



21 FEV. 1990

309

Coopération au développement en Turquie et politique d'asile

Vu la proposition du DFAE du 12 février 1990

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

d é c i d é

1. Le Conseil fédéral prend connaissance du rapport intitulé "Bericht des Interdepartementalen Komitees für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) zum Thema: Entwicklungszusammenarbeit in der Türkei und Asylpolitik" et l'approuve.
2. Le Département fédéral des affaires étrangères est chargé d'intensifier son action en matière des droits de l'homme en Turquie et de renforcer toute démarche qui pourrait contribuer à résoudre le problème des minorités, des Kurdes en particulier, et améliorer la situation des droits de l'homme dans le pays en général.
3. Le Département fédéral des affaires étrangères est chargé d'examiner la mise sur pied d'un programme de coopération au développement dans la partie orientale de la Turquie, dans le but principal de créer des emplois.
4. Le Département fédéral de l'économie publique est chargé d'examiner la possibilité de mise en oeuvre d'un crédit mixte au bénéfice de la Turquie, notamment de sa partie orientale, avec une orientation vers la création d'emplois ou de l'octroi, dans un cadre multilatéral, d'une autre forme d'aide économique.
5. Les Départements des affaires étrangères et de l'économie publique feront rapport au Conseil fédéral sur leur activité au sens de cette décision avant le 31.12.1990.

Pour extrait conforme,

Le secrétaire:

Protokollauszug an:				
Ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	12	-
		EDI		
X		EJPD	4	-
		EMD		
X		EFD	7	-
X		EVD	7	-
		EVED		
		BK		
X		EFK	2	-
X		Fin.Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 12.2.1990

Für die BR.-Sitzung  
vom 21. FEB 1990

Au Conseil fédéral

Communiqué de presse en annexe

Coopération au développement en Turquie et politique d'asile

1. Introduction

Le postulat Mühlemann du 6.12.1988 demande de s'attaquer aux causes économiques des mouvements migratoires de Turquie vers la Suisse. Selon le texte du postulat:

"Le Conseil fédéral est donc prié de charger le Département des affaires étrangères de modifier les priorités de l'aide au développement avec la Turquie. Dans ce but, des projets d'aide au développement devront être élaborés, avant tout en faveur de la Turquie orientale, et serviront de mesure d'accompagnement au renvoi d'une partie des réfugiés; pour ce faire, il conviendra d'engager les autorités turques à une coopération active."

Le Comité interdépartemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationale a constitué un groupe de travail pour examiner les mesures qu'il était possible de prendre dans le sens du postulat Mühlemann. Ses conclusions figurent dans le rapport ci-joint.

## 2. Résultats de l'analyse effectuée

Les causes de l'émigration turque vers la Suisse et d'autres pays d'Europe sont d'abord d'ordre économique: important écart du niveau de vie par rapport aux pays d'Europe occidentale, essoufflement de l'économie turque. Quatre à cinq millions de personnes (soit 30% de la population active) souffrent du chômage. La croissance démographique élevée, de 3 % par an, fait apparaître chaque année plus de 400'000 personnes supplémentaires sur le marché du travail, alors que l'économie ne peut créer que 200'000 places supplémentaires de travail par an. Malgré certains progrès accomplis depuis 1983-84, la situation des droits de l'homme reste très insatisfaisante tant en ce qui concerne les minorités ethniques, dont la minorité kurde, que les prisonniers d'opinion. Cette situation constitue également une incitation au départ.

L'ampleur du problème a conduit aux quatre observations suivantes:

- Le but envisagé par le postulat Mühlemann de trouver une solution au problème des requérants d'asile\* turcs en Suisse par le biais de la coopération au développement n'est pas praticable à court et à moyen terme. Quelle que soit l'ampleur des moyens que la coopération suisse au développement pourra déployer en Turquie, aucune influence notable sur le flux des requérants d'asile ne pourra en être attendue. La coopération suisse pourra tout au plus, et dans le meilleur des cas, créer quelques dizaines de milliers d'emplois.
- Il n'en reste pas moins qu'une coopération suisse accrue avec la Turquie se justifie par la pauvreté des régions orientales de ce pays. Une première étape pilote de coopération permettrait d'assembler des expériences, éventuellement d'établir un programme plus important par la suite.

\* Le terme "requérant d'asile" a été préféré à celui de "réfugié" mentionné dans le texte du postulat; en effet, un "réfugié" ayant obtenu l'asile politique (ce qui inclut également un permis de travail et l'impossibilité pour lui d'être renvoyé dans son pays) ne pose pas les problèmes faisant l'objet du postulat Mühlemann.

- L'extrême variété des problèmes de la Turquie de l'Est ainsi que leur ampleur appelle une coordination des efforts des différents départements de l'Administration fédérale intéressés ainsi qu'une action concertée avec des organisations nationales ou internationales;
- L'accroissement de l'action de la Confédération en Turquie permettrait par ailleurs de répondre à une certaine pression politique interne dont le postulat Mühlemann est l'expression.

### 3. Possibilités d'action pour la Suisse

#### 3.1. Droits de l'homme

Les efforts de la Turquie tendant à se rapprocher de l'Europe, celle des Douze ou celle du Conseil de l'Europe, dont cet Etat est membre, offrent un certain champ d'action aux pays qui estiment devoir intervenir en faveur des droits de l'homme. Il est ainsi possible qu'une action conjointe menée par des pays affectés par l'émigration turque conduise à des améliorations. La Suisse aurait vocation à s'y associer, compte tenu de l'attachement traditionnel qu'elle porte au principe du respect des droits de l'homme. En outre, le fait que plusieurs de ces pays à l'instar de la Suisse soient des partenaires économiques importants de la Turquie donnerait un poids accru à une telle action.

#### 3.2. Coopération au développement

La Turquie a déjà bénéficié de la coopération au développement dans le passé. On peut penser que l'état de pauvreté actuel de ses régions orientales justifie un accroissement de cette coopération.

Il est important de ne pas se faire d'illusions sur les possibilités de la coopération au développement de freiner la migration turque. Un investissement de coopération au développement de l'ordre de 20 mio de francs par an ne

permettrait que la création de 2000 postes de travail par an alors que la seule croissance du chômage en Turquie est de l'ordre de 200'000 personnes par an. Convaincue que l'efficacité de ses actions sera augmentée en collaborant avec des partenaires au bénéfice d'une certaine expérience en Turquie, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire peut envisager une action dans l'Est de la Turquie sur les trois lignes suivantes:

- Participation à un projet de la FAO dans le domaine du reboisement afin de renforcer les conditions naturelles propres au maintien des activités économiques en zone rurale;
- Coopération avec la "Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit", organe d'exécution de l'aide bilatérale de la République fédérale d'Allemagne, pour des projets dans les domaines de la formation professionnelle axés sur la pratique et du développement des petites entreprises artisanales ou semi-industrielles;
- Intensification de la coopération avec l'organisation non-gouvernementale turque "Development Foundation of Turkey" pour des actions dans les domaines du développement agricole, de l'artisanat rural et de l'équilibre écologique.

### 3.3. Coopération économique

La Turquie est en principe éligible pour une aide sous forme de crédit mixte. Afin d'influencer la source primaire des flux migratoires, l'utilisation d'un tel crédit devrait être centrée sur la partie orientale du pays et comporter une forte composante de création d'emplois. En marge de l'objectif poursuivi par le postulat, il serait possible d'octroyer un crédit mixte à la Turquie dans d'autres régions que la partie orientale.

Compte tenu de l'ampleur et de la spécificité du problème que présente la Turquie, l'effort de la Suisse ne devrait cependant pas être isolé mais s'insérer dans une action multilatérale concertée en la matière, par exemple par le canal du Consortium d'aide pour la Turquie de l'OCDE. C'est dans ce sens que l'octroi d'une assistance macro-économique sous forme par exemple d'une aide financière internationale pourrait également être étudiée.

L'encouragement à des investissements privés suisses ne semble pas être une solution à retenir. La partie orientale de la Turquie n'offre pas les conditions d'infrastructure, d'énergie, de marchés permettant des investissements substantiels.

#### 3.4. Aide au retour

Le postulat Mühlemann envisage la création d'emplois par la coopération au développement, comme mesure d'accompagnement au retour d'une partie des requérants d'asile.

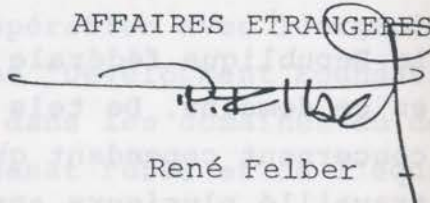
La République fédérale d'Allemagne a une certaine expérience en ce domaine. De tels programmes d'aide au retour ne concernent cependant que des ouvriers turcs ayant déjà travaillé plusieurs années en Allemagne et disposant à la fois d'économies propres et d'une certaine expérience professionnelle. Les départs sont volontaires. Cette assistance est coûteuse, en moyenne 40'000 francs par personne pour la création d'une petite entreprise. Les conditions de réussite d'une telle opération ne sont pas remplies par les demandeurs d'asile turcs en Suisse, dont le niveau de qualification professionnelle n'est généralement que très modeste. De plus, il faut craindre un effet inverse à celui qu'on cherche à atteindre: un programme de ce type pourrait attirer en Suisse des personnes supplémentaires cherchant à profiter d'une aide de ce genre. Il faut souligner enfin que la mise sur pied d'un tel système ne saurait dispenser la

Confédération de l'examen individuel des demandes d'asile et qu'il suppose le caractère volontaire du départ. Le modèle allemand ne peut être appliqué tel quel pour les requérants d'asile turcs quittant la Suisse. D'autres possibilités ont été examinées et peuvent difficilement être réalisées, en particulier faute de structures adéquates en Turquie. Restent les mesures d'aides au retour individuelles possibles pour tout requérant d'asile, conformément à la loi sur l'asile.

