

Zypern: UN, EU und Status quo

Über die vergeblichen Bemühungen von fünf Generalsekretären
und das Unding einer quasi-permanenten Friedenstruppe

MARTIN PABST

»Das Problem Zyperns ist, daß die türkischen Zyperer nicht vergessen können, was zwischen 1960 und 1974 geschah, und die griechischen Zyperer sich daran nicht mehr erinnern wollen.«

Ungenannter westlicher Diplomat

Die Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP¹) hat sich zum mittlerweile längsten Friedenssicherungseinsatz der Weltorganisation entwickelt². Als im März 1964 nach schweren Zusammenstößen zwischen Zyperngriechen und Zyperntürken³ ihre Entsendung vom Sicherheitsrat beschlossen wurde⁴, erwartete man eine Einsatzdauer von drei Monaten; inzwischen sind die Blauhelmsoldaten mehr als dreieinhalb Jahrzehnte auf der Insel stationiert. Ein Ende ist noch immer nicht absehbar; routinemäßig verlängert der Sicherheitsrat das Mandat um jeweils ein halbes Jahr. Zuletzt geschah dies am 15. Juni 2001⁵. Immer wieder bezeichnete der Rat die faktische Teilung der Insel und die militärische Konfrontation als »inakzeptabel«, doch ist der Status quo bis heute unverändert.

GRAB DER DIPLOMATIE

1964 umfaßte das Mandat der UNFICYP die Verhinderung neuerlicher bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen zyperngriechischen und zyperntürkischen Verbänden, die »Erhaltung und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung« sowie Hilfe bei der Rückkehr zur Normalität. Als im Juli 1974 türkische Truppen im Norden der Insel landeten, schob sich die UNFICYP stellenweise zwischen die Kriegsgegner, um eine Eskalation zu verhindern und den baldigen Abschluß eines Waffenstillstands zu beschleunigen. Ihre Stellungen erklärte sie zur Schutzzone der Vereinten Nationen (United Nations Protected Area, UNPA), die notfalls mit Gewalt verteidigt werde. Mit der Ausweitung der UN-Schutzzone um strategisch wichtige Positionen, wie den Internationalen Flughafen von Nikosia/Lefkosa, erschwerte die UNFICYP den kriegführenden Parteien die Intensivierung der militärischen Anstrengungen. Nach dem Abschluß des Waffenstillstands vom 16. August 1974 kehrte die UNFICYP zu klassischem »peace-keeping« zurück, was auf Zypern de facto allerdings eher mit Waffenstillstandssicherung als mit Friedenserhaltung zu übersetzen ist⁶.

Entsprechend ihrem erweiterten Mandat überwacht die UNFICYP nun einen militärischen Waffenstillstand zwischen zwei Armeen: der zyperngriechischen Nationalgarde auf der einen sowie der Türkischen Armee und den mit ihr verbündeten Streitkräften der Zyperntürken auf der anderen Seite. Die Schutzzone – 1974 ein Novum in der Geschichte friedenserhaltender Operationen – wurde zu einer 217 km langen Pufferzone erweitert, die ein Fünffzigstel des zyprischen Territoriums umfaßt. Die Demarkationslinien entsprechen dem Frontverlauf zum Zeitpunkt des Waffenstillstands.

Im Mai 2001 umfaßte die UNFICYP 1216 Soldaten, 35 Polizisten und 183 Zivilbedienstete. Den Großteil des militärischen Kontingents stellten Argentinien (410), Großbritannien (305), Österreich (245) sowie Ungarn (114)⁷. Obwohl der Einsatz als vergleichsweise ruhig gilt, ist der Friedensdienst auf Zypern nicht ungefährlich: 15 Angehörige der UNFICYP verloren zwischen März 1964 und Juni

2001 bei tätlichen Angriffen ihr Leben, 155 weitere starben infolge von Unfällen oder Krankheiten.

Nicht nur bei der Wahrung des Status quo haben sich die Vereinten Nationen auf Zypern engagiert. Unterstützt von ihren Sonderbeauftragten, haben sich seit U Thant alle Generalsekretäre der Vereinten Nationen mit großem persönlichen Einsatz darum bemüht, eine friedliche Lösung voranzubringen⁸. Doch gilt Zypern als »Grab der Diplomatie«. Generationen von Vermittlern haben sich an der Komplexität der Probleme und der Intransigenz der Konfliktparteien die Zähne ausgebissen. Einer der UN-Generalsekretäre war vor seinem Amtsantritt selbst Sonderbeauftragter für Zypern: Javier Pérez de Cuéllar.

Besucht man die Pufferzone, so ist der mangelnde Fortschritt augenfällig: seit Juli 1974 verrotten dort verlassene Häuser, Straßen, Kraftwagen und Düsenjets. Stellungen und Befestigungen liegen einander in Sichtweite gegenüber und zementieren den Status quo. Zyperngriechen und Zyperntürken wurden stärker voneinander isoliert, als es die Deutschen in Ost und West während des Kalten Krieges jemals waren.

DIE WURZELN DER AUSEINANDERSETZUNGEN

Zypern ist Schauplatz eines Nationalitätenkonflikts. Beide auf der Insel ansässigen Volksgruppen sehen sich zwar als Zyperer, identifizieren sich aber in erster Linie mit ihrem jeweiligen Mutterland. Es ist daher eher angebracht, von Zyperngriechen beziehungsweise Zyperntürken als von griechischen oder türkischen Zypern zu sprechen. Mit dem unterschiedlichen nationalen Bekenntnis sind unterschiedliche politische Ziele verbunden.

