

Die Entwicklung der Zypern-Frage unter besonderer Berücksichtigung der geplanten EU-Mitgliedschaft der Republik Zypern

*Altana Filos**

- I. Einführung
- II. Historischer Hintergrund der Zypern-Frage
- III. Die Gründung der Republik Zypern
- IV. Die türkische Invasion von 1974 und ihre Folgen
 1. Die Teilung der Insel
 2. Die Folgen der Invasion
 3. Menschenrechtsverletzungen
- V. Die künftige Mitgliedschaft Zyperns in der Europäischen Union
 1. Die Stellungnahme der EU-Kommission und Aufnahme der Beitrittsverhandlungen
 2. Völkerrechtliche Beitrittsfähigkeit der Republik Zypern
 3. Art. 1 Abs. 2 des Garantievertrages
 4. Art. 50 Abs. 1 a der Verfassung von 1960
- VI. Schlußbemerkungen

I. Einführung

Die Zypern-Frage ist fast 40 Jahre nach der Gründung der Republik immer noch aktuell und trotz vielfacher internationaler Bemühungen bis heute „ungelöst“. Die Erfahrungen all dieser Jahre haben deutlich gezeigt, daß es sich bei der Zypern-Frage in der Hauptsache nicht um eine ethnisch-kulturelle Auseinandersetzung zwischen Griechisch-Zyprioten und Türkisch-Zyprioten, sondern um einen von außen in das Land hineingetragenen Konflikt handelt. Dabei muß hier generell zwischen den Interessen der sog. „Mutterländer“ Griechenland und Türkei sowie den Großmachtinteressen differenziert werden.

Am 13. Dezember 1997 beschloß der Europäische Rat in Luxemburg, Zypern und weitere fünf mittel- und osteuropäische Staaten als Kandidaten für die nächste Erweiterung der Europäischen Union vorzusehen. Die am 31. März 1998 begonnenen Beitrittsverhandlungen eröffnen neuerdings vielleicht auch Perspektiven für eine friedliche und gerechte Lösung des politischen Problems der Inselrepublik.

II. Historischer Hintergrund der Zypern-Frage

Die geographische Lage Zyperns und seine natürlichen Schätze „bescherten“ dem Land eine lange, wechselvolle Geschichte¹. Zyperns Kultur wurde von den hochentwickelten benachbarten Kulturen des Orients und des Westens geprägt, ohne dabei aber ihren Eigencharakter völlig zu verlieren. Als die Kreter und die

* Dr. iur.; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut.

¹ Ausführlich hierzu G. Tenekides, *Chypre – Histoire récente et perspectives d'avenir*, 1964, 13 ff.; vgl. auch P. Tzermias, *Geschichte der Republik Zypern*, 1991, 2 ff.

Mykenen auf die Insel kamen, brachten sie minoische und mykenische Kultureinflüsse mit. Gegen Ende des 13. Jh. v. Chr. waren es dann die Achaier, die die griechische Sprache einführten² und der Insel die griechische Kultur hinterließen³. Sprache und Kultur blieben bis heute auf Zypern erhalten. Auch seine Nachbarn im Osten, hauptsächlich die Phönizier, nutzten die Insel als Sprungbrett für ihre kommerziellen Aktivitäten in der Ägäis. Die Ionier, Arkadier, Salaminier und Argaier kamen vom griechischen Festland auf die Insel und gründeten naturgemäß zunächst an deren Küste unabhängige Königreiche nach dem Vorbild der Metropolen⁴.

Danach wurde Zypern Teil des Reiches Alexanders des Großen (332–294 v. Chr.) und seiner Nachfolger, bis die Römer im Jahr 58 v. Chr. die Insel einnahmen⁵. Bei der Aufteilung des römischen Imperiums im Jahr 395 n. Chr. verblieb Zypern beim oströmischen Reich (Byzanz), dessen Kultur in jeden Winkel des zypriotischen Lebens eindrang, was auch durch den rund vier Jahrhunderte andauernden Feudalismus (1192–1571) nicht ausgelöscht wurde. 1571 wurde Zypern von den Osmanen erobert.

Im Jahr 1878 kam Zypern unter britische Herrschaft. Dies war das Ergebnis einer „geheimen“ Vereinbarung zwischen dem osmanischen Reich und Großbritannien, die damals eine Allianz gegen Rußland bildeten⁶. Die Insel wurde für 92.799 Pfund Sterling pro Jahr an die Briten verpachtet, die ihren Einfluß auf das östliche Mittelmeer und die Kontrolle über den Suezkanal, den damals wichtigsten Weg nach Indien, sichern wollten. Die Briten führten dann auch zum ersten Mal im Jahr 1881 eine Volkszählung durch. Sie ergab, daß von den insgesamt 186.000 Einwohnern auf Zypern 137.631 Griechen und 45.450 Türken waren; den Rest stellten bescheidene Minderheiten⁷.

Die internationale Rechtslage Zyperns änderte sich im Jahre 1914, also zu Beginn des Ersten Weltkrieges, erheblich. Die Insel wurde von den Briten zunächst annektiert, nämlich am 5. November 1914. Im Lausanner Friedensvertrag⁸ vom

² Vgl. hierzu V. Karageorgis, Zypern, in: Reihe „Archaeologia“, deutsche Bearbeitung von Hans-Günter Buchholz, 1978, 42ff., 65f.

³ Vgl. allgemein zu dieser Phase der früheren Geschichte Zyperns G. Hill, A History of Cyprus, Bd. 1, 1940.

⁴ Vgl. N. Wenturis, Der Integrationsprozeß im politischen System der Republik Zypern, 1970, 76ff.

⁵ Vgl. E. Franz, Der Zypernkonflikt, Chronologie – Pressedokumente – Bibliographie, Aktueller Informationsdienst Moderner Orient (Sondernummer), 1976, 10.

⁶ Der Vertrag wurde am 14.8.1878 in Konstantinopel geschlossen; vgl. C. Economides, La Question Chypriote et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, 1956, 38ff.

⁷ Siehe hierzu Franz (Anm. 5), 11; vgl. auch J. Choisi, Wurzeln und Strukturen des Zypernkonflikts 1878–1990 (1993), 85, und Tenekides (Anm. 1), 52.

⁸ Art. 20 des Lausanner Vertrags vom 24.7.1923, (Text in: Société des Nations Recueil des Traités, Vol. 27, 1924, 24) lautet: „La Turquie déclare reconnaître l'annexion de Chypre proclamée par le Gouvernement britannique le 5 novembre 1914“; Art. 16 betont: „La Turquie déclare renoncer à tous droits et titres, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant les territoires situés au delà des frontières prévues par le présent traité et sur les îles autres que celles sur lesquelles la souveraineté lui est reconnue par le dit traité, le sort de ces territoires et îles étant réglé ou à régler par les intéressés“, *ibid.*, 23.

24. Juli 1923 verzichtete dann die Türkei auf ihre Souveränitätsrechte hinsichtlich Zyperns. Der türkischen Bevölkerung, die zu diesem Zeitpunkt auf der Insel lebte, eröffnete dieser Vertrag die Wahl, die Insel zu verlassen oder gemäß dem örtlichen Recht die britische Staatsangehörigkeit zu erwerben – bei gleichzeitigem Verlust ihrer türkischen Staatsangehörigkeit⁹. Durch eine königliche Verordnung vom 10. März 1925 wurde Zypern dann zur britischen Kronkolonie erklärt¹⁰. Die Briten regierten despotisch und setzten in der Folgezeit viele Freiheiten der örtlichen Verwaltung, die unter osmanischer Herrschaft gut funktioniert hatten, außer Kraft.

Im April 1955 entfachten die Griechisch-Zyprioten einen Befreiungskampf gegen die britische Kolonialmacht. Sie verstanden ihren Kampf gegen die Briten als eine Bewegung zur Befreiung von fremder Herrschaft und als einen solchen für die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts¹¹. Das antikoloniale Moment kam bei der Selbstbestimmungsforderung der Griechisch-Zyprioten aber zu kurz und schwächte die ideologisch-politische und ethnische Ausstrahlungskraft des Befreiungskampfes. Eine offizielle Volksbefragung wurde seinerzeit von den Briten abgelehnt. Das Bestreben Londons in den fünfziger Jahren war es, aus der Kolonialfrage ein bilaterales (griechisch-türkisches) Problem zu machen und damit die Selbstbestimmungsforderung der griechischen Mehrheit der Inselbevölkerung zu neutralisieren¹². Griechisch-Zyprioten und Türkisch-Zyprioten lebten bis zu diesem Zeitpunkt überall auf der Insel verstreut und in Frieden zusammen. Trotz der unterschiedlichen Religionszugehörigkeit, eines wichtigen Elements ethnischer und kulturell-sozialer Differenzierung, kam es damals noch zu keinen nennenswerten Spannungen zwischen den beiden Gemeinschaften¹³; vielmehr war das Zusammenleben von gegenseitiger Akzeptanz und Toleranz bestimmt¹⁴.

⁹ Art. 21 lautet: "Les ressortissants turcs, établis dans l'île de Chypre à la date du 5 novembre 1914, acquerront, dans les conditions de la loi locale, la nationalité britannique, et perdront de ce chef la nationalité turque. Toutefois, ils auront la faculté, pendant une période de deux ans, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, d'opter pour la nationalité turque: dans ce cas, ils devront quitter l'île de Chypre dans les douze mois qui suivront l'exercice du droit d'Option", *ibid.*, 24; Art. 27 des gleichen Verträge stellt fest, daß die Türkei die Ausübung jeder Gewalt oder Jurisdiktion in politischen, legislativen oder administrativen Angelegenheiten über die Bevölkerung eines von ihren früheren Gebieten, wie z. B. Zypern, durch diesen Vertrag aufgegeben hat.

¹⁰ Siehe Cyprus Gazette, 1 May 1925, Notification No. 252.

¹¹ Vgl. P. Tzermias, Das Selbstbestimmungsrecht der Cyprioten, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 9, 1958, 190f.

¹² Ein nicht offizielles Referendum im Januar 1950 hatte ergeben, daß 215.108 von 224.749 stimmberechtigten Griechisch-Zyprioten die Vereinigung mit Griechenland wünschten; vgl. Franz (Anm. 5), 11.

¹³ Näheres hierzu bei J. Papalekas, Die Zypern-Frage. Problematik und Perspektiven eines Dauerkonflikts, 1987, 27f.

¹⁴ Aber gerade dieses friedliche Miteinander im Alltag scheint bei den griechisch-zypriotischen Nationalisten die Illusion mitverursacht zu haben, die türkisch-zypriotische Gemeinschaft werde der Enosis-Bewegung keinen nennenswerten Widerstand leisten. Es kam hinzu, daß die Regierung in Ankara erst seit etwa 1954 begann, entschlossener für die Türkisch-Zyprioten einzutreten; so Tzermias (Anm. 1), 70f.

Die beiden Begriffe "Enosis" (Vereinigung) und "Taksim" (Teilung) tauchten seit den fünfziger Jahren immer wieder bei der Zypern-Frage auf. "Enosis", also der Wunsch nach einer Vereinigung Zyperns mit Griechenland, dem "Mutterland" der einen Gemeinschaft, hatte sich schon seit Jahrhunderten als nationales Identitätsmerkmal im Bewußtsein der griechisch-zypriotischen Gemeinschaft festgesetzt¹⁵. Seinen Höhepunkt erreichte dieser Gedanke mit der Gründung der EOKA (Ethniki Organosis Kypriou Agoniston – Nationale Organisation Zypriotischer Kämpfer), durch General Grivas und Erzbischof Makarios.

Gleichzeitig gründete die türkisch-zypriotische Gemeinschaft die TMT (Türk Mudafa Teskilat – Türkische Verteidigungsorganisation)¹⁶, die sich die Teilung Zyperns als Ziel setzte und von der Türkei, dem "Mutterland" der anderen Gemeinschaft, aktiv unterstützt wurde. Die TMT versuchte mit stillschweigender Billigung der britischen "Schutzmacht"¹⁷ der Weltöffentlichkeit zu zeigen, daß der Anschluß Zyperns an Griechenland eine Bedrohung für die Existenz der türkisch-zypriotischen Gemeinschaft darstellen würde, weshalb sie die Teilung ("Taksim") der Insel forderte. Die schweren Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern beider Gruppierungen fanden mit dem Zürich-Londoner Abkommen, das zur Unabhängigkeit Zyperns führte, dann zunächst ein Ende.

Es wird deshalb behauptet, die Gründung der neuen Republik sei nichts anderes als das Ergebnis des Antagonismus der beiden zypriotischen Gemeinschaften, der von außen durch Griechenland und die Türkei verstärkt worden sei, indem sie für ihre jeweilige Bevölkerungsgruppe auf Zypern eintraten; die Republik Zypern sei als ein Kompromiß zwischen "Enosis" und "Taksim" zu verstehen¹⁸.

