

# Chronologie des Scheiterns

## Zypern wartet weiter auf seine Wiedervereinigung

MARTIN PABST

»Eine weitere versäumte Chance.«

UN-Generalsekretär Kofi Annan

»Neue Möglichkeiten werden sich ergeben.«

Präsident der Republik Zypern, Tassos Papadopoulos

»Mit dem zyperngriechischen Nein wurde die Teilung der Insel dauerhaft gemacht.«

Türkischer Außenminister Abdullah Gül

Zypern bleibt ein Mühlstein am Hals der Vereinten Nationen. Zwar einigten sich die Konfliktparteien am 13. Februar 2004 in New York darauf, die Verhandlungen auf der Grundlage des ein Jahr zuvor von der zyperntürkischen Regierung verworfenen »Annan-Plans« wieder aufzunehmen und ihn in beiden Inselhälften einem bindenden Referendum zu unterstellen. Doch lehnten drei Viertel der Zyperngriechen den Plan am 24. April ab, während die Zyperntürken mit einer Zweidrittelmehrheit dafür stimmten. Eine »Vereinigte Republik Zypern« kam daraufhin nicht zustande, und am 1. Mai wurde die – de facto nur den zyperngriechischen Süden repräsentierende – Republik Zypern (RZ) in die Europäische Union aufgenommen. Im Nordteil der Insel besteht weiterhin die international nicht anerkannte »Türkische Republik Nordzypern« (TRNZ). EU-Recht kann dort vorerst nicht angewendet werden<sup>1</sup>.

### Verbesserte Ausgangslage

Die Wiederaufnahme der Verhandlungen wurde durch die Neuausrichtung der türkischen wie der zyperntürkischen Politik erleichtert. Der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan bewertete das einer Lösung harrende Zypernproblem inzwischen als unerwünschtes Hindernis bei den türkischen Bemühungen für einen baldigen Beginn von EU-Beitrittsverhandlungen. Ohne die strategischen Interessen seines Landes zu opfern, signalisierte er in der Zypernfrage erstmals ernsthafte Kompromißbereitschaft und holte sich hierfür am 23. Januar 2004 die Zustimmung des von Militärs dominierten Nationalen Sicherheitsrats. Unabhängig vom Verhandlungsergebnis war Erdogan zudem bemüht, daß diesmal der türkischen Seite keinesfalls eine unversöhnliche Haltung vorgeworfen werden konnte, und übte deshalb auf die von Ankara abhängige Führung der TRNZ Druck aus, flexibler als im vergangenen Jahr zu agieren. Hinter der Neuausrichtung der türkischen Politik standen auch die Vereinigten Staaten. Außenminister Colin Powell sicherte seinem Amtskollegen Abdullah Gül am 29. Januar in Washington ausdrücklich Unterstützung zu. Aber auch in der TRNZ konnten sich die reformorientierten Kräfte zum Jahreswechsel mehr Geltung verschaffen. Bei den Parlamentswahlen im Dezember 2003 eroberten sie die Hälfte der Sitze, und der bisherige Oppositionsführer Mehmet Ali Talat, ein Unterstützer des Annan-Plans, wurde mit der Regierungsbildung beauftragt. Eine Reihe von Massendemonstrationen verdeutlichte, daß inzwischen eine Mehrheit der Zyperntürken ihrer politischen und wirtschaftlichen Isolation zu entkommen sucht und eine Kompromißlösung mit dem Süden unter dem Dach der Europäischen Union anstrebt. Hingegen machte der noch bis Mitte 2005 amtierende TRNZ-Präsident Rauf Denktaş aus seiner fortdauernden Ablehnung des Annan-Plans keinen Hehl. Doch konnte er sich dem Druck der türkischen Regierung nicht entziehen und mußte am 13. Februar in New York der Wiederaufnahme von Verhandlungen zustimmen, die ihm erstmals keine Vetomöglichkeit beließen.



Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro »Forschung und Politikberatung« in München, befaßt sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen im Mittelmeerraum und in Afrika.

EU-Erweiterungskommissar Günter Verheugen signalisierte für den Fall einer konstruktiven (zypern-)türkischen Haltung politisches Entgegenkommen sowie eine großzügige finanzielle Unterstützung einer Zypernlösung.

UN-Generalsekretär Kofi Annan und seinem Sonderbeauftragten Alvaro de Soto gelang es, alle Seiten auf einen Modus zu verpflichten, der eine weitere Vertagung unmöglich machte: Zum einen wurde die endgültige Zustimmung den Verhandlungsführern entzogen und den Volksgruppen übertragen, die kurz vor dem EU-Beitritt Zyperns (1. Mai 2004) bindend über Annahme oder Ablehnung des Annan-Plans abstimmen sollten. Zum andern wurde der Generalsekretär damit beauftragt, eventuell verbleibende Lücken in seinem Plan zu schließen, wenn die Verhandlungen auch nach Hinzuziehung der Regierungen der »Mutterländer« keine Einigung erbrachten.

Da der Präsident der Republik Zypern, Tassos Papadopoulos, den Annan-Plan im März 2003 grundsätzlich befürwortet hatte und auch Griechenland hinter diesem Lösungsansatz stand, schien die Entwicklung endlich auf ein glückliches Ende zuzusteuern.