Gestützt auf ihre rund dreitausendjährige Anwesenheit und ihre zahlenmäßige Überlegenheit, verfechten die Zyperngriechen das Konzept eines hellenischen Zypern. Lange Zeit wurde der volle staatsrechtliche Anschluß der Insel an Griechenland angestrebt, was als »enosis« (Vereinigung) bezeichnet wird. In den Zyperntürken sehen sie eher eine geduldete Minderheit als eine gleichberechtigte Volksgruppe.

Mit Bezug auf die lange osmanische Herrschaft über Zypern (1571-1878), die bikommunale Verwaltungspraxis in der britischen Kolonialzeit (1878-1960) und die regionale Vormachtstellung ihres Mutterlandes verwerfen die seit dem 16. Jahrhundert eingewanderten Zyperntürken einen Minderheitenstatus und fordern die Anerkennung als gleichberechtigte Nationalität. Sie beanspruchen weitgehende Selbstverwaltung sowie ein überproportionales Mitspracherecht in gemeinsamen Angelegenheiten. Als radikale Option stand bei ihnen immer wieder die dauerhafte territoriale Teilung der Insel (taksim) und der Anschluß des zyperntürkischen Teiles an die Türkei zur Diskussion⁹.

Eine Lösung des Konflikts wird durch die Tatsache erschwert, daß er nicht nur eine lokale, sondern auch eine regionale und eine internationale Dimension aufweist. Dabei ist die regionale Dimension entscheidend. Denn der Konflikt zwischen den beiden Volksgruppen auf Zypern ist untrennbar mit dem griechisch-türkischen Regionalkonflikt im östlichen Mittelmeer verwoben.

Auf der Insel dominieren traditionell die zahlenmäßig stärkeren Zyperngriechen, doch können die Zyperntürken auf die stärkste Regio-

nalmacht Türkei bauen. Wiederholt wurde das Zypernproblem von der griechischen respektive türkischen Außen- oder auch Innenpolitik instrumentalisiert. Die beiden Volksgruppen spielen oft nur eine Statistenrolle, was sich bereits bei den Verhandlungen zwischen Großbritannien, Griechenland und der Türkei über die Unabhängigkeit Zyperns (1959) gezeigt hatte.

Zur regionalen Konfliktebene tritt eine internationale hinzu. Der »unsinkbare Flugzeugträger« Zypern befindet sich in einer strategischen Schlüsselstellung im östlichen Mittelmeer, nur 80 km von der türkischen Südküste, 120 km vom Nahen Osten (Syrien) und 400 km von Nordafrika (Ägypten) entfernt. Bis heute kontrolliert die frühere Kolonialmacht Großbritannien 3 vH des Territoriums, die ihr im Unabhängigkeitsvertrag als souveräne Militärbasen zugesprochen wurden¹⁰. Obwohl Zypern nicht zum Bündnisgebiet der NATO zählt, profitiert diese von den britischen Aufklärungsstationen, die weit in den Nahen und Mittleren Osten sowie in die GUS-Staaten reichen. Während des Kalten Krieges war die Sowjetunion bestrebt gewesen, die westliche Militärpräsenz auf Zypern zu beenden und dort selbst Fuß zu fassen. Auch nach dem Ende der Blockkonfrontation rivalisieren der Westen und Rußland um Einfluß.

Die internationale Konfliktebene trägt zur Komplexität des Problems bei, ist aber nicht von entscheidender Bedeutung. Wie der Nahostkonflikt konnte daher auch die Zypernfrage nach dem Ende des Kalten Krieges nicht einfach ad acta gelegt werden. Die gemeinsame Mitgliedschaft der Türkei und Griechenlands in der NATO führte bislang keine Konfliktlösung herbei – im Gegenteil gefährdet die Zypernkontroverse die Schlagkraft der NATO im östlichen Mittelmeer.

WEGMARKEN DES KONFLIKTS

Die Entwicklung des Zypernproblems wird von vier Umbruchjahren markiert: 1955, 1960, 1963 und 1974.

1955: Die zyperngriechische »Nationale Organisation des zyprischen Kampfes« (EOKA) greift zu Terroranschlägen gegen die britische Kolonialmacht und die zyperntürkische Volksgruppe, um die Unabhängigkeit der Insel und den Anschluß an Griechenland zu erzwingen.

1960: Zypern wird unabhängig. Die von Großbritannien, Griechenland und der Türkei – die zu Garantiemächten werden – ausgehandelte Verfassung der Republik Zypern begründet eine Konsensdemokratie mit weitgehender Selbstverwaltung der Volksgruppen, einer proportionalen Zusammensetzung der zentralen Institutionen und umfangreichen Vetorechten für die zyperntürkische Volksgruppe. Der Anschluß ganz Zyperns oder eines Teiles an einen anderen Staat wird untersagt.

1963: Präsident Makarios – gemäß Verfassung fällt das Präsidentenamt den Zyperngriechen zu –, stellt der zyperntürkischen Seite ein Ultimatum, um wesentliche Bestandteile der Verfassung zugunsten der Zyperngriechen zu ändern. Gleichzeitig beginnen Angriffe irregulärer zyperngriechischer Milizen auf die zyperntürkische Volksgruppe, die in rund 150 Enklaven flüchtet. Seither sind die Zyperntürken von den zentralen Institutionen der Republik de facto ausgeschlossen.