In der Literatur wird die Zypern-Frage oft einerseits als internationaler und andererseits als nationaler Konflikt dargestellt, in den regionale und internationale Interessen hineinspielen¹⁹. Sie wird zuerst als ein durch die britische Kolonialstrategie "Divide et Impera" geschürter Brennpunkt regionaler Spannungen, spätestens seit 1960 jedoch als internationaler Konfliktherd angesehen. Schließlich wurde die Türkei, die durch den Lausanner Vertrag von 1923 alle Souveränitätsrechte auf Zypern verloren hatte, in den Konflikt zum Zwecke der Stärkung der Position Großbritanniens hineingezogen²⁰. Nach 1960 zog sich Großbritannien dann jedoch von Zypern zurück und hielt dort künftig nur noch zwei Militärbasen in Akrotiri und Dhekelia²¹.

¹⁵ Vgl. Ch. Yiallourides, Minderheitenschutz und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse auf Zypern (Diss., Bochum 1981), 214 ff.; Papalekas (Anm. 13), 126 f.

¹⁶ Hierzu G. Gürbey, Zypern, Genese eines Konfliktes, 1988, 67 ff.

¹⁷ Vgl. Choisi (Anm. 7), 188 ff., 224.

¹⁸ *Ibid.*, 233 ff.

¹⁹ Ausführlicher *ibid.*, 160 ff.

²⁰ Vgl. Gürbey (Anm. 16), 199 f.; so auch K. Adenauer, Erinnerungen 1955–1959 (1967), 137. Er bezeichnet Großbritannien in diesem Zusammenhang als den "lachenden Dritten", der, da er aus politischen Gründen die Insel nicht verlassen wollte, "die Türken gegen die Griechen aufbrachte und umgekehrt".

²¹ Siehe Sovereign Base Areas, in: British Command Paper Cmnd. 1093 (1960), 16 f.

III. Die Gründung der Republik Zypern

Durch die Verträge von Zürich (11. Februar 1959) und London (19. Februar 1959) wurden die Grundlinien für eine unabhängige Republik Zypern festgelegt²²; dabei handelt es sich im einzelnen um den Gründungs-, Garantie- und Allianzvertrag²³. Gleich nach Ausrufung ihrer Unabhängigkeit wurde die neue Republik Zypern am 21. Juli 1960 in die Vereinten Nationen aufgenommen²⁴.

Auf der Grundlage dieser Verträge wurde eine Verfassung entworfen, die am 16. August 1960 in Nikosia von Großbritannien, Griechenland und der Türkei auf der einen Seite und Zypern auf der anderen unterschrieben wurde²⁵. Das Volk²⁶ als Souverän durfte im Fall Zyperns nicht selbst die letzte Entscheidung über das Inkrafttreten der neuen Verfassung treffen. Deshalb wird diese auch als "aufoktroierte" Verfassung betrachtet²⁷, weil trotz Beteiligung der betroffenen Zyprioten deren Wünsche und Erwartungen nicht erfüllt wurden; ebensowenig konnten ihre Interessen bei der Gründung ihres Staates hinreichend artikuliert werden²⁸.

Die Verfassung ist in 13 Abschnitte, 199 Art. und 3 Anhänge untergliedert²⁹. Ihr Spezifikum besteht in der dualistischen Struktur³⁰. Durch die Verfassung wurde die Bevölkerung Zyperns nämlich in zwei Gemeinschaften gemäß ihrer Religion und ethnischen Herkunft aufgeteilt. Die Art. 1 und 2 der Verfassung sprechen von zwei "Communities"³¹, auf deren Willen sich der Staat grün-

²² Siehe Agreement on the Basic Structure of the Republic of Cyprus, London, 19 February 1959, Zurich, 11 February 1959, State Papers 1959–60 (Vol. 1164), 219f. Zur "Mehrschichtigkeit dieses Abkommens" siehe Tzermias (Anm. 1), 156ff.

²³ Treaty Concerning the Establishment of the Republic of Cyprus, Nicosia, 16.8.1960, in: British Command Paper, Cyprus, Cmnd. 1093 (1960), 13f.; Treaty of Guarantee, *ibid.*, 86f.; Treaty of Alliance, *ibid.*, 88f.

²⁴ Vgl. Tzermias (Anm. 1), 224f.

²⁵ Constitution of the Republic of Cyprus, in: British Command Paper, Cyprus, Cmnd. 1093 (1960), 91ff.; ausführlich C. Tornaritis, Cyprus and its Constitutional and Other Legal Problems, Nicosia, 1977, 43ff.

²⁶ Was ein Volk ausmacht und zum Staatsvolk qualifiziert, darüber gibt es in Geschichte, Politik und Recht unterschiedliche Vorstellungen. Siehe dazu R. Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., 1995, 666ff.; vgl. auch Yiallourides (Anm. 15), 7ff., 41ff.

²⁷ Vgl. dazu Tornaritis (Anm. 25), 54.

²⁸ Siehe Papalekas (Anm. 13), 82f.

²⁹ Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–5). Fundamentale Rechte und Freiheiten (Art. 6–35). Der Präsident der Republik, der Vize-Präsident und der Ministerrat (Art. 36–60). Das Repräsentantenhaus (Art. 61–85). Die Kommunkammern (Art. 86–111). Die unabhängigen Beamten der Republik (Art. 112–121). Der Öffentliche Dienst (Art. 122–128). Die Truppen der Republik (Art. 129–132). Der Verfassungsgerichtshof (Art. 133–151). Der Oberste Gerichtshof und untergeordnete Gerichte (Art. 152–164). Bestimmungen über das Finanzwesen (Art. 165–168). Gemischte Bestimmungen (Art. 169–178). Schlußbestimmungen (Art. 179–186). Weiterhin gibt es mehrere Übergangsbestimmungen (Art. 187–199). Eine Präambel gibt es nicht.

³⁰ Näheres zum Begriff "Dualismus" vgl. bei G. Papadimitriou, Das Verfassungsproblem der Republik Zypern (gr.), 1997, 62f.

³¹ Art. 1 der Verfassung lautet: "The State of Cyprus is an independent and sovereign Republic with a presidential regime, the President being Greek and the Vice-President being Turk elected by

det³². Der Dualismus wird, soweit er auf der Existenz der beiden Volksgemeinschaften beruht, am deutlichsten. Diesem Grundsatz kommt nach den Bestimmungen der Verfassung Priorität zu. Er bedeutet zugleich Stärke und Schwäche³³. Die Stärke liegt in der nüchternen, an manchen Stellen weitreichenden Berücksichtigung der gegensätzlichen Interessen beider Gemeinschaften. Forderungen wie etwa nach Gleichstellung oder Autonomie der Gruppen, die über den religiös-kulturellen Bereich hinaus gingen, wurden erfüllt. Die Schwäche besteht im Fehlen eines gemeinsamen, die Ideenwelt beider Gemeinschaften nährenden Freiheitsideals, das über die getrennten Interessen und Bedürfnisse der beiden Gemeinschaften hinaus ein allgemeiner Bezugspunkt sein könnte. Hierin wird die Hauptursache für die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Verfassung gesehen³⁴. Sie enthielt von vornherein Elemente, die geeignet waren, den jungen Staat in eine Verfassungskrise zu stürzen³⁵. Dessen Funktionsfähigkeit hing nur vom guten Willen der Repräsentanten der beiden Gemeinschaften ab³⁶.

Die Verfassung der Republik Zypern gilt als eine der kompliziertesten und rigidesten Verfassungen der Welt³⁷. Als Staatsform ist die Republik erkoren worden. Der Präsident, der von den Griechisch-Zyprioten gewählt wird, und der Vize-Präsident, der von den Türkisch-Zyprioten gewählt wird, besitzen beide ein Vetorecht³⁸, was an sich die Quintessenz des Dualismusprinzips³⁹ darstellt, gleichzeitig jedoch, wie die nachfolgende Entwicklung gezeigt hat, geeignet ist, verfassungsrechtliche Probleme hervorzurufen.

Ob man nun den Standpunkt vertritt, daß diese Verfassungsbestimmungen der türkisch-zypriotischen Gemeinschaft, gemessen an ihrer Größe (18 %), einen unverhältnismäßig starken politischen Einfluß gegenüber der griechisch-zypriotischen Inselbewohnermehrheit (80 % plus 2 % Maroniten und Armenier) verschafft haben, oder ob man der Ansicht ist, die Türkisch-Zyprioten benötigten eine starke politische Position, um die drohende Vereinigung der Insel mit Grie-

the Greek and the Turkish Communities of Cyprus respectively as hereinafter in this Constitution provided", in: British Command Paper, Cyprus, Cmnd. 1093, 91; Art. 2 Abs. 1 lautet: "The Greek Community comprises all citizens of the Republic who are of Greek origin and whose mother tongue is Greek or who share the Greek cultural traditions or who are members of the Greek-Orthodox Church". In Art. 2 Abs. 2 heißt es dann: "The Turkish Community comprises all citizens of the Republic who are of Turkish origin and whose mother tongue is Turkish or who share the Turkish cultural traditions or who are Moslems".

³² Die Bevölkerung auf Zypern im Jahr der Unabhängigkeit wurde auf 447.901 Griechisch-Zyprioten, 103.822 Türkisch-Zyprioten und 20.984 andere (Maroniten, Armenier) geschätzt; Census of Population and Agriculture 1961, Vol. 1.

³³ Vgl. dazu Tzermias (Anm. 1), 264 ff.

³⁴ Eingehender hierzu Papadimitriou (Anm. 30), 61 ff.

³⁵ Der UN-Vermittler für Zypern, G. Plaza, bezeichnete in § 163 seines Berichtes (UN-Doc. S/6253 vom 26.3.65) die Verfassung als "Kuriosität" und legte in § 129 dar, daß die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Verträge, die auf der Grundlage des Züricher Abkommens unterzeichnet worden sind, fast unmittelbar nach Erreichung der Unabhängigkeit begonnen hatten.

³⁶ Vgl. ferner Art. 182 der Verfassung der Republik Zypern (Anm. 25).

³⁷ So A. de Smith, *The New Commonwealth and its Constitutions*, 1964, 285.

³⁸ Vgl. Art. 50 der Verfassung der Republik Zypern (Anm. 25).

³⁹ Vgl. dazu Papadimitriou (Anm. 30), 36 ff.

chenland abwehren zu können, kann dahinstehen. Eines steht auf jeden Fall fest: Die damalige zypriotische Verfassung begünstigte durch ihr Proporzsystem die Entstehung des zypriotischen Konflikts auf der verfassungsrechtlichen Ebene⁴⁰. Gemäß dem nationalen Proporz, der den politischen Einfluß der Griechisch-Zyprioten mit 70 % und den der Türkisch-Zyprioten mit 30 % bezifferte, wurden auch die 50 Parlamentssitze an 15 türkisch- und 35 griechisch-zypriotische Abgeordnete vergeben (Art. 62). Diese konnten sich, begünstigt durch das System, gegenseitig blockieren, da es bei bestimmten Abstimmungen im Parlament getrennter Mehrheiten in beiden Abgeordnetengruppen bedurfte; eine Mehrheit gegen eine Vorlage in nur einer dieser Abgeordnetengruppen genügte also, um wichtige Gesetzesvorlagen zu Fall zu bringen⁴¹. Die drei Jahre, die der Staatsgründung unmittelbar folgten (1960 bis 1963), waren von ergebnislosen Bemühungen zur Durchsetzung der Verfassung auf der Verwaltungsebene gekennzeichnet.

Am 30. November 1963 legte Präsident Makarios die sogenannten "13-Punkte-Vorschläge"⁴² über eine Verfassungsänderung dem amtierenden türkisch-zypriotischen Vize-Präsidenten Kutchuk vor⁴³. Eine Kopie seiner Vorschläge sandte er am

⁴⁰ Dies gilt z.B. für Art. 173 der Verfassung, der die Aufspaltung der großen Gemeinden Nicosia, Limassol, Famagusta, Larnaka und Paphos nach ethnischen Gesichtspunkten vorsah; siehe auch Tzermias (Anm. 1), 171 f.: "Der Konflikt war schon im Übergangsstadium ausgebrochen. Während die Türkisch-Zyprioten auf den geographisch verstandenen Dualismus der Kommunalverwaltung in diesen Städten großes Gewicht legten, befürchteten die Griechisch-Zyprioten, daß dieses System zur Verwirklichung der Teilung Taksim führen würde, weshalb sie vor allem eine territoriale Trennung der Gemeinden ablehnten". P.G. Polyviou, *The Problem of Cyprus. Constitutional and Political Aspects*, 1974, 8, stellt hierzu fest: "... It is surely wrong to raise a small minority to substantially equal status with the overwhelming majority in so far as political power is concerned. But such precisely was the result of the Zurich Constitution. In spite of its numerical weakness, its proportion in land ownership and its very small contribution to public expenditure, the Turkish minority, against all precedent and contrary to every democratic principle, apart from having its minority rights fully safeguarded by the Constitution, was effectively put on the same level politically with the Greek majority".