### Verhandlungsmarathon

Die Verhandlungen liefen in drei Phasen ab. In der ersten Phase vom 19. Februar bis 22. März 2004 verhandelten Zyperntürken und Zyperngriechen in Nikosia<sup>2</sup>. Der Meinungswandel auf zyperntürkischer Seite kam zum Ausdruck durch die erstmalige Bildung eines Triumvirats, bestehend aus Präsident Rauf Denktaş, Ministerpräsident Ali Mehmet Talat und Außenminister Serdar Denktaş (dem Sohn des Präsidenten). Die Zyperngriechen forderten Änderungen, die die Praktikabilität der Zypern-Lösung erleichtern sollten, während die Zyperntürken die Bizonalität und die zyperntürkische Identität des Teilstaats zu stärken suchten. Bald wurde aber deutlich, daß nun die Zyperngriechen die größeren Schwierigkeiten bereiteten. Während die Zyperntürken bereits am 24. Februar eine – allerdings umfangreiche und weitreichende – Liste mit Änderungswünschen einreichten, legten die Zyperngriechen ihr Papier erst mit großer Verspätung in der zweiten Verhandlungsrunde vor. Sie bezeichneten ihre Forderungen als nicht grundsätzlicher Art und verweigerten deshalb eigene Kompensationen an die zyperntürkische Seite. Andererseits waren sie nicht bereit, deren Forderungen zu diskutieren, da sie sie als außerhalb des vorgegebenen Rahmens erachteten. Ab dem 15. März fanden keine direkten Verhandlungen mehr statt, sondern nur noch indirekte Gespräche unter Vermittlung des UN-Sonderbeauftragten. Fortschritte machten lediglich die technischen Ausschüsse, die immerhin die beeindruckende Zahl von 131 Gesetzen und Kooperationsabkommen

für eine künftige Vereinigte Republik Zypern fertigstellten und über 2000 Verträge überprüften.

Als keine Einigung zustande kam, lud Annan die beiden Delegationen sowie Vertreter der Regierungen Griechenlands und der Türkei zur zweiten Runde vom 24. bis 30. März nach Bürgenstock bei Luzern ein, wo die Schweizer Regierung ein abgeschiedenes Tagungshotel zur Verfügung stellte. TRNZ-Präsident Denktasch nahm nicht mehr teil, da er keinen Sinn in weiteren Verhandlungen zu erkennen meinte. Damit zwang er sein Gegenüber Tassos Papadopoulos aus der Deckung. Der zyperngriechische Verhandlungsführer nutzte nur zwei von sechs Tagen zu Verhandlungen und verweigerte zudem eine gemeinsame Eröffnungszereemonie. Zwar präsentierte die zyperngriechische Delegation endlich am 25. März einen 44 Seiten starken Forderungskatalog, verweigerte aber die Angabe von Prioritäten, was ein »Geben und Nehmen« ermöglicht hätte. Der UN-Generalsekretär machte daraufhin am 29. März beiden Parteien Kompromißvorschläge in noch offenen Punkten. Nun war es die zyperngriechische Seite, die am folgenden Tag den Annan-Plan in seiner vierten Fassung ablehnte. Weder die Hinzuziehung der Ministerpräsidenten Griechenlands und der Türkei noch das Einwirken der Europäischen Union und der USA konnten den zyperngriechischen Verhandlungsführer Papadopoulos von seiner Verweigerungshaltung abbringen.

Daraufhin wurde der Prozeß in seine dritte Phase überführt. Am 31. März präsentierte Annan auf der Basis des damaligen Standes der Verhandlungen eine über 200 Seiten starke verbindliche fünfte Version seines Planes, die am 24. April in beiden Inselhälften zur Abstimmung vorgelegt wurde<sup>3</sup>. Nur bei einem doppelten Ja konnte der Annan-Plan in Kraft treten.

### »Annan V« – Wesentliche Änderungen

Der Generalsekretär hatte gegenüber beiden Seiten Konzessionen gemacht<sup>4</sup>.

Wichtige Veränderungen zugunsten der *zyperngriechischen* Seite:

- Verkürzung der Übergangsperiode von 30 auf zwei Monate unter gleichzeitiger Abschaffung der beiden Ko-Präsidenten;
- Vergrößerung des Präsidenschaftsrats von sechs auf neun Mitglieder (die zusätzlichen drei Vertreter ohne Stimmrecht);
- Vereinfachung des Rotationsverfahrens zwischen Präsident und Vizepräsidenten (zwei 20-monatige Amtszeiten für den zyperngriechischen, dazwischen eine ebenfalls 20-monatige Amtszeit des zyperntürkischen Präsidenten);
- Territoriale Verantwortung für die Vereinten Nationen in abzutretenden Territorien während der letzten Phase der Gebietskorrekturen;
- Stufenweise Verminderung der Zahl türkischer und griechischer Streitkräfte von jeweils 6000 (wie im März 2003 vorgesehen) auf 950 griechische und 650 türkische Soldaten nach 2018, beziehungsweise nach einem EU-Beitritt der Türkei, mit dem Ziel eines endgültigen Abzugs;
- Verdopplung des rückgabefähigen Eigentums und Restrukturierung der »Eigentumskommission«;
- Wegfall dauerhafter Ausnahmen vom EU-Recht;
- Gesetzliche Verpflichtung der Garantiemächte auf den Annan-Plan durch Einführung einer Ratifizierungspflicht vor Unterzeichnung;
- Frühere Rückkehrmöglichkeit von Vertriebenen in den jeweils anderen Teilstaat (ab dem sechsten Jahr nach Inkrafttreten);
- Abschaffung der Beschränkungen für zweite Wohnsitze;
- Aufnahme eines gerichtlich durchsetzbaren Menschenrechtskatalogs in die Verfassung auf der Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte;

- Einführung eines strikteren Mechanismus zur Kontrolle der Zuwanderungsquoten von Griechen und Türken.

Wichtige Veränderungen zugunsten der *zyperntürkischen* Seite:

- Verminderung der Rückkehrberechtigung bis zu einem maximalen Anteil von 18 statt 21 vH der Bevölkerung in einem Bundesstaat nach 19 Jahren;
- Beginn des Erwerbs von Grund und Boden für Zyperngriechen in der zyperntürkischen Teilrepublik, wenn deren Bruttosozialprodukt 85 vH dessen des zyperngriechischen Bundesstaats erreicht hat;
- Einführung des Rechtes eines Teilstaats, einen Mindestanteil von zwei Dritteln der Bevölkerung, die seine Amtssprache als Muttersprache sprechen, festzusetzen;
- Beschränkung der Wahl der zweiten, paritätisch zusammengesetzten Parlamentskammer (Senat) auf Personen, die die Amtssprache eines Teilstaats als Muttersprache sprechen;
- Verlängerung des Zeitraums für zyperntürkische Gebietsabtretungen um sechs Monate;
- fortdauerndes Stationierungsrecht einer kleinen Anzahl von Soldaten der »Mutterländer« (950 griechische und 650 türkische Soldaten) auch nach einem EU-Beitritt der Türkei<sup>5</sup>.

