

*Security in Cyprus –
Threat perceptions, possible compromises and the role of the EU*

Jerry Sommer

Deutsche Zusammenfassung

1. **Vor anderthalb Jahren lehnte eine 76prozentige Mehrheit der griechischen Zyprioten in einem Referendum den umfassenden UN-Plan zur Wiedervereinigung der Insel ab, den zwei Drittel der türkischen Zyprioten befürwortet hatten.** Der sogenannte Annan-Plan hätte eine aus zwei Teilstaaten bestehende „Vereinigte Republik Zypern“ geschaffen und so die lang andauernde Teilung des Landes überwunden. Der Annan-Plan wurde von der EU als „historischer Kompromiss“ (Europaparlament) gewertet und auch vom griechischen Ministerpräsidenten Kostas Karamanlis und seinem türkischen Amtskollegen Recep Erdogan unterstützt.
2. **Eines der Hauptargumente der griechischen Zyprioten den Plan abzulehnen, bestand in einem von ihnen empfundenen Mangel an Sicherheit. Diese Studie zeigt, dass die Bedrohungswahrnehmungen der griechisch- bzw. der türkisch-zypriotischen Volksgruppe stark auseinandergehen.** Die Bedrohungswahrnehmung der Zyperntürken, die ihren langjährigen nationalistischen Führer Rauf Denktash in einer „stillen Revolution“ 2002/2003 entmachtet hatten, haben sich zwar verändert. Dennoch überschätzen nach wie vor beide Volksgruppen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, die Gefahr, die angeblich von „den anderen“ ausgeht. Nach dem Annan-Plan sollten die türkischen Truppen auf der Insel nach und nach von gegenwärtig 20.000 bis 35.000 auf 650 Soldaten reduziert werden. Diese Studie legt dar, dass solch eine symbolische Truppenstärke von nur 650 Mann, die von den griechischen Zyprioten jedoch heftig ablehnt wird, keinerlei ernsthafte Bedrohung für die griechischen Zyprioten darstellt. Auch eine andere Sicherheitsbestimmung des Annan-Plans, nämlich der Status der Garantiemächte Zyperns (Großbritannien, Griechenland und die Türkei), wird von den griechischen Zyprioten entschieden abgelehnt, obwohl eine reale Sicherheitsgefährdung für sie dadurch nicht gegeben ist. Denn das Recht der Garantiemächte unter sehr spezifischen Umständen in Zypern intervenieren zu dürfen, ist ebenfalls nur von symbolischem Wert. Allerdings hätte der Abzug aller türkischen Truppen und die Abschaffung der Interventionsrechte der Garantiemächte, wie es die griechischen Zyprioten nahezu einstimmig fordern, auch keine negativen Auswirkungen auf die Sicherheit der türkischen Zyprioten. Die Mehrheit der türkischen Zyprioten sieht dies jedoch anders.
3. Wie der EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn feststellte, gewährleistet schon die EU-Mitgliedschaft der Republik Zypern an sich, dass „weder Gewalt zwischen den Volksgruppen noch eine militärische Intervention wieder vorkommen werden“. Leider hat das Thema Sicherheit für beide Volksgruppen einen hohen symbolischen Wert und jede Seite scheint sich schwer zu tun ihre gegenwärtigen Überzeugungen zu überwinden. **Deshalb vertritt die Studie die Ansicht, dass Schritte zur Veränderung der gegenwärtigen Bedrohungswahrnehmungen unternommen werden sollten, damit die sich widersprechenden Vorstellungen der Mehrheiten der beiden Gemeinschaften nicht erneut zukünftige Wiedervereinigungsbemühungen zum Scheitern verurteilen.** Dies sollte ebenso durch allgemeine vertrauensbildende Maßnahmen geschehen (s.u.) wie durch

jeweils einseitige Demobilisierungsschritte, zum Beispiel die Reduzierung auf Zypern stationierter Truppen durch die Türkei sowie die Entfernung von Waffen und Munition aus den Häusern der griechisch-zypriotischen Reservisten durch die griechisch-zypriotische Regierung. **Die EU sollte einen Sicherheitsdialog zwischen den beiden Volksgruppen initiieren, um solche Schritte zu ermutigen.** Zusätzlich sollte die EU die Planung von Konversionsmaßnahmen fördern, da jedes zukünftige Abkommen die fast vollständige Demilitarisierung der Insel beinhalten wird. Die EU verfügt über ein breites Wissen in Bezug auf Konversionsplanung, da viele Mitgliedstaaten ihre Truppen entweder bereits bedeutend reduziert haben oder dabei sind sie abzubauen.