⁴¹ Als 1963, nach über zwei Jahren ergebnisloser Debatten über wichtige Fragen der Gesetzgebung, Teilen der Staatsverwaltung der Bankrott drohte, lehnten die 15 türkisch-zypriotischen Abgeordneten die Einkommenssteuer ab, die von den 35 griechisch-zypriotischen Volksvertretern vorgeschlagen worden war, was den Verlust der Haupteinnahmequellen des Staates bedeutete. Die griechisch-zypriotische Seite hob wegen der Forderung der Türkisch-Zyprioten nach einer vollständigen und territorialen Teilung der Kommunalverwaltung im Ministerrat die nach Volksgruppen getrennten Stadtverwaltungen auf. Diese Maßnahme erklärte der Verfassungsgerichtshof für rechtswidrig und entschied, daß die türkisch-zypriotische Gemeinschaft zukünftig den ehemaligen britischen Verwaltungsgesetzen unterstellt werden solle. Dieser Beschluß war gegen die Stimmen der griechisch-zypriotischen Richter gefällt worden, weshalb diese zurücktraten. Da gleichzeitig auch in den Steuerfragen kein Kompromiß erzielt werden konnte, löste sich das Verfassungsgericht nach dem Rücktritt seines Vorsitzenden auf. Vgl. Näheres bei Choisi (Anm. 7), 234 f.

⁴² Siehe Präsident Makarios' *Proposals to Amend the Cyprus Constitution*, in: *Cyprus Today*, Nicosia 1963, 1 ff.; zusammenfassend Plaza (Anm. 35) in seinem Bericht, §§ 38–44.

⁴³ Der damalige britische High Commissioner auf Zypern, Sir Arthur Clark, hatte sehr aktiv an Makarios' Vorschlägen mitgewirkt, ja sogar eigenhändige Notizen und Änderungen im Text eingebracht. Vgl. hierzu Tornaritis (Anm. 25), 67, insbesondere Anm. 153, sowie N. Kranidiotis, *Anochyroti Politia* (Unbefestigter Staat), *Zypern 1960–1974* (gr.), Bd. 1, 1985, 80, bei dem auch der englische Text der "13-Punkte-Vorschläge" zu finden ist, 589 ff.; vgl. ferner Tzermias (Anm. 1), 273.

selben Tag an die Vertreter der drei Garantiemächte in Zypern mit der Bemerkung, daß die Regierung dieses Vorhaben als eine eindeutig innere Angelegenheit betrachte. Makarios' Entschlossenheit und der Zeitpunkt seines Vorgehens sind nicht unumstritten geblieben⁴⁴. Der Kernpunkt seiner "13-Punkte" war die Forderung nach Abbau des dualistischen Charakters des Staatsapparats und Abschaffung der vorgeschriebenen Abstimmungsverhältnisse der Parlamentsabgeordneten, da – wie z.B. in der Frage der Kommunalverwaltung und der Steuergesetzgebung – deutlich geworden war, daß im Rahmen dieser Verfassung separatistische Ziele der türkisch-zypriotischen Seite sich erfolgreich würden verwirklichen lassen. Dies wiederum wurde von der türkisch-zypriotischen Seite als Versuch gewertet, einen griechisch-dominierten Einheitsstaat verwirklichen zu wollen. Das gegenseitige Mißtrauen der beiden Gemeinschaften war sehr groß. Dem Protest sowohl der türkischen Regierung, die sogar mit Konsequenzen drohte, als auch der griechischen Regierung folgten heftige Kämpfe zwischen Griechisch- und Türkisch-Zyprioten⁴⁵. Als Folge dieses Konflikts vom Dezember 1963 waren Verluste auf beiden Seiten zu vermelden.

Ohne jeden Zweifel behinderten die Verträge von Zürich und London das Funktionieren der zypriotischen Verfassung erheblich. Die "13-Punkte-Vorschläge" von Makarios waren offenbar nur der Anlaß, nicht aber der eigentliche Grund für die oben genannten Auseinandersetzungen. Eine formelle Verfassungsänderung blieb jedoch aus. Die Verfassung der Republik Zypern von 1960 wurde nie aufgehoben oder außer Kraft gesetzt⁴⁶. Sie funktionierte weiterhin, allerdings mit einigen Einschränkungen, da sich die türkisch-zypriotischen Staatsbeamten ab dem Jahr 1964 aus den Positionen der Zentralgewalt zurückzogen und entgegen

⁴⁴ Vgl. dazu Tzermias (Anm. 1), 265f., der Makarios' "Vorschläge" scharf kritisiert und von "einem Schritt, der dem gesamten zypriotischen Volk viel Unheil brachte" spricht; gleichzeitig räumt er jedoch ein, daß diese "Vorschläge" an und für sich nicht pauschal abzulehnen waren und in manchen Punkten, angesichts der weitgehenden Funktionsunfähigkeit des Staates, eine vernünftige Diskussionsgrundlage darstellten; vgl. auch Z. Negatigil, *The Cyprus Question and the Turkish Position*, in: *International Law*, 2. Auflage, 1993, 20ff., der die Situation offensichtlich einseitig einschätzt.

⁴⁵ Vgl. den Bericht des damaligen UN-Vermittlers für Zypern Plaza (Anm. 35), §§ 44, 88–101. In § 97 betont er, daß "... the Turkish Cypriot community holds firmly to its previous positions"; siehe auch Th. Oppermann, *Cyprus* in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. I (1992), 925.

⁴⁶ Hier ist die Meinung geteilt: R. Denktasch, der Führer der Türkisch-Zyprioten erklärte in der FAZ vom 9.4.1997, 14: "Wir nehmen die immer noch gültigen Verträge von London und Zürich sehr ernst und niemand sollte leichtfertig darüber hinwegsehen"; dagegen erklärt E. Lauterbach, *Turkish Republic of Northern Cyprus, The Status of the Two Communities in Cyprus*, Opinion, in: UN-Doc A/44/968-S/21463, 14, daß die Verfassung von 1960 aufgehoben und damit das Ende der Republik gekommen ist; S. Tatli, *Der Zypern-Konflikt*, 1986, 61, betont: "Die Verfassung, die ein Hindernis für die Durchführung der Enosis darstellte, wurde damit (d.h. durch Makarios' "Vorschläge") aufgehoben"; C. Rumpf, *Die staats- und völkerrechtliche Lage Zyperns*, in: EuGRZ 21, 22 (1997), 543, vertritt die Meinung, daß angenommen werden müsse, daß die Gründungsverträge durch "die normative Kraft des Faktischen" ihre Wirksamkeit verloren haben. Weiterhin betont er, daß die Verfassung der Republik Zypern eine Zwitterstellung besitze, in ihr nämlich mit Billigung der großen Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft die Republik Zypern fortlebe, ohne jedoch normative Kraft für Gesamtzypern entfalten zu können.

der Aufforderung von Präsident Makarios nicht an ihre Dienststellen zurückkehrten⁴⁷. Dabei hatten Makarios' "13-Punkte" den Ausschluß der Türkisch-Zyprioten von den Staatsämtern gar nicht vorgesehen. Nach deren Rückzug aus den Verfassungsorganen verlor der Staatsapparat faktisch seinen dualistischen Charakter. Daher wird auch behauptet, daß die gegenwärtige Verfassungswirklichkeit der Republik Zypern mit dem ursprünglichen, bislang unveränderten Verfassungstext nichts mehr zu tun habe⁴⁸. Dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit begegneten die Griechisch-Zyprioten mit dem Argument, der Staat befinde sich im Notstand (*law of necessity*, *état de nécessité*) und müsse Recht und Ordnung aufrechterhalten bzw. wiederherstellen⁴⁹. Höchstes Ziel sei es, die Erhaltung des Rechtsstaates unter allen Umständen zu gewährleisten.

Makarios' Verhalten darf nicht losgelöst von demjenigen der Türkisch-Zyprioten betrachtet werden. Diese begannen unmittelbar nach Verlautbarung der "13-Punkte-Vorschläge", in den von ihnen neu geschaffenen, offensichtlich von langer Hand vorbereiteten Enklaven im Norden der Insel eine Schattenverwaltung aufzubauen⁵⁰. Geplant war zudem in Verfolgung des schon immer angestrebten Separatismus⁵¹ die Schaffung einer eigenen Post- und Polizeiverwaltung. Ein großer Teil der Türkisch-Zyprioten blieb jedoch weiterhin außerhalb dieser Enklaven wohnhaft.

Zwischen 1968 und 1974 wurden immer wieder – unter intensiver Mitwirkung des UN-Generalsekretärs – interkommunale Gespräche über eine Neuordnung der Verfassung, jedoch in der Absicht der Erhaltung der Einheit Zyperns, geführt. Sie führten freilich zu keinem sichtbaren Erfolg.

⁴⁷ Bericht des UN-Generalsekretärs, UN-Doc. S/6569 (1966) in: SCOR/Twentieth Year/Supplement for July, August and September 1965, 125–135; vgl. Franz (Anm. 5), 15; siehe auch Papalekas (Anm. 13), 40f. Berichten ehemaliger griechisch-zypriotischer Beamten zufolge sollen sich ihre türkisch-zypriotischen Kollegen freundschaftlich, aber bestimmt von ihnen verabschiedet haben, mit der Absicht, nicht wieder zurückzukehren. Noch Jahre danach sollen ihre Stellen unbesetzt geblieben sein; M. Leigh, Opinion on the Legal Status in International Law of the Turkish Cypriot and the Greek Cypriot Communities in Cyprus, in: UN-Doc: A/44/967-S/21420, 5, behauptet hingegen, daß den Türkisch-Zyprioten mit Gewalt die Teilnahme an der Regierung verwehrt wurde.

⁴⁸ So Rumpf (Anm. 46), 537, 542.

⁴⁹ Vgl. Polyviou (Anm. 40), 5f.

⁵⁰ Vgl. dazu Franz (Anm. 5), 15, und Tatli (Anm. 46), 60, die betont, daß aufgrund "des gewaltsamen Widerstandes der türkischen Zyprioten sich der griechisch-zypriotische Staatsstreich nicht hatte durchsetzen können. Der Staatsstreich ist auf dem halben Wege stecken geblieben".

⁵¹ Klar ersichtlich wird dies aus einem Strategie-Plan der türkisch-zypriotischen Führung aus dem Jahr 1962, der u. a. proklamiert hatte: "... We must let it be known throughout the island so that it may be handed from one generation to the other that every Turk, young or old, feels convinced that it is imperative to confirm that the agreements are a temporary halting place and our community is a separate state. We must oppose to the utmost any activity of the Greeks, who are trying to destroy our separate community status ..."; abgedruckt bei G. Clerides, Cyprus: My Deposition, Nicosia 1989, Bd. 1, 201 f.; ähnliches erwähnt auch Chouisi (Anm. 7), 223 f.: "Es ist bemerkenswert, daß Rauf Denktasch bereits 1958 gegenüber der britischen Kolonialregierung äußerte, daß die türkisch-zypriotische Führung die Etablierung separater türkisch-zypriotischer Gemeinden erwäge und bereits an einem Zeitplan arbeite, wann und unter welchen Bedingungen diese Absicht zu realisieren sei".

IV. Die türkische Invasion von 1974 und ihre Folgen

1. Die Teilung der Insel

Die Zypern-Frage entwickelte sich im Jahr 1974 zu einer folgenschweren Krise. Am 15. Juli 1974 putschte die Nationalgarde⁵² gegen Präsident Makarios mit Unterstützung der zu jener Zeit in Griechenland herrschenden Militärdiktatur⁵³. Der Präsident entging nur knapp einem Attentat. Es gelang ihm die Flucht vom britischen Stützpunkt Akrotiri in Richtung London⁵⁴. Noch am gleichen Tag wurde in Zypern eine Marionettenregierung eingesetzt⁵⁵. Der neu ernannte "Präsident", N. Sampson, ein bekannter Verfechter der Enosis, versprach am Kurs der Unabhängigkeit Zyperns festhalten zu wollen⁵⁶. Die Befürchtung der türkischen Regierung, daß sich die griechischen Militärs in Zypern einrichten und die Vereinigung mit Griechenland durchsetzen könnten, war dennoch groß⁵⁷.

Das militärische Eingreifen der Türkei als Garantiemacht auf Zypern am 20. Juli 1974 führte zu einer dramatischen Wende in der Zypern-Frage⁵⁸. Zur Rechtfertigung ihrer Invasion berief sich die Türkei auf Art. IV Abs. 2 des Garantievertrages⁵⁹. Diese Bestimmung besagt, daß im Falle einer Verletzung der Bestimmungen des Garantievertrages jede der Garantiemächte berechtigt ist, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den *status quo* wiederherzustellen. Als Ziel ihres

⁵² Die Nationalgarde war der Regierung Zyperns unterstellt, wurde jedoch von griechischen Offizieren kommandiert. General Grivas, der ehemalige EOKA-Führer und Verfechter der Enosis, diente zeitweilig als ihr Kommandant. Makarios forderte mit einem Schreiben vom 2.7.1974 den Abzug der griechischen Offiziere, was zum Konflikt zwischen Makarios und dem griechischen Militärregime führte. Siehe Näheres bei Tzermias (Anm. 1), 441f.

⁵³ Die griechische Zypernpolitik von 1974 wird in der Fachliteratur unterschiedlich eingeschätzt; vgl. hierzu im Überblick Choisi (Anm. 7), 263f.

⁵⁴ Zum weiteren Weg Makarios' nach der Flucht und zu seiner Rede am 18.7.1974 vor dem UN-Sicherheitsrat in New York vgl. Tzermias (Anm. 1), 448ff.

⁵⁵ Vgl. dazu Choisi (Anm. 7), 259f.