Den Wunsch der zyperntürkischen Seite nach vorheriger Ratifizierung der Zypern-Lösung durch die Parlamente aller Mitgliedstaaten erfüllte die Europäische Union nicht. Kommissionspräsident Romano Prodi erklärte, daß dies nicht notwendig sei, da nun keine zeitlich unbegrenzten Ausnahmen vom *Acquis communautaire* mehr vorgesehen seien. Denn spätestens mit einem EU-Beitritt der Türkei sollten diese wegfallen. Er sicherte jedoch Rechtssicherheit für alle Bestimmungen zu. Klagen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurden nicht, wie von der zyperntürkischen Seite gewünscht, grundsätzlich ausgeschlossen, doch schloß der Plan in seiner letzten Version Briefe ein, die den Gerichtshof informierten, daß der nationale Mechanismus zur Regelung von Eigentumsfragen Vorrang haben solle.

### Erste Reaktionen auf den Plan

Auf zyperntürkischer Seite gab es unterschiedliche Reaktionen auf den Plan. Der abwesende Präsident Rauf Denktasch kündigte eine Nein-Empfehlung an. Sein Sohn, Außenminister Serdar Denktasch, nahm eine neutrale Haltung ein, während Ministerpräsident Talat sich zugunsten des Annan-Plans aussprach. Dies war auch die Haltung des türkischen Ministerpräsidenten Erdogan.

Der zyperngriechische Verhandlungsführer Papadopoulos verweigerte dem Dokument bei der Entgegennahme sogar die Unterschrift. Noch bevor eine detaillierte Prüfung von »Annan V« möglich war, erklärte er, daß die Zyperntürken fast alles, die Zyperngriechen jedoch fast nichts bekommen hätten. Griechische Zeitungen verhöhnten den Kompromißvorschlag als »Plan mit Fes«<sup>6</sup>. Eine Woche später bat Präsident Papadopoulos in einer hochemotionalen, knapp einstündigen Fernsehansprache sein Volk inständig, den Plan mit einem »donnernden Nein« abzulehnen.

Griechenlands Ministerpräsident Kostas Karamanlis erklärte zwar, daß die Vorteile die Nachteile überwiegen würden, wollte aber – anders als sein türkisches Pendant – keinen Druck auf die verwandte Volksgruppe ausüben.

### Kritik der Zyperngriechen

Die Nein-Kampagne auf zyperngriechischer Seite hatte bereits während der ersten Debatte um den Annan-Plan 2002/2003 eingesetzt und war seither kontinuierlich fortgeführt worden. Politiker aller Parteien, Kirchenführer, Vertriebenenvertreter, Tourismusunternehmer

und Journalisten fanden sich darin wieder, auch wenn sie unterschiedliche Motive hatten:

- ein *taktisches* Nein, das auf einen EU-Beitritt vor einer Zypern-lösung setzte und sich dadurch eine Stärkung der eigenen Position in künftigen Verhandlungen versprach;
- ein *fundamentalistisches* Nein, das Kompromisse ablehnte und Maximalziele wie eine Rückkehr aller zyperngriechischen Vertriebenen und eine Ausweisung aller türkischen Siedler verfolgte;
- ein *indifferentes* Nein, das sich mit dem Status quo der Teilung arrangiert hatte und wenig Sinn in einer Angliederung des unterentwickelten Nordens sah (vergleichbar etwa den bundesdeutschen Wiedervereinigungsskeptikern von 1989/1990).

Papadopoulos handelte als Taktiker und Fundamentalist. Im Ausland war seine Herkunft als Führer der extremistischen zyperngriechischen Untergrundbewegung vergessen, der die im Dezember 1963 einsetzende Einschüchterung und Entrechtung der zyperntürkischen Minderheit im geheimen »Akritas-Plan« zusammen mit anderen vorge-dacht und vorbereitet hatte<sup>7</sup>. Die Präsidentschaftswahl im Januar 2003 gewann er als erklärter Gegner des Annan-Plans. Vom Ausland bedrängt, setzte er zwar verbal den konstruktiven Kurs seines Amtsvorgängers Glafkos Klerides fort, sein engster Berater Tasos Djionis unterstützte jedoch zur gleichen Zeit die Nein-Kampagne. Entlarvend war das Eingeständnis des Präsidenten zum Jahresende 2003, daß seine Zustimmung zum Annan-Plan im vergangenen März nur taktischer Natur gewesen sei. Hätte sein Gegenüber Denktasch ihn befürwortet, so hätte er ihn selbstverständlich abgelehnt<sup>8</sup>. Papadopoulos spielte auf Zeit und versuchte mit allen Mitteln, statt einer »Vereinigten Republik Zypern« die alte Republik Zypern in die Europäische Union zu führen, die 1999 auf dem Gipfel von Helsinki eine Aufnahme auch ohne vorherige Konfliktlösung zugesagt hatte. In seiner Rundfunkansprache appellierte der Präsident an seine Landsleute, ihren international anerkannten Staat nicht zu einem Zeitpunkt aufzugeben, an dem er infolge des EU-Beitritts an politischem Gewicht gewinne.

Das Präsidentenlager beließ es nicht bei bloßer Propaganda, sondern ging zu offenen Manipulationen über. So sorgte die Regierung nicht dafür, die Bevölkerung objektiv über die Bestimmungen des Annan-Plans aufzuklären. Dessen Befürworter wurden vom staatlichen Fernsehen und Radio weitgehend ausgeschlossen, ja selbst dem UN-Sondergesandten de Soto und EU-Kommissar Verheugen wurden Auftritte verweigert. Staatsdienern wurde ein Verlust ihrer Posten und Pensionen prophezeit, wenn sie mit Ja stimmten; Lehrer wurden zur Mobilisierung ihrer Schüler angehalten.