4. Sowohl die Analyse der Interviews, die mit Repräsentanten aus Politik und Zivilgesellschaft beider Volksgruppen in Zypern durchgeführt wurden, als auch aktuelle Meinungsumfragen lassen darauf schließen, dass **Raum für Kompromisse in Sicherheitsfragen existiert.** Es sollte möglich sein, sich über einen schnelleren als im Annan-Plan vorgesehenen Abzug der türkischen Truppen zu einigen. Auch könnte man vereinbaren, die Entscheidungen über den vollständigen Abzug aller türkischen und griechischen Soldaten sowie über die Abschaffung der Interventionsrechte der Garantiemächte auf ein späteres Datum zu verschieben. Ebenfalls sollte die Idee von auf Zypern stationierten EU-Streitkräften anstelle von türkischen und griechischen Truppen ausgelotet werden.
5. Sicherheit ist nur einer der strittigen Punkte – und Sicherheitsvorstellungen sind stets in ein allgemeines politisches Klima eingebettet. **Deshalb analysiert diese Studie die wichtigsten Entwicklungen nach der griechisch-zypriotischen Ablehnung des Annan-Plans im April 2004.** Einige positive Schritte wurden unternommen, z.B. die regelmäßigen Rundtischdiskussionen zwischen griechisch- und türkisch-zypriotischen Parteien, die Öffnung weiterer Grenzübergänge zwischen dem Norden und dem Süden sowie die Entminung der UN-Pufferzone. Auch wählten die türkischen Zyprioten im April 2005 Mehmet Ali Talat, einen entschiedenen Befürworter der Wiedervereinigung der Insel, ins Präsidentenamt. Dennoch ist das allgemeine politische Klima zwischen der griechisch- und der türkisch-zypriotischen Führung nur als feindselig zu bezeichnen. Der griechisch-zypriotische Präsident Papadopoulos war noch nicht einmal bereit, sich mit seinem türkisch-zypriotischen Gegenspieler Mehmet Ali Talat zu treffen.
6. **Seit dem 1. Mai 2004 ist die Republik Zypern Mitglied der EU. Auch wenn die ganze Insel nun formal Teil der EU ist, endet die EU de facto an der *Green Line* zwischen dem türkisch-zypriotischen Norden und dem griechisch-zypriotischen Süden.** Obwohl die Regierung der Republik Zypern international als Alleinvertretung der Insel angesehen wird, repräsentiert sie nur die griechischen Zyprioten. Die türkischen Zyprioten, die bei dem Referendum ja mehrheitlich für die Vereinigung und für die EU-Mitgliedschaft gestimmt hatten, besitzen derzeit weder das Wahlrecht für die Organe der Republik Zypern noch sind sie in der EU vertreten oder genießen die gleichen demokratischen und sozialen Rechte wie alle anderen EU-Bürger.
7. Die ungewöhnliche Entscheidung, einem geteilten Land den Beitritt zur EU zu erlauben, wurde bereits 1999 gefällt. **Die EU ließ damals die vorherige Wiedervereinigung der Insel als Bedingung für einen Beitritt Zyperns endgültig fallen.** Sie gab der Drohung der griechischen Regierung nach, sonst den gesamten EU-Erweiterungsprozess mit den osteuropäischen Ländern zum Platzen zu bringen.
8. Die anhaltende Teilung Zyperns stellt die EU vor viele praktische und politische Probleme. Zum Beispiel konnte die EU ihr Versprechen, die Isolierung der türkischen Zyprioten zu beenden, bis heute auf Grund der kompromisslosen Haltung der griechisch-zypriotischen