1974: Mit Unterstützung der griechischen Militärjunta erfolgt ein Staatsstreich auf Zypern mit dem Ziel des Anschlusses an Griechenland (15. Juli). Die Garantiemacht Türkei reagiert mit einer militärischen Intervention (20. Juli), die zunächst einen Brückenkopf im Norden etabliert, schließlich aber flächendeckend nach Süden vorrückt und die Insel in zwei Hälften teilt (14.-16. August). Von beiden Kriegsparteien werden zahlreiche Gewalttaten an Zivilisten begangen. Die durch Staatsstreich und Invasion ausgelösten »ethnischen Säuberungen« münden in einen Bevölkerungsaustausch unter Aufsicht der UN. Bis 1976 fliehen rund 180 000 Zyperngriechen vom Norden in den Süden, rund 45 000 Zyperntürken vom Süden in den Norden.

Ergebnis der Umbrüche war, daß innerhalb von zwei Jahrzehnten die Bevölkerung entmischt und die Insel territorial geteilt wurde. Hatte es nach dem Zweiten Weltkrieg noch 166 gemischte Orte gegeben, so nahm ihre Zahl seit den ersten Vertreibungen im Jahre 1957 kontinuierlich ab und tendiert seit 1976 gegen Null. Die territoriale Teilung

der Insel begann 1964 mit der Flucht der Zyperntürken in Enklaven und wurde 1974 im Gefolge der türkischen Invasion entlang einer mitten durch die Hauptstadt Nikosia/Lefkosa verlaufenden Demarkationslinie abgeschlossen.

Zutreffend weisen die Zyperntürken darauf hin, daß die türkische Invasion eine berechtigte Reaktion der Garantiemacht auf den Verfassungsbruch der zyperngriechischen Seite darstellte. Die im Anschluß durchgeführte Besetzung von mehr als einem Drittel der Inselfläche, die dauerhafte Stationierung von 30 000 bis 35 000 türkischen Soldaten im Nordteil der Insel und die Ausrufung einer »Türkischen Republik Nordzypern« (Turkish Republic of Northern Cyprus, TRNC) am 15. November 1983 wurden allerdings in zahlreichen Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung der Vereinten Nationen verurteilt. Zudem wurde die Türkei am 10. Mai 2001 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention im Zusammenhang mit der Intervention verurteilt.

DIE LEISTUNG DER UNFICYP

Die Tätigkeit der von den Vereinten Nationen entsandten Friedenstruppe wurde immer wieder durch Restriktionen von seiten der einen oder anderen Konfliktpartei behindert. Auch mußten immer wieder Verletzungen der entmilitarisierten Pufferzone hingenommen werden, die sowohl von Sicherheitskräften wie auch von Zivilisten ausgingen. Eine adäquate Reaktion ist schwierig, und über sie wird in der Regel situationsbedingt entschieden. Die Bandbreite der Reaktionen reicht von der bewaffneten Verteidigung der UN-Schutzzone bis zum rein verbalen Protest. Nicht selten zog sich die UNFICYP bei solchen Zwischenfällen den Tadel beider Konfliktparteien zu, was letztlich ihr Bemühen um Unparteilichkeit bestätigt.

Mit der Ausrufung einer UN-Schutzzone und der Bereitschaft, diese notfalls mit Gewalt zu verteidigen, hat die UNFICYP während der kriegerischen Auseinandersetzungen von 1974 an Glaubwürdigkeit gewonnen und den Abschluß eines Waffenstillstands beschleunigt. Danach hat sie den Status quo an der Demarkationslinie so energisch wie möglich zu wahren gesucht. Immerhin hat der Waffenstillstand nun schon 27 Jahre Bestand.

Zum Mandat der UNFICYP zählt darüber hinaus die humanitäre Betreuung der verbliebenen Minderheiten. Im Mai 2001 lebten in der TRNC noch 428 Zyperngriechen und 167 arabische Maroniten, auf dem von der Republik Zypern kontrollierten Territorium rund 300 Zyperntürken. Außerdem war die UNFICYP stets bemüht, eine Rückkehr zur Normalität mit kleinen Schritten voranzutreiben. So wurde in langwierigen Verhandlungen mit den Konfliktparteien erreicht, daß innerhalb der Pufferzone landwirtschaftliche Flächen genutzt und Infrastruktureinrichtungen zum Nutzen beider Seiten repariert wurden.

Außerdem hat die UNFICYP zahlreiche Begegnungsveranstaltungen zwischen Zyperngriechen und Zyperntürken ermöglicht, die meist innerhalb der Pufferzone, mitunter aber auch im Süd- oder Nordteil der Insel stattfanden. Jüngster Höhepunkt war ein vor einigen Monaten von den Jugendorganisationen der politischer Parteien organisiertes Jugendtreffen mit 3000 Teilnehmern im früheren »Ledra Palace Hotel«, das in der UN-Zone von Nikosia/Lefkosa gelegen ist. Solche Veranstaltungen zählen zu den seltenen Begegnungsmöglichkeiten für Zyperngriechen und Zyperntürken. Denn von ganz wenigen Ausnahmen wie Wallfahrten abgesehen, dürfen Zyperer die Waffenstillstandslinie bis heute nicht überschreiten. Nicht einmal auf die Wiederaufnahme des grenzüberschreitenden Telefonverkehrs konnten sich Zyperngriechen und Zyperntürken bis heute verständigen.

Immer wieder haben die Generalsekretäre der Vereinten Nationen

die Konfliktparteien aufgefordert, ihre Verteidigungsausgaben zu verringern, die Zahl ausländischer Soldaten zu reduzieren, spannungsmindernde Maßnahmen entlang der Demarkationslinie durchzuführen und ein Klima der Versöhnung und des echten wechselseitigen Vertrauens zu schaffen. Doch mußte Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1996 resignierend feststellen, daß diese Bemühungen kaum Erfolge gebracht hätten und im Gegenteil eine massive Aufrüstung beider Konfliktparteien zu beklagen sei¹¹.