Durch das Vorpreschen von Papadopoulos ließ sich der Koalitionspartner seiner DIKO-Partei, die kommunistische AKEL, in die Defensive drängen. In der Vergangenheit hatte sich die AKEL, mit 35 vH der Stimmen stärkste Partei bei den letzten Parlamentswahlen, stets für eine Kompromißlösung eingesetzt und mit der zyperntürkischen Friedens- und Arbeiterbewegung zusammengearbeitet. Zunächst tendierte die Parteiführung zu einer Ja-Empfehlung, doch zögerte man angesichts der ablehnenden Stimmung eine Entscheidung hinaus. Um doch noch eine Ja-Empfehlung aussprechen zu können, verlangte sie zusätzliche Garantien des UN-Sicherheitsrats beziehungsweise eine Vertagung des Referendums. Als Großbritannien und die USA diesem Wunsch entsprechend im Sicherheitsrat eine Resolution<sup>9</sup> einbrachten, in der die bis dahin fehlende Garantie der internationalen Gemeinschaft, die Umsetzung der sicherheitsrelevanten Bestimmungen zu überwachen, enthalten war, entsandte Papadopoulos seinen Außenminister nach Moskau. Zwischen der Republik Zypern und der Russischen Föderation bestehen enge wirtschaftliche und militärische Verbindungen. Rußland legte bei der Abstimmung über die Resolution am 21. April ein Veto ein – sein erstes seit 1994<sup>10</sup>. Als Grund für die Ablehnung wurde der ungünstige Zeitpunkt des Referendums genannt. Der stellvertretende russische Außenminister

machte deutlich, daß man damit keineswegs die politische Absicht der Resolution in Frage stelle<sup>11</sup>. Daraufhin empfahl die AKEL am 22. April ein halbherziges Nein.

Vor diesem Hintergrund hatte die Ja-Kampagne geringe Chancen, auch wenn sie Unterstützung von den Altpräsidenten George Vasilios (1988–1993) und Glafkos Klerides (1993–2003) erhielt. Nur die konservative DISY-Partei bekannte sich zu einem klaren Ja. Die Befürworter des Annan-Plans argumentierten, daß sich nach drei Jahrzehnten erstmals eine realistische Chance für die Wiedervereinigung biete. Damit könne die gesamte Insel von der Aufnahme in die Europäische Union profitieren. Ein Fünftel des zyperntürkischen Teilstaats werde an den zyperngriechischen Teilstaat abgetreten, und ca. 120 000 von 180 000 zyperngriechische Vertriebene könnten dorthin übersiedeln. Zehntausende türkische Siedler müßten die Insel verlassen, und eine weitere unkontrollierte Immigration aus der Türkei werde gestoppt. Auch werde die Zahl der türkischen Soldaten von an die 40 000 auf eine symbolische Präsenz von 650 mit dem Ziel des endgültigen Abzugs vermindert. Die internationale Gemeinschaft unterstütze die Lösung politisch und wirtschaftlich (zwei Milliarden Euro hatte eine internationale Geberkonferenz in Brüssel am 15. April zugesagt). Das vielleicht gewichtigste Argument der Befürworter war, daß es zu dem Annan-Plan zu diesem Zeitpunkt wie auch künftig keine realistische Alternative gäbe.

Die Gegner des Planes setzten auf Nationalismus, Turkophobie und Sozialneid: Die an Hürden geknüpfte Vertriebenenrückkehr beziehungsweise Eigentumsrestitution wurde als Verrat an den betroffenen Landsleuten hingestellt. Die fortdauernde Stationierung türkischer Soldaten und die weiterhin gültigen Garantie- und Allianzverträge von 1960 würden die Gefahr einer erneuten militärischen Intervention der Türkei heraufbeschwören. Schließlich argumentierten die Gegner, daß die Zyperngriechen den Löwenanteil der Umsetzungs- und Entwicklungskosten aufbringen müßten und daß eine Abwanderung des Tourismus in den Norden drohe. Bischöfe der orthodoxen Nationalkirche, die weitreichende Grundbesitzansprüche im Norden geltend macht, drohten Befürwortern des Annan-Plans gar mit der Hölle.

#### *Zustimmung der Zyperntürken*

Auch TRNZ-Präsident Rauf Denktasch hatte eine Ablehnung des Planes empfohlen: Ohne konföderale Machtverteilung, ohne zeitlich unbegrenzte Ausnahmen vom EU-Recht sei der Annan-Plan ein »Ausverkauf« der Zyperntürken, denen zudem mit einem Fünftel ihres Territoriums und der Umsiedlung von 42 000 Einwohnern zu hohe Opfer abverlangt würden. Infolge des Druckes aus Ankara konnte er seine präsidentiellen Machtmittel aber nicht wie sein zyperngriechischer Amtskollege zur Torpedierung des Planes einsetzen.

Wie Meinungsumfragen und Demonstrationen klar bestätigten, folgte inzwischen die Mehrheit der Zyperntürken der Ja-Empfehlung von Talat und Erdogan. Sie wählten ein Ende der politischen und wirtschaftlichen Isolation und einen Neubeginn unter dem Dach der Europäischen Union.

### **Das entscheidende Referendum**

Angst vor dem mächtigen Nachbarn Türkei, wirtschaftliche Sorgen, aber auch Gleichgültigkeit bestimmten den Wahlausgang am 24. April im griechischen Teil der Insel. Mit 75,8 vH Nein-Stimmen erreichte Präsident Papadopoulos die gewünschte hohe Ablehnungsquote, die eine baldige Wiederaufnahme von Verhandlungen auf der Basis des Annan-Plans unmöglich machte. Die Ablehnung in der südwestlichen Region Paphos war mit 84,0 vH am höchsten: Hier ist der Einfluß der orthodoxen Kirche besonders groß, hier haben Tourismusunternehmer in den vergangenen Jahrzehnten beträchtliche Investitionen getätigt. Außerdem wurde diese Region von der Grenzöffnung im April vergangenen Jahres weniger geprägt als beispielsweise

se die Hauptstadt Nikosia, wo »nur« 70 vH mit Nein votierten. Die Zyperntürken stimmten mit 64,9 vH für die Annahme des Planes.