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

Regierung nicht umsetzen. **Auch im Zusammenhang mit den EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist die Zypernfrage ein vorrangiger Punkt auf der Tagesordnung.** Dies wird auch nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen so bleiben. Denn zumindest die griechisch-zypriotische Regierung hat ein Interesse daran, die Türkei auf die Anklagebank zu setzen, in der Hoffnung, sie so zu weiteren Zugeständnissen zu bewegen. Gleichzeitig sind Politiker und Regierungen einiger EU-Staaten, in denen der Widerstand gegen den EU-Beitritt der Türkei wächst, offensichtlich bereit, mit Zypern betreffenden Forderungen den Beitrittsprozess der Türkei zu behindern. **Die diskutierten Probleme der diplomatischen Anerkennung der griechisch-zypriotischen Republik Zypern durch die Türkei sowie der Öffnung der türkischen Häfen und Flughäfen für griechisch-zypriotische Schiffe bzw. Flugzeuge wären mit der Wiedervereinigung Zyperns sofort vom Tisch.** Hätten die griechischen Zyprioten den Annan-Plan akzeptiert, wären sie schon längst erledigt. Allerdings haben diese Probleme jetzt nichts mit der Lösung des Zypernkonflikts zu tun. Deshalb vertritt diese Studie die Ansicht, dass die eigentliche Aufgabe der EU darin bestehen sollte, die Wiedervereinigung Zyperns voranzutreiben. Die aktuelle Debatte über die Anerkennung der Republik Zypern zeigt allerdings, dass es der EU an einer stimmigen Zypernpolitik mangelt.

9. Um eine Lösung zu finden, müssen neue Verhandlungen stattfinden. **Die Konfliktparteien, die griechischen und die türkischen Zyprioten, müssen sich über Veränderungen am derzeitigen Annan-Plan einigen.** Diese Verhandlungen werden unter Federführung der UN stattfinden, die langjährige Erfahrungen in Bezug auf den Zypernkonflikt hat. Die Führungen der griechischen und türkischen Zyprioten stimmen darin überein, dass der Annan-Plan die Basis neuer Verhandlungen sein soll. **Gleichwohl haben die griechischen Zyprioten noch keine „Liste mit klar definierten, begrenzten, handhabbaren und in sich gewichteten Vorschlägen“** (UN-Untergeneralsekretär Sir Kieran Prendergast) **zu den von ihnen geforderten Änderungen am Plan vorgelegt.** Und selbst wenn dies geschehen ist, wird die Schwierigkeit darin bestehen, die Mehrheit der griechischen Zyprioten für einen veränderten Plan zu gewinnen ohne die Unterstützung der Mehrheit der türkischen Zyprioten zu verlieren.
10. Derzeit ist der Unterschied zwischen den Positionen der Konfliktparteien groß und es gibt wenig Vertrauen zueinander. **Wie die UN im Juni 2005 zurecht feststellte, steht deshalb gegenwärtig eine neue Verhandlungsrunde unter ihrer Führung nicht auf der Tagesordnung.** Diese Studie vertritt die Anschauung, dass nur einseitige oder gemeinsame vertrauensbildende Maßnahmen sowohl der griechisch- als auch der türkisch-zypriotischen Regierung einen Weg aus der Sackgasse eröffnen könnten. Nur so kann gegenseitiges Verständnis, Versöhnung, Wiederannäherung und Realismus entstehen. Verhandlungen unter Federführung der UN hätten erst dann wieder eine Chance.
11. **In dieser Studie wird argumentiert, dass je mehr Zeit vergeht, es desto schwieriger sein wird eine Wiedervereinigung Zyperns zu erreichen.** Zum Beispiel könnte sich die derzeitige Zustimmung der Türkei für eine Wiedervereinigung Zyperns als Reaktion auf das zunehmend ungünstige Klima in der EU für den Türkei-Beitritt abschwächen. Deshalb ist es notwendig, **so schnell wie möglich eine Lösung des Zypernkonflikts zu finden. Dies ist gleichermaßen im EU- wie im zypriotischen Interesse.** Die EU würde es nicht länger mit der „Abnormalität“ eines geteilten Mitgliedstaates zu tun haben. Außerdem würde die Wiedervereinigung Zyperns die internationale Glaubwürdigkeit der EU-Außen- und Sicherheitspolitik erhöhen. Sie würde zeigen, dass die EU fähig ist, einen ethno-politischen Konflikt in ihrem eigenen „Hinterhof“ durch einen Kompromiss zu lösen, während sie sich in ähnlichen Fällen auf dem Balkan oder im Mittleren Osten als Vermittler engagiert.