⁵⁶ Tzermias (Anm. 1), 449f., vermutet, daß "... angesichts der internationalen Komplikationen, die der Staatsstreich auslöste", eine Fortsetzung der Politik Makarios' für die Putschisten als notwendig erschien; vgl. auch L. Ruehl, Die Zypern-Krise von 1974 und der griechisch-türkische Interessenkonflikt, in: Europa-Archiv 27–28 (1975), D 701, der berichtet "... Daß Enosis durch einen Handstreich in Nikosia erzwungen werden könnte und daß die Türkei dies zudem als vollendete Tatsache hinnehmen würde, konnte kein griechischer General oder Politiker ernsthaft annehmen. Es ist viel wahrscheinlicher, daß es Athen allein darum ging, Makarios zu beseitigen, um einen Mann loszuwerden, der begonnen hatte, dem eigenen Regime öffentlich hart zuzusetzen".

⁵⁷ So Tatli (Anm. 46), 92f., zu angeblichen Vermutungen des damaligen türkischen Ministerpräsidenten Ecevit, daß die Militärjunta in Athen wenn nicht *de iure*, so doch *de facto* bestimmte Schritte zur Verwirklichung der Enosis unternehmen würde, um die griechische Öffentlichkeit von innenpolitischen Problemen abzulenken; gleichzeitig zitiert sie aber Ecevit wie folgt: "Solange das griechische Volk in Griechenland von der Diktatur unterdrückt wurde, konnte nicht angenommen werden, daß die griechischen Zyprioten den Wunsch hatten, Zypern mit Griechenland zu vereinigen".

⁵⁸ Ausführlich hierzu Tornaritis (Anm. 25), 77ff.; vgl. auch Polyviou (Anm. 40), 22ff.

⁵⁹ Art. IV Abs. 2 des Garantievertrags (Anm. 23) lautet: "In so far as common or concerted action may not prove possible, each of the three guaranteeing Powers reserves the right to take action with the sole aim of reestablishing the state of affairs created by the present Treaty".

Eingreifens nannte die türkische Regierung lediglich die "Wiederherstellung verstragsmäßiger Zustände"⁶⁰. Nach dem Zusammenbruch des Putschversuchs am 23. Juli 1974⁶¹ und der Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustandes auf Zypern zogen sich die türkischen Streitkräfte trotz heftiger internationaler Kritik⁶² nicht von der Insel zurück. Während noch in Genf Verhandlungen zwischen Griechenland, der Türkei und Großbritannien stattfanden, setzte die Türkei am 14. August 1974 ihre militärische Invasion fort⁶³. Die Besetzung 37 % des Hoheitsgebiets der Republik Zypern durch die türkische Armee führte zur faktischen Teilung der Insel. Zypern ist seit dieser Zeit ein geteiltes Land. Trotz Beteuerungen der Türkei, daß nur ihre weitere Anwesenheit die Sicherheit der Türkisch-Zyprioten gewährleisten könne, ging es ihr letztlich nicht mehr um die Wiederherstellung des *status quo ante*, sondern um die Schaffung einer neuen, für sie günstigen Lage⁶⁴. Ein "verstragsmäßiger Zustand" kann nicht ein Zustand sein, den der Vertrag ausdrücklich verbietet. Die Teilung Zyperns wird nämlich ungeachtet der Frage, ob sie von der Türkei von Anfang an beabsichtigt war oder nicht⁶⁵, vom Garantievertrag gerade verboten. Dies folgt klar aus Art. II Abs. 1 des Garantievertrages⁶⁶, wonach Griechenland, die Türkei und Großbritannien die Unabhängigkeit, territoriale Integrität und Sicherheit der Republik Zypern und auch den Stand der Angelegenheiten, wie er durch die grundlegenden Art. ihrer Verfassung geschaffen worden ist, garantieren. Adressaten dieses Verbots sind auch die Garantiemächte. Mit ihrem Vorgehen verstieß die Türkei gegen das Gewaltverbot

⁶⁰ Vgl. die Erklärung der türkischen Regierung vom 27.8.1974, in: Europa-Archiv 29 (1974), D 456 ff.; dort heißt es: "...die Militärischen Streitkräfte wollen laut Garantievertrag wieder für Recht und Ordnung auf Zypern sorgen".

⁶¹ Gleichzeitig wurde das Militärregime in Griechenland gestürzt und eine zivile Regierung mit Konstantin Karamanlis als neuem Ministerpräsidenten an der Spitze ernannt.

⁶² Vgl. die Resolution des UN-Sicherheitsrates 353 vom 20.7.74, in: Resolutions and Decisions of the Security Council, 1974, 7.

⁶³ Griechenland, die Türkei, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland wurden aufgefordert, unverzüglich in Verhandlungen über die Wiederherstellung des Friedens in der Region einzutreten. Eine zweite Runde der Konferenz, die am 8.8.1974 begonnen hatte und unter anderem die Frage der Wiederaufnahme der Funktion des Vize-Präsidenten durch einen Türkisch-Zyprioten gemäß der Verfassung von 1960 behandeln sollte, scheiterte an der Entschlossenheit Ankaras, mit Militärgewalt ihren Plan durchzusetzen; so Tzermias (Anm. 1), 458 ff. Vgl. auch Ruehl (Anm. 56), 702, der vermutet, daß Ecevit "... möglicherweise von Anfang an von der Notwendigkeit einer militärischen Intervention überzeugt war und nur eine internationale Abschrirmung durch eine Demonstration seiner Verhandlungsbereitschaft sichern wollte. Jedenfalls hatte die Türkei ein überwiegendes Interesse an der Intervention".

⁶⁴ Siehe Tzermias (Anm. 1), 464; Tornaritis (Anm. 25), 84, insb. Anm. 180, betont, daß diesem Ziel auch Tötungen von Zivilisten, Vergewaltigungen von Frauen und Verschleppungen von Griechisch-Zyprioten in die Türkei dienten; Ch o i s i (Anm. 7), 261 ff.

⁶⁵ Siehe Clerides (Anm. 51), 201 f.

⁶⁶ In Art. II Abs. 1 und 2 des Garantievertrages [(Anm. 23), 86] heißt es: "Greece, Turkey and the United Kingdom, taking note of the undertakings of the Republic of Cyprus set out in Article I of the present Treaty, recognise and guarantee the independence, territorial integrity and security of the Republic of Cyprus, and also the state of affairs established by the Basic Articles of its Constitution. Greece, Turkey and the United Kingdom likewise undertake to prohibit, so far as concerns them, any activity aimed at promoting, directly or indirectly, either union of Cyprus with any other State or partition of the Island".

des Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta, das damals schon völkergewohnheitsrechtlich anerkannt war und heute jedenfalls im Range von *ius cogens* steht⁶⁷. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß die damalige griechische Militärdiktatur mit ihrer Unterstützung des Putsches gegen Makarios eine nicht unerhebliche Ursache für die Invasion der Türkei und die Teilung Zyperns gesetzt haben mag.

2. Die Folgen der Invasion

Unter Waffengewalt wurden ca. 200.000 Griechisch-Zyprioten, die ein Drittel der Inselbevölkerung ausmachten, gezwungen, unter Zurücklassung von Hab und Gut ihre Wohnorte zu verlassen und in den von der Regierung kontrollierten Gebieten der Insel Zuflucht zu suchen⁶⁸. Die Europäische Kommission für Menschenrechte sprach damals von "... mehr als 170.000 griechischen Zyprioten"⁶⁹, denen die Rückkehr in ihre Heimatorte durch die Demarkationslinie quer durch Zypern verwehrt wurde. Ihnen wurde willkürlich ihr Eigentum in den besetzten Gebieten vorenthalten und an Nichtberechtigte verteilt, unter ihnen Mitglieder der türkischen Streitkräfte und Siedler aus dem türkischen Festland⁷⁰.

Die internationale Staatengemeinschaft nahm in den Jahren nach der türkischen Invasion vielfach zur Zypern-Frage Stellung⁷¹. Sie forderte alle Staaten auf, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Republik Zypern zu achten und sich aller gegen sie gerichteten Handlungen und Eingriffe zu enthalten. Sicherheitsrat und Generalversammlung der Vereinten Nationen verlangten u. a. den unverzüglichen Abzug aller fremden Streitkräfte aus der Republik Zypern, die Beendigung jeglicher fremden Einmischung in deren Angelegenheiten, die sichere Rückkehr aller Vertriebenen in ihre Heimat sowie die Regelung aller sonstigen Aspekte des Flüchtlingsproblems. Es ist abwegig, behaupten zu wollen, daß diese Vertreibung durch die türkischen Streitkräfte ein vertraglicher Bevölkerungsaustausch gewesen sei⁷², als ob die Aufgabe des Rechts an der eigenen Heimat jemals freiwillig sein könnte⁷³.

⁶⁷ J.A. Frowein, *Jus cogens*, in: R. Bernhardt (Hrsg.) *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. III, 1997, 67f.; ders., *Das de facto-Regime im Völkerrecht*, 1968, 35.

⁶⁸ Zur Flüchtlingsfrage siehe Polyviou (Anm. 40), 12ff.

⁶⁹ Siehe KOM E 8007/77 vom 10.7.1978, DR 13, 84, Ziff. 133.

⁷⁰ Das Vakuum, das durch die 200.000 Flüchtlinge entstanden war, konnte nur ungenügend von den 40.000 Türkisch-Zyprioten aus dem Süden ausgeglichen werden, so N. Kadritzke, *Testfall Zypern*, in: "Die Zeit" vom 16.4.98, 17.

⁷¹ Z.B. Resolution der UN-Generalversammlung 3212 (XXIX) vom 1.11.1974 in: GAOR, 29th Session Supplement No. 31, 3; Resolution der UN-Generalversammlung 3395 (XXX) vom 20.11.1975 in: GAOR, 30th Session Supplement No. 34, 5ff.

⁷² So Negatigil (Anm. 44), 286; vgl. auch Tatli (Anm. 46), 116, die behauptet, daß "die Gründe für die Massenflucht im psychologischen Bereich zu suchen sind"; Rumpf (Anm. 46), 543 betont hierzu, daß "der türkischen Volksgruppe ... nichts anderes übrig ... blieb, als ihre Abgrenzungsbemühungen, unterstrichen durch die territoriale Aufteilung der Insel und einem im Einvernehmen mit der griechischen Volksgruppenführung durchgeführten Bevölkerungsaustausch fortzusetzen".

⁷³ Sehr treffend fragt sich A.M. de Zayas, *Population, Expulsion and Transfer*, in: R. Bernhardt (Hrsg.) *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. III, 1997, 1067: "... But is the right to one's homeland ever relinquished voluntarily?"

Am 15. November 1983 erfolgte durch die Ausrufung der sogenannten "Türkischen Republik Nord-Zypern" (TRNZ) die Sezession eines Teiles der Republik entgegen ausdrücklicher Verbote im Garantievertrag und in der Verfassung von 1960⁷⁴. Mißachtet wurde auch die "10-Punkte-Vereinbarung" vom 19. Mai 1979 zwischen dem Präsidenten der Republik Zypern Kyprianou und dem türkisch-zypriotischen Führer Denktasch unter der Schirmherrschaft des UN-Generalsekretärs Waldheim über die territoriale Integrität der Republik Zypern⁷⁵. Auf internationaler Ebene wurde die Ausrufung der "neuen Republik" mißbilligt und verurteilt⁷⁶. Kein einziger Staat, auch kein islamischer, mit Ausnahme der Türkei, hat sie bisher anerkannt⁷⁷. Die Herausbildung einer eigenen "staatlichen" Ordnung in einem Teil Zyperns war erst durch die türkische Invasion im Jahr 1974 möglich geworden. Die Entstehung der "TRNZ" war damit völkerrechtswidrig, was maßgeblich für ihre anschließende Nichtanerkennung durch die internationale Gemeinschaft gewesen ist⁷⁸.

Die "TRNZ" bemüht sich seitdem, durch Erlass einer eigenen "Verfassung" mit dem "Volk" als Verfassungsgeber der Weltöffentlichkeit zu beweisen, daß sie ein unabhängiger und demokratischer Staat sei. In der Präambel ihrer "Verfassung"⁷⁹ wird die "TRNZ" zum "untrennbaren Teil der großen türkischen Nation" erklärt, der "im Jahr 1878 vom Mutterland losgerissen" worden sein soll. Das Element "Staatsvolk", eines der drei Kriterien, die nach der "Drei-Elemente-Lehre"⁸⁰ den Staat ausmachen, wirft im Falle der "TRNZ" einige Fragen auf. Seit 1974 haben rund 40.000⁸¹ von insgesamt 115.000 Türkisch-Zyprioten die "TRNZ" aufgrund wirtschaftlichen und politischen Drucks, verlassen. Die verbliebenen Türkisch-

⁷⁴ Rumpf (Anm. 46), 544, irrt, wenn er meint, daß die Verträge und die Verfassung von 1960 die Möglichkeit der Sezession eines Teiles der Insel nicht vorsehen. Sie sehen die Sezession nicht nur nicht vor, sondern schließen sie ausdrücklich aus! Siehe Art. 2 Abs. 1 und 2 des Garantievertrages (Anm. 66) und Art. 185 der Verfassung, der bestimmt: "The territory of the Republic is one and indivisible. The integral or partial union of Cyprus with any other State or the separatist independence is excluded".