EU-Erweiterungskommissar Verheugen reagierte tief enttäuscht und sah sich von Präsident Papadopoulos »hintergangen«, da dieser ihm zugesichert habe, sich vor dem Referendum neutral zu verhalten<sup>12</sup>. Ähnlich äußerte sich EU-Außenkommissar Chris Patten. Kofi Annan formulierte in seinem Bericht vorsichtiger: Angesichts der früheren Bekenntnisse zu dem Lösungsplan sei er über das Verhalten von Papadopoulos »überrascht«. Dessen Argumentation widersprach er allerdings in aller Deutlichkeit:

»Ich glaube nicht, daß die Ansprache in einer Reihe von Punkten den Inhalt des Planes korrekt widerspiegelte. Auch akzeptiere ich nicht das in der Ansprache benutzte und später wiederholte Argument, daß in der letzten Version des Planes den zyperntürkischen Bedenken Genüge getan worden sei, die zyperngriechischen Bedenken hingegen weitgehend ignoriert worden seien (...). Es wäre vielleicht möglich gewesen, weitere zyperngriechische Bedenken zu berücksichtigen, wenn die zyperngriechische Seite sich stärker zu einem Geben und Nehmen bereit gezeigt und zuvor Prioritäten genannt hätte<sup>13</sup>«.

Die internationalen finanziellen Zusagen für die Umsetzung des Planes bezeichnete Annan als ausreichend.

Ebenso groß war die Enttäuschung bei den Zyperntürken. Vergeblich hatte Ministerpräsident Talat noch versucht, mit einem persönlichen Besuch in Süd-Nikosia die AKEL-Führung zu einer Ja-Empfehlung zu bewegen. Es war der erste Besuch eines TRNZ-Ministerpräsidenten in der Republik Zypern gewesen.

Klarer diplomatischer Gewinner war lediglich die Türkei. Ohne zu echten Konzessionen in bezug auf Zypern gezwungen zu sein, kann sich die Türkei nun in den Verhandlungen mit der EU als konstruktive Partei präsentieren. Die Zukunft wird zeigen, ob die Kompromißbereitschaft der türkischen Regierung anhält oder nur taktischer Natur war.

## Mit der Teilung leben

Mit Sorge blickt die internationale Gemeinschaft seither auf die Haltung der Zyperntürken. Werden sie weiterhin auf EU-Kurs bleiben und das Gespräch mit dem Süden suchen? Werden sie sich enttäuscht abwenden und wieder in enger Anlehnung an die Türkei die diplomatische Anerkennung ihres Separatstaats betreiben? Oder werden sie sich gar – erleichtert durch die Öffnung der Demarkationslinie und den EU-Beitritt der Republik Zypern – in großer Zahl in die Europäische Union absetzen und so die desolote wirtschaftliche Lage des Nordens noch vergrößern?

Der UN-Generalsekretär rief die Zyperntürken dazu auf, am Ziel der Wiedervereinigung festzuhalten und kündigte Erleichterungen des Embargos an. Gleichzeitig warnte er, daß eine diplomatische Anerkennung der TRNZ gegen geltendes Völkerrecht, sprich die Resolutionen 541 (1983) und 550 (1984) des UN-Sicherheitsrats, verstoße. Denn der türkische Außenminister Gül hatte im Fall eines zyperntürkischen Ja und eines zyperngriechischen Nein mit einer internationalen Kampagne zugunsten einer Anerkennung der TRNZ gedroht<sup>14</sup>. Primäre Zielgruppe wären befreundete islamische Staaten wie Pakistan, das 1983/1984 als einziges Sicherheitsratsmitglied gegen die Resolutionen gestimmt hatte, oder Bangladesch, das 1983 die TRNZ als einziges Land neben der Türkei anerkannt, diesen Schritt auf Druck der USA aber wieder zurückgezogen hatte. Allerdings blieb die türkische Anerkennungskampagne bisher aus. Ankara und Nord-Nikosia werben derzeit für verbesserte politische und wirtschaftliche Beziehungen unterhalb der Souveränitätsschwelle.

Diese Position findet gewichtige Fürsprecher. Bereits vor dem Referendum hatte der britische Außenminister Jack Straw verkündet, daß im Falle eines zyperntürkischen Ja und eines zyperngriechischen Nein die Republik Zypern in der EU nur noch den Süden repräsentiere und der Norden mit Belohnungen rechnen könne<sup>15</sup>. Der amerikanische

Zypern-Koordinator Thomas Weston hatte geäußert, daß die sich verweigernde Partei einen hohen Preis bezahlen müsse<sup>16</sup>. Verheugen wies nach dem Referendum darauf hin, daß die konstruktive Seite für ihre Haltung nicht bestraft werden dürfe. Vom 1. Mai 2004 an wurde EU-Bürgern die volle Bewegungsfreiheit zwischen beiden Inselhälften garantiert – bisher hatte die Republik Zypern die Einreise von Personen verhindert, die über »illegale« Häfen oder Flugplätze des Nordens eingereist waren. Die von der Europäischen Kommission gleichzeitig vorgesehene Aufnahme direkten Handels zwischen dem Norden und dem Süden und die Weiterverschiffung von Handelsgütern über Häfen des Südens scheiterten zunächst am Widerstand der Republik Zypern. Schließlich wurden die Regelungen im Juli beschlossen und traten am 23. August 2004 in Kraft.

Im Juli schlug Verheugen zudem die Aufnahme direkter Handelsbeziehungen mit dem Norden, die Förderung dortiger Exporte in die EU durch Zollvergünstigungen sowie die Genehmigung von Direktflügen vor. Außerdem will die Kommission den Ausbau des Tourismus im Norden mit 259 Millionen Euro fördern. Alle genannten Maßnahmen würden jedoch keine diplomatische Anerkennung der TRNZ implizieren. Doch gewinnt deren Regierung nun offenkundig faktisch an Akzeptanz. So wurde Talat bei seinem USA-Besuch im Mai 2004 als »TRNC Prime Minister« titulierte.