Außerdem würde der Zusammenhang zwischen dem Zypernkonflikt und den EU-Beitrittsverhandlungen entwirrt werden. Die EU-Bürger könnten über das Für und Wider des Türkei-Beitritts debattieren, ohne sich auf die Scheinargumente zu den Zypern-Türkei-Beziehungen einlassen zu müssen.

12. Wie bei vielen anderen lang anhaltenden ethno-politischen Konflikten können auswärtige Akteure auch in Zypern nur eine begrenzte Rolle bei der Lösung des Konflikts spielen. Es ist vor allen an den griechischen und türkischen Zyprioten selbst, eine Lösung zu finden, die für beide Seiten akzeptabel ist.. Dennoch vertritt diese Studie die Ansicht, dass die EU in der einzigartigen Position ist, aktiv zu einem Abkommen beizutragen. Der Zypernkonflikt ist inzwischen ein Konflikt auf EU-Boden. Die EU genießt ein hohes Ansehen sowohl in der griechisch- wie der türkisch-zypriotischen Volksgruppe. **Die für diese Studie geführten Interviews belegen, dass in beiden Gemeinschaften Interesse an von der EU unterstützten vertrauensbildenden Maßnahmen besteht.** Die Erfahrungen, die die EU im Friedensprozess in Nordirland gesammelt hat, sollten einbezogen werden, da dort ein ähnlicher Fall des EU-Engagements in einen internen Konflikt eines Mitgliedstaates gegeben war.
13. Im Prinzip gibt es für die EU-Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten zwei Optionen. Zum einen, weiterhin nur minimale Anstrengungen zu unternehmen, um eine Lösung des Zypernkonflikts zu erreichen, d.h. dieses Thema allein den griechischen und türkischen Zyprioten sowie der UN zu überlassen. Zum anderen könnte die EU aber auch ihre Politik ändern und eine aktive Vermittlungs- und Schlichtungspolitik betreiben. In dieser Studie wird vorgeschlagen, dass die EU die zweite Option wählen sollte. **Die EU verfügt über verschiedene „soft power“ Mechanismen, mit denen sie eine baldige Wiedervereinigung Zyperns fördern könnte.** In diesem Jahr hat die EU schon eine etwas aktivere Zypern-Politik begonnen. Schritte in die richtige Richtung sind: die Stellungnahmen des EU-Erweiterungskommissars Olli Rehn auf Zypern im Mai diesen Jahres, die Ernennung von Botschafter Jaako Bloomberg als Sonderberater von Rehn sowie die erstmalige Diskussion zwischen Vertretern der griechischen und der türkischen Zyprioten unter dem Dach der EU über die Beendigung der ökonomischen Isolierung der türkischen Zyprioten. Gleichwohl reichen diese Schritte noch lange nicht aus.
14. Gewiss sind den möglichen Aktivitäten der EU Grenzen gesetzt, weil der griechisch-zypriotische Mitgliedstaat als Konfliktpartei in der Union mitbestimmen und Entscheidungen des Europäischen Rates blockieren kann, wenn Einstimmigkeit erforderlich ist. Die ablehnende Haltung der griechisch-zypriotischen Regierung im Rat gegenüber den Vorschlägen der EU-Kommission zur Beendigung der wirtschaftlichen Isolierung der türkischen Zyprioten hat gezeigt, dass sie gewillt ist, diese ihre Macht auch einzusetzen. **Dennoch wird in dieser Studie die Ansicht vertreten, dass die EU-Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten selbstverständlich Handlungsspielräume haben, die sie nutzen können, wenn sie es denn wollen. Die EU ist nicht dazu verurteilt „Geisel“ der griechischen Zyprioten zu sein.** Das EU-Parlament und die EU-Kommission sind nicht durch die Notwendigkeit eingeschränkt, stets einstimmig zu entscheiden. Auch könnte sich die Mehrheit der EU-Staaten auf eine koordinierte Politik verständigen. So könnte eine „europäische Sicht“ in Bezug auf den Zypernkonflikt definiert und auch Grenzen der Toleranz aufgezeigt werden. All dies würde sowohl die Meinung der beiden Volksgruppen als auch die Haltung der griechisch-zypriotischen Regierung beeinflussen.
15. **Dieses Paper befürwortet eine aktive Mediations- und Schlichtungspolitik der EU-Mitgliedstaaten auf Zypern.** Die EU-Institution sollten ihr moralisch-politisches und ihr wirtschaftliches Gewicht in die Waagschale legen, um mit Hilfe von vertrauensbildenden