4. L'office fédéral des étrangers, le Délégué aux réfugiés, l'Administration fédérale des finances, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en tant que membres du CICDA ont donné leur accord à la proposition lors de la réunion plénière du CICDA du 17 janvier 1990.

5. Nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES



René Felber

Annexes:

1. Pressemitteilung
2. Bericht des Interdepartementalen Komitees für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) zum Thema: Entwicklungszusammenarbeit in der Türkei und Asylpolitik

Extrait du procès-verbal

- EDA: 12 DDA (5) et DDIP (3) pour exécution;  
DOI (2) et DP (2) pour information
- EVD: 7 OFAEE (5) pour exécution,  
OFIAMT (2) pour information
- EJPD: 4 (DAR 2, OFE 2) pour information
- EFD: 2 pour information
- EFK: 2 pour information
- FinDel: 2 pour information

Bern, 12. Februar 1990

Coopération au développement en Turquie et politique d'asileBericht des Interdepartementalen Komitees für  
Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe (IKZH)

Vu la proposition du DFAE du 12 février 1990

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

d é c i d é

1. Le Conseil fédéral prend connaissance du rapport intitulé "Bericht des Interdepartementalen Komitees für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKZH) zum Thema: Entwicklungszusammenarbeit in der Türkei und Asylpolitik" et l'approuve.
2. Le Département fédéral des affaires étrangères est chargé d'intensifier son action en matière des droits de l'homme en Turquie et de renforcer toute démarche qui pourrait contribuer à résoudre le problème des minorités, des Kurdes en particulier, et améliorer la situation des droits de l'homme dans le pays en général.
3. Le Département fédéral des affaires étrangères est chargé d'examiner la mise sur pied d'un programme de coopération au développement dans la partie orientale de la Turquie, dans le but principal de créer des emplois.
4. Le Département fédéral de l'économie publique est chargé d'examiner la possibilité de mise en oeuvre d'un crédit mixte au bénéfice de la Turquie, notamment de sa partie orientale, avec une orientation vers la création d'emplois ou de l'octroi, dans un cadre multilatéral, d'une autre forme d'aide économique.
5. Les Départements des affaires étrangères et de l'économie publique feront rapport au Conseil fédéral sur leur activité au sens de cette décision avant le 31.12.1990.

Pour extrait conforme,

Le secrétaire:

Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe:  
Gesamtaufwendungen laufendes multi-  
sektorielles ländliches Entwicklungsprojekt in der  
Osttürkei (seit 1974 und inkl. Verpflichtungen bis  
1991): ca. SFr. 27 Mio  
Aufwend für einige längst abgeschlossene Projekte  
(von 1963 bis 1973): ca. SFr. 4.8 Mio

Humanitäre-/Nahrungsmittelhilfe und schweizerisches  
Katastrophenhilfskorps (von 1969 bis 1989):  
Bisherige Gesamtaufwendungen: ca. SFr. 6.3 Mio



Bern, 12. Februar 1990

Bericht des Interdepartementalen Komitees für  
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH)  
zum Thema:

Entwicklungszusammenarbeit in der Türkei und Asylpolitik

1. Das Mandat des Interdepartementalen Komitees für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH)

In der Dezember-Session 1988 hat NR Mühlemann mit 44 Mitunterzeichnern ein Postulat eingereicht, das unter Hinweis auf die in den letzten Jahren sprunghaft gestiegene Zahl von Asylgesuchstellern aus der Türkei eine Aenderung der Prioritäten der schweizerischen Entwicklungspolitik und eine Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit in der Türkei verlangt. Das Postulat ist am 17. März 1989 vom Nationalrat überwiesen worden. Die Federführung für die Behandlung des Postulates wurde der DEH übertragen.

Mit Schreiben vom 16. Januar 1989 hat der DFW vorgeschlagen, das Thema Türkei im IKEH unter Vorsitz der DEH zu behandeln. In der 1. Sitzung vom 15. März 1989 hat das IKEH eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aller betroffenen und interessierten Aemter und Direktionen mit den notwendigen Abklärungen betraut.

2. Die schweizerisch-türkischen Beziehungen in entwicklungs-, handels- und wirtschaftspolitischer Hinsicht

a) Mit ihrem BSP von ca. US\$ 1'100.-- pro Kopf der Bevölkerung ist die Türkei als Schwellenland bis heute kein Schwerpunktland für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit. Es ergibt sich folgendes Bild der schweizerischen Leistungen:

- DEH:

.Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe:

Gesamtaufwendungen für ein einziges laufendes multi-sektorielles ländliches Entwicklungsprojekt in der Osttürkei (seit 1976 und inkl. Verpflichtungen bis 1991): ca. SFr. 22 Mio  
Aufwand für einige längst abgeschlossene Projekte (von 1963 bis 1973): ca. SFr. 4.8 Mio

.Humanitäre-/Nahrungsmittelhilfe und schweizerisches

Katastrophenhilfskorps (von 1969 bis 1989):  
Bisherige Gesamtaufwendungen: ca. SFr. 6.5 Mio

. Stipendienleistungen (von 1969 bis 1989):  
 Bisherige Gesamtaufwendungen: ca. SFr. 2 Mio

- Leistungen der privaten schweizerischen Hilfswerke  
 (von 1969 bis 1988):

Bisherige Gesamtaufwendungen, insbesondere für Katastrophen- und Aufbauhilfe in der Osttürkei: ca. SFr. 17 Mio

- BAWI:

Die Schweiz hat der Türkei seit langem Kredite gewährt:

. Abkommen, aus denen keine türkischen Verbindlichkeiten mehr bestehen:

- \* Kreditabkommen von 1958 über SFr. 6.5 Mio
- \* Konsolidierungsabkommen für Handelsforderungen von 1959 über SFr. 16 Mio

. Abkommen, mit noch laufenden finanziellen Verpflichtungen der Türkei:

- \* Finanzfazilitäten von 1964 und 1969 über SFr. 68 Mio
- \* Abkommen im Rahmen des "OECD-Konsortiums für Hilfe an die Türkei":  
 Wirtschaftshilfekredite (je gebunden an die Lieferung vordringlicher Güter und Dienstleistungen) von 1979 über SFr. 50 Mio  
 und 1980 (unverzinslicher Kredit) über SFr. 35 Mio  
 sowie Zahlungsbilanzkredit von 1980 über SFr. 25 Mio
- \* Zwischen 1978 und 1980 hat die Schweiz drei Abkommen über die Gewährung von Schuldenkonsolidierungs- und Rekonsolidierungskrediten (ohne "Grant-Element") gewährt über einen Betrag von SFr. 380 Mio

Die Rückzahlungen laufen; der Saldo von Kapital und Zinsen aus den finanziellen Verpflichtungen der Türkei belief sich per 31. Dezember 1988 auf SFr. 69,06 Mio.

b) Die schweizerisch-türkischen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, unbedeutend bis zum Ende der 70er Jahre, haben seit Beginn der 80er Jahre eine wesentliche Intensivierung erfahren. Es ergibt sich folgendes Bild:

- Mit 11 % der Gesamtverpflichtungen des Büros für die Exportrisikogarantie ist die Türkei nach Brasilien der zweitwichtigste "Kunde" der ERG; bedeutungsvoll sind dabei insbesondere die Engagements der Schweizer-Industrie im Rahmen des Südost-Anatolien-Projekts (GAP)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Das Südost-Anatolien-Projekt (türkisch: Güneydogu Anadolu Projesi, GAP) gehört von den Dimensionen her zu den ganz grossen Projekten der Erde. Die geplanten 21 Staudämme an den Flussläufen von Euphrat und Tigris sollen bis zur Vollendung im Jahre 2015 18'000 km<sup>2</sup> Land bewässern (etwa das Doppelte des gesamten Kulturlandes der Schweiz) und insgesamt pro Jahr etwa 24 Mrd kWh Strom - vor allem für die Westtürkei - liefern (d.h. ca. 50 % der heutigen Elektrizitätserzeugung der Türkei). Das Projekt wird die Region völlig verändern; seine zu erwartenden sozialen, ökologischen und auch politischen Auswirkungen sind indessen bis heute wenig oder gar nicht abgeklärt.