VERMITTLUNGSBEMÜHUNGEN DER GENERALESEKRETÄRE

Auf Wunsch des Sicherheitsrats haben seit den sechziger Jahren alle UN-Generalsekretäre mit großem Engagement ihre Guten Dienste zur Verfügung gestellt. Bereits 1977 beziehungsweise 1979 verständigten sich die Führer der Zyperngriechen und Zyperntürken unter der Ägide der Vereinten Nationen im Grundsatz auf

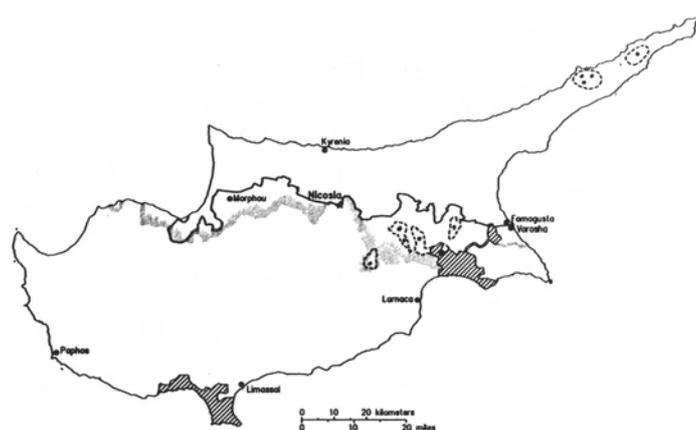
- die Errichtung einer beide Volksgruppen einschließenden, aus zwei Teilen bestehenden Föderation (womit der faktischen Territorialisierung des Konflikts Rechnung getragen wurde),
- die schrittweise Entmilitarisierung der Insel sowie
- die Aufnahme von Verhandlungen zur Wiederherstellung der Bewegungsfreiheit und freien Wohnsitzwahl sowie zur Rückerstattung oder Entschädigung von Eigentum.

Diese Prinzipien wurden durch zahlreiche Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung gestützt. Mitte der achtziger Jahre näherten sich beide Parteien weiter an, doch konnte noch kein Rahmenabkommen zuwege gebracht werden.

Der umfangreichste Lösungsvorschlag wurde 1992 von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ausgearbeitet. Sein »Ideenkatalog« (Set of ideas on an overall framework agreement on Cyprus)¹² wurde in zwei Resolutionen des Sicherheitsrats als »Grundlage zur Erzielung einer Rahmen-Gesamtvereinbarung«¹³ angenommen und beinhaltete folgende Kernpunkte:

- Zypern als Staat mit unteilbarer Souveränität und einheitlicher Staatsbürgerschaft;
- Errichtung einer bikommunalen, bizonalen Föderation;
- Abrüstung der zyperngriechischen und zyperntürkischen Streitkräfte sowie Abzug aller ausländischen Truppen unter Aufsicht der UN-FICYP (mit Ausnahme der im Vertrag von 1960 zugestandenen kleinen griechischen und türkischen Kontingente);
- gleichberechtigter politischer Status beider Volksgruppen, jedoch ungleiche proportionale Repräsentation in den bundesstaatlichen Institutionen;
- Rückgabe von 12 vH des Inselterritoriums von der zyperntürkischen an die zyperngriechische Seite;
- die dadurch ermöglichte Wiedergewinnung von Heimat und Eigentum für rund 78 000 von rund 180 000 zyperngriechischen Flüchtlingen (bezogen auf die Jahre 1974/75);
- Entschädigung der in dem zurückzugebenden Territorium lebenden Zyperntürken mit anderem Hauseigentum, entweder in diesem Gebiet oder auf dem Territorium des zyperntürkischen Gliedstaats;
- materielle Entschädigung der restlichen Flüchtlinge im Fall einer nicht möglichen Eigentumsrestituierung;
- Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit auf der ganzen Insel;
- Errichtung eines mit internationalen Mitteln unterstützten Ausgleichsfonds zur wirtschaftlichen Angleichung des zyperntürkischen an den zyperngriechischen Gliedstaat;
- getrennte Volksabstimmungen beider Volksgruppen über einen Beitritt Zyperns zur Europäischen Union (EU).

Beide Volksgruppen sollten in getrennten Abstimmungen über die Annahme dieser Vorschläge der UN befinden. Mit dem Dokument wurden große Hoffnungen verknüpft, denn die zyperngriechische Seite hatte im Grundsatz alle seine 100 Punkte, die zyperntürkische immerhin 91 akzeptiert. Letztere meldete verschiedene Vorbehalte



Dem »Ideenkatalog« des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali, den dieser 1992 dem Sicherheitsrat unterbreitet hatte (UN Doc. S/24472), war eine Landkarte beigegeben. Ein umfangreicher Gebietsausgleich sollte Bestandteil einer tragfähigen Gesamtlösung sein. Die vorgeschlagene neue Grenze zwischen dem zyperngriechischen und dem zyperntürkischen Gebiet ist auf der Karte durch die schwarze Linie markiert, die zwischen Famagusta und Varosha beginnt und in westlicher Richtung verläuft. Innerhalb beider Bundesstaaten befinden sich durch unterbrochene Linien gekennzeichnete Zonen mit einer Bevölkerungskonzentration der jeweils anderen Seite. Die seit den siebziger Jahren bestehende UN-Pufferzone erscheint grau. Schraffiert dargestellt sind die souveränen britischen Militärbasen.

an, da sie einen Bundesstaat mit schwacher Zentralregierung und starken, teilsouveränen Gliedstaaten anstrebte – also eher eine Konföderation als eine Föderation. Außerdem forderten die Zyperntürken eine paritätische Vertretung im Ministerrat. In puncto Flüchtlingsrückkehr, Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit vertraten sie eine sehr restriktive Linie. Schließlich zögerte die (zypern-)türkische Seite, die militärische Trumpfkarte aus der Hand zu geben, und forderte als Vorbedingung für einen Truppenabzug wirksame alternative Regelungen zum Schutz der Volksgruppe.