⁷⁵ In Punkt 8 dieser Vereinbarung heißt es: "Die Unabhängigkeit, Souveränität, territoriale Integrität und Bündnisfreiheit der Republik Zypern müssen ausreichend gegen den Anschluß der gesamten oder eines Teiles der Insel an ein anderes Land und gegen jegliche Form von Teilung oder Spaltung garantiert werden", abgedruckt in: Das Zypernproblem, Historische Übersicht und Analyse der jüngsten Entwicklungen, Nikosia 1995, 110f.

⁷⁶ Die wichtigsten UN-Resolutionen: Resolution des UN-Sicherheitsrates 541 vom 18.11.1983, in: Resolutions and Decisions of the Security Council 1983, 15f.; Resolution des UN-Sicherheitsrates 550 vom 11.5.1984, in: Resolutions and Decisions of the Security Council 1984, 12f., verurteilten einmütig diesen Schritt als rechtlich ungültig ("legally invalid") und forderten seine Rücknahme; vgl. auch die Erklärung der damaligen zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vom 16.12.1983, in: Bull. EG 11, 1983, 2.

⁷⁷ Vgl. G. v. Laffert, Die völkerrechtliche Lage des geteilten Zypern und Fragen seiner staatlichen Reorganisation, 1994, 111f.

⁷⁸ Vgl. J.A. Frowein, Non-Recognition, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Vol. III, 1997, 628, erwähnt explizit auch Zypern.

⁷⁹ Ausführlich hierzu Rumpf (Anm. 46), 545f.

⁸⁰ Vgl. A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, 223 ff.

⁸¹ Siehe Kadritzke (Anm. 70); sowie FAZ vom 20.1.98, 16 und "Der Spiegel" vom 16.2.1998, 146.

Zyprioten wurden danach zur Minderheit im eigenen Land⁸², nachdem ca. 85.000 Siedler aus der Türkei auf die Insel gekommen waren. Die "TRNZ" verlieh ihnen bei ihrer Ankunft die "Staatsbürgerschaft"⁸³ und das Wahlrecht, ohne irgendwelche Anforderungen an die Integration dieser Personen zu stellen⁸⁴. Damit wurde entgegen der Forderung von UN-Resolutionen der Erfüllung des Kriteriums "Staatsvolk" in unzulässiger Weise nachgeholfen⁸⁵.

Die "TRNZ" ist bis heute ohne die massive wirtschaftliche⁸⁶ und rechtliche Unterstützung durch die Türkei nicht lebensfähig genug, um als Staat im Sinne der "Drei-Elemente-Lehre" gelten zu können. Das Element der "Staatsgewalt" ist schwer nachzuweisen, da die "TRNZ" in ihrer inneren Souveränität durch die Türkei beschnitten wird⁸⁷. Auch die Anwesenheit fremder Truppen⁸⁸, die seit der Invasion diesen Teil der Insel besetzt halten, spricht dafür, daß die "TRNZ" mangels Unabhängigkeit nur ein sogenannter "Marionettenstaat"⁸⁹ ist.

3. Menschenrechtsverletzungen

Die Verletzung grundlegender Menschenrechte der Griechisch-Zyprioten, die nach der Invasion im besetzten Gebiet abgeschnitten wurden und seitdem als Eingeschlossene hauptsächlich auf der Karpassia-Halbinsel leben, stellt eine allgemein anerkannte Tatsache dar. Trotz der Vereinbarung⁹⁰ zwischen den Griechisch-Zyprioten und den Türkisch-Zyprioten unter Mitwirkung der UNO über eine Reihe humanitärer Fragen⁹¹ wurden die Lebensbedingungen der in den Enklaven Eingeschlossenen von Tag zu Tag schwieriger. In grober Verletzung dieser humanitären Vereinbarung, die der türkisch-zypriotische Führer Denktasch seinerzeit unterschrieben hatte, wird z.B. auch heute noch den Eingeschlossenen der Zugang zu Ärzten ihres Vertrauens und zu Bildungseinrichtungen verweigert. Die Zahl der in dem türkisch-besetzten Teil der Insel lebenden Griechisch-Zyprioten ist dement-

⁸² Vgl. ferner J. Papalekas, Was wird aus Zypern?, 1994, 85, sowie A. Cuco, Rapporteur des Committee on Migration, Refugees and Demography: Demographic Structure of the Cypriot Community, Council of Europe, Doc. No. AAR 39.43, 28.2.1992, §§104–106.

⁸³ Aus der Sicht der Regierung der Republik Zypern ist die Annahme einer gesamtzypriotischen Staatsangehörigkeit selbstverständlich.

⁸⁴ Zu dieser Problematik siehe auch v. Laffert (Anm. 77), 105.

⁸⁵ Die Resolution der UN-Generalversammlung 3395 vom 20.11.1975 (Anm. 71) fordert eindringlich alle Parteien auf, keine im Widerspruch zur Resolution der UN-Generalversammlung 3212 vom 1.11.1974 (Anm. 71) stehenden einseitigen Handlungen, also auch keine Änderungen der Bevölkerungsstruktur Zyperns, vorzunehmen.

⁸⁶ Als Währung dient seit 1974 die türkische Lira.

⁸⁷ Vgl. Gürbey (Anm. 16), 189.

⁸⁸ Etwa 30.000 Mann.

⁸⁹ Als klassisches Beispiel wird hier das von Japan geschaffene Mandschuko genannt. Siehe Frowein, Das de facto-Regime (Anm. 67), 7.

⁹⁰ Vgl. Dritte Wiener Vereinbarung vom 2.8.1975 (UN-DOC. S/11789).

⁹¹ Danach sollen die Eingeschlossenen frei sein, zu bleiben, und ihnen sollte jegliche Hilfe gewährt werden, um ein normales Leben führen zu können, einschließlich Erleichterungen, um sich zu bilden und ihrem Glaubensbekenntnis nachzugehen, sowie medizinische Betreuung durch Ärzte ihres Vertrauens zuteil werden, wie auch volle Bewegungsfreiheit.

sprechend drastisch zurückgegangen. Von den 20.000 Griechisch-Zyprioten, die nach der Invasion von 1974 in Karpassia lebten, sind heute nur noch 600 verblieben. Besonders die Schulpolitik im besetzten Gebiet und die Trennung der Familien⁹² sind mit den Bestimmungen internationaler Konventionen, welchen auch die Türkei angehört, nicht vereinbar⁹³. Zu erwähnen ist auch, daß nach griechisch-zypriotischen Angaben 1619 Griechisch-Zyprioten und Griechen seit der türkischen Invasion von 1974 immer noch vermißt werden⁹⁴. Über ihr Schicksal liegen keine Berichte vor. Allerdings werden auch von der türkisch-zypriotischen Seite Vermißte gemeldet⁹⁵. Hinzuweisen ist schließlich noch darauf, daß die Straßburger Kommission in ihrem Bericht im Fall "Zypern gegen Türkei" die willkürlichen Vertreibungen und Umsiedlungen von Menschen sowie das Verbot, nach der Flucht in die Heimatorte zurückzukehren, als Verstoß gegen Art. 8 EMRK brandmarkte⁹⁶. Nicht nur die "TRNZ" muß für das Handeln ihrer Organe einstehen, sondern auch die Türkei als Besatzungsmacht ist hierfür zu belangen.

Die Bedeutung des elementaren Grundrechts auf Achtung des Eigentums, wie es in Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK garantiert ist, ist unbestritten⁹⁷. Die Straßburger Kommission stellte die massive Verletzung dieses Rechts durch die *de facto*-Beschlagnahme von Eigentum in den besetzten Gebieten der Insel in ihren Berichten im Staatenbeschwerdeverfahren oftmals dar. Sie bestätigte in ihren Zulässigkeitsentscheidungen⁹⁸ zur Staatenbeschwerde Zyperns gegen die Türkei, daß die Türkei gemäß Art. 1 der EMRK für die Handlungen ihrer Streitkräfte in den besetzten Gebieten Zyperns verantwortlich sei. Die Versuche der Türkei im Fall *Loizidou*⁹⁹, eine autonome Verantwortung der "TRNZ" für die Geschehnisse

⁹² Entgegen der Vereinbarung wird nicht erlaubt, daß Oberschulen im besetzten Gebiet betrieben werden, was die Kinder zwingt, ihre Ausbildung woanders fortzusetzen. Diese Kinder werden auch benachteiligt, wenn es darum geht, ihre Eltern zu besuchen. Wenn die Jungen 16 und die Mädchen 18 Jahre alt werden, dürfen sie überhaupt nicht mehr zu ihren Familien zurückkehren.

⁹³ Z.B. Art. 2 (Recht auf Bildung) des 1. ZP der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK); sowie auch Art. 8 (Privat- und Familienleben) der EMRK.

⁹⁴ Die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) stellte in ihrem Bericht im Fall *Zypern gegen Türkei* (B 8007/77, abgedruckt in: EuGRZ 1992, 466 ff.) fest, daß sich in einer Reihe von Fällen insgesamt 1619 Griechisch-Zyprioten, auch nach Beendigung der Feindseligkeiten im Jahre 1974 in türkischem Gewahrsam befanden und rechtswidrig ihrer Freiheit beraubt wurden. Die Türkei habe es versäumt, sich um das Schicksal dieser Personen zu kümmern. Im Ergebnis nahm die Kommission einen Verstoß der Türkei gegen Art. 5 der Konvention an. Der türkisch-zypriotische Führer Denktasch erklärte erst am 5.3.1996, daß 1619 Griechisch-Zyprioten bei der Invasion von 1974 auf Zypern getötet worden seien. Die Türkei behauptet seit 1974, daß es unter den Griechisch-Zyprioten nie "Verschwundene" gegeben habe; vgl. Agence Europe vom 5.3.1996, 16.

⁹⁵ Vgl. Tzermias (Anm. 1), 488.

⁹⁶ *Zypern gegen Türkei* B 8007/77 (Anm. 94), 466 ff. vgl. auch J.A. Frowein, in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 8, Rdnr. 29.

⁹⁷ Vgl. W. Peukert, *ibid.*, Art. 1 des 1. ZP, Rdnr. 1 ff.

⁹⁸ Entscheidung vom 26.5.1975 (6780/74), *Zypern gegen Türkei*, DR 2, 125 ff., abgedruckt in: EuGRZ 1976, 33, 37 f., und E 8007/77, *Zypern gegen Türkei*, DR 13, 85, 148 f.; siehe Frowein, in: Frowein/Peukert (Anm. 96), Art. 1, Rdnr. 5; vgl. auch Peukert (Anm. 97), Rdnr. 26.

⁹⁹ *Loizidou v. Turkey* (GH 40/1993/435/514) abgedruckt in: ZaöRV 56, 1996, 439 ff., die französische Fassung des Urteils des Gerichtshofes ist abgedruckt in: *Revue universelle des droits de l'homme* (RUDH) 8-9, 1996, 286 ff.; vgl. die Anmerkung zum Urteil von H.-K. Ress, ZaöRV 56, 1996, 427 ff.;

auf ihrem Territorium ins Feld zu führen, wurden im Urteil des EGMR klar zurückgewiesen. Der Gerichtshof stellte klar, daß die Türkei Partei des Verfahrens war und daß die in ihrer Unterwerfungserklärung unter das Individualbeschwerdeverfahren geltend gemachten territorialen Beschränkungen unwirksam sind¹⁰⁰.

V. Die künftige Mitgliedschaft Zyperns in der Europäischen Union

1. Stellungnahme der EU-Kommission und Aufnahme der Beitrittsverhandlungen

Zypern orientierte sich schon seit jeher an Europa. Die Beteiligung Zyperns an den meisten europäischen Institutionen (z.B. Vollmitglied des Europarats seit 1961) belegt den Willen zur Zugehörigkeit zu Europa. Die Beziehungen zwischen Zypern und der Europäischen Gemeinschaft begannen im Jahr 1971 mit Gesprächen zwischen beiden Seiten, die am 19. Dezember 1972 zur Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens führten. Die Regierung der Republik Zypern verhandelte damals als die alleinige legitime Regierung für das Volk von ganz Zypern. Dementsprechend sollten die Vorteile dieser Assoziierung ganz Zypern zugute kommen. Am 1. Juni 1973 trat dieses Abkommen in Kraft. Es sah die Verwirklichung einer Zollunion in zwei Stufen vor.

Die türkische Invasion und die Besetzung von 37% des Gebietes durch die türkische Armee, die zur *de facto*-Teilung der Insel führte, wirkten sich zunächst jedoch fatal auf die Verwirklichung der Ziele des Assoziierungsabkommens aus. Nach mehrmaliger Verlängerung der ersten Stufe wurde am 19. Oktober 1987 in Luxemburg ein Protokoll über die zweite Stufe des Abkommens unterzeichnet. Wie im Protokoll vorgesehen, trat die letzte Stufe, in der die Zollunion vollendet werden sollte, am 1. Januar 1988 in Kraft.