## Wie geht es weiter?

Zweifelsohne bedeutet das Scheitern des Annan-Plans einen schmerzlichen Rückschlag für die Vereinten Nationen. Die wesentlichen Gründe waren mangelnder Kompromißwillen und zu starker Zeitdruck in der Endphase. Was den ersten Punkt anbetrifft, so sind daran schon zahlreiche UN-Zyperninitiativen gescheitert. Immer wieder haben es Inselpolitiker beider Seiten vorgezogen, ihrer Klientel unrealistische Maximalziele zu suggerieren, anstatt einen zukunftsorientierten Kompromiß zu wagen. Die Schuld am Mißlingen von Verhandlungen pflanzte man dann der jeweiligen Gegenseite anzulasten. Durch Einführung einer eventuellen Lückenschließung durch ihn selbst sowie bindender Volksabstimmungen suchte der UN-Generalsekretär diesen Automatismus zu unterlaufen, doch gelang es der zyperngriechischen Führung vor dem Referendum, erfolgreich gegen den Lösungsvorschlag Stimmung zu machen.

Das kurze Zeitfenster bis zum 1. Mai 2004, dem Stichtag des EU-Beitritts, erwies sich schließlich als Handicap. Am Ende rächte es sich, daß Zyperntürken wie Zyperngriechen in den früheren Verhandlungsrunden der Jahre 2002/2003 kostbare Zeit verspielt hatten. Der letzte Anlauf mußte in sechs Wochen bewältigt werden, vor dem Referendum blieben ganze drei Wochen, um den Stimmberechtigten die Vor- und Nachteile des inklusive Anlagen und Erläuterungen über 9000 Seiten starken Dokuments aufzuzeigen. Die weltweite Erfahrung mit Referenden zeigt, daß mindestens eine doppelt so lange Vorlaufzeit notwendig und üblich ist. Der zyperngriechischen Ja-Kampagne dürfte die kurze Vorbereitungsphase mehr geschadet haben als der zyperngriechischen Nein-Kampagne, die in wesentlich stärkerem Ausmaß auf emotionale Argumente wie Ängste zurückgreifen konnte.

Natürlich hatte der Termindruck grundsätzlich auch Vorzüge, zwang er doch die Beteiligten erstmals zu beschleunigterem Verhandeln und setzte durch die Erwartung des EU-Beitritts greifbare Anreize. Auf zyperntürkischer Seite trug dies in wesentlichem Maße zu einer konstruktiveren Haltung bei. Doch erwies es sich als fatal, daß die Europäische Union im Dezember 1999 in Helsinki die Aufnahme der Republik Zypern auch ohne vorherige Konfliktlösung zugesagt hatte. Mit diesem Blankoscheck wurde die zyperngriechische Führung nicht zu wirklichen Kompromissen bewegt und konnte es sich leisten, weiterhin auf Zeit spielen. Hätte die Europäische Union die Aufnahme Zyperns zum 1. Mai 2004 nur nach erfolgter Konfliktlösung zugesagt, so wären gleiche Bedingungen geschaffen worden, und das Zeitfen-

ster hätte sich möglicherweise auf beiden Seiten positiv ausgewirkt. Am Scheitern des Annan-Plans trägt somit die Europäische Union eine Mitschuld – insbesondere die damalige griechische Regierung unter Kostas Simitis, die mit der Drohung der Blockierung der EU-Ost-erweiterung die fatale Entscheidung von 1999 herbeigeführt hatte.

UN-Generalsekretär Kofi Annan kann für sich verbuchen, daß er einer Zypernlösung näher als alle seine Vorgänger gekommen ist. Sein Plan ist der bisher umfassendste Lösungsansatz. Er basiert nicht auf abstrakten Überlegungen, sondern faßt die über Jahrzehnte entwickelten Vorstellungen und Forderungen beider Seiten in einem austarieren Kompromiß zusammen. Wer eine Zypernlösung ernsthaft anstrebt, kann kaum zu einer grundsätzlich anderen Lösung kommen.

Auch wenn der Generalsekretär nach dem negativen Ausgang des Referendums seine Vermittlungsbemühungen einstellte und das Büro seines Sonderbeauftragten in Nikosia schließen ließ, deutete er doch in seinem Bericht an den UN-Sicherheitsrat an, daß sein Vorschlag auf dem Tisch bleibe: »Während der Plan infolge des Referendums, juristisch gesehen, null und nichtig ist, bedeutet seine Annahme durch die zyperntürkischen Wähler, daß die Umrisse einer endgültigen Zypernlösung feststehen dürften. Der Plan bleibt die einzige absehbare Grundlage, auf der die Zyprioten eine Einigung erzielen können<sup>17</sup>.«

Die Zukunft wird zeigen, ob die Führung der Republik Zypern auf Druck oder Kompromisse setzt. Ein rücksichtsloser Einsatz ihres Vetorechts würde das Neumitglied in der Europäischen Union sicherlich noch stärker isolieren als es bereits jetzt der Fall ist. Das »Mutterland« Griechenland könnte die Rolle eines konstruktiven Ratgebers und Vermittlers übernehmen.

Leider steht es um die Beziehungen zwischen der Republik Zypern und der Türkei derzeit nicht zum Besten. Die RZ blockiert weiterhin die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen direkten Handelsbeziehungen mit der TRNZ und andere Erleichterungen. Auf Einwirken der RZ hin scheiterte Anfang Oktober die gemeinsame Außenministerkonferenz der Europäischen Union und der Organisation der Islamischen Konferenz, wo die TRNZ Beobachterstatus genießt und – in Anlehnung an die Terminologie des Annan-Plans – als »Türkisch-Zypriotischer Staat« geführt wird. Während die Türkei eine Vertretung der zyperntürkischen Delegation unter dieser Bezeichnung verlangte, bezeichnete die RZ einen solchen Status als völlig inakzeptabel. Die niederländische EU-Präsidentschaft forderte die Türkei daraufhin zu einer Änderung ihrer Haltung auf und drohte mit einem Boykott der Konferenz. Schließlich sagte Ankara das Treffen in Istanbul ab<sup>18</sup>.