Ergänzend zu seinem »Ideenkatalog« legte Generalsekretär Boutros-Ghali den beiden Volksgruppen ein Paket »Vertrauensbildender Maßnahmen« vor¹⁴, um eine schrittweise Annäherung zu erleichtern. Interkommunale Begegnungen auf unterschiedlichen Ebenen (Kultur, Bildungswesen, Sport, Journalismus, Wirtschaft, Gesundheit, Umwelt) sollten erheblich ausgeweitet werden. Außerdem sollten der Internationale Flughafen von Nikosia/Lefkosa und die Ferienstadt Varosha unter Aufsicht der Vereinten Nationen wiedereröffnet werden. Beide Orte sind seit 1974 verlassen und unzugänglich.

Zyperngriechen, Zyperntürken und Touristen sollten den wiedereröffneten Flughafen gemeinsam nutzen. Dadurch wäre Besuchern erstmals die Freizügigkeit in beiden Inselhälften eingeräumt worden (Touristen können gemäß dem Status quo lediglich vom Süden aus via Nikosia/Lefkosa für einen Tagesausflug in die TRNC fahren; die umgekehrte Einreise wird von der Republik Zypern nicht gestattet, da sie die TRNC als illegal betrachtet). In Varosha sollten die touristischen Einrichtungen wiedereröffnet und wirtschaftliche Aktivitäten von Zyperngriechen und Zyperntürken ermöglicht werden.

Die Vertrauensbildenden Maßnahmen waren vor allem für die Zyperntürken attraktiv, da sie deren diplomatische und wirtschaftliche Isolierung aufgehoben hätten. Künftig sollten zyperntürkische Pässe international anerkannt und ein freier Warenverkehr mit dem Nordteil der Insel ermöglicht werden. Dadurch wäre das Bruttoinlandsprodukt im Norden um schätzungsweise ein Fünftel gewachsen. Doch war es gerade die zyperntürkische Seite, die sich schließlich nicht zu einer Annahme der Vertrauensbildenden Maßnahmen durchringen konnte.

In seinem pessimistischen Bericht an den Sicherheitsrat vom 30. Mai 1994 beklagte Boutros-Ghali den »Mangel an politischen Willen« bei der zyperntürkischen Seite selbst im Falle kleiner Veränderungen¹⁵. Er hinterfragte die Zukunft der UNFICYP in ihrer bisherigen Form und stellte fünf unterschiedliche Optionen zur Diskussion, darunter einen Abbruch der Mission beziehungsweise Zwangsmaßnahmen gegen unkooperative Konfliktparteien. Doch wurde das Mandat weder beendet noch verändert.

In der Folgezeit verschlechterte sich das Verhältnis zwischen den Konfliktparteien und erreichte 1997/98 erneut einen Tiefpunkt. Je intensiver die (de facto auf den Süden beschränkte) Republik Zypern den Beitritt zur EU verfolgte und dabei ein Alleinvertretungsrecht für die gesamte Insel beanspruchte, desto intransigent wurde die Haltung der Zyperntürken und ihres türkischen Mentors. Schließlich erteilten Präsident Rauf Denktasch und der Ministerrat der TRNC am 26. Dezember 1997 sowohl einer bundesstaatlichen Lösung als auch einer Fortsetzung der bilateralen Volksgruppengespräche eine grundsätzliche Absage. Als Vorbedingung für weitere Verhandlungen werden nun die vorherige Anerkennung der TRNC und separate Abstimmungen in beiden Staaten über einen Beitritt zur EU gefordert. Die TRNC ist allenfalls zur Bildung einer Konföderation aus zwei souveränen Gliedstaaten bereit, wie am 31. August 1998 von Präsident Denktasch vorgeschlagen. Damit ist die grundsätzliche Einigung über die Errichtung eines bikommunalen, bizonalen Bundesstaates obsolet geworden.

GRÜNDE FÜR DIE VERHÄRTUNG DER POSITIONEN

Ein Blick auf die Chronologie verdeutlicht, daß zwischen der Verschärfung der Spannungen und den Beitrittsverhandlungen der Republik Zypern mit der EU ein enger Zusammenhang besteht. Auf die Entscheidung des EU-Ministerrats vom 4. Oktober 1993, die Kommission mit der Aufnahme vorbereitender Gespräche mit der Republik Zypern zu beauftragen, folgte im April 1994 die endgültige Nichtannahme der Vertrauensbildenden Maßnahmen durch die zyperntürkische Seite. Als der Rat für Allgemeine Angelegenheiten der EU im März 1995 einen strukturierten Dialog mit der Republik Zypern einleitete und einen Zeitpunkt für den Beginn von Beitrittsverhandlungen nannte, kamen die direkten Gespräche zwischen beiden Volksgruppen zum Erliegen und konnten nur 1997 für wenige Monate wiederbelebt werden. Im Dezember des Vorjahres hatte UN-Generalsekretär Boutros-Ghali »ein seit 1974 ungekanntes Ausmaß der Gewalt« an der Waffenstillstandslinie beklagt¹⁶. Auf die Luxemburger Entscheidung des Europäischen Rates vom Dezember 1997, Beitrittsverhandlungen mit der Republik Zypern einzuleiten, folgte schließlich die umgehende Absage der zyperntürkischen Seite an eine bundesstaatliche Lösung und der endgültige Abbruch direkter Gespräche zwischen den Konfliktparteien. Damit hatten sie sich weiter voneinander entfernt, als es jemals seit Ausbruch des Konflikts der Fall war.

