeitig klar, dass die Türkei ein Interesse hat, den Verhandlungsprozess fortzusetzen.²²

Der Beschluss der Außenminister hat auch das Verdienst, den tiefen Riss in der EU zwischen Beitrittsbefürwortern und Beitrittsgegnern wieder einmal zugedeckt zu haben. Damit hat er aber auch nichts an der grundsätzlichen Schwäche der Verhandlungsposition der Union geändert: Sie weiß nicht, was sie mit der Türkei will. Nach wie vor erhoffen eine Reihe von Mitgliedstaaten wie Österreich, Frankreich, Dänemark, Luxemburg oder die Niederlande, aber auch die deutschen Christdemokraten, dass am Ende des Prozesses etwas anderes als ein türkischer Beitritt steht.

²¹ Vgl. zu diesen grundsätzlichen Positionen Nikosias zum Beispiel die Erklärung von Außenminister Yiorgos Lillikas zum Vorschlag der Türkei vom 7.12.2006, (<http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/All/6DE622AEC515239EC225723D0060CA49?OpenDocument>); Zugriff: 22.12.2006 sowie die Erklärung von Ministerpräsident Papadopoulos vom 15. Dezember, in der er auch künftig eine Blockade seiner Regierung für die Öffnung neuer Kapitel für möglich erklärte; (<http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/BerlinEmbassy.nsf/All/04F8694695C96F1FC1257245004C4CFB?OpenDocument>); Zugriff: 22.12.2006.

²² Vgl. „Ankara regrets EU quailed under Greek Cypriot pressure“, Turkish Daily News, Online Edition, 14.12.2006 und “Gül: Ankara has its own roadmap to pursue reforms”, Turkish Daily News, Online Edition, 20.12.2006.

Entsprechend zurückhaltend ist ihr Engagement in den Verhandlungen. Sie können sich dabei im Einklang mit einer Mehrheit der EU-Bevölkerung sehen, die Umfragen zufolge ebenfalls gegen die türkische EU-Mitgliedschaft ist.²³ Dagegen kämpfen Mitglieder wie Großbritannien, Spanien, Italien, Schweden oder Finnland sowie der sozialdemokratische Partner in der deutschen Regierungskoalition, für die ein Beitritt der Türkei vor allem aus globalen strategischen Gründen unverzichtbar ist.

Diese EU-interne Lage müsste eigentlich zum Abbruch der Verhandlungen führen, die ja unter dem Grundsatz der Einstimmigkeit stehen. Da jedoch auch unter den Beitrittsgegnern die Meinung vorherrscht, dass die Türkei aus vorwiegend sicherheitspolitischen Gründen Europa nicht entfremdet werden sollte, nimmt keiner von ihnen das Risiko auf sich, für die Unwägbarkeiten der türkischen Reaktion auf einen Abbruch der Verhandlungen durch die EU verantwortlich zu sein. Es bleibt abzuwarten, ob ein möglicher französischer Präsident Nicolas Sarkozy, der als zurzeit amtierender Innenminister Frankreichs zu den lautstärksten und offensten Beitrittsgegnern zählt, die Linie Frankreichs ändern wird.²⁴

²³ Vgl. zum Beispiel European Commission, Special Eurobarometer 225, Attitudes towards European Union Enlargement, July 2006, S. 69-71, (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf); Zugriff: 22.12.2006.

²⁴ Zur Haltung Sarkozys vgl. „Sarkozy calls for suspension of EU entry talks with Turkey“, Financial Times online, 1.12.2006, (www.ft.com/cms/s/fda8ca4c-80df-11db-9096-0000779e2340.html); Zugriff: 1.12.2006 und Katrin Bennold/Dan Bilefsky, Sarkozy may cause global ripple“, International Herald Tribune, 11.9.2006, S. 3.

So jedenfalls mogelt sich die EU seit zwei Jahren von Verhandlungskrise zu Verhandlungskrise und sendet ständig höchst widersprüchliche Signale an die Türkei.²⁵ Dies hat zusammen mit einem deutlichen Anstieg national-chauvinistischer Stimmungen infolge der von der türkischen Bevölkerung als höchst ungerecht empfundenen amerikanischen Nah-/Mittelostpolitik²⁶ zu einem drastischen Rückgang der öffentlichen Zustimmung zum EU-Beitritt geführt. Immer größer wird auch die Zahl derjenigen, die vor dem Hintergrund der überaus positiven wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre der Auffassung sind, die Türkei sei letztlich auch nicht auf die EU angewiesen und könne ihr Schicksal aus eigener Kraft meistern. Entsprechend sinkt die Bereitschaft, auf Forderungen aus Brüssel oder anderen EU-Hauptstädten einzugehen. Besonders problematisch aus Sicht der europäischen Beitrittsbefürworter ist der wachsende Zweifel an der Aufrichtigkeit der EU-Beitrittspolitik in den Kreisen des pro-westlich orientierten großstädtischen Bürgertums und der türkischen Wirtschaft, waren diese Gruppen in der Ver-

²⁵ Vgl. dazu auch Heinz Kramer, EU-Türkei: Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen, Berlin: SWP, Mai 2005 (SWP-Studie S 11/2005), S. 7-13 und ders., Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen, Berlin: SWP, September 2005 (SWP-Aktuell 42/2005).