Die Tatsache, daß dieses Protokoll nach der türkischen Invasion und der Gründung der "TRNZ" unterschrieben wurde zeigt, daß die Haltung der EG gegenüber Zypern unverändert geblieben ist, was die staats- und völkerrechtliche Lage der Republik Zypern anbelangt. Die Zollunion sollte demnach bis spätestens im Jahr 2003 vollendet werden. Am 4. Juli 1990 übermittelte die Regierung der Republik Zypern dem Rat der Europäischen Gemeinschaft den Antrag auf Beitritt der Republik Zypern zu der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG-Euratom). Der Rat beschloß, die Verfahren nach Art. 98 EGKS-Vertrag, Art. 237 EWG-Vertrag und Art. 205 EAG-Vertrag einzu-

am 28. Juli 1998 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Türkei zur Schadensersatzzahlung an Frau Loizidou (Internet [http://www.dhcour.coe.fr/fr/LOIZIDOU%20\(ART%2050\)%20FR.html](http://www.dhcour.coe.fr/fr/LOIZIDOU%20(ART%2050)%20FR.html); recherchiert am 31.1.99).

¹⁰⁰ Die Türkei ratifizierte die Konvention im Jahr 1954, hinterlegte die Erklärung zur Anerkennung des Individualbeschwerderechts nach Art. 25 EMRK beim Sekretariat des Europarates aber erst im Januar 1987. Im Januar 1990 folgte die Erklärung zur Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes nach Art. 46 EMRK.

leiten, und forderte die Kommission auf, die in diesen Artikeln vorgesehene Stellungnahme auszuarbeiten. Die Kommission übermittelte dann auch am 30. Juni 1993 dem Rat ihre Stellungnahme¹⁰¹. Sie berief sich in dieser auf die zweitausend-jährigen Bindungen "dieses fruchtbaren Kulturbodens an Europa, die stark vom europäischen Einfluß geprägten Wertvorstellungen des zypriischen Volkes und die Organisation seines kulturellen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens"¹⁰² und "... seine durch nichts zu verleugnende europäische Identität ...". Sie bestätigte den Anspruch Zyperns, Teil der Gemeinschaft zu werden und erkannte die Regierung der Republik Zypern als die "alleinige legitime Regierung" an¹⁰³. Gleichzeitig stellte die Kommission in bezug auf die einseitige Ausrufung eines Teils der Insel zur unabhängigen "Republik" fest, daß diese "Republik" bislang von keinem anderen Staat, außer der Türkei, anerkannt wurde¹⁰⁴. Sie bestätigte die Existenz von (nach Schätzung der Vereinten Nationen) 30.000 türkischen Militärangehörigen¹⁰⁵ und einer beträchtlichen Anzahl türkischer Siedler, die nach Angaben der Vereinten Nationen sich damals auf zwischen 45.000 und 50.000 beliefen¹⁰⁶. Sie betonte, daß die erzwungene Teilung ("forced partition") der Insel zu einer schweren Beeinträchtigung der Bewohner Zyperns in ihren Grundrechten geführt hat. Sie wies auf die sich auf Grund der zahlenmäßig starken Präsenz türkischer Siedler ergebenden Verschiebungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung hin¹⁰⁷. Positiv würdigte sie die liberal geprägte Wirtschaftspolitik der Regierung und die starke Position des amtierenden Präsidenten¹⁰⁸, ganz im Gegensatz zur Situation im Norden der Insel, wo sich die politische Führung dank der türkischen Siedler zwar auf eine breite Mehrheit stützen konnte, wegen ihrer Wirtschaftspolitik aber zunehmend auf Kritik stieß¹⁰⁹.

Der Ministerrat stimmte der Stellungnahme der Kommission am 4. Oktober 1993 zu und gab das Signal für die Eröffnung der Gespräche zwischen der Europäischen Kommission und der Regierung der Republik Zypern, die dann auch sofort in Gang gesetzt wurden (November 1993). Sie endeten im Februar 1995. Geprüft wurde, ob Zypern in der Lage sei, innerhalb angemessener Fristen den "acquis communautaire"¹¹⁰ und vor allem die Bestimmungen über den Binnenmarkt und die gemeinsame Politik zu übernehmen, um ein dynamisches Mitglied zu werden und aktiv an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik teilzunehmen¹¹¹.

¹⁰¹ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 5/93, EG-Kommission, Stellungnahme der Kommission zu dem Beitrittsantrag der Republik Zypern, KOM (93), 313, endg., 30.6.1993.

¹⁰² *Ibid.*, Punkt 44.

¹⁰³ *Ibid.*, Punkt 8.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Punkt 6.

¹⁰⁵ *Ibid.*, Punkt 13.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, Punkt 17.

¹⁰⁸ *Ibid.*, Punkt 15.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Punkt 16.

¹¹⁰ *Ibid.*, Punkt 9.

¹¹¹ *Ibid.*, Punkt 22.

Die Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft, das Funktionieren der Demokratie in Zypern und die Wirtschaftsstruktur der Insel insgesamt¹¹² stellen trotz des erheblichen Nachholbedarfs im Nordteil der Insel nach Einschätzung der EG-Kommission in ihrer Stellungnahme von 1993 kein großes Problem für Zypern dar, da das Land (in den von der Regierung der Republik Zypern kontrollierten Gebieten) mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung, das im Jahr 1991 im Durchschnitt bei 9000 ECU lag und damit höher war als in einer Reihe von Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, zu den hochentwickelten Ländern gehört¹¹³.

Die Teilung der Insel hat jedoch nach Auffassung der EG-Kommission zur Folge, daß die im Vertrag verankerten Grundfreiheiten (freier Warenverkehr, Freizügigkeit der Personen, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und Niederlassungsfreiheit) sowie die allgemein anerkannten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht auf dem gesamten Gebiet der Insel wahrgenommen werden könnten. Diese Freiheiten und Rechte müßten im Rahmen einer globalen Regelung zur Wiederherstellung einer Verfassungsordnung für die gesamte Republik Zypern gewährleistet sein¹¹⁴.

Die Kommission zeichnete insgesamt ein realistisches, nüchternes Bild der Situation, die auf Zypern seit 1974 herrscht. Ihre Schlußfolgerung war, daß "die Gemeinschaft den Antrag Zyperns auf Beitritt als zulässig erachtet und bereit ist, mit Zypern den Prozeß einzuleiten, der schließlich zum Beitritt führen soll"¹¹⁵.

Die Kommission machte die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht von einer vorherigen Lösung der "Zypern-Frage" abhängig, obwohl sie in verschiedenen Punkten¹¹⁶ ihrer Stellungnahme die Hoffnung auf eine friedliche, ausgewogene und auf Dauer angelegte Lösung aussprach, die für beide Gemeinschaften auf der Insel nur von Vorteil sein kann. Für den Fall, daß die zwischen den zwei Volksgruppen der Insel eingeleiteten Gespräche trotz der Bemühungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in absehbarer Zeit zu keiner politischen Lösung der Zypernfrage führen sollten, vertritt die Kommission die Auffassung, "daß ... die Lage in Abwägung der in diesen Gesprächen vertretenen Standpunkte beider Parteien im Januar 1995 einer erneuten Einschätzung unterzogen und die Frage des Beitritts Zyperns zur Gemeinschaft erneut überdacht werden sollte" (Punkt 51). Zypern muß nach Auffassung der Kommission jedoch auf seine Mitgliedschaft in der Bewegung der Blockfreien Staaten verzichten¹¹⁷.

¹¹² *Ibid.*, Punkte 38 und 46.

¹¹³ *Ibid.*, Punkt 14.

¹¹⁴ *Ibid.*, Punkt 10.

¹¹⁵ *Ibid.*, Punkt 48.

¹¹⁶ *Ibid.*, Punkte 9, 45, 46, 47, 48 und 51.

¹¹⁷ *Ibid.*, Punkt 22.

2. Völkerrechtliche Beitrittsfähigkeit der Republik Zypern

Am 19. Dezember 1994 wurde anlässlich des Gipfeltreffens der Europäischen Union in Essen festgelegt, daß Zypern zusammen mit Malta bei der nächsten Erweiterung der Union dabei sein solle. Am 6. März 1995 beschloß der Europäische Rat nach erneuter Prüfung, wie es in der Stellungnahme der EU-Kommission (Punkt 51) vorgesehen war, und unter Berücksichtigung der Berichte der EU-Beobachter den Beitritt Zyperns zur EU. Dieser Beschluß sieht im wesentlichen vor, daß die Beitrittsverhandlungen auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge 6 Monate nach dem Abschluß der EU-Regierungskonferenz 1996 aufgenommen werden könnten. Dies bekräftigte der Europäische Rat auf seinen Treffen in Cannes (26.-27. Juni 1995), in Madrid (15.-16. Dezember 1995) sowie in Florenz (21.-22. Juni 1996).

In Luxemburg traf der Europäische Rat im Dezember 1997 die erforderlichen Entscheidungen zur Einleitung des Erweiterungsprozesses und beschloß, "im Frühjahr 1998 bilaterale Regierungskonferenzen einzuberufen, um die Verhandlungen mit Zypern ... über die Bedingungen (seines) Beitritts zur Union und die damit verbundenen Anpassungen der Verträge zu beginnen. Die Beitrittsverhandlungen werden einen positiven Beitrag zu den Bemühungen um eine politische Lösung des Zypernproblems im Wege von Gesprächen leisten, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfinden und die im Hinblick auf die Schaffung einer aus zwei Volksgruppen und zwei Zonen bestehenden Föderation fortzusetzen sind. In diesem Zusammenhang ersucht der Europäische Rat darum, daß die Bereitschaft der Regierung Zyperns, in die mit den Beitrittsverhandlungen beauftragte Delegation Vertreter der türkischen Volksgruppe Zyperns aufzunehmen, in die Tat umgesetzt wird"¹¹⁸.

Auf der Ministertagung zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Zypern am 31. März 1998 unterstrich der Vorsitz der EU, daß der Beitritt Zyperns zur EU allen Volksgruppen, einschließlich der türkisch-zypriotischen Gemeinschaft, zugute kommen und zum inneren Frieden und zur Aussöhnung auf der Insel beitragen soll¹¹⁹. Nach der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Zypern wurde am 27. April 1998 mit der analytischen Prüfung des "Acquis" (Screening) begonnen.

¹¹⁸ Europäischer Rat, Tagung am 12. und 13.12.1997 in Luxemburg; s. Internet http://www.pio.gov.cy/docs/euro/european_union/european_council/concl_19971213.html, recherchiert am 31.1.99.

¹¹⁹ Präsident Klerides teilte auf der ersten Europa-Konferenz in London am 12. März 1998 dem britischen Außenminister Robin Cook in bezug auf die Teilnahme von Vertretern der Türkisch-Zyprioten bei den Verhandlungen schriftlich mit, daß seine Regierung die Teilnahme der Türkisch-Zyprioten als volle Mitglieder der zypriotischen Delegation an den Verhandlungen wünsche und auf eine positive Antwort von deren Seite hoffe. Bis heute beharrt die türkisch-zypriotische Seite jedoch auf ihrer negativen Haltung und lehnt diesen Vorschlag weiterhin ab. Das Angebot bleibt jedoch weiter bestehen; vgl. dazu FAZ vom 16.12.1997, 2.

Im November 1998 wurde der erste Fortschrittsbericht der EU-Kommission für Zypern veröffentlicht¹²⁰. Da die türkisch-zypriotischen Behörden die Kontaktaufnahme zu den Vertretern der Kommission verweigerten, waren von ihnen keine Informationen über den Nordteil der Insel zu erhalten. Nach diesem Bericht hat Zypern seit 1993 in vielen Bereichen des "Acquis" deutliche Fortschritte gemacht. Vor allem ist Zypern am 1. Januar 1998 in die Zollunion mit der Europäischen Gemeinschaft eingetreten, wie im Assoziationsabkommen und dem dazugehörigen Protokoll von 1987 vorgesehen. Zusammenfassend stellt die EU-Kommission fest, daß in den 16 bereits untersuchten Kapiteln Zypern keine größeren Schwierigkeiten bei der Übernahme des Acquis haben dürfte (Ziff. 4 des Berichtes).

In politischer Hinsicht bedauert die EU-Kommission in ihrem Bericht, daß trotz aller Bemühungen um eine politische Lösung des Problems der anhaltenden Teilung der Insel eine umfassende Regelung im Einklang mit den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates bislang noch nicht erreicht werden konnte (Ziff. 4 des Berichtes). Ferner bedauert sie, daß die Einladung der zypriotischen Regierung an die Vertreter der türkisch-zypriotischen Gemeinschaft, an den Verhandlungen teilzunehmen, bisher nicht angenommen wurde. Sie erinnert daran, daß das Ziel der EU nach wie vor die Errichtung einer bikommunalen und bizonalen Föderation auf der Grundlage einer umfassenden politischen Lösung im Einklang mit den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates sei (Ziff. 1.3 des Berichtes). Eine politische Lösung würde es erlauben, die Bestimmungen des Beitrittsabkommens auf der ganzen Insel umzusetzen. Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt sowie eine gerechte und tragfähige Lösung des Zypernproblems würden sich natürlich gegenseitig ergänzen. Gleichzeitig bekräftigte die Union, daß sie die Bemühungen um eine Lösung unter der Schutzherrschaft der Vereinten Nationen uneingeschränkt unterstützt.