Mit dem Beitritt zur EU verfolgt die Republik Zypern die Strategie, die politische und wirtschaftliche Isolation der TRNC zu verstärken und diese dadurch zum Einlenken zu drängen. Sie kann sich dabei auf ihren Mentor Griechenland stützen, der die Osterweiterung der EU zu blockieren droht, sollte die Republik Zypern nicht mit Alleinvertretungsrecht für die gesamte Insel aufgenommen werden. Auf Druck Griechenlands wurde auf dem EU-Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 schließlich beschlossen, daß die Republik Zypern auch ohne vorherige Konfliktlösung beitreten könne, wengleich eine solche Lösung zuvor anzustreben sei. Da die Türkei kein Mitglied der EU ist, kann die zyperntürkische Position vor diesem Forum nicht adäquat vertreten werden¹⁷.

Entgegen allen Empfehlungen der Vereinten Nationen suchte die Republik Zypern darüber hinaus ein militärisches Drohpotential aufzubauen, das in der Bestellung modernster russischer Boden-Luft-Raketen des Typs »S-300« gipfelte. Zeitgleich zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU sollten diese Raketen im Laufe des Jahres 1998 stationiert werden. Von Zypern aus hätten sie auch das türkische Festland bedroht. Doch scheiterte diese Doppelstrategie aus Zuckerbrot und Peitsche an der Entschlossenheit der Gegenseite. Die Führung der TRNC ließ sich nicht durch die Aussicht auf wirtschaftliche Besserstellung von zentralen politischen Forderungen abbringen. Außerdem verpuffte die Wirkung des militärischen Drohpotentials angesichts der Entschlossenheit der Türkei, der stärksten Militärmacht der Region.

Auf dem Höhepunkt der Spannungen 1997/98 drohte erneut ein Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen. Im Luftraum über der Insel kam es wiederholt zu gefährlichen Scheingefechten zwischen griechischen und türkischen Kampfflugzeugen, und an der emotionsbeladenen Waffenstillstandslinie mehrten sich die Zwischenfälle. Die Türkei drohte wiederholt, eine Aufstellung der Raketen notfalls mit militärischen Mitteln zu verhindern. Auf internationalem Druck hin nahm die Republik Zypern schließlich im Dezember 1998 von der Stationierung der Raketen Abstand. Ersatzweise wurden sie von Griechenland übernommen und auf der 553 km entfernten Insel Kreta aufgestellt.

Beide Seiten sind heute so hoch gerüstet wie nie zuvor. Die Anstrengungen des Südens wurde mit einem entsprechenden Aufrüstungsprogramm im Norden beantwortet. So reagierte der Norden auf die Einrichtung einer Luftwaffenbasis auf Paphos (Südzypern) mit dem Bau eines Luftwaffenstützpunktes in Geçitkale. Beide Seiten schlossen umfassende Verteidigungsabkommen mit ihren jeweiligen Mutterländern.

Diplomatisch anerkannt wurde die TRNC nur von der Türkei. Seit Dezember 1997 beansprucht sie nicht nur die volle Anerkennung als souveräner Staat, sondern droht sogar mit einem Anschluß an die Türkei, falls die Republik Zypern als Vertreterin Gesamtzyperns und ohne separate Befragung der Zyperntürken in die EU aufgenommen würde. Als Vorstufe eines Anschlusses wurde am 6. August 1997 ein Assoziierungsabkommen zwischen der Türkei und der TRNC unterzeichnet, das eine »partielle Integration der beiden Staaten« in bestimmten Bereichen beinhaltet¹⁸.

An der Verschärfung des Konflikts trägt die EU zweifellos eine Mitschuld. Sie hat es versäumt, die zyperntürkische Seite gleichberechtigt an den Verhandlungen zu beteiligen, was auch ohne formelle Anerkennung der TRNC möglich gewesen wäre¹⁹. Die zyperntürkische Seite argumentiert, daß sie gemäß der Unabhängigkeitsverfassung von 1960 beim Beitritt zu einer internationalen Organisation, der nicht sowohl Griechenland als auch die Türkei angehören, über ein Vetorecht verfüge. Sie fordert daher eine eigene Verhandlungsdelegation sowie eine gesonderte Volksabstimmung über einen EU-Beitritt, wie auch im »Ideenkatalog« des UN-Generalsekretärs von 1992 empfohlen.

Die EU begründete ihr Vorgehen mit der vagen Hoffnung, daß die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Vorteile eines EU-Beitritts beiden Volksgruppen zugute kommen würden und dadurch eine Konfliktlösung beschleunigt werde. Auch Boutros-Ghali hatte im Juni 1996 diese voreilige Einschätzung geteilt; die »Entscheidung der Europäischen Union, 1997 oder 1998 Beitrittsverhandlungen mit Zypern aufzunehmen« sei »eine wichtige neue Entwicklung, die eine Gesamtlösung erleichtern dürfte«²⁰. Doch haben die Beitrittsverhandlungen die Konfliktparteien einander stärker entfremdet als je zuvor. Nur ein einvernehmlicher Beitritt zur EU kann konfliktvermindernd wirken – nicht jedoch ein einseitiger Schritt ohne vorheriges Abkommen zwischen Zyperngriechen und Zyperntürken.