Am 2. Oktober kündigte die Türkei an, die Zollunion mit der EU auf das Gebiet der RZ auszudehnen. Dieser Schritt beinhaltet jedoch keine diplomatische Anerkennung. An den Sonderbeziehungen zur TRNZ werde man festhalten. Damit besteht weiterhin der kuriose Fall, daß der EU-Beitrittskandidat Türkei mit einem der EU-Mitgliedstaaten keine diplomatischen Beziehungen pflegt und nach dessen Auffassung sogar einen Teil des Staatsgebiets besetzt hält. Nun droht RZ-Präsident Papadopoulos gar damit, im Dezember ein Veto gegen die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei einzulegen, wenn Ankara nicht vorher die RZ anerkennt und zumindest einen Teil seiner Streitkräfte aus Nordzypern abzieht.

Annan konstatierte nach dem gescheiterten Referendum eine Abkühlung der Beziehungen zwischen den Führern beider Volksgruppen und eine Rückkehr zum gegenseitigen Mißtrauen früherer Jahre. Allerdings habe die Grenzöffnung vom April 2003 die zwischenmenschlichen Kontakte auf unterer Ebene wesentlich verbessert<sup>19</sup>.

Positiv könnte sich der in beiden Teilen der Insel anstehende Generationenwechsel auswirken. Denn sowohl der 70-jährige Tassos Papadopoulos im Süden wie auch der 80-jährige Rauf Denktasch im Norden sind Veteranen der gewaltsamen Zusammenstöße der fünfziger und sechziger Jahre. Beim Stimmungsumschwung unter den Zyperntürken zeigte sich bereits der positive Einfluß der jüngeren Ge-

neration, die von bitteren Erfahrungen und Vorurteilen der Vergangenheit weniger stark geprägt ist als ihre Eltern- und Großelterngeneration. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß im Süden zahlreiche junge Zyperngriechen für ein Nein mobilisiert werden konnten. Die jahrzehntelange Trennung der beiden Inselhälften hat gerade im reicheren Süden ein Desinteresse am ärmeren Norden und dessen Bewohnern hervorgebracht.

Eine wichtige Rolle wird nun der Europäischen Union zukommen, die mit sensiblem Vorgehen auf unterschiedlichen Ebenen das Zusammenwachsen fördern kann. Sicherlich müßte sie auch der Türkei entgegenkommen, denn ein zentraler Schlüssel zur Lösung der Zypernfrage wird weiterhin in Ankara liegen.

## Umstrukturierung von UNFICYP?

Bei einer Umsetzung des Annan-Plans hätte das Mandat der UN-Friedenstruppe neu definiert werden müssen. Zusätzliche Aufgaben wie die Unterstützung, Überwachung und Verifizierung der Gebietsabtretungen, der Bevölkerungsumsiedlung, der Flüchtlingsrückkehr, der Eigentumsrestitution und der Entmilitarisierung wären hinzuge-treten. Dies hätte eine Verdopplung der Kräfte und eine Ausweitung des Einsatzes von der Pufferzone auf das gesamte Inselterritorium erfordert.

Infolge der ablehnenden Volksabstimmung im Süden wurde der Status quo bekräftigt. Der UN-Generalsekretär empfahl dem Sicherheitsrat eine dreimonatige Evaluierung des Mandats, der Truppenstärke und des Einsatzkonzepts der seit 1964 stationierten Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP)<sup>20</sup>. In seiner Resolution 1584(2004) vom 11. Juni 2004 verlängerte der Sicherheitsrat das UNFICYP-Mandat bis zum 15. Dezember 2004 und beauftragte Kofi Annan mit der vorgeschlagenen Überprüfung<sup>21</sup>.



In diesem Überprüfungsbericht vom 24. September hob der Generalsekretär hervor, daß sich die Sicherheitslage in den letzten Jahren positiv entwickelt habe<sup>22</sup>. Die Zahl der Grenzzwischenfälle habe stetig abgenommen, das letzte Todesopfer an der Pufferzone sei 1996 zu beklagen gewesen. Um die Einhaltung des Waffenstillstands zu garantieren und günstige Bedingungen für eine friedliche Konfliktlösung zu schaffen, sei eine fortdauernde Präsenz von UNFICYP grundsätzlich sinnvoll und werde auch von den Konfliktparteien begrüßt. Doch sei eine ständige Präsenz der Blauhelme in allen Teilen der 180 km langen Pufferzone nicht mehr notwendig.

Kofi Annan empfahl daher eine Reduzierung der militärischen Komponente von derzeit 1230 auf 860 Soldaten inklusive einer neuen, an die 40 Mann starken Militärbeobachtungs- und Verbindungsgruppe sowie die Einführung des neuen Operationskonzepts »Konzentration plus Mobilität«. Mit Hilfe von zusätzlichen Hubschraubern, Kameraüberwachung und Informationstechnologie könne in Zukunft auch mit verminderten Kräften die effektive Überwachung der Pufferzone garantiert werden. Die Umwandlung von UNFICYP in eine reine Militärbeobachtungsmission sei zwar diskutiert, aber noch als verfrüht beurteilt worden. Da Vermittlungs- und Verbindungsaufgaben immer wichtiger würden, sollten die zivile Komponente vergrößert und die gemäß Mandat definierte volle Stärke der Polizeikräfte ausgeschöpft werden.

Auf der Basis dieser Empfehlungen sprach sich Annan für die Verlängerung des Mandats um ein weiteres halbes Jahr bis zum 15. Juni 2005 aus. Die nun bereits 40 Jahre lang auf Zypern stationierte UNFICYP dürfte somit auch künftig ihren Beitrag zur Vermeidung neuer Feindseligkeiten, zur Gewährleistung von Recht und Ordnung, zur humanitären Unterstützung sowie zur Erleichterung einer Konfliktlösung leisten.