Auf der Tagung des Europäischen Rates am 11.-12. Dezember 1998 in Wien¹²¹ wurde mit Befriedigung festgestellt, daß die Beitrittskonferenz mit Zypern in die Phase inhaltlicher Verhandlungen eingetreten ist und zu ersten konkreten Ergebnissen geführt hat. Im ersten Halbjahr 1999 sollen intensive Verhandlungen möglich werden¹²². Der Europäische Rat bekräftigte ferner seine Unterstützung für die Bemühungen des UN-Generalsekretärs um eine umfassende Regelung in Zypern, insbesondere für den Prozeß, der derzeit von dessen Sonderbeauftragten betrieben wird, um die Spannungen abzubauen und Fortschritte in Richtung auf eine gerechte und dauerhafte, auf den einschlägigen Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates basierende Lösung zu fördern¹²³.

¹²⁰ Vgl. Regelmäßiger Bericht der Kommission über Zyperns Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, November 1998 (Internet: http://europa.eu.int/comm/dg1a/enlarge/report_11_98_en/index.htm, zuletzt recherchiert am 31.1.99).

¹²¹ Europäischer Rat, Tagung am 11. und 12. Dezember 1998 in Wien, Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Vorläufige Fassung), in: EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 8, vom 16.12.1998.

¹²² Punkt 59, *ibid.*

¹²³ Punkt 119, *ibid.*

In einer gemeinsamen Erklärung zu Zypern, am 9. November 1998, stellten Frankreich, Deutschland und die Niederlande fest, daß es bislang nicht gelungen sei, Fortschritte im Hinblick auf eine politische Lösung zur Überwindung der anhaltenden Teilung Zyperns zu erzielen¹²⁴. Es werden sich daher, so heißt es in der Erklärung weiter, auch im weiteren Verhandlungsprozeß eine Reihe von Problemen stellen, die ihren Ursprung in der spezifischen Situation Zyperns haben. Die drei Mitgliedstaaten Frankreich, Deutschland und die Niederlande sind daher der Auffassung, daß eine politische Lösung dringend notwendig sei, da nur sie allein diese Probleme überwinden könne. Sie begrüßen die Eröffnung von Verhandlungen über die ersten Kapitel des Acquis am 10. November 1998, sind sich jedoch auch der besonderen Schwierigkeiten bewußt, die die besondere Situation Zyperns für diese Kapitel bedeutet. Sie weisen insbesondere darauf hin, daß die Teilung der Insel Probleme grundsätzlicher Natur für das Funktionieren und die Kohärenz der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hervorruft. Der Europäische Rat nahm auf seiner letzten Sitzung in Wien hierzu allerdings keine Stellung.

Die Regierung der Republik Zypern, die von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten als die legitime Regierung dieses Staates anerkannt worden war, stellte, wie oben geschildert, seinerzeit den Beitrittsantrag im Namen der gesamten Insel. Dieser Beitrittsantrag wurde erwartungsgemäß von der türkisch-zypriotischen Führung heftig kritisiert¹²⁵. Diese kündigte an, der nördliche Landesteil werde sich der Türkei anschließen, wenn die Europäische Union Zypern als Mitglied akzeptieren sollte. In diesem Fall würde die Teilung Zyperns perpetuiert und nichts stünde mehr dem Anschluß des "Landes" an die Türkei entgegen¹²⁶. Seit Mitte Dezember 1997 weigert sich der Führer der Türkisch-Zyprioten, mit den Vertretern der EU und insbesondere denen der Kommission zusammenzutreffen. Nach Ansicht der türkischen Regierung kann die EU nur dann zur Lösung des Zypernproblems beitragen, wenn sie die politische und rechtliche Gleichberechtigung beider Parteien anerkennt¹²⁷. Die "TRNZ" beruft sich in diesem Zusammenhang auf den Garantievertrag und die Verfassung von 1960, die dem Präsidenten (einem Griechisch-Zyprioten) und dem Vize-Präsidenten (einem Türkisch-Zyprioten) ein Veto in außenpolitischen Entscheidungen, die die Republik Zypern betreffen, zuerkennt.

¹²⁴ Vgl. FAZ vom 15.10.1998, 16. Internet: http://www.pio.gov.cy/news/dailynews/neuws1998_11_10.html.

¹²⁵ Brief von R. Denktasch in: United Nations General Assembly A/44/966/S 21398 vom 18.7.1990, 4ff.; siehe auch Agence Europe Nr. 6528 vom 24.7.1995, 14.

¹²⁶ Vgl. FAZ vom 16.12.1997, 2, und Agence Europe Nr. 5228 vom 24.–25.7.1995, 14.

¹²⁷ Agence Europe Nr. 6659 vom 3.2.1996, 6.

3. Art. 1 Abs. 2 des Garantievertrages

In Art. 1 Abs. 2 des Garantievertrags¹²⁸ ist festgelegt, daß Zypern weder als Ganzes noch in Teilen an einer politischen oder wirtschaftlichen Union mit welchem Staat auch immer teilnehmen wird. Zypern erklärt daher alle Aktivitäten für verboten, die geeignet wären, entweder die Union mit einem anderen Staat oder die Teilung der Insel unmittelbar oder mittelbar zu fördern.

Mit dem Beitrittsantrag zur EU, so wird Zypern von der "TRNZ" vorgeworfen, breche der Staat selbst den Garantievertrag, insbesondere Art. 1 Abs. 2¹²⁹. Die EU-Mitgliedschaft Zyperns käme einer Beteiligung an einer wirtschaftlichen und politischen Union gleich und würde unmittelbar oder mittelbar auf eine Union mit Griechenland abzielen. Die vertraglichen Verpflichtungen Zyperns, mit keinem Staat eine politische oder wirtschaftliche Union einzugehen, wären damit gebrochen.

Art. 1 Abs. 2 des Garantievertrags statuiert ein ausdrückliches Verbot der Teilung Zyperns und des Zusammenschlusses mit einem bestimmten Staat. Die zwei Begriffe "Taksim" oder "Enosis" als alternative Ziele spiegeln sich im Text des Art. 1 Abs. 2 des Garantievertrages wider. Daher erscheint es als angebracht, die Hintergründe der Verhandlungen in Zürich und London, welche zu diesem Garantievertrag führten, kurz zu beleuchten.

Am 11. Februar 1959 fanden in Zürich Gespräche zwischen dem griechischen und dem türkischen Außenminister statt, die zu einer Übereinstimmung beider Positionen führten; in den Verhandlungen mit der britischen Regierung wurde später bestätigt, daß Ziel des Art. 1 Abs. 2 ein Verbot der Teilung und der Vereinigung sei¹³⁰. Eine politische Vereinigung mit Griechenland oder der Türkei sollte also ebenso verhindert werden wie eine wirtschaftliche Vereinigung mit einem der beiden Staaten. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, daß sich Art. 1 Abs. 2 nicht auf internationale Organisationen beziehe. Der Republik Zypern blieb es freigestellt zu entscheiden, ob sie eine Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation, wie z. B. im Commonwealth, anstreben will¹³¹.

Der Begriff "Staat" wird in Art. 1 Abs. 2 bewußt im Singular verwendet¹³². Gemeint ist das Verbot der Teilung und darüber hinaus die Vereinigung Zyperns oder

¹²⁸ Vgl. Art. I Abs. 2 des Garantievertrags (Anm. 23): "It undertakes not to participate, in whole or in part, in any political or economic union with any State whatsoever. It accordingly declares prohibited any activity likely to promote, directly or indirectly, either union with any other State or partition of the Island".

¹²⁹ Vgl. M.H. Mendelson, The Application of "The Republic of Cyprus" to Join the European Union, Opinion, in: The Status of The Two Peoples in Cyprus, Legal Opinions, 2. Aufl. 1997, Punkt 104ff.

¹³⁰ Ausführlich bei Tzermias (Anm. 1), 141 ff.

¹³¹ Zypern ist Mitglied des Commonwealth bereits seit Februar 1961; weder Griechenland noch die Türkei gehören dieser Organisation an. Mitglied des Europarates ist Zypern seit Mai 1961. Am 16.10.1962 hat Zypern die EMRK ratifiziert; seit 1.1.1989 anerkennt es das Individualbeschwerderecht gemäß Art. 25 EMRK.

¹³² Mendelson (Anm. 129), 139ff., vertritt die Meinung, daß in der Sache des gewöhnlichen Sprachgebrauchs des Englischen (und des Französischen) der Singular üblicherweise den Plural bein-

eines Teils Zyperns mit irgendeinem anderen Staat, insbesondere mit Griechenland oder der Türkei. Nicht gemeint sein kann die Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Staaten bei der Errichtung einer supranationalen Organisation wie der EU. In der zypriotischen Verfassung selbst werden Organisationen und Bündnispakte ausdrücklich genannt, um insoweit Klarheit zu schaffen¹³³. Die EU hat bekanntlich keine Staatsqualität. Die Mitgliedstaaten sind in der EU miteinander verbunden. Eine Abhängigkeit oder eine Zollunion zwischen zwei Mitgliedstaaten gilt als ausgeschlossen. Die Annahme, daß der EU-Beitritt der verbotenen Vereinigung Zyperns mit Griechenland, einem Mitgliedstaat der EU, mit dem Zypern engere ethnische, kulturelle oder politische Beziehungen unterhält, gleichkäme, ist nicht haltbar¹³⁴.

Gemäß Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) von 1969¹³⁵ können die "*travaux préparatoires*" eines Vertrages zum Verständnis "seiner Bestimmungen und ... der in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes" herangezogen werden. "Vorbereitende Arbeiten" wie auch "die Umstände" des Vertragsabschlusses können herangezogen werden, um "mehr Klarheit der Bedeutung des Textes" (Art. 32 WVK) zu schaffen.

Der österreichische Beitrittsantrag aus dem Jahr 1989 kann als Parallele herangezogen werden¹³⁶. Gemäß Art. 4 Abs. 1 des Österreichischen Staatsvertrages aus dem Jahr 1955¹³⁷ verpflichtete sich Österreich, "keine wie immer geartete politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland einzugehen". Im gleichen Artikel, Abs. 2, heißt es: "Um einer solchen Vereinigung vorzubeugen, wird Österreich keinerlei Vereinbarung mit Deutschland treffen oder irgendeine Handlung setzen oder irgendwelche Maßnahmen treffen, die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen ..." ¹³⁸.

halte und "... (überhaupt) kein Staat" breitgefächert genug ist, um "(überhaupt) keine Staaten" zu umfassen. Er fügt hinzu, daß diese Interpretation auch dem gesunden Menschenverstand entspreche (§ 106 des Gutachtens).

¹³³ In Art. 169 der Verfassung der Republik Zypern (Anm. 25) heißt es z. B.: "...every international agreement with a foreign State or any International Organisation relating to commercial matters, economic cooperation (including payments and credit) and *modus vivendi* shall be concluded under a decision of the Council of Ministers".

¹³⁴ Siehe ausführlich dazu J. Crawford/G. Hafner/A. Pellet, Gutachten über die Qualifikation für eine EU-Mitgliedschaft der Republik Zypern vom 24.9.1997 (Internet: <http://www.pio.gov.cy/documents/other/97101401de.html>, zuletzt recherchiert am 6.12.98).

¹³⁵ Convention de Vienne sur le Droit des Traités, Art. 31, in: UN-DOC A/CONF. 39/27 (1971), 315.

¹³⁶ Vgl. Gutachten von Crawford/Hafner/Pellet (Anm. 134), Punkte 24–27.

¹³⁷ Art. 4 Abs. 1 des Österreichischen Staatsvertrags lautet: "The Allied and Associated Powers declare that political or economic union between Austria and Germany is prohibited. Austria fully recognizes its responsibilities in this matter and shall not enter into political or economic union with Germany in any form whatsoever" (Text in: United Nations Treaty Series, Vol. 217, 1955, 227f.).

¹³⁸ Art. 4 Abs. 2 des Österreichischen Staatsvertrags lautet: "In order to prevent such union Austria shall not conclude any agreement with Germany, nor do any act, nor take any measures likely, directly or indirectly, to promote political or economic union with Germany, or to impair its territorial integrity or political or economic independence ...", *ibid*.

Österreich wurde ohne Änderung des Art. 4 des Staatsvertrages von 1955 in die EU aufgenommen, weil die EU-Mitgliedschaft Österreichs auch nicht indirekt einer Union mit Deutschland gleichkommt. Deutschland ist nämlich nur ein Mitgliedstaat dieser Union und hat in ihr keine beherrschende Stellung. Das Verbot des Art. 4 des Staatsvertrages bezog sich also auf die Union mit einem Staat und nicht auf den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft¹³⁹.

Im Falle des Beitritts Zyperns zur EU kann ähnlich argumentiert werden. Kein Mitgliedstaat der EU besitzt oder beansprucht für sich allein einen solchen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß in der EU, daß er die EU dominieren könnte. Da Griechenland nur ein Mitglied der EU ist, kann der Beitritt Zyperns zur EU nicht als die Bildung einer wirtschaftlichen oder politischen Union mit Griechenland qualifiziert werden. Die Position der EU¹⁴⁰ ist denn auch eindeutig die, daß Zypern durch seine bestehenden Vertragsverpflichtungen weder an einer Assoziation mit der EU noch an einem Beitritt zur Union gehindert ist. Auch der Standpunkt der Vereinten Nationen, wie er in den Entschlüssen des Sicherheitsrats zur Zypern-Frage seit 1990 zum Ausdruck gebracht wird, stützt diese Haltung der EU¹⁴¹.