- Gemäss türkischen Statistiken nimmt die Schweiz bei den ausländischen Kapitalinvestitionen in der Türkei mit TL 115 Mrd (zur Zeit ca. SFr. 108 Mio) seit Ende 1988 hinter Grossbritannien den zweiten Platz ein, nachdem sie seit 1982 der grösste ausländische Investor gewesen war. An den schweizerischen Investitionen sind neben Schweizer-Filialen türkischer und anderer ausländischer Firmen 8 Schweizer-Unternehmen beteiligt. Die Zahl der mit schweizerischen Investitionen in der Türkei geschaffenen Arbeitsplätze ist nicht feststellbar. Hingewiesen werden kann nur auf die 2'672 Arbeitsplätze (Stand April 1989), die von den Niederlassungen der erwähnten 8 Schweizer-Unternehmen geschaffen worden sind.
- Das bilaterale Abkommen für den Schutz und die Förderung von Investitionen ist am 13. April 1989 vom türkischen Parlament ratifiziert worden; schweizerischerseits steht die Ratifikationsprozedur vor dem Abschluss, sodass das Abkommen in Kürze in Kraft treten wird. Demgegenüber sind die Verhandlungen über ein Doppelbesteuerungsabkommen festgefahren.
- Für die schweizerische Rüstungsindustrie ist die Türkei Mitte der 80er Jahre zu einem bedeutenden Kunden geworden: So stieg die Waffenausfuhr von SFr. 0,5 Mio im Jahre 1984 auf je ca. SFr. 115 Mio in den Jahren 1985 und 1986, was einem Anteil von je ca. 22 % der gesamten schweizerischen Exporte und damit Rang 1 entsprach. 1987 war die Türkei mit einem Anteil von ca. 10 % am gesamten Volumen und einem Umfang von ca. SFr. 64 Mio nach Saudi Arabien auf dem zweiten Platz. 1988 ging die Waffenausfuhr in die Türkei auf SFr. 8 Mio bzw. 1,6 % zurück.
- Im Warenverkehr entsprechen die schweizerischen Exporte mit ca. SFr. 650 Mio ca. 1 % der gesamtschweizerischen Ausfuhren, während die Importe von ca. SFr. 200 Mio ca. 0,2 % der gesamtschweizerischen Einfuhren entsprechen.

### 3. Die Präsenz von türkischen Staatsangehörigen in der Schweiz

Die Türkei gehört nicht zu den traditionellen Rekrutierungsländern für Arbeitskräfte und es ist keine Ausdehnung dieser traditionellen Rekrutierungsgebiete auf die Türkei beabsichtigt.

Von der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung waren per Ende 1989 5,7 % Türken, d.h. 59'450 Personen wovon 42'953 Niedergelassene (20'920 davon erwerbstätig) und 16'497 Jahresaufenthalter (9'766 davon erwerbstätig) waren. 1'493 Personen waren anerkannte Flüchtlinge, womit die Türken 5 % der in der Schweiz lebenden anerkannten Flüchtlinge stellen.

---

 Vergleich der Anteile der Türken an der Wohnbevölkerung verschiedener europäischer Länder
 

---

	BRD <sup>2</sup>	NL <sup>1</sup>	F <sup>3</sup>	B <sup>2</sup>	A <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	CH <sup>3</sup>
Wohnbevölkerung:	61,2 Mio	14,5 Mio	55,8 Mio	9,8 Mio	7,3 Mio	8,4 Mio	6,6 Mio
Ausländer:	4,7 Mio	553'000	4,4 Mio	852'000	283'000	390'000	1,0 Mio
Ausländeranteil:	7,7 %	3,8 %	8,0 %	8,6 %	3,9 %	4,6 %	15,0 %
Türken:	1,5 Mio	160'000	160'000	72'000	61'000	22'000	56'000
Türkenanteil an Ausl.:	31,9 %	28,9 %	3,6 %	8,4 %	21,5 %	5,6 %	5,6 %
Türkenanteil an Wohnb.:	2,5 %	1,1 %	0,3 %	0,7 %	0,8 %	0,3 %	0,8 %

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer, Bonn, 1989

1 Stand 1986

2 Stand 1987

3 Stand 1988

---

Im Asylbereich stellen die Türken seit 1983 die mit Abstand grösste Gruppe von Gesuchstellern. So waren 1988 9'673 Personen, d.h. fast 60 % aller Asylbewerber türkische Staatsangehörige. Auch bei den bis Ende 1989 eingereichten Gesuchen stammten wiederum 9'395 von Türken (fast gleichviel wie im Vorjahr). Wegen der Zunahme der Gesuche von Tamilen und Libanesen war indessen der Anteil der Türken an den gesamten Eingängen auf 38,5 % gesunken. Per Ende 1989 waren die Gesuche von 10'609 Türken erstinstanzlich hängig, was 39 % aller hängigen Gesuche ausmachte. In zweiter Instanz waren im selben Zeitpunkt 7'461 Gesuche von Türken pendent, was 57,7 % aller zweitinstanzlich hängigen Gesuche entsprach. Die Anerkennungsquote für türkische Asylbewerber lag 1989 bei 3,4 %, was mit dem hohen Anteil an Gesuchen, die aus asylfremden Gründen gestellt werden, zu erklären ist.

Betreffend Herkunftsort lassen nicht gesicherte Daten aus dem Jahre 1988 erkennen, dass wohl gegen Dreiviertel der Gesuchsteller (ca. 74 %) aus den Provinzen Ostanatoliens (61,7 %) und dem östlichen Teil Zentralanatoliens (12,4 %) stammen (vgl. Karte im Anhang). Von den 61,7 % kommen 48,3 % alleine aus den 3 südwestlichen Provinzen Ostanatoliens, nämlich 9,3 % aus der entwicklungsmässig in die schlechteste Kategorie eingestuften Provinz Adiyaman (mit einer geschätzten Kurden-Bevölkerung von ca. 40 %), 34,4 % aus der angrenzenden, entwicklungsmässig in die zweit schlechteste Kategorie eingestuften Provinz Kahraman Maras (mit einer geschätzten Kurden-Bevölkerung von unter 20 %) und 4,6 % aus der angrenzenden, entwicklungsmässig als normale Region eingestuften Provinz Gaziantep (geschätzte Kurden-Bevölkerung unter 20 %). Aehnliche Erhebungen, wie sie von der Schweiz durchgeführt worden sind, fehlen bis heute in anderen europäischen Ländern. Die gemachten Erfahrungen stimmen indessen mit den schweizerischen Ergebnissen insofern überein, als auch dort mindestens 2/3 aller türkischen Asylge-

suchsteller aus den Provinzen Ostanatoliens und den östlichen Provinzen Zentralanatoliens stammen. Im klaren Unterschied zur Schweiz scheint indessen in keinem anderen Land bei den Asylgesuchstellern im prozentualen Vergleich eine der türkischen Provinzen als Herkunftsprovinz besonders hervorzutreten.

#### 4. Zur sozio-ökonomischen und politischen Situation in der Türkei

---

Die Türkei ist mit einer ganzen Reihe von gravierenden Problemen konfrontiert:

- Die Wirtschaftspolitik der Türkei der 80er Jahre ist charakterisiert durch aussenwirtschaftliche Liberalisierung, Oeffnung des Marktes, Exportförderung, flexible Wechselkurse, Abbau staatlicher Subventionen, freier Kapitalverkehr, Investitionsförderungsprogramme und Privatisierung von Staatsunternehmen. Als Folge davon wurden hohe Wachstumsraten verzeichnet (die 1986 sogar 8,1 % und 1987 7,4 % erreichten). Doch haben die Explosion der Geldmenge, der steigende Kreditbedarf der öffentlichen Haushalte (insbesondere für Investitionen im Infrastruktur- und Wohnungsbaubereich) sowie die laufenden drastischen Preisanhebungen der Staatsunternehmen zu Inflationsraten von 75 % im Durchschnitt des Jahres 1988 geführt. Weitere Charakteristiken bestehen darin, dass die Realeinkommen heute niedriger sind als vor einem Jahrzehnt; dass die Industrie an den hohen Fremdkapitalkosten leidet (Kreditzinsen von bis zu 140 %) und dass mit der laufenden Abwertung sich die importierten Halbfertigprodukte ständig verteuern. Sparmöglichkeiten sind bei den steigenden Auslandschulden (1983 ca. US\$ 20 Mrd; 1988 ca. US\$ 40 Mrd) und bei den aufzubringenden Zinsleistungen und Tilgungskosten (1988: US\$ 7 Mrd) äusserst begrenzt. Selbst der IWF als (Mit-)Architekt der türkischen Wirtschaftspolitik äusserte im November 1988 ernste Sorgen.
- Eine Verschärfung der Problematik ergibt sich durch ein starkes Bevölkerungswachstum. So hat sich die Bevölkerung zwischen 1950 und 1985 verdoppelt. Bei der Volkszählung von 1985 wurde die Einwohnerzahl auf mindestens 51,4 Mio beziffert, wobei mehr als 50 % jünger als 21 Jahre alt war. Mit einer weiter angestiegenen Bevölkerungswachstumsrate von annähernd 3 % pro Jahr wächst die Bevölkerung jährlich um ca. 1,4 Mio und dürfte im Jahre 2000 70 Mio erreichen. Das stärkste Wachstum liegt in Ostanatolien und damit in den Landesteilen, die am wenigsten Möglichkeiten agrarischer Expansion haben und in denen das Angebot an Arbeitsplätzen des sekundären und tertiären Sektors beschränkt bzw. weitgehend nicht existent ist.
- Von der Wirtschaftspolitik und dem Bevölkerungswachstum beeinflusst wird auch die Arbeitslosigkeit, eines der wohl drängendsten Probleme der Türkei. Die Arbeitslosenrate (einschliesslich Arbeitskräfteüberschuss in der Landwirtschaft) wird derzeit mit ca. 16 % der aktiven Bevölkerung angegeben. Die offiziellen Arbeitsstatistiken sind