## »Keine Krise ist wie eine andere«

Rede des Sonderberaters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, anlässlich der Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille durch die DGVN, am 8. Juli 2004 in München (Auszüge)

LAKHDAR BRAHIMI

(...) Ich fühle mich zutiefst geehrt und bin stolz, aber auch zugleich beschämt, mit dieser Ehrenmedaille ausgezeichnet zu werden, die den Namen Dag Hammarskjöld trägt; einem Mann, der dem Frieden diente wie es nur Wenige taten; einem Mann, der alles mögliche tat, um die Charta der Vereinten Nationen und ihre Ideale zu fördern. Sein tragischer, unfallbedingter, früher Tod in Kongo 1961 findet ein Echo in einem weiteren Tod, dieses mal keinem zufälligen, sondern einem kriminell und bewußt herbeigeführten – dem von Sergio Vieira de Mello und seinen Kollegen am 19. August 2003 in Bagdad. Viele andere, Menschen aus allen Teilen der Welt, haben in ähnlicher Weise ihr Leben verloren – unter anderen Umständen, zu anderen Zeiten und an anderen Orten – während sie dem Frieden dienten. Darunter waren viele Deutsche, auch Soldaten, die letztes Jahr in Kabul ums Leben kamen, während auch ich dort im Einsatz war. Lassen Sie uns diesen Menschen gedenken. Lassen Sie uns ihrer erbrachten Opfer gedenken. Lassen Sie uns ihre Arbeit fortsetzen. (...)

\*\*\*

Der Völkerbund nach dem Ersten Weltkrieg war nicht sehr erfolgreich. Sind die Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgreicher? Sie sind noch am Leben, das ist sicher, und sie haben bisher sehr viel mehr getan. Aber haben sie genug getan? Wahrscheinlich nicht. Können die Vereinten Nationen in Zukunft mehr tun? Ich glaube schon, und tatsächlich müssen sie es auch.

- 1 Dieser Aufsatz schließt an den Beitrag des Verfassers, Bewegung auf Zypern, aber nicht im Zypern-Konflikt. Der gescheiterte Vermittlungsversuch des UN-Generalsekretärs, VN 4/2003, S.121–128, an.
- 2 Siehe United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on Cyprus, 16.4.2004 (S/2004/302) sowie United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on his Mission of Good Offices in Cyprus, 28.5.2004 (S/2004/437). Die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat aus dem Jahr 2004 sind unter folgender Webadresse einzusehen: <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep04.html>
- 3 United Nations, The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, 31.3.2004, <http://www.annanplan.org>
- 4 Zu den wesentlichen Punkten des ersten Entwurfs siehe Pabst, a.a.O. (Anm. 1), S. 123.
- 5 Vgl. United Nations, The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, a.a.O. (Anm. 3).
- 6 Kaum noch Aussicht auf Lösung des Zypern-Streites, Süddeutsche Zeitung, 1.4.2004.
- 7 Vgl. Pierre Oberling, The Road to Bellapais. The Turkish Cypriot Exodus to Northern Cyprus, New York 1982, S. 81.
- 8 Vgl. Loucas Charalambous, A Classic Example of Political Duplicity, Cyprus Mail, 20.3.2004.
- 9 UN-Dok. S/2004/313 v. 21.4.2004; Text: VN 4/2004, S. 164 f.
- 10 Vgl. Nils Kadritzke, Ein donnerndes Ochi, Le Monde diplomatique (deutsche Ausgabe), 4.5.2004.
- 11 Rußland blockiert Zypern-Resolution im Sicherheitsrat, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 23.4.2004.
- 12 Vgl. Michael Thumann, Gepokert, getrickt, gestrauchelt. Zyperns Griechen lehnen die Vereinigung ab – ein Triumph für die Türkei, Die Zeit, Nr. 19, 29.4.2004.
- 13 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on his Mission of Good Offices in Cyprus, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 66 (Übersetzung durch Verfasser).
- 14 Gul, If the Greek side rejects the UN plan, Turkey will campaign for TRNC recognition, Turkish Press Review, 4.4.2004.
- 15 Britain Warns Greek Cypriots Against Complacency, Cyprus Mail, 7.3.2004.
- 16 Weston Seeks to Play Down Furore, Cyprus Mail, 2.3.2004.
- 17 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on his Mission of Good Offices in Cyprus, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 80 (Übersetzung durch den Verfasser).
- 18 Neuer Ärger zwischen Ankara und der EU, NZZ, 2./3.10.2004.
- 19 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Cyprus (S/2004/756), v. 24.9.2004.
- 20 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Cyprus, (S/2004/427), v. 26.5.2004.
- 21 Text: VN 4/2004, S. 165.
- 22 S. Anm. 19.

Während wir hier versammelt sind, trifft sich eine Gruppe herausragender Persönlichkeiten in Kyoto, Japan. Sie sind Mitglieder der Hocharangigen Gruppe, die, auf Ersuchen des Generalsekretärs, damit beauftragt ist, einen Bericht darüber zu erstellen, wie die Vereinten Nationen den neuen Herausforderungen in den Bereichen Frieden und Sicherheit in der Welt effektiver begegnen können. Ihre Ergebnisse werden wir gegen Ende dieses Jahres erhalten, und wir sehen diesem Bericht mit großen Erwartungen entgegen.

Sehr viel bescheidener habe ich, während der letzten 15 Jahre, in einigen friedensbezogenen Aktivitäten teilgenommen, und würde gern, wenn Sie gestatten, einige meiner Beobachtungen mit Ihnen teilen, die ich auf meinem Weg von Libanon 1989 bis 1991, nach Südafrika von 1993 bis 1994, weiter nach Haiti von 1994 bis 1996, nach Afghanistan von 1997 bis 1999 sowie von 2001 bis Januar 2004, bis schließlich nach Irak während der letzten fünf oder sechs Monate gemacht habe.

Manchmal werde ich gefragt, ob ich aus diesen Missionen allgemeingültige Lehren gezogen habe. Meine Antwort darauf ist dann, als eine Regel, daß keine Situation wie die andere ist, daß keine Krise in einem Land der in einem anderen Land gleicht, und daß demzufolge zwei Missionen nie identisch sind. Oftmals füge ich dem hinzu, daß, obwohl einem die Erfahrungen der Vergangenheit sehr hilfreich sein werden, man sich den Gegebenheiten einer jeden Mission anpassen und bewußt danach suchen muß, worin sich die neue Mission von der vorhergehenden unterscheidet, und nicht danach, worin sie sich