

EDA  
Politische Direktion  
Abteilung I

Vertraulich

Bern, 17. August 1993

## ***Diskussionspapier Türkei / Kurdenfrage***

### ***Zusammenfassung***

Ziel des vorliegenden, auf Wunsch der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates erarbeiteten Textes ist es, eine Grundlage für eine sachliche Diskussion des äusserst komplexen Problems Türkei / Kurdenfrage zu bilden.

Das kurdische Volk ist auf vier Länder - Türkei, Irak, Iran und Syrien - verteilt. Von den ca. 9 Millionen Kurden in der Türkei lebt ein grosser, mehr oder weniger assimilierter Teil in den grossen Städten im Westen des Landes. Seit 1984 herrscht in gewissen Gebieten im Südosten der Türkei ein Bürgerkriegszustand. Die massgebliche kurdische Oppositionsbewegung, welche in der Illegalität operiert, ist die PKK, die Arbeiterpartei Kurdistans. Die PKK, die im Ausland durch eine gut organisierte Infrastruktur gestützt wird, hat zum Ziel die Schaffung eines vereinigten, unabhängigen Kurdistan mit einer sozialistischen Gesellschaftsordnung. Als Mittel hat sie sich dem bewaffneten Kampf verschrieben.

Für die Behörden in Ankara gibt es kein Minderheitenproblem. Die Kurdenfrage wird verstanden als Terrorismus- und als Unterentwicklungsproblem. Eine politische Autonomie der kurdischen Gebiete wird grundsätzlich abgelehnt. Die im Verlauf der letzten zwei bis drei Jahre von der Regierung eingeführten Liberalisierungsmassnahmen halten sich in äusserst engen Grenzen und bleiben weit hinter der Gewährleistung kultureller Autonomie zurück. Die wichtigste Zäsur der letzten Monate, das Scheitern des von der PKK ausgerufenen einseitigen "Waffenstillstandes" lässt sich dadurch erklären, dass beide Konfliktparteien ihre tiefverankerte intransigente Haltung nicht zu überwinden vermocht haben. In der türkischen Haltung gegenüber dem Kurdenproblem ist sogar eine Verhärtung festzustellen. Die neue Premierministerin, deren Regierung an verschiedenen Fronten mit Schwierigkeiten kämpft, lässt im übrigen wenig Hoffnung auf eine kreative Bewältigung der Kurdenfrage aufkommen und ihr Spielraum ist gering. Unter der verschlechterten Situation leidet vor allem die Zivilbevölkerung in den betroffenen Gebieten, welche gezwungen ist, für die eine oder andere Seite Partei zu nehmen.

Bis zum heutigen Tag konnten die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft keinen Konsens erreichen über eine definitive Lösung der alten, äusserst komplexen und grenzüberschreitenden kurdischen Problematik. Die bisherigen internationalen Bemühungen zur Lösung der Kurdenfrage haben wenig Erfolg gezeigt. Überhaupt hat die internationale Staatengemeinschaft wenig Entschlossenheit gezeigt, sich dieser Problematik anzunehmen. Es sind vor allem westeuropäische parlamentarische Kreise, welche nach einer internationalen



Lösung rufen. Internationale Lösungen können aber nur von Dauer sein, wenn sie unter den vier betroffenen Ländern abgesprochen sind.

Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren regelmässig auf hoher und höchster Ebene, bilateral gegenüber den türkischen Behörden sowie im multilateralen Rahmen, für eine bessere Einhaltung der Menschenrechte und für eine friedliche Lösung des Kurdenproblems ausgesprochen. Auch hat sie der Türkei ihre guten Dienste angeboten für den Fall, dass alle beteiligten Parteien damit einverstanden sind. Der Bundesrat hat sich ebenfalls mit den Auswirkungen des europaweit geführten Kampfes extremistischer Kurdenorganisationen auf die Schweiz befasst.

Ein Überblick über den multilateralen (KSZE, Europarat) und bilateralen (gute Dienste, Vermittlungstätigkeit) Handlungsrahmen zeigt, dass die Möglichkeiten für eine Einflussnahme der Schweiz auf einen Konflikt von der Komplexität und Dimension des Kurdenproblems sehr beschränkt sind, und dies wird auch in der Zukunft so bleiben. Eine umfassende Initiative der Schweiz zur Lösung dieser historisch belasteten, international vernetzten Problematik würde die Möglichkeiten unseres Landes übersteigen. Dies heisst nicht, dass die Schweiz darauf verzichten sollte, sich weiterhin bei gegebener Gelegenheit für die Einhaltung der Menschenrechte und eine friedliche Lösung des Kurdenproblems einzusetzen. Vielmehr gilt es mit bestehenden "Rezepten" (bilaterale und multilaterale Interventionen; Angebot, gute Dienste zu leisten; Entwicklungsprojekte im Südosten der Türkei und humanitäre Leistungen) fortzufahren.