indessen mit Vorbehalt zu betrachten, da die staatliche Planungsorganisation keine direkten Erhebungen macht. Allgemein wird deshalb, wie das Postulat Mühlemann zu recht ausführt, eine Arbeitslosenrate von ca. 30 % angenommen, doch dürfte diese inkl. Unter- und Teilbeschäftigung gerade im Ostteil des Landes gegen 60 % betragen. Wenn man berücksichtigt, dass bei einer konservativen Schätzung jährlich mindestens 350'000 - 400'000 neue Arbeitskräfte auf den Markt drängen, demgegenüber aber nur etwa 200'000 Arbeitsplätze geschaffen werden, werden die Probleme des türkischen Arbeitsmarktes deutlich. Verschlechtert worden sind die Aussichten auf eine mittelfristige Ueberwindung dieser Engpässe zusätzlich durch den Rückgang der Aufträge türkischer Baufirmen in den arabischen Staaten, womit für hunderttausende von türkischen Arbeitnehmern Verdienstmöglichkeiten dahingefallen sind. Dabei hätte diese Beschäftigungsmöglichkeit türkischer Arbeiter in den OPEC-Staaten den dahingefallenen legalen Arbeitskräfte-Export in die europäischen Länder (insbesondere in die BRD) wettmachen sollen. Vorsichtige Schätzungen rechnen damit, dass selbst bei verstärkten Anstrengungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bis zum Jahre 2000, den bis dahin auf 27 Mio angewachsenen Arbeitskräften nur ca. 21 Mio Arbeitsplätze gegenüber stehen werden.

- An Schärfe bedeutend zunehmen dürfte das Arbeitslosenproblem in Zukunft aber auch aus gesellschaftlichen Gründen: Während langer Zeit sind die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit durch das türkische Familiensystem wenigstens teilweise aufgefangen worden. Nicht zuletzt durch die eingeleitete wirtschaftliche Entwicklung vollzieht sich indessen in der Türkei ein gesellschaftlicher Wandel, der gravierende Änderungen erwarten lässt.
- Ein weiteres, äusserst schwerwiegendes Problem besteht darin, dass die Art der wirtschaftlichen Entwicklung und die traditionelle Vernachlässigung der östlichen Landesteile, zusammen mit der extremen Verschiedenartigkeit der geographischen Gegebenheiten des Landes, eine regional äusserst ungleichmässige Entwicklung ausgelöst haben. Selbst wenn in den entwickelten Regionen mit einigen Ausnahmen immer noch ein starkes Entwicklungsgefälle zwischen Stadt und Land sowie fruchtbarer Ebene und Gebirgszone besteht, ist der Westen insgesamt, insbesondere mit den bereits stark industrialisierten Ballungsräumen um Istanbul und Izmir, bei weitem am stärksten entwickelt. Einen relativ hohen Entwicklungsstand weisen auch die Gebiete Zentralanatoliens auf, insbesondere der Ballungsraum um Ankara aber auch die Küstenstriche am Mittelmeer sowie am Schwarzen Meer. Demgegenüber sind der Osten und Südosten der Türkei und ganz besonders die kurdischen Provinzen, in denen immer noch halbfeudale Besitz- und Produktionsverhältnisse bestehen, benachteiligt und rückständig geblieben; und doch sind gerade dies die Gebiete traditioneller Subsistenzwirtschaft. Diese Rückständigkeit gepaart mit dem Bevölkerungswachstum hat deshalb insbesondere auf dem anatolischen Hochplateau eine derart rasch fortschreitende ökologische Zerstörung eingeleitet (durch radikale Abhol-

zung, Weidenübernutzung etc.), dass Experten langfristig sogar Veränderungen des zentraleuropäischen Klimas befürchten. Die ökologische Zerstörung ist aber auch Ursache dafür, dass die ökonomische Basis der Subsistenzwirtschaft zum Überleben immer weniger ausreicht und dass die Masse der Landarbeiter keine oder für den Unterhalt ihrer Familien nicht mehr ausreichende Arbeit finden kann. Vor allem aus diesen Gebieten stammen deshalb die Migrationsströme, die sich in die entwickelteren Regionen der Türkei ergiessen und dort zu einer rasanten Verstärkung mit all ihren Problemen beitragen. Es ist unschwer vorauszusehen, dass sowohl dieser Umstand, als auch die enorme Attraktivität der westeuropäischen Industriezentren, in Zukunft die Migration ins Ausland zur legalen und vor allem illegalen Arbeitssuche weiter ansteigen lassen dürfte. Die BRD schätzt, dass in den nächsten Jahren eine weitere Million Arbeiter aus der Türkei - die Familienmitglieder nicht gerechnet - nach Europa drängt.

- Schliesslich ist noch auf die Menschenrechtsproblematik hinzuweisen. Zwar bestehen auch heute noch schwerwiegende Probleme (z.B. die Anwendung der Folter, die Existenz einer grossen Zahl von Personen, die wegen der blossen Äusserung von Gedanken verhaftet worden sind, die sehr häufige Rechtsverweigerung und die ungenügende Wahrung der Rechtsgarantien vor allem in den Massenprozessen, die Nicht-Respektierung der Rechte der Minderheiten etc.), doch beginnt sich die Menschenrechtssituation im Vergleich zum Beginn der 80er Jahre zu verbessern. Es wird erwartet, dass die türkische Regierung diese an sich positive Tendenz weiter fördern wird, um in Unterstützung ihres EG-Beitrittsgesuches den Europäern zu zeigen, dass auch in der Türkei die gleichen europäischen Wertvorstellungen vorhanden sind. Im Zuge dieser Politik hat die Türkei internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert oder wird sie ratifizieren, von denen einige mit Kontrollmechanismen ausgerüstet sind, die eine international wirksame Kontrolle der Einhaltung der Konventionsverpflichtungen ermöglichen. Die Türkei hat aber auch eine Erleichterung der Haftbedingungen angekündigt sowie eine Revision des (seinerzeit von Mussolini übernommenen) türkischen Strafgesetzbuches (Abschaffung der Todesstrafe für eine ganze Reihe von Vergehen, Reduktion der Untersuchungshaft). Und doch darf diese neue positive Entwicklung nicht vergessen lassen, dass die Regierung z.B. die Meinungsäusserungs-Delikte nicht abzuschaffen, sondern höchstens im Strafmass zu mildern gedenkt und dass sie in der Praxis äusserst grosse Schwierigkeiten bekundet, den Verantwortlichen für die Anwendung der Gesetze (Polizei, Gefangenwärter, Richter, Armee) verständlich zu machen, dass der Respekt der Menschenrechte eine wesentliche Komponente der Demokratie darstellt. Die Entwicklung darf aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Türkei die Frage der Menschenrechte verbunden ist mit der Frage der politisch/kulturellen Anerkennung der bis heute nicht als solche akzeptierten ethnischen Minderheiten des Landes. So wird selbst die Gewährung rechtlicher Mindestgarantien an diese vor allem in den am meisten unterent-

wickelten Provinzen der Osttürkei lebenden Minderheiten (in erster Linie der Kurden als zahlenmässig stärkste, wenn auch in sich selbst nicht homogene Gruppe) weiterhin verweigert, weil dies in offizieller türkischer Sicht immer noch gleichgesetzt wird mit dem beginnenden Zerfall des türkischen Staates.

#### 5. Möglichkeiten für eine Beeinflussung der gegenwärtigen Migrationssituation

Um die Einwanderung aus der Türkei in vertretbarem Rahmen zu begrenzen, verlangt das Postulat Mühlemann, dass die wirtschaftlich motivierten Wanderbewegungen zielgerichtet an der Quelle anzugehen sind. Dafür sind realistischere folgende Möglichkeiten zu überlegen:

##### a) Gesamtwirtschaftliche Massnahmen

Mit diesen Massnahmen wäre die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei insgesamt zu fördern. Den Bedürfnissen entsprechend müsste dabei das Schwergewicht auf der Aenderung/Modernisierung der Wirtschaftsstruktur sowie auf der Schaffung von Arbeitsplätzen liegen und wohl Folgendes beeinhaltet: Ueberwindung der ungleichen Strukturen in der Landwirtschaft sowie Verbesserungen der Organisations- und Absatzmethoden; Aenderung/Verbesserung der regionalen und strukturellen Unausgewogenheit der Industrie verbunden mit einem vermehrten Abbau der Importabhängigkeit von ausländischen Halbfabrikaten und Investitionsgütern; Verbesserung bzw. Schaffung der für den Industrialisierungsprozess erforderlichen Infrastruktur (Energiewirtschaft, Verkehrsinfrastruktur). Dazu gehören müssten aber auch Massnahmen im Bereiche Exportförderung.