AUSSICHTEN FÜR EINE STREITBEILEGUNG

Im Jahre 2000 schien ein Durchbruch möglich: Im Dezember 1998 war die Raketenstationierung abgesagt worden, und im Dezember 1999 hatte die Türkei auf dem EU-Gipfel von Helsinki endlich den erhofften Status als EU-Beitrittskandidat erhalten – noch im gleichen Monat begannen indirekte Gespräche der Konfliktparteien unter dem Vorsitz von UN-Generalsekretär Kofi Annan in New York. An diesen Entwicklungen hatten die Vereinigten Staaten beträchtlichen Anteil. Vor Ort vertreten durch ihren Sonderbeauftragten für Zypern, Al Moses, übten sie Druck auf alle Beteiligten aus, insbesondere auch auf die Mutterländer Griechenland und Türkei. Das Tauwetter im griechisch-türkischen Verhältnis kam den Lösungsbemühungen entgegen. Doch weder im Nahen Osten noch auf Zypern konnte der scheidende US-Präsident Bill Clinton einen diplomatischen Erfolg an seine Fahnen heften. Im November 2000 zog sich die zyperntürkische Seite von den Gesprächen zurück, da ihr ein gleichberechtigter Status verweigert werde.

Nun läuft die Zeit davon, denn bereits zum Jahresende 2002 sollen die Beitrittsverhandlungen der EU mit der Republik Zypern abgeschlossen sein. Die zyperngriechische Seite will anscheinend demnächst der EU Vorschläge für den Fall der Aufnahme eines geteilten Zypern unterbreiten; die Mitgliedstaaten diskutierten zumindest inoffiziell bereits über diese Option²¹.

Der für Erweiterungsfragen zuständige EU-Kommissar Günter Verheugen gab zu, daß die Europäische Union »vor einer der schwierigsten Entscheidungen ihrer Geschichte« stehe: Wenn sie ein Abkommen mit der Republik Zypern hinauszögere, würde Griechenland wahrscheinlich die Ratifizierung der Beitrittsverträge mit den osteuropäischen Kandidaten verweigern. Wenn hingegen die Republik Zypern ohne Einbindung der Zyperntürken aufgenommen werde, drohe eine gefährliche Verschärfung des Konflikts. In Kooperation mit den Vereinten Nationen müsse die EU daher alles daran setzen, um eine vorherige Konfliktlösung herbeizuführen²².

In der Tat könnte ein einseitiger Beitritt der Republik Zypern fatale Folgewirkungen auslösen. So beschäftigt sich die Türkei offenbar bereits mit Planspielen für den Tag X, die einen staatsrechtlichen Anschluß Nordzyperns einschließen. Andererseits wird die Republik Zypern die EU nach einem Beitritt auf vielfältige Weise in die Pflicht zu nehmen suchen, um ihren Souveränitätsanspruch in Nordzypern durchzusetzen.

Eigenständige Verhandlungen mit einer nordzyprischen Delegation lehnt Erweiterungskommissar Verheugen weiterhin ab. In letzter Zeit mehren sich allerdings auch in der EU die Anzeichen für eine Annäherung an die zyperntürkische Position. Der italienische Außenminister Lamberto Dini hatte bereits im August 1997 gegenüber seinem türkischen Amtskollegen Ismail Cem von »zwei Republiken und zwei Regierungen« auf Zypern gesprochen²³. Im Februar 2000 empfing der deutsche Außenminister Joschka Fischer in Hamburg den TRNC-Präsidenten Denktasch als »gewählten Vertreter der turken-zyprischen Bevölkerungsgruppe«²⁴. Dieses Treffen brachte der TRNC zwar noch keine völkerrechtliche Anerkennung, aber eine bedeutende diplomatische Aufwertung.

Die Herausforderung an die Diplomatie wird darin bestehen, den Alleinvertretungsanspruch der Republik Zypern mit dem Souveränitätsanspruch der TRNC zu versöhnen. Danach müssen die anderen offenen Fragen (Funktionen und Befugnisse der zentralen Institutionen, Allianz- und Garantbestimmungen, Abrüstung, Abzug ausländischer Truppen, territorialer Ausgleich, Flüchtlings- und Eigentumsfragen) geklärt werden.

Zweifelsohne arbeitet die Zeit zugunsten einer Verfestigung der Teilung. Beiderseits der Waffenstillstandslinie lebt heute eine Generation junger Menschen, die keine Vorstellung von einem friedlichen Zusammenleben beider Volksgruppen mehr hat und kaum noch et-

was von ihren jeweiligen Nachbarn weiß. Nach mehr als zwei Jahrzehnten ist die Existenz separater politischer Einheiten auf Zypern zu einer Realität geworden. Andererseits ist offenkundig, daß die strikte Teilung einer nur 9 251 Quadratkilometer großen Insel im Interesse ihrer Bewohner überwunden werden muß.