EDA  
Politische Direktion  
Abteilung I

Vertraulich

Bern, 17. August 1993

## ***Diskussionspapier Türkei / Kurdenfrage***

### **1. Einführung**

An der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 5. Juli 1993 wurde der Wunsch geäussert, das Thema Türkei/Kurdenfrage anhand eines Diskussionspapiers vertiefen zu können. Ziel des vorliegenden Textes ist es, eine Grundlage für eine sachliche Diskussion dieses äusserst komplexen Problems zu bilden. Eine solche Diskussion drängt sich auf nach der Verschlechterung der Lage im Südosten der Türkei und nach den Angriffen auf türkische Vertretungen in verschiedenen europäischen Ländern vom 24. Juni 1993. Der Text ist wie folgt gegliedert: auf die Darstellung der verschiedenen kurdischen Bewegungen, der Reaktionen der türkischen Regierung, der heutigen Lage, des internationalen Umfeldes und schliesslich der schweizerischen Stellungnahmen, folgen einige Überlegungen zu den Möglichkeiten, die sich der Schweiz in diesem Zusammenhang eröffnen.

### **2. Vorstellung kurdischer Bewegungen und Gruppen in der Türkei**

Das kurdische Volk verteilt sich auf vier Länder: ca. 9 Millionen leben in der Türkei, mehr als 4 Millionen im Irak, fast 5 Millionen im Iran und ca. 800'000 in Syrien. Von den Kurden in der Türkei leben weniger als die Hälfte in den traditionell kurdischen Gebieten im Südosten des Landes. Die übrigen haben sich in den grossen Städten der Westtürkei (Istanbul, Izmir, Ankara, ...) niedergelassen oder sind gar nach Westeuropa emigriert. Erste Auseinandersetzungen zwischen Türken und Kurden gab es schon in den letzten Jahren des Osmanischen Reiches und seit 1984 herrscht in gewissen Gebieten des Südostens ein Bürgerkriegszustand. Dies muss aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine namhafte Zahl von Kurden, vor allem im Westen des Landes, von der türkischen Gesellschaft assimiliert wurden.

Die massgebliche kurdische Oppositionsbewegung, welche in der Illegalität operiert, ist die PKK, die **Arbeiterpartei Kurdistans** (türkisch: Partiya Karkeren Kurdistan). Sie stützt sich auf eine ultra-nationalistische, marxistisch-leninistische Ideologie ab, die in den 70er-Jahren entwickelt wurde und die im Parteiprogramm "Weg der kurdischen Revolution" ihren Ausdruck findet. Als offizielles Gründungsdatum gilt der 27. November 1978.

Die PKK wird von Abdullah Öcalan, genannt Apo, geleitet, der sein Hauptquartier in der libanesischen Bekaa-Ebene unterhält. Dem Vernehmen nach ist seine Bewegungsfreiheit in den letzten 12 Monaten unter türkischem Druck etwas eingeschränkt worden.

Organisatorisch ist die PKK in einen politischen und einen militärischen Flügel gegliedert, wobei letzterer über eine auch in Europa aktive Propagandaabteilung verfügt. Der bewaffnete Kampf wird von der "Volksbefreiungsarmee Kurdistans" getragen. Die PKK wird im Ausland durch eine gut organisierte Infrastruktur gestützt, welche sich hinter den Kurdistankomitees/ERNK und kulturellen Organisationen zu verbergen pflegt.

Abgesehen von den erwähnten Strukturen in Libanon unterhält die PKK Basen und Trainingslager im türkisch-irakischen Grenzgebiet sowie neuerdings auch im Iran. Im Nordirak pflegt sie eine wechselnd intensive Zusammenarbeit mit den lokalen Kurdenführern Jalal Talabani (UPK - Union patriotique du Kurdistan) und Massoud Barzani (PDK - Parti démocratique du Kurdistan). Während der Zeit des Waffenstillstandes vom 20. März bis 24. Mai 1993 hat beispielsweise Talabani als eine Art "go between" zwischen Öcalan und den türkischen Medien (auch der Regierung?) fungiert.

Die PKK hat zum Ziel die Schaffung eines vereinigten unabhängigen Kurdistan mit einer sozialistischen Gesellschaftsordnung. Als Mittel hat sie sich dem bewaffneten Kampf verschrieben. Sie verfügt dazu über 6'000 - 10'000 bewaffnete Kämpfer, von denen etwa 3/4 in der Türkei stationiert sind. Die Zahl der aktiven Helfer und Sympathisanten wird auf bis zu 300'000 geschätzt. Als politischer Arm der PKK in der Türkei galt die Arbeitspartei des Volkes (HEP - Halkim Emik Partisi), die über 16 Sitze im Parlament verfügte. Diese Parlamentarier sind in die neugegründete kurdische Demokratiepartei (DEP) übergetreten, um einem Verbot der HEP zu entgehen, das am 14. Juli 1993 vom türkischen Verfassungsgericht ausgesprochen wurde.

Neben der erwähnten Organisation existiert eine ganze Reihe anderer, meist links-revolutionärer Gruppen und Grüppchen, die sich teils von der PKK abgespalten haben. Sie sind allesamt in ihrer Bedeutung marginal und haben in der letzten Zeit kaum Kampfkraft gezeigt. Hingegen existieren Anzeichen einer regelmässigen Zusammenarbeit der PKK mit der linksextremen Guerillaorganisation Dev-Sol (revolutionäre Linke), welche keine spezifisch kurdischen Ziele verfolgt, sondern eher mit der deutschen RAF zu vergleichen ist.