Den dafür notwendigen Finanzbedarf zu berechnen, ist ausserordentlich schwierig; fest steht nur, dass er enorm gross sein dürfte. Als Anhaltspunkt kann betreffend die Arbeitslosigkeit darauf hingewiesen werden, dass es in den Jahren 1981 bis 1985 eines Investitionsaufwandes von US\$ 18,5 Mrd bedurft hätte, um mit der Schaffung von 4,75 Mio Arbeitsplätzen nur wenigstens die damals offizielle Arbeitslosigkeit zu überwinden (zur Ueberwindung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit hätte dieser Betrag mindestens verdoppelt werden müssen). Zur Lösung der anstehenden Probleme wird die Türkei im wesentlichen auf grosszügige und langfristige ausländische Hilfe angewiesen sein, die weit über die US\$ 2,7 Mrd hinausgehen müsste, die 1979 - 82 im Rahmen des OECD-Konsortiums als Spezialhilfe geleistet worden sind. Summarische volkswirtschaftliche Analysen sehen nämlich gravierende Engpässe voraus, die generell eine gewaltige Finanzierungslücke in Milliardenhöhe erwarten lassen. Dass zu diesen Engpässen auch die gewaltigen, im wesentlichen von der Türkei allein getragenen Aufwendungen für militärische Rüstung und innere Sicherheit beitragen, die auf 30 % des Staatshaushaltes geschätzt werden, sei lediglich der Vollständigkeit halber erwähnt.



Angesichts der gewaltigen Dimensionen der Probleme, die einer Verbesserung bedürfen, bzw. gelöst werden sollten, sind selbst bei grossen finanziellen Anstrengungen der internationalen Staatengemeinschaft realistischere keine sofortigen Auswirkungen auf die aus der Türkei kommenden Migrationsströme zu erwarten. Mit Resultaten wäre höchstens langfristig zu rechnen. Und selbst dies wäre zweifelhaft, da gesamtwirtschaftliche Massnahmen wenig oder gar nicht geeignet sind, um direkt und kontrolliert für eine dringend notwendige Verbesserung der die Migrationsströme mitverursachenden Menschenrechtssituation eingesetzt zu werden.

b) In geographisch und sektorieller Hinsicht beschränkte Massnahmen

Mit diesen Massnahmen wären gezielte Anstrengungen in ausgewählten Sektoren oder Regionen des Landes zu fördern, deren Entwicklung langfristig am ehesten eine Reduktion der Migrationsströme erwarten lassen könnte. In bezug auf die Sektoren müssten dabei Massnahmen im Vordergrund stehen, die die Förderung von Kleinindustrien ("small-scale industries"), die Einführung der praxisorientierten Berufsausbildung nach dem dualen Ausbildungssystem sowie die Verbesserung bzw. Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichtes anstreben.

In geographischer Hinsicht müsste das Schwergewicht auf die unterentwickelten Regionen der Osttürkei gelegt werden, d.h. die Provinzen Ostanatoliens (unter Ausschluss der normal entwickelten Provinz Gaziantep) und die östlichen Provinzen Zentralanatoliens, jedoch ohne die privilegierten Küstenstriche am Mittelmeer (Cukurova) und am Schwarzen Meer (vgl. Karte Anhang 1); denn dies sind die Provinzen, in denen das BSP pro Kopf der Bevölkerung auf weniger als US\$ 200.-- geschätzt wird, und auch die, aus denen die grosse Mehrheit der in den europäischen Ländern um Asyl Nachsuchenden stammen.

Auch wenn bei diesen Massnahmen die Geldmittel im Vergleich zu den Möglichkeiten im gesamtwirtschaftlichen Bereich gezielter eingesetzt werden können, ist angesichts der Grösse der Region und der zu erwartenden Probleme gleichwohl mit einem sehr hohen Finanzbedarf zu rechnen. Die Region umfasst immerhin eine Fläche von gegen 300'000 km<sup>2</sup> (mehr als 1/3 der Gesamtfläche der Türkei) und hat eine Bevölkerung von ca. 18 Mio (ca. 1/3 der Gesamtbevölkerung). Zudem ist es die Region, in der sich die überwiegende Mehrheit der religiösen und ethnischen Minderheiten der Türkei (in erster Linie die Kurden) befindet. Und es ist schliesslich die Region mit dem geringsten Bildungsniveau der Türkei, den wenigsten sozialen Einrichtungen, dem niedrigsten Modernisierungsgrad in der Landwirtschaft (ohne Berücksichtigung der GAP-Region), mit dem geringsten Anteil an den modernen Wirtschaftsbereichen (z.B. verarbeitendes Gewerbe) etc.; sowie die Region, in der zu arbeiten und zu investieren Leute aus den entwickelteren westlichen Teilen der Türkei

wenig Lust zu verspüren scheinen. Den notwendigen Finanzbedarf festzustellen ist indessen auch hier ausserordentlich schwierig: Zum einen liegt das an der ausserhalb der Türkei fast völlig fehlenden Detail-Kenntnis der Interventions-Notwendigkeiten und Möglichkeiten in dieser Region und den einzelnen Provinzen; zum andern aber auch am bis heute völligen Fehlen von türkischen Entwicklungsplänen für diese Region. Einen Anhaltspunkt für die Grössenordnung des notwendigen Finanzbedarfes vermögen indessen die in der BRD laufenden Bestrebungen für eine Neustrukturierung der Türkeihilfe zu geben: Aufgrund ihrer jahrzehntelangen Erfahrung in der Türkei und mit den türkischen Behörden ist die BRD zurzeit daran, ihr Türkei-Programm sektoral und regional zu konzentrieren. Damit hofft sie, ihre Türkei-Aufwendungen von gesamthaft immerhin DM 200 Mio pro 1989 (die sie aber gemessen am wahrscheinlich notwendigen Finanzbedarf selbst als "gering" bezeichnet) wirkungsvoller und entwicklungspolitisch relevanter einsetzen zu können.

Zur Vermeidung von Missverständnissen ist indessen darauf hinzuweisen, dass die BRD die sektorale Schwerpunktsetzung zwar unmittelbar, die regionale Konzentrierung des Engagements in der Osttürkei aber nur mittel- bzw. in substantiellem Ausmass sogar nur langfristig vorzunehmen gedenkt. Zwar misst auch sie der Osttürkei mittel- und langfristig vorrangige Bedeutung zu. Entscheidend für sie ist indessen, dass nicht zuletzt wegen des Kurdenproblems die türkischen Behörden, selbst sogar gegenüber der BRD, als dem langjährigen, treuesten Partner, bis heute keinen Antrag auf Entwicklungshilfe zugunsten der Osttürkei gestellt haben (mit Ausnahme des Südost-Anatolien-Projektes natürlich, mit dem aber wiederum die Regierung der BRD aus politischen Gründen nichts zu tun haben will). Sie berücksichtigt des weiteren das bereits erwähnte völlige Fehlen von regionalen Entwicklungsplänen, die indessen notwendige Voraussetzung dafür wären, in der Region der Osttürkei etwas zu tun, das mehr als nur Zufallscharakter hat.

Auch die Probleme, die im sektoriell und geographisch beschränkten Rahmen dringend notwendigen Lösungen zugeführt werden müssten, sind nicht nur von gewaltigem Ausmass, sondern auch äusserst komplex und zudem politisch überaus brisant. Es wäre deshalb ebenfalls völlig unrealistisch, selbst von solchen "beschränkten" Massnahmen kurzfristige Resultate zu erwarten. Mit einer wesentlichen Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Bevölkerung und insbesondere mit einer Reduzierung der Migrationsströme in die europäischen Länder könnte deshalb auch bei diesen Massnahmen höchstens langfristig gerechnet werden.

c) Massnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei

Mit diesen Massnahmen wäre zu versuchen, sowohl die Zahl von Flüchtlingen gemäss den Bestimmungen des Asylgesetz-

zes, als auch langfristig über den Umweg der Verbesserung der Lebenssituation ethnischer Minderheiten die Zahl von "arbeitssuchenden Flüchtlingen" zu vermindern. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz in der Vergangenheit bereits eine ganze Reihe von Massnahmen und Initiativen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei ergriffen hat: z.B. durch zahlreiche Interventionen gegenüber den türkischen Behörden zugunsten von Einzelpersonen; durch ihren aktiven Beitrag zur Ausarbeitung der von Schweizern initiierten europäischen Konvention von 1987 zum Schutze vor Folter; durch den im Rahmen der KSZE gemachten schweizerischen Vorschlag zur Entsendung von Prozessbeobachtern in die KSZE-Staaten und damit auch in die Türkei; durch die Finanzierung von Seminarien über Menschenrechtsfragen für die in der Türkei in Sachen Rechtsanwendung Verantwortlichen. Eine Intensivierung der schweizerischen Aktivitäten wäre durchaus möglich und begrüssenswert. Aus Gründen der Wirksamkeit müsste diese auch weiterhin in erster Linie im Verein mit der internationalen Gemeinschaft erfolgen, da von isolierten, d.h. von einem einzigen Lande unternommenen Aktionen in der Regel wohl kaum die notwendige Wirkung erwartet werden kann. Dabei wäre über das bereits Erwähnte hinaus eine ganze Palette von Massnahmen denkbar, die reichen könnte von der Forderung nach Freilassung der politischen Gefangenen, über die (Wieder-)Einführung der vollen politischen und bürgerlichen Rechte im gesamten Staatsgebiet der Türkei bis hin zur vollen Gewährung der Menschenrechte und damit rechtlichen Anerkennung der ethnischen Minderheiten.