Ende Juli 2001 zeigte sich UN-Generalsekretär Kofi Annan optimistisch, daß bald wieder indirekte Gespräche zwischen den beiden Konfliktparteien aufgenommen würden. Möglicherweise wird die dramatische Wirtschaftskrise in der Türkei die Zyperntürken stärker an die EU heranführen und das Mutterland zu Konzessionen zwingen. Mit konkreten Zusagen an den Beitrittskandidaten Türkei könnte die EU zusätzliche Anreize für die Lösung des Zypernkonflikts schaffen. In diesem Sinne äußerte sich vor kurzem EU-Kommissar Verheugen: »In der jetzigen Lage ist die Strategie die, alle unsere Möglichkeiten einzusetzen – insbesondere auch die, die wir im Hinblick auf die Türkei haben –, um eine positive Lösung der Zypernfrage zu erreichen.«²⁵

Doch hat der Zypernkonflikt immer wieder bewiesen, daß selbst materielle Not und Druck von außen nicht ausreichen, um die Widersacher kompromißbereit zu machen. Unvermindert aktuell bleibt daher das Urteil von Generalsekretär Boutros-Ghali vom Dezember 1996, das zugleich ein Appell an die Konfliktparteien war:

»Wenn die politischen Führer auf beiden Seiten nicht die notwendige Entschlossenheit an den Tag legen, um eine Gesamtlösung auszuhandeln, und wenn dieser Prozeß nicht uneingeschränkt durch Griechenland und die Türkei unterstützt wird, dann wird die derzeitige instabile Situation andauern und sogar noch größere Gefahren heraufbeschwören.«²⁶

1 United Nations Peace-keeping Force in Cyprus.

2 Noch älter sind nur die UNTSO im Nahen Osten und die UNMOGIP in Kaschmir, die seit 1948 beziehungsweise 1949 im Einsatz sind. Hier handelt es sich allerdings um reine Beobachtermissionen.

3 Siehe zur Genese des Konflikts und zur frühen Präsenz der Vereinten Nationen im Konfliktgebiet Rémy Gorgé, Zypern und die Mutterländer, VN 4/1986 S. 130ff.

4 Mit Resolution 186(1964) v. 4.3.1964; Text: VN 2/1964 S. 77.

5 Mit Resolution 1354(2001); Text: S. 159 dieser Ausgabe.

6 Siehe zur Geschichte der UNFICYP James A. Stegenga, The United Nations Force in Cyprus, Columbus/Ohio 1968; Ansgar Skriver, Zypriische »Jubiläen«. Zwanzig Jahre UNFICYP, zehn Jahre Teilung, VN 2/1984 S. 41ff.; Eckehart Ehrenberg, Die UNFICYP: Praxisbeispiel für Leistungen und Probleme der Friedenssicherung vor Ort, VN 1/1991 S. 1ff.; Robert J.A.R. Gravelle, Cyprus as a U.N. Protected Area, in: Peace Review, Vol. 9 (1997) No. 2, S. 193-198.

7 UN Doc. S/2001/534 (Report of the Secretary-General on the United Nations operation in Cyprus for the period from 28 November 2000 to 29 May 2001) v. 30.5.2001.

8 Schon der Vorgänger des jetzigen Amtsinhabers mußte 1994 auf 30 Jahre der Inanspruchnahme der »Guten Dienste« des UN-Generalsekretärs zurückblicken; S/1994/629 (Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus) v. 30.5.1994, Ziff. 52.

9 Für das Konzept eines Anschlusses der zwei Inselteile an die jeweiligen Mutterländer hat sich in der Literatur die Bezeichnung »doppelte Enosis« eingebürgert.

10 Das von der Republik Zypern – also von der zyperngriechischen Regierung – beherrschte Gebiet umfaßt heute de facto 59 vH des Landes, Nordzypern nimmt 36 vH, das britische Militärareal 3 vH und die von der UN verwaltete Pufferzone 2 vH ein. Zwar kontrollieren die Zyperntürken damit mehr als ein Drittel der Landfläche, haben aber – einschließlich der seit 1974 aus der Türkei gekommenen Zuwanderer – derzeit lediglich einen Anteil von weniger als einem Viertel an der Gesamtbevölkerung, deren Zahl sich auf nur rund 800 000 Menschen beläuft.

11 S/1996/1016 v. 10.12.1996, Ziff. 34.

12 S/24472 v. 21.8.1992.

13 Resolutionen 774(1992) v. 26.8.1992 und 789(1992) v. 25.11.1992; Text: VN 3/1993 S. 122f.

14 S/26026 v. 1.7.1993.

15 S/1994/629, Ziff. 53.

16 S/1996/1055 v. 17.12.1996, Ziff. 12.

17 Zur Problematik des EU-Beitritts Zyperns Martin Pabst, Lösungsansätze für den Zypernkonflikt, in: Politische Studien. Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschichte, München, Jg. 51 (2000) Nr. 371, S. 113-124.

18 Agreement between the government of the Republic of Turkey and the government of Turkish Republic of Northern Cyprus, on the establishment of an Association Council, in: Northern Cyprus Monthly, Lefkosa, Vol. V (1997) No. 7, S. 5.

19 Die Republik Zypern wollte allenfalls Zyperntürken in individueller Eigenschaft in ihrer eigenen Delegation zulassen, was von der Gegenseite abgelehnt wurde.

20 S/1996/467 v. 25.6.1996, Ziff. 19.

21 Laut Cyprus News Agency v. 26.7.2001.

22 Kölner Stadt-Anzeiger v. 19.5.2001 (Politische Lösung für den Nordteil der Insel nötig. Der Konflikt um Zypern gefährdet die Erweiterung).

23 Süddeutsche Zeitung v. 28.8.1997 (Athen über Roms Außenminister empört).

24 Pressemitteilung des Auswärtigen Amts v. 11.2.2000.

25 Die Zeit v. 24.7.2001 (»Erweiterung schafft neue Märkte.« Doris Simon im Gespräch mit Günter Verheugen, EU-Kommissar für die Erweiterung).

26 Siehe Anm. 16.