### **3. Haltung des türkischen Staates**

Für die Behörden in Ankara gibt es kein Minderheitenproblem. Die türkische Verfassung erkennt die Kurden nicht als Minderheit. In der herrschenden Staatsdoktrin sind alle Einwohner der Türkei stolze "Bürger erster Klasse" und es ist den meisten Türken daher unverständlich, warum gewisse Leute einen Minderheitenstatus, also eine aus ihrer Sicht "tiefere Stufe" der Staatsbürgerschaft, anstreben. So bietet die Türkei ihren vielen assimilierten kurdischen Bürgern die Möglichkeit, die höchsten Ämter im Staate zu bekleiden. Aussenminister Cetin ist zum Beispiel Kurde. Das Kurdenproblem wird verstanden als Terrorismus - und als Unterentwicklungsproblem. Ersteres gilt es militärisch zu bekämpfen. Um letzteres zu bewältigen, werden grosse Summen in den Südosten des Landes geleitet, wo gigantische Infrastrukturprojekte entstehen, die zur wirtschaftlichen Entwicklung

der lokalen Bevölkerung beitragen sollen. Eine politische Autonomie der kurdischen Gebiete wird grundsätzlich abgelehnt. Für den kemalistischen, drastisch verkleinert aus den Trümmern des Osmanischen Reiches entstandenen Staat, kommt jegliche territoriale Abtrennung nicht in Frage. Aus Rücksicht auf die internationale Dimension des Kurdenproblems könnte Ankara auch keine Lösung ausschliesslich auf Kosten des eigenen Territoriums dulden. Für die türkische Regierung stellt sich daher die Frage, was unterhalb der politischen Autonomie für die Kurden getan werden kann.

### 3.1 *Bisherige Massnahmen*

Die im Verlauf der letzten zwei bis drei Jahre von der Regierung eingeführten Liberalisierungsmassnahmen halten sich in äusserst engen Grenzen. Sie bleiben weit hinter der Gewährleistung kultureller Autonomie zurück, von einer institutionalisierten Teilhabe an der Macht im Staate als anerkannte Minderheit ganz zu schweigen. Minderheiten existieren im herrschenden Staatsverständnis nicht. Die zu Beginn der ersten DYP / SHP - Koalitionsregierung (Partei des rechten Weges / Sozialdemokratische Partei) unter Premierminister Demirel 1991 angekündigte Öffnung beschränkt sich bis jetzt auf die Toleranz gegenüber der gesprochenen kurdischen Sprache, die Zulassung von Publikationen (Bücher, Zeitschriften, Zeitungen) in kurdischer Sprache sowie kurdischer Vornamen. Die wiederholt angekündigte Zulassung kurdischer Ortsnamen hat sich nie in einem Erlass niedergeschlagen.

Die Wirkung dieser Massnahmen bleibt aber bescheiden, da die kurdische Kultur als ganzes weder anerkannt noch gefördert wird. Eine Sprach- und Kulturpflege, welche die Türkei Griechen, Armeniern und Juden gesetzlich einräumt, bleibt Kurden weiterhin vorenthalten. Radio- und TV-Sendungen in kurdischer Sprache existieren nach wie vor nicht. Die Frage wird sich aber erneut stellen, falls - nach entsprechender Änderung der Verfassung - die neue Regierung unter Premierministerin Ciller (zweite DYP/SHP-Regierung) ihr Versprechen wahr macht und private Sender legalisiert.

Die wichtigste Zäsur der letzten Monate, das Scheitern des von der PKK am 20. März 1993 ausgerufenen einseitigen "Waffenstillstandes", lässt sich vor diesem Hintergrund nicht als Ausdruck einer Wechselwirkung zwischen Liberalisierung und Gewalt verstehen. Beide Konfliktparteien haben bis heute ihre tiefverankerte intransigente Haltung nicht zu überwinden vermocht oder unter Umständen nicht einmal überwinden wollen. Um wirklich glaubwürdig zu sein, hätte die PKK die Bereitschaft zum Dialog über eine längere Zeitspanne ausdehnen müssen. Die Regierung ihrerseits hat es verpasst, durchgreifende Reformen in Angriff zu nehmen, alte Versäumnisse zu berichtigen und damit ein Zeichen zu setzen. Das Fehlen einer adäquaten und raschen Reaktion der Regierung auf die PKK-Initiative lässt sich - wenigstens teilweise - auf das seit dem Tod Präsident Özals (April 1993) herrschende Machtvakuum zurückführen, das noch immer nicht überwunden ist und zu einer vorübergehenden Lähmung des Staatsapparates führte. Die Regierung Demirel/Inönü reagierte unbeholfen und beschränkte sich weitgehend darauf, der PKK zu unterschieben, sie sei ausschliesslich auf eine

Verschonungspause und das Sammeln ihrer Kräfte aus. Die PKK nahm dies wiederum zum Vorwand, in Ermangelung einer minimalen Dialogbereitschaft der Regierung erneut loszuschlagen.