Es ist indessen zu berücksichtigen, dass die mit solchen Massnahmen verbundenen Probleme äusserst komplex, kompliziert und politisch brisant sind. Denn vor allem in den Augen der türkischen Behörden rühren solche Massnahmen am Bestand des türkischen Staates; und wegen des Kurdenproblems sind sie sogar geeignet, die bei der Aufhebung des Osmanischen Reiches von den damaligen Siegermächten entsprechend ihren Interessen gezogenen und heute noch gültigen internationalen Grenzen zu tangieren und damit die Region zu destabilisieren (es ist anzumerken, dass die Erdölvorkommen vor allem des Irak im Siedlungsgebiet der Kurden am Südhang der ostanatolisch-iranischen Gebirgskette liegen).

#### d) Rückkehrerhilfe

Mit dieser Massnahme wären ins Ausland emigrierte Türken einzeln oder in Gruppen betreut in die Türkei zurückzuführen, wobei die Hilfe darin besteht, ihre Reintegration zu erleichtern oder zu ermöglichen bzw. eine neue Existenz aufbauen zu können; denn nur eine gesicherte Existenzgrundlage könnte eine erneute Migration ins Ausland als nicht mehr so attraktiv erscheinen lassen.

Der Finanzbedarf für solche Massnahmen ist hoch. Das in Europa einzig<sup>2</sup>, von der BRD praktizierte Beispiel einer echten Rückkehrerhilfe im Sinne einer Starthilfe zum Aufbau einer Existenz zeigt, dass pro Einzelfall, (d.h. für die Betriebsgründung) mit durchschnittlich ca. SFr. 40'000.-- zu rechnen ist: So hat die BRD von 1985 (Beginn des Programmes) bis August 1989 mit einem Gesamtbetrag von ca. DM 25 Mio 801 Personen zur Gründung von Betrieben in der Türkei verholfen, die damit ihrerseits 6'172 Arbeitsplätze geschaffen haben. Gruppenrückführungen im Sinne einer echten Rückkehrerhilfe werden von der BRD nicht praktiziert. Realistischerweise müsste dabei indessen mit Kosten in der Höhe von mindestens SFr. 10 Mio pro 500 Personen (inkl. ganze Familien) gerechnet werden, da in diesem Falle nicht nur die einzelnen Betriebe gegründet, sondern ganze Dorfsiedlungen bereitgestellt und unterhalten werden müssten. Auch die beiden anderen europäischen Länder mit - wenn auch sehr beschränkten - Rückkehrerhilfe-Programmen betreiben keine Gruppenrückführungen.

Anwendung auf (abgewiesene) Asylgesuchsteller gibt es zur Zeit nur in einem einzigen Programm, das im Rahmen der "Internationalen Organisation für Migration" (OIM) mit schweizerischer Finanzierung seit 1987 in Ausführung steht und die Rückkehr von 200 Chilenen in ihr Heimatland sowie die Schaffung von 200 Arbeitsplätzen, davon 100 für die Rückkehrer<sup>3</sup> und 100 für die ansässige Lokalbevölkerung, betrifft<sup>3</sup>. Wie im Falle der anderen erwähnten Rückkehrerhilfe-Programme sind auch diese Chilenen freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt, nachdem sie vorher teilweise mehrere Jahre im fremden Land gelebt und gearbeitet hatten. Nur hatten sie im Unterschied zum Programm der BRD vor ihrer Rückkehr keinen Beruf bzw. keine für die Führung eines Betriebes notwendigen Voraussetzungen erlernt. Wesentlich ist hier aber die Feststellung, dass in der Schweiz und im Ausland aufgrund der Erfahrungen mit den bisher durchgeführten unterschiedlichen Programmen die feste Einsicht gewonnen worden ist, dass eine erfolgreiche Rückkehrerhilfe (die mehr will, als nur Menschen in ihr Heimatland zurückschaffen) entscheidend von zwei Faktoren abhängt: Von der Möglichkeit einer (Wieder-)Eingliederung des Rückkehrers in den Arbeitsprozess in seiner Heimat sowie von der Möglich-

<sup>2</sup> Auch in den Niederlanden und Frankreich gibt es Rückkehrerhilfe-Programme. Sie sind aber sehr beschränkt und stehen nicht nur Türken offen: In den Niederlanden richten sie sich nur an über 50jährige, arbeitslos gewordene Ausländer, sowie an Rückkehrwillige mit gesichertem Einkommen im Heimatland; in Frankreich werden damit die im Zuge des Strukturwandels der französischen Industrie seit 1984 in Massen arbeitslos gewordenen Ausländer zur Rückkehr in ihre Heimat ermuntert.

<sup>3</sup> Für das von der DEH und dem DFW gemeinsam finanzierte 3-jährige Programm werden ca. US\$ 1,3 Mio aufgewendet.

keit, die Lokalbevölkerung im Heimatland ins Programm einzubeziehen bzw. sie auch am Programm teilhaben zu lassen. Um diese, für ein ethisch verantwortbares Rückkehrerhilfe-Programm notwendigen Voraussetzungen auch für die (abgewiesenen) türkischen Asylgesuchsteller (in der Regel unqualifizierte Arbeitskräfte) zu schaffen, müssten Anstrengungen unternommen werden, die in finanzieller Hinsicht sogar über das hinausgehen dürften, was die BRD in ihrem Programm als Starthilfe für türkische Staatsangehörige aufwendet, die bereits eine hohe bis sehr hohe berufliche Qualifikation aufweisen. Dazu kommt, dass bei allfälligen Rückführungen von ganzen Gruppen abgewiesener Asylgesuchsteller in der Region der Neu-Ansiedlung zusätzliches Konfliktpotential in politischer, wirtschaftlicher und insbesondere sozialer Hinsicht geschaffen würde; und in jedem Falle würde durch diese Massnahme eine unkontrollierbare Sogwirkung auf das finanzierende Land ausgelöst. Auf abgewiesene türkische Asylgesuchsteller ist deshalb das deutsche Modell so nicht anwendbar. DEH und DFW haben in Zusammenarbeit mit den schweizerischen Hilfswerken auch noch andere Modelle untersucht. Angesichts fehlender Strukturen vor Ort und unter Berücksichtigung der Fähigkeiten der Betroffenen erscheinen indessen Erarbeitung und Durchführung eines Rückkehrerhilfe-Programmes für abgewiesene türkische Asylgesuchsteller als ausserordentlich schwierig. Damit bleiben nur noch die Möglichkeiten einer individuellen Rückkehrerhilfe für die Asylgesuchsteller gemäss Asylgesetz übrig.

## 6. Uebersicht über die Leistungen anderer Länder und internationaler Institutionen

a) Bei den wichtigsten Geberländern ergibt sich folgendes Bild:

- Die USA gewähren - neben substantieller Militärhilfe - eine Zahlungsbilanzhilfe, die im Durchschnitt der Jahre 1987 - 90 ca. US\$ 60 Mio betragen haben und zum Import US-amerikanischer Waren und zur Rückzahlung von türkischen Schulden an die USA verwendet werden.
- Italiens Hilfe, im wesentlichen an den Kauf italienischer Produkte gebunden, besteht in der Gewährung von "grants" in der Höhe von ca. SFr. 15 Mio im Durchschnitt der Jahre 1981 - 88 sowie von zinsgünstigen Darlehen in der Höhe von ca. US\$ 17 Mio im Durchschnitt der Jahre 1981 - 91.
- Frankreich gewährt seit 1986 Mischkredite in der Höhe von insgesamt FF 1'554 Mio sowie Beiträge für kulturelle Programme.
- Japan hat der Türkei, als einem ihrer Schwerpunktländer für Entwicklungshilfe, im Durchschnitt der Jahre 1984 - 87 ca. US\$ 74 Mio, im wesentlichen in der Form zinsgünstiger Regierungsdarlehen, zu Verbesserungen vor allem in den Bereichen Infrastruktur und (seit kurzem) Umwelt gewährt und beabsichtigt eine 8 %ige Erhöhung der

Leistungen für die nächsten Jahre. Besondere Aufmerksamkeit kommt dabei einem ländlichen Entwicklungsprojekt in Südost-Anatolien zu.