²⁶ Vgl. zum neuen türkischen Nationalismus Ioannis N. Grigoriadis, Upsurge amidst Political Uncertainty. Nationalism in post-2004 Turkey, Berlin: SWP, Oktober 2006 (SWP-Research Paper 11/2006); http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=3380; Zugriff 21.12.2006.

gangenheit doch ein wesentlicher innertürkischer Anker der EU-Orientierung.²⁷

Der politische Klimawandel in der Türkei beeinflusst auch das Verhalten auf Regierungsebene. Und das um so mehr, als das Parlament Anfang Mai 2007 einen neuen Staatspräsidenten wählen muss und wenige Monate später, Anfang November, die Bürger zur Wahl einer neuen Nationalversammlung aufgerufen sind. In beiden Fällen geht es für die regierende Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) darum, ihre Position als führende politische Gruppierung gegen den erbitterten Widerstand der säkular-kemalistischen und nationalistischen Kräfte im Lande zu behaupten.²⁸ Sie kann deshalb auch das Anwachsen ethnonationalistisch-religiöser Sentiments in der Bevölkerung nicht ignorieren, zumal sie kein wirkungsvolles Gegenkonzept anzubieten hat. Die Konsequenz ist eine stärkere Betonung türkischer „nationaler Interessen“, vor allem mit Blick auf die mittelöstliche Nachbarregion, und ein Herunterstufen der bislang prioritären Außenbeziehungen zur EU und zu den USA. Beides erweckt zumindest in Washington, aber auch zunehmend in der EU den Eindruck, als entferne sich die Türkei vom Westen, ohne dass bereits Klarheit darüber be-

stände, in welche Richtung sie sich dauerhaft neu orientiere.²⁹

Mit Blick auf den EU-Beitritt kommt ein weiteres hinzu: In der AKP-Führung und in Regierungskreisen setzt sich die Erkenntnis durch, dass die AKP nicht damit rechnen kann, seitens der EU über die Forderung nach echter Religionsfreiheit für die nichtmuslimischen Kirchen hinaus Unterstützung im innenpolitischen Kampf für eine liberalere Interpretation des türkischen Laizismusverständnisses zu bekommen. Deutliche Belege dafür sind die allgemeine Diskussion über den politischen Islam und die in verschiedenen EU-Staaten bezogene Grundeinstellung zur Kopftuchproblematik ebenso wie die Anerkennung des türkischen Kopftuchverbotes an Hochschulen oder die Bestätigung des Verbots der islamischen Wohlfahrtspartei – einer Vorläuferpartei der AKP – durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Ein im Sinne der eigenen parteipolitischen Interessen wichtiges Element des EU-induzierten Prozesses der Demokratiereformen bleibt mangels dieser Unterstützung weiter unrealisierbar. Und das wiederum ist nicht ohne Einfluss auf die Attraktivität der EU-Perspektive für die AKP-Politiker.

²⁷ Vgl. Sinan Ülgen, Turkish business and EU accession, London: CER, Dezember 2006 (http://www.cer.org.uk/pdf/essay_turkish_business_accession_dec06.pdf); Zugriff: 21.12.2006.

²⁸ Vgl. Gündüz Aktan, The challenge, Turkish Daily News, Online Edition, 21.12.2006; Mehmet Ali Birand, Will Erdoğan please the opposition?, Turkish Daily News, Online Edition, 20.12.2006 oder Yusuf Kanlı, Warning from Başçeli, Turkish Daily News, Online Edition, 20.12.2006.

²⁹ Vgl. Soner Çağaptay, Turkey at a Crossroads. Preserving Ankara's Western Orientation, Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, October 2005 (Policy Focus, 48), (<http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/ÇağaptayBookWeb.pdf>); Zugriff: 22.12.2006 und ders., Is There a Clash of Civilizations? Islam, Democracy, and U.S.-Middle East Policy, Washington: The Washington Institute for Near East Policy, September 2006, (<http://www.washingtoninstitute.org/templateC07.php?CID=304>); Zugriff: 22.12.2006.