### *3.2 Haltung der Regierung Ciller*

In der türkischen Haltung gegenüber dem Kurdenproblem ist eine Verhärtung festzustellen. Das Machtvakuum, das in der Übergangsphase bis zur Konstituierung der Regierung Ciller (29. Juni 1993) entstanden ist, hat den "Hardlinern" im System, namentlich innerhalb der Sicherheitskräfte, in die Hände gespielt. Diese sahen sich durch das PKK-Massaker vom 24. Mai an 33 unbewaffneten Soldaten und 2 Zivilisten in ihrer Überzeugung bestätigt, dass in der Türkei kein Kurden-, sondern lediglich ein Terrorismusproblem existiert. Entsprechend befürworten sie eine Lösung mit ausschliesslich polizeilich/militärischen Mitteln. Damit wird die starke Stellung der Sicherheitskräfte im Staat bestätigt, die sich als Garanten der kemalistischen Orthodoxie - verkörpert in den Prinzipien des Einheitsstaates und der Laizität - verstehen.

Die neue Premierministerin lässt im übrigen wenig Hoffnung auf eine kreative Bewältigung der Kurdenfrage aufkommen. Frau Ciller bekundet grosse Mühe, der Politik der harten Hand mit einem positiven Konzept entgegenzutreten, welches der kulturellen Identität der Kurden Rechnung trägt. Für mutige Initiativen ist die Zeit ohnedies nicht günstig, da die Regierung an verschiedenen Fronten mit Schwierigkeiten kämpft, welche von der öffentlichen Meinung bzw. der Opposition leicht als Niederlagen interpretiert werden (können). Dazu gehören im Bereich der Aussenpolitik die Lage in Bosnien-Herzegowina, welche türkischem Einfluss entzogen ist, und die falsche Einschätzung der Machtverhältnisse in Azerbaidschan. Schliesslich dämmert es weiten Kreisen, dass die Türkei für eine Politik der Einflussnahme in Innerasien zu wenig Mittel hat.

Innenpolitisch birgt die Lösung der wirtschaftlichen Probleme des Landes politisch-sozialen Zündstoff. Schliesslich haben die religiös motivierten und von Islamischen Fanatikern geschürten Unruhen im zentraltürkischen Sivas (2. Juli 1993) in Erinnerung gerufen, dass in der Türkei ein latentes Spannungsfeld zwischen dem laizistischen, westlich orientierten Kurs der offiziellen Türkei und islamisch-fundamentalistischen Strömungen weiterbesteht.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Spielraum der neuen Regierung gering ist, zumal Frau Ciller, die hohe Erwartungen geweckt hat, rasche Erfolge braucht. Andernfalls könnte sie Mühe haben, den ordentlichen Parteitag der DYP im November politisch zu überleben. Unter diesem Druck hat die Premierministerin Zuflucht in einem ambivalenten Ansatz gesucht. Indem sie sich im Hauptquartier des Generalstabs über die Sicherheitslage im Südosten unterrichten liess und anschliessend erklärte, den Militärs für die Bekämpfung des Terrorismus freie Hand zu lassen, hat sie den Hardlinern eine wesentliche Konzession gemacht. Dabei flocht sie immerhin die Nuance ein, es sei zwischen Terroristen und der kurdischen Bevölkerung zu unterscheiden.

Frau Ciller hat für diese neue alte Politik offenbar die Zustimmung der übrigen im Parlament vertretenen Parteien erhalten. Ihr Koalitionspartner, die SHP unter der Führung Erdal İnönüs, macht angesichts der eigenen Führungskrise (Inönü zieht sich im Herbst von der Politik zurück) mehr oder weniger gute Miene zum bösen Spiel. Auch Präsident Demirel hat sich zu Wort gemeldet und erklärt, er halte jegliche Diskussion über kulturelle Rechte für verfrüht, bevor der PKK Terrorismus nicht mit Stumpf und Stiel vernichtet sei.

Unter der Situation leidet vor allem die Zivilbevölkerung in den betroffenen Gebieten, welche de facto gezwungen ist, für die eine oder andere Seite Partei zu nehmen. In entlegenen, wirtschaftlich rückständigen Gebieten des Südostens hat die Bevölkerung oft nur die Wahl, sich mit der PKK voll zu solidarisieren und als Konsequenz die Umsiedlung oder Zerstörung ihrer Dörfer in Kauf zu nehmen, oder aber sie unterliegt den mörderischen Attacken der PKK aus dem Hinterhalt.

#### **4. *Das internationale Umfeld und internationale Lösungsversuche***

Wie zuvor der Golfkrieg, so haben die Angriffe vom 24. Juni 1993 gegen türkische Vertretungen in mehreren europäischen Ländern erneut die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Schicksal des kurdischen Volkes gelenkt. Für das humanitäre Problem, dass durch die massive Flucht irakischer Kurden in die Südosttürkei und nach Iran im Jahre 1991 entstanden war, konnte eine provisorische Lösung gefunden werden. Die Frage der politischen und rechtlichen Stellung des kurdischen Volkes bleibt jedoch ungelöst.

Dem ist schon länger so. Nach dem Ersten Weltkrieg war im Friedensvertrag von Sèvres (1920) die Schaffung eines kurdischen Staates beschlossen worden. Der Vertrag von Lausanne (1923), der zur Anerkennung der modernen Türkei innerhalb ihrer heutigen Grenzen führte, setzte diesem Plan ein Ende und schon 1925 wurde ein grösserer kurdischer Aufstand niedergeschlagen. Bis zum heutigen Tag konnten die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft keinen Konsens erreichen über eine definitive Lösung der kurdischen Problematik, die von denselben Mitgliedern als ein internes Problem der Türkei, Irans, Iraks und Syriens betrachtet wird.