4. Art. 50 Abs. 1a der Verfassung von 1960

Wie bereits gezeigt, erkennt die internationale Staatengemeinschaft an, daß die Regierung Zyperns zur Vertretung der Republik Zypern nach außen befugt ist. Sie schließt Verträge mit anderen Staaten nach den völkerrechtlichen Regeln ab. Die Verfassung Zyperns bestimmt, daß bei "auswärtigen Angelegenheiten" der Präsident oder der Vize-Präsident ein Veto gegen ein Gesetz oder eine Entscheidung des Repräsentantenhauses einlegen kann. Dieses Vetorecht ist nicht als Schutz der zahlenmäßig unterlegenen türkisch-zypriotischen Gemeinschaft gedacht¹⁴², da es dem Vize-Präsidenten wie auch dem Präsidenten eingeräumt wird. Art. 50 Abs. 1 der Verfassung von 1960 lautet: "Der Präsident und der Vize-Präsident, jeder für sich oder gemeinsam, sind berechtigt, ein endgültiges Veto gegen jedes Gesetz oder jede Entscheidung des Repräsentantenhauses oder jeden Teil eines Gesetzes oder einer Entscheidung des Repräsentantenhauses einzulegen, die sich bezieht auf a) auswärtige Angelegenheiten, mit Ausnahme der Teilnahme der Republik an internationalen Organisationen und Bündnispakten, denen sowohl das Königreich Griechenland als auch die Republik Türkei angehören ..." ¹⁴³.

¹³⁹ Vgl. Gutachten von Crawford/Hafner/Pellet (Anm. 134), Punkt 26.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Punkt 8.

¹⁴¹ So zuletzt die Resolution 1092 des UN-Sicherheitsrates vom 23.12.96 (UN-DOC S/1996/1055), wo es heißt: "... (the Security Council) reaffirms that the decision of the European Union concerning the opening of accession negotiations with Cyprus is an important new development that should facilitate an overall settlement".

¹⁴² So aber Mendelson (Anm. 129), § 30.

¹⁴³ Der englische Text dieser Bestimmung (Anm. 25) lautet: "The President and the Vice-President of the Republic, separately or jointly, shall have the right of final veto on any law or decision of the House of Representatives or any part thereof concerning a) foreign affairs, except the participation of

Art. 52 der Verfassung bestimmt, daß das Vetorecht innerhalb von 15 Tagen nach Übermittlung des Gesetzes oder der Entscheidung ausgeübt werden muß. Seit dem Jahr 1963 und dem Rücktritt der verfassungsmäßigen türkisch-zypriotischen Amtsinhaber aus allen öffentlichen Stellen gibt es keinen Vize-Präsidenten mehr. Die Bestimmungen der Verfassung aus dem Jahr 1960 über den Vize-Präsidenten in der Regierung Zyperns sind daher gegenwärtig inoperativ.

Das Veto muß demnach durch den gewählten Vize-Präsidenten, der seine verfassungsmäßigen Aufgaben wirksam erfüllt, eingelegt werden. Fehlt es an einem solchen gemäß Art. 50 Abs. 1a der Verfassung eingelegten Veto, wird eine Entscheidung des Repräsentantenhauses, im vorliegenden Fall also auch die Entscheidung zum EU-Beitritt, wirksam. Trotz Fehlens eines ordnungsgemäß gewählten Vize-Präsidenten läßt sich die verfassungsrechtliche Befugnis der Regierung, die auswärtigen Angelegenheiten Zyperns weiterzuführen, nicht bestreiten. Dies bestätigte sich auch mehrfach im Falle der Stationierung von UN-Friedenstruppen (UNFICIP) auf Zypern¹⁴⁴.

Ein entsprechendes Vetorecht ist weder dem türkisch-zypriotischen Bevölkerungsteil als solchem noch den drei Garantiemächten eingeräumt worden¹⁴⁵. Ein solches Recht hat auch die gegenwärtige türkisch-zypriotische Führung nicht. Diesen Standpunkt vertrat auch die EG schon, als sie mit Zypern 1972 das Assoziierungsabkommen schloß. Im übrigen wurde auch die Gültigkeit der bilateralen und multilateralen Verträge¹⁴⁶, die Zypern seit 1963 mit praktisch allen Staaten der Welt schloß, niemals bestritten.

VI. *Schlußbemerkungen*

Mit dem Beitritt zur EU ist die Zypern-Frage sicherlich noch nicht gelöst. Die EU als Zusammenschluß europäischer Staaten besitzt jedoch die notwendige politische und moralische Autorität, um auch auf Zypern eine friedliche Entwicklung zu gewährleisten. Sie bietet einen rechtlichen und politischen Rahmen, in dem alle Zyprioten ohne Diskriminierung und bei vollem Respekt der Menschenrechte in Wohlstand und Sicherheit leben können.

Mit dem Beitritt Zyperns zur EU würden die Freizügigkeit von Arbeit und Kapital und das freie Niederlassungsrecht gewährleistet. Diese Freizügigkeit hätte, auch wenn sie in erster Linie den wirtschaftlich schwächeren Türkisch-Zyprioten zugute käme, eine starke integrierende Wirkung. Bliebe sie weiterhin einge-

the Republic in international organisations and pacts of alliance in which the Kingdom of Greece and the Republic of Turkey both participate ...".

¹⁴⁴ Ausdrücklich wird in der Resolution 550 des UN-Sicherheitsrates (Anm. 76) wiederholt, daß jegliche Drohung mit Einmischung in den Status oder die Entfaltung der UN-Friedenstruppen, die seit 1964 auf Zypern stationiert sind, als Widerspruch zur UN-Resolution betrachtet werde.

¹⁴⁵ "Die Türkei hat in keinem Fall ein Vetorecht", betonte EU-Kommissar Hans van den Broek, in: *Agence Europe* Nr. 6681 vom 6.3.1996, 9.

¹⁴⁶ Eine Auswahl bietet C. Rumpf, *Verträge*, in: K.-D. Grothusen/W. Steffani/P. Zervakis (Hrsg.), *Zypern*, 1998, 876 ff.

schränkt, würden die ökonomische Entwicklung Zyperns und das Zusammenleben der beiden Gemeinschaften unzuträglich behindert.

Die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft enthalten keine Hinweise darauf, wie in Fällen wie Zypern verfahren werden sollte, obwohl schon bei ihrer Unterzeichnung die Teilung Deutschlands ebenso eine historische Tatsache war wie auch die Bemühungen und der Wille des deutschen Volkes zur Wiedervereinigung¹⁴⁷. Trotz aller Unterschiede kann die Überwindung der Teilung Deutschlands¹⁴⁸ als gutes Beispiel für die Lösung der Zypern-Frage gelten, glückte sie doch nicht zuletzt wegen der festen Einbindung Deutschlands in die europäische Integration.

Zypern ist politisch, kulturell und historisch ein Teil Europas. Die Republik Zypern hat ebenso wie ihre Bewohner seit 1972 stets ihren Willen zur Zugehörigkeit zu Europa bekundet. Eine von beiden Gemeinschaften der Insel ausgehandelte politische Lösung ist notwendiger denn je. Nach den Vorstellungen der Vereinten Nationen¹⁴⁹ sollte es auch künftig einen Staat Zypern in der Gestalt einer bizonalen und bikommunalen Föderation geben, die zwei politisch gleichberechtigte Gemeinschaften mit einheitlicher Staatsangehörigkeit aller Bürger umfaßt. Die Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit des souveränen zypriotischen Staates müssen gewährleistet sein. Gleichzeitig müssen die vollständige oder teilweise Vereinigung mit einem anderen Staat und jede Form der Teilung oder Sezession ausgeschlossen sein¹⁵⁰.

Die über all die Jahre hinweg geführten interkommunalen Gespräche der beiden Gemeinschaften beweisen das Interesse aller Zyprioten an ihrer gemeinsamen Heimat. Die Überwindung der Teilung Zyperns¹⁵¹ muß aber auch eine Herausforderung für die Europäische Union sein. Ein Zusammenleben beider Volksgemeinschaften ohne wechselseitiges Mißtrauen und ohne Furcht voreinander erscheint im größeren Verband der Europäischen Union, die auf den immer engeren friedlichen Zusammenschluß der Völker als Ziel ausgerichtet ist, tatsächlich möglich. In diesem Sinne sind auch die Feststellungen des ehemaligen deutschen Bun-

¹⁴⁷ Siehe R. Bernhardt, Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd.1, 2. Aufl. 1995, 323 ff.

¹⁴⁸ Siehe K. Hailbronner, Das vereinte Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft, in: Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift, 1991, 321 ff.

¹⁴⁹ Siehe die Resolution 939 des UN-Sicherheitsrates vom 29.7.1994 in: Resolutions and Decisions of the Security Council 1994, 110.

¹⁵⁰ Nach der Vorstellung Denktaschs, die allerdings in den eigenen Reihen der "TRNZ" nicht unumstritten ist (vgl. "Die Zeit" vom 16.4.1998, 18 und Cyprus News Agency vom 4.9.1998), ist nur eine Konföderation, d.h. die Gründung zweier gleichwertiger Staaten für die beiden Gemeinschaften, möglich. Denktasch beharrt auf einer vorrangigen Anerkennung der Staatlichkeit der "TRNZ". Die Wiedervereinigungsfrage ist seiner Meinung nach diesem Ziel untergeordnet. Diese Position zementiert nach Auffassung sowohl der Vereinten Nationen als auch der Regierung der Republik Zypern eher die Teilung, als daß sie zur angestrebten Wiedervereinigung der Insel beiträgt.

¹⁵¹ "Cyprus is big enough for all Cypriots. But it is too small to be divided". So treffend der Botschafter Zyperns in Deutschland, Th. Theophilou, in seinem Vortrag in Bonn, 4.2.1998.

despräsidenten Richard von Weizsäcker mit Blick auf Zypern zu deuten¹⁵²: „Als Berliner wünsche ich von Herzen, daß die einzige in Europa noch verbliebene Mauer, die von Nikosia, bald der Vergangenheit angehören möge, zum Wohl der Menschheit. Kein Geringerer als diese Menschheit verlangt dies“.

Summary¹⁵³

The Evolution of the Cyprus Question with Particular Regard to the Envisaged EU-Membership of the Republic of Cyprus

Forty years after the country's independence, and despite several attempts to find a solution by the international community, the Cyprus problem is still an issue and must be considered as "unresolved". The experiences gained over all these years show that this problem cannot be considered merely as an ethnic-cultural conflict between Greek Cypriots and Turkish Cypriots, but must be seen as a conflict that has been imposed on the country from outside. International geopolitical factors have played a decisive role throughout the country's history. The partition of land and people after the military invasion of 1974 and the continued occupation of the northern part of the island led to a dramatic culmination of the Cyprus problem.

The beginning of substantive talks on the country's accession to the European Union on 31 March 1998 nurture new hopes for a political solution to the problem. Cyprus has long maintained good relations with the European Union. The Association Agreement (1972) and the Protocol for the progressive realisation of the Customs Union (1987), as well as the application for membership (1990), are major milestones in this relationship. The positive Opinion of the Commission (1993) was endorsed by the General Affairs Council and led to several important decisions of the Council in favour of the accession of Cyprus.

The Turkish Cypriot leadership, however, rejected the possibility of Turkish Cypriot participation in the negotiations. This position was based on Article I, paragraph 2 of the Treaty of Guarantee, which says: "It undertakes not to participate in whole or in part, in any political or economic union with any State whatsoever." The Turkish Cypriot side understands the accession of Cyprus to the European Union as an economic and political union that would directly or indirectly lead to a union with Greece. But the notion of "state" in the Guarantee Treaty does not apply to a supra-national organisation such as the EU. The view that Cyprus' accession to the Union would necessarily mean a forbidden union with Greece, a member state of the EU with which Cyprus maintains strong political, ethnic and cultural relations, is untenable. Reference has also been made to Article 50, 1(a) of the Constitution which says that "the President and the Vice-President of the Republic, separately or conjointly, shall have the right of final veto on any law or decision of the House of Representatives or any part thereof concerning a) foreign affairs, except the participation of the Republic in international organisations and pacts of alliance

¹⁵² "To Vima" (Zeitung) vom 3.6.1998, A 27.

¹⁵³ Summary by the author.

in which the Kingdom of Greece and the Republic of Turkey both participate". However, this clause must be considered non-operative since the resignation of the Turkish Cypriot Vice-President in 1963, and a right to veto according to the Constitution cannot be granted either to the Turkish Cypriot leadership or to a Guarantee Power. This opinion was shared by the European Community already in 1972 when the Association Agreement with Cyprus was signed.

Overcoming the partition of Cyprus must be considered a desirable goal. According to the UN, whose engagement in finding an extensive solution to the Cyprus problem is supported by the European Union, Cyprus must remain a single state in the form of a two-zone and bi-communal federation on the basis of the relevant Security Council resolutions.