Die „Sackgasse Zypern“ bleibt

Umso schwerer wiegt es für den Fortgang der Verhandlungen, dass der Beschluss vom 11. Dezember 2006 nichts an der grundlegenden Blockadefunktion der Zypernfrage für die Beitrittsverhandlungen geändert hat. Die Umstände, die zum Ausklammern der Zypernerklärung aus dem Ministerratsbeschluss geführt haben, und die Ungewissheit, die nach wie vor alle Bemühungen zur Verabschiedung der Verordnung über den Direkthandel begleiten, schließen es aus, dass eine neue Dynamik in die Bemühungen um eine Regelung des Zypernproblems kommt.

Dies umso weniger, als keiner der beteiligten Akteure erkennen lässt, dass ihm zurzeit viel an derartigen Bemühungen liegt. Den türkischen Zypern und Ankara geht es immer noch zunächst darum, den positiven Effekt der Abstimmung über den Annanplan dafür zu nutzen, den internationalen Status der TRNZ aufzuwerten. Die griechisch-zyprische Regierung hingegen ist bis jetzt nicht erkennbar von ihrer Strategie abgerückt, über den Hebel ihrer EU-Mitgliedschaft eine „Europäisierung“ der Zypernfrage zu erreichen. Sie verfolgt damit das Ziel, durch die möglichst uneingeschränkte Umsetzung der vier Grundfreiheiten der EU eine Situation auf der Insel zu schaffen, die ungeachtet der formalen Regelungen einer bizonalen und bikommunalen Föderation im Fall einer Gesamtregelung die Dominanz der griechischen Mehrheit garantiert.

Hieran kann die EU wenig ändern, weil sie seit dem Beitritt Zyperns und der damit einhergehenden Anerkennung des Alleinvertretungsanspruchs der Republik Zypern für die gesamte Insel zur Partei im Zypern-

streit geworden ist. Das Problem muss daher in einem VN-bestimmten Kontext gelöst werden, da auch nicht zu erwarten steht, dass die Kontrahenten auf Zypern aus eigener Kraft zu einer Lösung fähig sind. Doch selbst im Rahmen einer von der EU unterstützten VN-basierten Regelung würde die Türkei aus innenpolitischen Gründen dazu tendieren, diese Regelung möglichst eng mit dem eigenen Beitritt zu verknüpfen. Zwar weiß auch in Ankara jeder politisch rational denkende Akteur, dass der EU-Beitritt ohne eine formelle Anerkennung des Mitgliedstaates Zypern nicht zu verwirklichen sein wird. Andererseits kann es sich keine Regierung in Ankara erlauben, Zypern „zu opfern“, ohne dafür den Beitritt als Preis zu erhalten.

Solange aber die Frage des türkischen Beitritts zwischen den EU-Mitgliedstaaten in dem Maße umstritten ist wie heute, wäre es illusorisch, von Ankara in der Zypernfrage größere Flexibilität zu erwarten. Ebenso wenig kann erwartet werden, dass die griechisch-zyprische Regierung davon ablässt, die Beitrittsverhandlungen permanent als Hebel zu benutzen, um türkische Zugeständnisse in der Zypernfrage zu erwirken. Die Wahrscheinlichkeit ist also gegeben, dass die Verhandlungen mit der Türkei über kurz oder lang in der Zypern-Sackgasse enden werden. Abzuwarten bleibt, wann sich die eine oder die andere oder gar beide Seiten zu dieser Erkenntnis durchringen und die Verhandlungen so lange aussetzen, bis das Zypernproblem geregelt ist.

Ohne eine solche Regelung würden zypernbedingte Krisen den Beitrittsprozess dauerhaft begleiten. Es wäre dann auch nicht damit zu rechnen, dass sich das politische Klima

zwischen der Türkei und der EU grundlegend verbessert. Dies wiederum würde das Haupthindernis für einen türkischen Beitritt verstärken, das unabhängig von der Zypernfrage zu überwinden ist: die große Abneigung in der Mehrheit der EU-Bevölkerung und bei weiten Teilen der politischen Eliten, die Türkei überhaupt als europäischen Staat und damit als „beitrittswürdig“ zu akzeptieren. Hätten diese identitätspolitischen Vorbehalte gegen einen türkischen Beitritt auf Dauer Bestand, würde dies letztlich einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen massiv in Frage stellen.

Diese Erkenntnis macht allerdings auch deutlich, dass die Zypernfrage und der Streit um die Behandlung des Zusatzprotokolls durch Ankara für viele in der EU als Vorwand dienen, ihre grundsätzlich beitriffsfeindliche Haltung mit „Sachgründen“ zu verfolgen. Ein echtes Interesse an der Lösung des Beitrittsproblems „Zypern“ ist eigentlich nicht gegeben. Entsprechend gering ist dann auch das Engagement für eine umfassende Regelung des Zypernproblems.