Die Kurdenfrage ist ein grenzüberschreitendes Problem, für welches es nur im regionalen Rahmen eine dauerhafte Lösung geben dürfte. Die Türkei wird sich wohl nie dazu bereit finden, allein auf ihrem Territorium die Gründung einer autonomen Kurden-Region oder gar eines Kurden-Staates zu dulden. Dasselbe gilt aber auch für den Irak, den Iran und Syrien. Die Verhinderung eines kurdischen Staates war denn auch das Ziel eines Treffens, zudem sich Vertreter der Türkei, des Irak und Syriens im November 1992, trotz schlechter Beziehungen zwischen diesen Staaten, zusammenfanden. Gegenwärtig besteht im Nordirak ein provisorisches Gebilde unter internationalem Schutz, dem man jedoch die Staatsqualität nicht zusprechen kann. In dieser Situation, da die PKK wegen ihrer terroristischen Methoden und ihrer Ideologie als Gesprächspartner unannehmbar ist und da die betroffenen Regierungen keine Gesprächsbereitschaft zeigen, ist ein Ausweg kaum in Sicht. Dies umso weniger, als die kurdischen Bewegungen im

Nordirak sich weder von den Zielen noch von der Taktik her mit der PKK identifizieren wollen.

Unter diesen Umständen überrascht es kaum, dass die bisherigen internationalen Bemühungen zur Lösung der Kurdenfrage wenig Erfolg gezeigt haben. Man muss auch sehen, dass die internationale Staatengemeinschaft wenig Entschlossenheit zeigt, sich dieses Problems anzunehmen. Es sind vor allem westeuropäische parlamentarische Kreise, welche mit wachsendem Nachdruck nach einer internationalen Lösung rufen. So hat die jüngste Welle von Gewalt und Terrorismus die Parlamentarier der KSZE dazu bewogen, in einer Deklaration die Entsendung einer Delegation in die Türkei zu empfehlen "mit dem Ziel einer permanenten und genauen Beobachtung der Lage der kurdischen Bevölkerung".

Nicht zu unterschätzen ist die Tatsache, dass die Bedeutung der Türkei als Regionalmacht in den letzten Jahren sehr stark zugenommen hat. In allen durch sie berührten Regionen spielt sie aus vielerlei Gründen eine herausragende Rolle: auf dem Balkan ist die Türkei in Anknüpfung an die eigene imperiale Vergangenheit den islamischen Bevölkerungsgruppen verbunden und stellt als NATO-Mitglied im Jugoslawienkonflikt eine wichtige Brücke zwischen den Ländern der islamischen Weltkonferenz und dem Westen dar. Im Transkaukasus und vor allem auch in den GUS-Republiken Mittelasiens ist die Türkei gleichzeitig mit den meisten Republiken kulturell verwandt und dient als Modell für eine mögliche künftige Entwicklung als laizistischer Staat. Dies als Konkurrent und Bollwerk gegen einen aggressiven, islamistisch gesinnten Iran. Im Nahen Osten stellt die Türkei einerseits einen wichtigen Verbündeten der Allianz gegen den Irak dar und genießt zusätzlich mit ihrer auf Aequidistanz zwischen den Arabern und Israel ausgerichteten Politik Vertrauen bei allen Kontrahenten des dortigen Verhandlungsprozesses. Die nahöstlichen Einflussmöglichkeiten werden zudem durch die Kontrolle über die Oberläufe von Euphrat und Tigris verstärkt.

Wegen der internationalen Dimension des Problems ist es wichtig, dass Ankara nicht die alleinige Verantwortung für die Lage der Kurden zugeschoben wird. Die Türkei ist im Vergleich zum Irak, zum Iran und zu Syrien ein offenes Land und untersteht deshalb stärker dem internationalen Einfluss als jene Staaten. Internationale Lösungen können aber nur von Dauer sein, wenn sie unter diesen vier betroffenen Ländern abgesprachen sind.

## **5. Schweizerische Stellungnahmen in den letzten Jahren**

Der Bundesrat hat schon in der schriftlichen Beantwortung der Motion Fankhauser vom 1. September 1992 festgehalten, dass die Schweiz in den letzten Jahren regelmässig und auf hoher und höchster Ebene zur Menschenrechtssituation in der Türkei Stellung genommen und die türkischen Behörden wiederholt eindringlich dazu aufgefordert hat, die Menschenrechte besser zu respektieren. Ähnlich wurde, sowohl im bilateralen wie im multilateralen Rahmen, das Kurdenproblem, das mit der Menschenrechtsfrage eng verknüpft ist, wiederholt aufgenommen.



So hat beispielsweise Bundespräsident Arnold Koller anlässlich seines Treffens mit dem türkischen Präsidenten Özal im Juni 1990 in Ankara mitgeteilt, dass der Bundesrat die Verschlechterung der Situation in den kurdischen Provinzen, die Ausdehnung des Ausnahmezustandes in der Region sowie den Entscheid der türkischen Behörden, gewisse Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vorläufig ausser Kraft zu setzen, mit Besorgnis zur Kenntnis genommen hat.