- Die EG hat der Türkei zweimal (1987 und 88) eine Wirtschaftshilfe von insgesamt ECU 48 Mio gewährt, ohne dass dafür eine rechtliche Basis bestand; beide Male hat Griechenland Klage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht.
- Die BRD, für die die Türkei traditionellerweise eines der wichtigsten Länder für die Entwicklungszusammenarbeit ist, gewährt der Türkei zurzeit jährlich ca. DM 200 Mio an zinsgünstiger Finanzhilfe (130 Mio) und technischer Zusammenarbeit (34 Mio) sowie für die Sanierung türkischer Arbeitnehmersgesellschaften und die Neugründung von Betrieben von türkischen Rückkehrern aus der BRD (ca. 30 Mio) und für die Förderung der beruflichen Eingliederung von aus der BRD in die Türkei zurückgekehrten Fachkräften (ca. 3 Mio).

b) Wichtige internationale Institutionen sind in der Türkei folgendermassen engagiert:

- Das bisherige Engagement der Weltbank als weitaus grösstem Geldgeber sowie der Internationalen Entwicklungsagentur beläuft sich insgesamt auf gegen US\$ 10 Mrd. Die Aktivitäten sind vor allem konzentriert auf die Bereiche Energie, Verkehr und Agrarwirtschaft (Bewässerung) und erfolgen vor allem bzw. entfalten ihre Wirkungen praktisch ausschliesslich (z.B. Kraftwerke in Südost-Anatolien) in der Westtürkei.
- Der "Wiedereingliederungsfonds" des Europarates hat zwischen 1979 und 88 Projekte mit Schwergewicht in der Westtürkei und in den letzten Jahren vor allem in den Bereichen Wasserversorgung und -entsorgung der grossen Städte in der Höhe von insgesamt ca. US\$ 1,5 Mrd finanziert.
- Die bisherigen Aufwendungen der FAO belaufen sich auf insgesamt ca. US\$ 2 Mrd; sie wurden eingesetzt für die Durchführung von Projekten in Zentral- und schwergewichtig in Ostanatolien.
- Schliesslich ist FIDA (Fonds International de Développement Agricole) zurzeit mit einem Projekt für ländliche Entwicklung in Ostanatolien (Erzurum) sowie einem Vulgarisations- und landwirtschaftlichen Forschungsprojekt über das ganze Land mit Kosten von insgesamt US\$ 342 Mio engagiert.

## 7. Optionen der Schweiz für Leistungen zugunsten der Türkei

a) Massnahmen im gesamtwirtschaftlichen Bereich

- Zahlungsbilanzhilfe: Die Gewährung einer solchen Finanzfazilität wäre theoretisch zwar durchaus denkbar.

Da es indessen für einen (nachhaltigen) Erfolg eines gewaltigen Finanzvolumens bedürfte, sollte eine solche Massnahme der Schweiz nur in internationaler Kooperation durchgeführt werden. Dabei müssten die für die Schweiz aus einer allenfalls erneuten OECD-Aktion resultierenden Verpflichtungen wesentlich höher liegen als die Aufwendungen von SFr. 110 Mio in der ersten Stützungsaktion 1979 - 82 (vgl. Ziff. 2.a). Dies, weil aufgrund der heutigen Einschätzung die damals von der OECD insgesamt zur Verfügung gestellte Geldmenge nicht genügend war und eine erneute Stützungsaktion deshalb mit wesentlich mehr Geldmitteln zu dotieren wäre.

- Schaffung eines langfristigen EFTA-Entwicklungsfonds: Die Schaffung eines solchen Fonds analog dem seinerzeit für das EFTA-Mitglied Portugal geschaffenen (bzw. dem zur Zeit für Jugoslawien diskutierten) Beispiel wäre durchaus denkbar und vertretbar. Die damals für Portugal gemachte Fonds-Einlage betrug US\$ 100 Mio, was für die Schweiz ca. SFr. 45 Mio darstellte. In Anbetracht der Bedürfnisse in der Türkei müsste die Einlage für einen solchen neuen Fonds wohl wesentlich erhöht oder es müsste wenigstens diese Massnahme mit anderen im internationalen Rahmen unternommenen Aktionen koordiniert werden. Auch diese Massnahme dürfte indessen bei der Realisierung auf Widerstände stossen: Es ist fraglich, ob die anderen EFTA-Mitglieder einem solchen Vorschlag Folge leisten würden; offen ist auch, ob aus Europa-politischen Gründen in nächster Zeit die EFTA-Prioritäten nicht eher zugunsten von Osteuropa gesetzt werden wollen, sodass für die Türkei keine Geldmittel mehr vorhanden wären.
- Beteiligung an Weltbank-Projekten: Um bei den von der Weltbank in der Türkei aufgewendeten Geldmitteln überhaupt zur Kenntnis genommen zu werden, müsste sich eine schweizerische Beteiligung mindestens in der Grössenordnung von SFr. 50 - 100 Mio bewegen. Die grossen, praktisch ausschliesslich die Westtürkei favorisierenden Weltbank-Projekte werden indessen in den dafür sich interessierenden Entwicklungskreisen vor allem in der BRD ausserordentlich kritisch beurteilt.

#### b) Geographisch und sektoriell beschränkte Massnahmen

Aufgrund des unter Ziff. 5 Gesagten stehen für die Schweiz folgende Massnahmen im Vordergrund:

- In geographischer Hinsicht: Priorisierung der unterentwickelten Regionen der Osttürkei;
- In sektorieller Hinsicht: Konzentrierung auf
  - . praxisorientierte Berufsausbildung als wesentliche Voraussetzung für die zur Schaffung von Arbeitsplätzen notwendigerweise vorzunehmenden
  - . Förderung von Handwerks-, Klein- und Mittelbetrieben;

- . Massnahmen zur Verbesserung bzw. Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichtes;
- . Aus- und Weiterbildung von landwirtschaftlichem Vulgarisationspersonal.

Dabei sollten schweizerische Massnahmen von folgenden Grundsätzen geleitet sein:

- Die fehlende Kenntnis der Interventions-Notwendigkeiten und -Möglichkeiten, die fehlenden türkischen Regionalplanungs-Konzepte sowie das bestehende politisch/soziale Konfliktpotential lassen es als sinnvoll erscheinen, ein allfälliges späteres, substantielles schweizerisches Engagement vorderhand im Verhältnis zum Ausmass der Probleme mit relativ bescheidenen Mitteln und allenfalls in einem geographisch noch stärker beschränkten Rahmen zu beginnen (z.B. in der bei den Asylgesuchstellern in der Schweiz als Herkunftsprovinzen stark vertretenen Provinzen Kahraman Maras und Adiyaman).
- Die Probleme, zu deren Lösung beigetragen werden sollte, übersteigen bei weitem die finanziellen Möglichkeiten der Schweiz. Im Hinblick auf die schweizerischen Aktivitäten ist deshalb nicht nur notwendigerweise eine enge Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz zwischen BAWI, Privatwirtschaft und DEH anzustreben, sondern es sind unter dem Aspekt möglicher künftiger Kooperationen auch die ausländischen Anstrengungen aufmerksam zu verfolgen.

Die geschilderten Anstrengungen zielen darauf ab, idealerweise auf der Basis eines gemeinsam mit anderen Partnern und der türkischen Regierung ausgearbeiteten Konzeptes mittel- bzw. langfristig aus der Osttürkei eine Schwerpunktregion für die schweizerische Entwicklungshilfe mit entsprechend substantiellem Finanzbedarf zu machen. Dafür könnten folgende Optionen im Vordergrund stehen:

- Mischkredit: Die Sprechung eines Mischkredites, der sich bei Vergleich mit anderen schweizerischen Mischkrediten, z.B. dem Indien gewährten, in der Grössenordnung von SFr. 100 Mio (inkl. Bankenanteil) bewegen müsste, wäre theoretisch durchaus denkbar. Charakteristischerweise werden indessen mit einem solchen Kredit Investitionen im Bereiche der wirtschaftlichen Infrastruktur und der Industrialisierung finanziert. Ein erfolgreicher Einsatz dieses Instrumentes setzt aber das Vorhandensein gewisser minimaler Grundvoraussetzungen voraus. Da diese Grundvoraussetzungen in der Osttürkei nur teilweise vorhanden sind, könnte dieses Instrument zwar zur Infrastruktur-Schaffung benützt werden; für die Entfaltung migrationshemmender Wirkung erscheint es indessen nur sehr beschränkt geeignet, da solche Investitionen nicht unbedingt zahlreiche neue Arbeitsplätze schaffen.



- Schaffung eines revolvingierenden, schweizerisch-türkischen Industrialisierungsfonds: Mit einem solchen Fonds, dessen Konzeption und Arbeitsweise im Detail noch zu erarbeiten wären, könnte ein Beitrag zur Förderung von privaten Handwerks-, Klein- und Mittelbetrieben geleistet werden, die in der gesamten Türkei, insbesondere aber im Ostteil des Landes, unterentwickelt sind. Diese Anstrengungen würden übereinstimmen mit der neuen türkischen Politik, die diese Betriebe in den Mittelpunkt ihrer Bestrebungen zur Steigerung der nationalen Wirtschaftskraft und zur Schaffung von Arbeitsplätzen stellt. Die Aeuffnung des Fonds könnte schweizerischerseits durch den Wiedereinsatz der noch ausstehenden türkischen Verpflichtungen aus gewährten schweizerischen Krediten erfolgen, was zurzeit wohl ca. SFr. 50 Mio ausmachen dürfte. Damit würde sich das Grundkapital des Fonds zusammen mit der türkischen Einlage auf ca. SFr. 100 Mio belaufen.