Maßnahmen (einseitigen, jeweils auf beiden Seiten einseitig erklärten oder auch vereinbarten Maßnahmen) die derzeitige Stagnation zu überwinden. Diese Studie schlägt als wesentliche Punkte einer umfassenden und stimmigen Zypernpolitik der EU vor:

- **Ernsthaftere politische Anstrengungen, um den griechisch-zypriotischen Widerstand gegen die Beendigung der Isolierung der türkischen Zyprioten zu überwinden.** Das würde auch andere Probleme lösen und ein gutes politisches Klima schaffen. Die türkisch-zypriotische Administration hat sich bereit erklärt, im Gegenzug zur Beendigung der Isolierung das Gebiet von Varosha sofort, noch vor einer umfassenden Einigung, der griechisch-zypriotischen Regierung zu übergeben. Die Türkei hat ebenfalls erklärt, dann alle Beschränkungen für griechisch-zypriotische Schiffe und Flugzeuge in türkischen Häfen und Flughäfen aufzuheben.
 - **Initiierung von vertrauensbildenden und der Versöhnung dienenden Maßnahmen, die aus einem speziellen „Zypern-Versöhnungsfonds“ der EU gefördert werden.** Mögliche Maßnahmen könnten sein:
 - obligatorischen Sprachunterricht in beiden offiziellen Landessprachen für alle Schüler an weiterführenden Schulen einzuführen,
 - ein gemeinsames zypriotisches Olympisches Team für die Olympischen Spiele 2008 zu organisieren,
 - gemeinsame wirtschaftliche Aktivitäten von griechischen und türkischen Zyprioten finanziell zu unterstützen.
 - **Ernennung eines hochrangigen EU-Sonderbeauftragten für Zypern durch die EU-Kommission und den EU-Rat,** der sich unter anderem um die Verwirklichung vertrauensbildender Maßnahmen bemüht.
 - **Einladung der Repräsentanten der Zyperntürken,** zumindest als Beobachter, **im Europaparlament** und anderen EU-Institutionen, z.B. dem „Komitee der Regionen“, **mitzuwirken.**
 - **Erarbeitung eines Berichts zur Zypernfrage vom Europäischen Parlament.**
16. **Eine aktive Mediations- und Schlichtungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten sollte auch „europäische Grundsätze“ für eine neue Zypern-Verhandlungsrunde unter Federführung der UN erarbeiten und ihre Umsetzung fördern.** Ebenfalls sollte die EU die Führer der griechischen und türkischen Zyprioten auffordern, solche Verhandlungen mit Kompromissbereitschaft und mit Realismus vorzubereiten. Die EU sollte insbesondere die Aufforderung des UN-Generalsekretärs an die griechisch-zypriotische Regierung unterstützen, „eine Liste mit klar definierten, begrenzten, handhabbaren und in sich gewichteten Vorschlägen“ zu den von ihr gewünschten Änderungen am Annan-Plan vorzulegen. Die EU sollte ihre Unterstützung für den Annan-Plan als Grundlage für neue Verhandlungen ausdrücken und ihre bisherige Überzeugung unterstreichen, dass dieser Plan vollständig mit den EU-Gesetzen übereinstimmt. Der EU-Sonderbeauftragte sollte eine Rolle bei der Durchsetzung der „europäischen Grundsätze“ spielen und den griechischen und türkischen Zyprioten helfen, Verhandlungen für ein umfassendes Abkommen vorzubereiten.
17. Ob selbst eine solche aktive EU-Politik im Zypernkonflikt in nächster Zeit zu einem umfassenden Wiedervereinigungsabkommen oder wenigstens zu vertrauensbildenden Maßnahmen führen wird, ist keineswegs sicher. **Letztlich wird es auf die Kompromissbereitschaft der türkischen und griechischen Zyprioten ankommen. Aber die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten können und sollten ihr Gewicht in die Waagschale werfen, um diese Entwicklungen positiv zu beeinflussen.**