Anlässlich des Ministertreffens der OECD im Mai 1990 in Paris hat weiter Bundesrat René Felber seinem türkischen Kollegen gegenüber die Besorgnis des Bundesrates über die Menschenrechtssituation in der Türkei zum Ausdruck gebracht. In der Folge bot der offizielle Arbeitsbesuch von Bundesrat René Felber vom 5. und 6. April 1991 in Ankara eine weitere Gelegenheit, nachdrücklich auf die Menschenrechtssituation und die schwierige Lage der Kurden in der Türkei hinzuweisen.

Die interne Lage in der Türkei, insbesondere die Menschenrechtssituation, war auch Gegenstand der Gespräche, die Staatssekretär Jakob Kellenberger am 9. September 1992 in Ankara mit Aussenminister Hikmet Cetin und Staatssekretär Özdem Sanberk geführt hat. Staatssekretär Kellenberger erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass die Schweiz und die Türkei durch ihre Mitgliedschaft im Europarat und der KSZE der gleichen Wertegemeinschaft angehören. Dies legitimiere besonders das schweizerische Interesse an der Menschenrechtssituation und das Bestehen der Schweiz auf strikte Einhaltung der Menschenrechte. Er unterstrich ebenfalls, dass die Schweiz jede Form der Gewaltanwendung verurteile, insbesondere, wenn deren Opfer die Zivilbevölkerung ist. Diese Verurteilung schliesst auch jede Art von Terrorismus ein, inbegriffen Gewalttaten, die sich gegen eine demokratisch gewählte Regierung richten.

Am 7. Juli 1993 hat das EDA im Auftrag des Bundesrates dem türkischen Botschafter eine Note überreicht, worin es gegen die Vorfälle bei der türkischen Botschaft in Bern vom 24. Juni 1993 und gegen die mangelnde Unterstützung der türkischen Behörden bei den polizeilichen Ermittlungen protestiert. In derselben Note gibt die Schweiz ihrer Hoffnung Ausdruck, dass die Türkei alles daran setzen wird, die Auseinandersetzungen über die Kurdenfrage in einer Weise zu lösen, welche den Grundsätzen des Rechtsstaates und dem Schutz der Minderheiten voll Rechnung trägt. In diesem Sinn hat sie der Türkei ihre guten Dienste angeboten für den Fall, dass alle beteiligten Parteien damit einverstanden sind.

Auch in internationalen Gremien, im Rahmen der KSZE oder des Europarates, hat die Schweiz die Kurdenfrage und die Lage im Südosten der Türkei regelmässig aufgenommen. So erklärte anlässlich des KSZE-Folgetreffens in Helsinki vom 30. März 1992 die Leiterin der schweizerischen Delegation, Botschafterin Marianne von Grünigen, die KSZE müsse auch in dieser Region die weitere Entwicklung sorgfältig verfolgen. Für den Fall, dass sich die Lage im Südosten der Türkei nicht verbesserte, schlage die Schweiz vor, eine KSZE-Berichterstermission dorthin zu entsenden.

In seinem Bericht vom 16. März 1992 zum Extremismus in der Schweiz hat sich der Bundesrat auch mit den Auseinandersetzungen zwischen Türken und Kurden befasst. Er stellt darin fest, dass der europaweit geführte Kampf der verschiedenen Kurdenorganisationen (namentlich der PKK) gegen den türkischen Staat ebenfalls in der Schweiz Auswirkungen hat. So sah sich der Bundesrat nach den Ereignissen vom 24. Juni 1993 dazu veranlasst, ein Waffenerwerbs- und -tragverbot für türkische Staatsbürger auszusprechen und den Kantonen eine vermehrte Beobachtung von extremistischen Gruppen wie der PKK zu empfehlen.

## **6. Überlegungen zu den Möglichkeiten einer schweizerischen Rolle**

Es ist davon auszugehen, dass die Türkei, im Gegensatz zu den in letzter Zeit wieder vermehrt von der Regierung in Ankara geäusserten Absichten, das Kurdenproblem militärisch nicht bewältigen können. Projekte der Regierung, den Südosten wirtschaftlich zu entwickeln, sind natürlich zu begrüßen, aber auch diese Strategie wird das Problem kaum zum Verschwinden bringen. Lösungsansätze können sich nur aus einem Dialog und Verhandlungen ergeben.

In der heutigen internationalen Konstellation dürfte ein solcher Lösungsansatz einzig von einer Organisation wie der UNO ausgehen, zum Beispiel durch die Einberufung einer ad hoc Konferenz. Eine realistische Einschätzung der Lage zeigt jedoch, dass weder die direkt interessierten Staaten - Türkei, Syrien, Irak, Iran - noch die grossen Mächte im Moment einer solchen Konferenz zustimmen würden, und dies trotz der Verschlechterung der Lage im Kurdengebiet.

Welche Möglichkeiten bieten sich für eine Einflussnahme der Schweiz auf einen Konflikt wie das Kurdenproblem? Hier gilt es zwischen multilateralen und bilateralen Möglichkeiten zu unterscheiden.

### *6.1. Multilaterale Handlungsmöglichkeiten*

Für die Schweiz als Nichtmitglied der UNO und der EG bieten eigentlich nur zwei internationale Foren einen entsprechenden multilateralen Handlungsrahmen: die KSZE und der Europarat.