Käme die Schaffung eines solchen Fonds nicht zustande, z.B. wegen Schwierigkeiten, die bei solchen Fonds erfahrungsgemäss erwartet werden, müsste der Finanzbedarf in der gleichen Höhe anderswie gedeckt werden.

- Förderung von Investitionen schweizerischer Privatfirmen: Grösse und Wichtigkeit der in der Osttürkei gestellten Probleme würde ein Mit-Engagement schweizerischer Privatfirmen rechtfertigen, nicht zuletzt derjenigen, die bereits heute mit der Türkei Geschäftsbeziehungen unterhalten. Dabei wäre natürlich vorauszusetzen, dass ein solcher Einsatz direkt oder indirekt einen gewissen Ertrag für die beteiligten Firmen mit sich bringen kann und dass die Aktivitäten dieser Firmen mit den Zielen der schweizerischen Entwicklungshilfe übereinstimmen. Da ein solches Engagement, z.B. Firmen-Patenschaften, Firmen-Beratungen, Ausbildungshilfen etc. recht schwierig sein dürfte, könnte es mit Bundesgeldern initiiert und unterstützt werden (der Finanzbedarf in Millionenhöhe bliebe abzuklären).
- Programme der Entwicklungszusammenarbeit: Um mittel- bzw. langfristig zum angestrebten Konzept für die neue Schwerpunktregion Osttürkei zu gelangen, stehen zur Zeit folgende drei, gleichzeitig zu begehende Wege im Vordergrund:
  - (Im Rahmen des DEH-Programmes bereits beschlossen:) Weiterführung und Verstärkung der seit 1976 laufenden Zusammenarbeit mit der Development Foundation of Turkey (DFT) für eine multisektorielle ländliche Entwicklung in den Provinzen Kaiseri und Diyarbakir (Kredit für die 5. Phase, 1989-91: SFr. 4,9 Mio), sowie Aufbau einer Grundwasserprospektionsabteilung innerhalb der DFT verbunden mit einem eventuellen Bohrprogramm für das bisher wenig vorhandene Trinkwasser von Menschen und Tieren (geplanter Kredit 1990/91 ca. SFr. 2 Mio). Im Falle der Gutheissung verstärkter schweizerischer Interventionen könnte DFT

zusätzlich mit wesentlichen Consulting-Aufgaben betraut werden (insbesondere Situationsanalysen und Programmvorbereitungen, aber auch Monitoring und Evaluation etc.). Indessen bleibt zu berücksichtigen, dass DFT die einzige ins Gewicht fallende Nicht-Regierungsorganisation mit Programmen in der Osttürkei ist; ihre Kapazität ist notgedrungenweise beschränkt. Beschränkt blieben deshalb auch die erforderlichen Mittel: jährlicher Aufwand ca. SFr. 3 Mio.

- Beginn einer langfristigen und möglicherweise engen Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, dem Ausführungsorgan für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der BRD. Die GTZ beabsichtigt, ihre bisher weitgehend auf die Westtürkei ausgerichtete Schwerpunktarbeit aufgrund ähnlicher Überlegungen und mit gleicher Zielrichtung mittel- und langfristg ebenfalls auf die unterentwickelten Regionen der Osttürkei umzulagern. Ziel einer solchen Zusammenarbeit wäre der effizientere Einsatz der insgesamt limitierten Mittel. Die möglichen Formen der Zusammenarbeit bis hin zur Kofinanzierung von Projekten bilden Gegenstand von Verhandlungen. Aufgrund der beschränkten Absorptionskapazität in der Region (z.B. fehlende Partner) dürfte der jährliche Finanzbedarf in den ersten Jahren bei ca. SFr. 3 - 4 Mio pro Jahr liegen; langfristig dürfte mit einer Erhöhung bis hin zu den für andere Schwerpunktländer schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit gemachten Aufwendungen (z.B. Indien mit zur Zeit jährlich SFr. 40 Mio) zu rechnen sein.
- Die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zeichnet sich auch mit der FAO ab. Aufgrund beschränkter bisheriger Projekterfahrungen für den Erhalt, die Rückgewinnung und die Nutzung von Wald in der Türkei beabsichtigt die FAO, mit Schwergewicht im östlichen Landesteil ein Projekt durchzuführen, mit dem Methoden entwickelt werden sollen, um mittels des Waldes ("social forestry") langfristig die Lebensgrundlagen der dörflichen Gemeinschaften zu verbessern. Da die Arbeiten im wesentlichen von der Bevölkerung zu tragen sind, ist nur mit einem beschränkten Finanzbedarf zu rechnen: jährlich ca. SFr. 2 Mio.

#### c) Massnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation

In Fortführung bisher unternommener Initiativen könnte die Schweiz verstärkt auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei hinarbeiten, wobei der Verbesserung der Situation der Kurden eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken wäre. Im Vordergrund stehen dabei zwei Aspekte: Zum einen bilaterale Interventionen zugunsten einzelner Personen und Personengruppen (Folteropfer, wegen Aeusserung von Meinungen Verhaftete, kurdische Minderheit etc.); zum andern internationales Engage-

ment, um die Türkei zur Ratifizierung und Respektierung von Menschenrechts-Konventionen sowie zur Akzeptierung internationaler Kontrollmechanismen (internationale Prozess-Beobachter, Gefängnisbesuche etc.) zu drängen.

#### d) Rückkehrerhilfe-Massnahmen

Wie dargelegt (vgl. 5. d) ist das deutsche Modell für abgewiesene türkische Asylgesuchsteller nicht geeignet. Andere Modelle sind zwar studiert worden, doch erscheint deren Realisierung als ausserordentlich schwierig. Möglich bleiben jedoch individuelle Hilfeleistungen, die zu erbringen die zuständigen Behörden bei Vorliegen entsprechender Gründe wohlwollend prüfen werden.

### 8. Schlussfolgerungen

- Die Mehrheit der türkischen Asylgesuchsteller in der Schweiz stammt aus den unterentwickelten Provinzen der Osttürkei. Ein verstärktes entwicklungspolitisches Engagement der Schweiz für diese benachteiligte Region ist deshalb durchaus richtig und in Uebereinstimmung mit dem Entwicklungshilfegesetz. Entgegen den Erwartungen des Postulanten wird indessen keine der möglichen Optionen eine sofortige Verminderung der zurzeit starken und tendenziell zunehmenden Migrationsbewegung bewirken können. Realistischerweise darf bei allen Möglichkeiten - wenn überhaupt - nur mit langfristig zu erwartenden Resultaten gerechnet werden. Es muss sogar angenommen werden, dass die Migration in die Länder Europas und in die Schweiz, die sich zahlenmässig zurzeit noch auf relativ bescheidenem Niveau bewegt, trotz intensivierter Massnahmen in naher Zukunft sogar noch beträchtlich zunehmen dürfte.
- Keine der präsentierten Optionen ist zurzeit spruchreif. Die Ausnahme davon bildet die im Postulat geforderte Rückführung der abgewiesenen Flüchtlinge (Rückkehrerhilfe): Dieses Instrument wird als ungeeignet für die Rückschaffung abgewiesener Asylbewerber qualifiziert. Spruchreif ist die Frage der grundsätzlichen Disponibilität der Schweiz für eine allfällige, stark intensivierte schweizerische Entwicklungshilfe in der Türkei mit besonderem Schwergewicht auf den besonders unterentwickelten Provinzen Ostanatoliens und des östlichen Zentralanatoliens sowie eine Verstärkung des schweizerischen Engagements zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei. Aus diesem Grunde sind bis heute weder über die möglichen Interventionsbereiche noch über die aufgezeigten Optionen Verhandlungen mit den türkischen Behörden geführt oder direkte Abklärungen in der Türkei vorgenommen worden. Diese Schritte sind abhängig gemacht worden von der grundsätzlichen Akzeptierung der skizzierten Programme.
- Die Probleme, zu deren Lösung die Schweiz einen (verstärkten) Beitrag leisten sollte, sind - auch bei geographischer und sektorieller Beschränkung - so gross, dass sie die schweizerischen Kapazitäten bei weitem übersteigen. Es ist deshalb notwendigerweise eine enge Zusammenarbeit

nicht nur innerhalb der Schweiz zwischen BAWI, Privatwirtschaft und DEH anzustreben, sondern auch ausserhalb der Schweiz mit anderen Staaten und internationalen Institutionen soweit und sofern diese in der Türkei vergleichbare Ziele verfolgen. Dafür steht - neben den EFTA-Staaten, die möglicherweise zu einer Zusammenarbeit animiert werden können - die mit der Türkei historisch verbundene BRD im Vordergrund, die auch bereits Interesse an schweizerisch-deutscher Zusammenarbeit angemeldet hat. Bei den Institutionen dürfte es wohl in erster Linie aufgrund ihrer realistisch erscheinenden Projekte die FAO sein.

- Wird die so skizzierte Linie verfolgt, müssten die damit beauftragten Bundesämter und Direktionen personell zusätzlich dotiert werden.

### Verwaltungseinteilung und Planungsregionen



aus: Eggeling, 1978, S. 77