#### *6.1.1. Die KSZE*

Dem Kurdenproblem in der Türkei wurde im Rahmen der KSZE bis anhin relativ wenig Beachtung geschenkt. Wie bereits weiter oben erwähnt, schlug die Schweiz, unterstützt von Österreich und den nordischen Staaten, in der Implementierungsdebatte des Helsinki Folgetreffens (Frühjahr 1992), die Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern in die von Unruhen gezeichneten Gebiete der Türkei vor. Anlass waren vor allem die wenige Wochen zuvor erfolgten Ausschreitungen der Konfliktparteien beim Newroz-Fest. Die Türkei zeigte indessen keine Bereitschaft, Beobachter auf ihr Territorium einzuladen. Für die Auslösung einer der zwingenden Stufen des **Moskauer Mechanismus** fehlte der politische Wille.

Der 1991 in Moskau geschaffene Mechanismus der Menschlichen Dimension der KSZE ist mehrstufig. Er beinhaltet freiwillige und zwingende Stufen. In einer ersten Stufe kann ein Teilnehmerstaat eine KSZE-Menschenrechtsmission zur Beurteilung einer bestimmten Situation beantragen. In einer zweiten Stufe kann ein oder können mehrere Teilnehmerstaaten fordern, dass sich das KSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte erkundigt, ob ein Staat bereit ist, eine Expertenmission zur Erörterung einer klar definierten Menschenrechtsfrage einzuladen. Weigert sich der betroffene Staat oder zeitigt die erwähnte Mission nicht den gewünschten Erfolg, kann der ersuchende Staat oder die ersuchenden Staaten in einer dritten Stufe mit Unterstützung weiterer Teilnehmerstaaten, nämlich mindestens sechs, die Bestellung einer Berichterstattermission beschliessen. In einer vierten Stufe können insgesamt zehn Staaten eine Berichterstattermission in einen Teilnehmerstaat entsenden, in dem eine besonders ernsthafte Bedrohung der KSZE-Bestimmungen im Bereich der Menschenrechte besteht.

Die Anwendung dieses Mechanismus wirft allerdings mehrere Fragen auf. Erstens ist nicht sicher, ob es der Schweiz gelänge, die nötige Anzahl mitwirkender Staaten zu finden. Zweitens würde die Türkei diese Art von Initiativen von schweizerischer Seite zweifellos als unfreundlichen Akt werten, Wertung, welche einige andere KSZE-Staaten (NATO-Mitglieder) wohl teilen würden. Drittens sind solche Missionen nur wenig geeignet, das komplexe Kurdenproblem, vor allem in seiner internationalen Dimension, zu lösen.

### 6.1.2 Der Europarat

Der Europarat verfügt über verschiedene Mittel und Mechanismen politischer oder rechtlicher Natur, die zur Anwendung kommen können. Es handelt sich jedoch um Mittel und Mechanismen, die zum Schutz der Menschenrechte auf Stufe des Individuums bestimmt sind und nicht zur Lösung spezifischer Probleme einer Volksgruppe.

Ein oder mehrere Staaten können gegen einen anderen Mitgliedstaat eine sogenannte **Staatenklage** einreichen wegen Verletzung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützten Menschenrechte. Dazu ist keine Einstimmigkeit oder Mehrheit erforderlich; ein Staat kann in eigener Initiative handeln. Die Menschenrechtskommission muss jedoch in einer Voruntersuchung bestimmen, ob die Klage zulässig ist. Es ist dann Sache des Ministerrates, zu entscheiden, ob es den betreffenden Staat wegen einer Verletzung der Menschenrechte verurteilen will. Diese politisch-juristische Prozedur ist schwerfällig und lang. Zudem war es dem Ministerrat bisher politisch unmöglich, die zu einer Verurteilung notwendige Zweidrittelmehrheit der Staaten zusammenzubringen. So konnte der Ministerrat, im Falle der zwei Staatenklagen gegen die Türkei, auch nach jahrelangen Debatten kein Urteil aussprechen. Nur durch einen politischen Kompromiss konnten die Kontroversen schliesslich beigelegt werden. Die Staatenklage ist also eher eine theoretische Möglichkeit als eine praktisch durchführbare Option.

Im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention lässt die Türkei auch die **individuelle Klage** zu. Ein erster Fall wird im Moment vom Ministerrat behandelt: zwei aktive PKK-Mitglieder haben gegen die Türkei Klage erhoben. In ihrem Vorbericht vom Januar 1991 hatte die Menschenrechtskommission einstimmig (einschliesslich des türkischen Mitgliedes) eine Verletzung mehrerer Menschenrechte durch die Türkei festgestellt.

Vor etwa drei Jahren ist das **Übereinkommen zur Verhütung der Folter** in Kraft getreten. Seitdem musste die Türkei als einziges Land mehrere Besuche (fast zwei im Jahr) des Komitees gegen die Folter akzeptieren. Auf Grund seiner vertraulichen Berichte hat dieses Komitee im Dezember 1992 in einer Erklärung seine Besorgnis über die Lage der Menschenrechte in der Türkei geäussert.

Ein Überblick über die verschiedenen Mechanismen im Rahmen des Europarates zeigt, dass diese angebracht sind zum Schutz der individuellen Menschenrechte oder um einen Staat auf seine menschenrechtlichen Verpflichtungen aufmerksam zu machen. Zur Lösung eines komplexen Problems wie das der Kurdenfrage ist die Strassburger Organisation jedoch nicht das angebrachte Forum.

## 6.2. Bilaterale Handlungsmöglichkeiten

Bilateral kann die Schweiz im Rahmen der üblichen Besuche und Kontakte zwischen Bern und Ankara systematisch ihrer Besorgnis wegen der Lage der Kurden in der Türkei sowie in den angrenzenden Gebieten Ausdruck geben. Dazu gehört auch die Aufforderung an die türkischen Behörden, ihre Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte vorbehaltlos wahrzunehmen.

Die Schweiz ist sodann einen Schritt weitergegangen und hat der Türkei ihre **guten Dienste** für die Lösung der Kurdenfrage angeboten. Dieses Angebot umfasst Dienstleistungen wie:

- Mitwirkung an Streiterledigung
- Gewährung von Gastrecht für internationale Treffen
- Andere diplomatische Dienstleistungen
- Mitfinanzierung internationaler Aktionen

Man kann allerdings keine Konfliktpartei zwingen, ein solches Angebot anzunehmen. Auch setzt es voraus, dass alle am Konflikt Beteiligten das Angebot annehmen.

Von den guten Diensten zu unterscheiden ist die eigentliche **Vermittlungstätigkeit**. Sie kann aus eigener Initiative oder auf Anfrage von Dritten erfolgen, setzt aber in jedem Fall das Einverständnis aller an einem Konflikt beteiligten Parteien mit der Vermittlungsaktion voraus. Die Vermittlung erfordert in der Regel das Einbringen eigener Vorschläge und Pläne zur Lösung eines Konfliktes. Es handelt sich dabei stets um heikle Missionen, die oft unter der Schirmherrschaft einer internationalen Organisation erfolgen. Die Kurden-Problematik, die ja nicht nur die Türkei, sondern auch den Irak, den Iran und Syrien betrifft, übersteigt die Handlungsmöglichkeit eines einzelnen, eine Vermittlung anstrebenden Staates bei weitem.

Man kann zum Beispiel annehmen, dass die Lösung des Kurdenproblems in der Türkei sowie in den anderen betroffenen Staaten in der Gewährung einer Teilautonomie (Schule, Kultur, Sprache usw.) liegt. Die Schweiz müsste alsdann ihre entsprechenden Vorschläge sowohl der türkischen Regierung als auch den Kurden unterbreiten und ihnen ihre Vermittlung anbieten. Aufgrund ihrer Haltung in der Kurdenfrage ist ausgeschlossen, dass die Türkei auf einen derartigen Vorschlag eingehen würde. Ein solcher Vorstoss von schweizerischer Seite wäre nicht nur naiv, sondern würde von der Türkei zweifellos als unfreundlicher Akt gravierendster Art angesehen, denn er berührt die Souveränität der Türkei und stellt insofern eine schwerwiegende Einmischung in die inneren Angelegenheiten des türkischen Staates dar.

### 6.3. Schlussfolgerungen

Der vorangehende Überblick zeigt, dass die Möglichkeiten für eine Einflussnahme der Schweiz auf einen Konflikt von der Komplexität und Dimension des Kurdenproblems sehr beschränkt sind, und dies wird auch in der Zukunft so bleiben. Ein Land wie das unsere muss sich der Grenzen seiner Initiativmöglichkeiten bewusst sein und allfällige schweizerische Vorstösse können nicht Glaubwürdigkeit und Gewicht erlangen, wenn sie sich in Lektionen erschöpfen. Die Ereignisse um die türkische Botschaft in Bern vom 24. Juni 1993 und die Verschlechterung der Lage im Südosten der Türkei haben verständlicherweise die innenpolitische Sensibilität für das Kurdenproblem ansteigen lassen. Trotzdem würde eine umfassende Initiative der Schweiz zur Lösung der historisch belasteten, international vernetzten Kurdenproblematik die Möglichkeiten unseres Landes übersteigen.

Dies heisst nicht, dass die Schweiz darauf verzichten sollte, sich weiterhin bei gegebener Gelegenheit für die Einhaltung der Menschenrechte und eine friedliche Lösung des Kurdenproblems einzusetzen. Vielmehr gilt es, mit bestehenden "Rezepten" fortzufahren, was folgendes bedeutet:

- Im bilateralen Rahmen wird die Schweiz sich weiterhin in einem regelmässigen Dialog mit den türkischen Behörden für die Einhaltung der Menschenrechte, insbesondere gegenüber der kurdischen Minderheit, aussprechen;
- Dieselben Anliegen wird die Schweiz auch multilateral verfolgen. Begrenzte Möglichkeiten dazu bieten sich weiterhin im Rahmen der KSZE und des Europarates, obwohl man die Handlungsmöglichkeiten dieser beiden Organisationen im Zusammenhang mit dem Kurdenproblem nicht überschätzen sollte.
- Unser Angebot, gute Dienste zu leisten, bleibt natürlich gültig. Nur sind die Voraussetzungen dazu, wie schon in der schriftlichen Beantwortung der Motion Fankhauser vom 1. September 1992 festgehalten, weiterhin nicht erfüllt;
- Die Schweiz wird weiterhin Entwicklungsprojekte im wirtschaftlich rückständigen Südosten der Türkei finanzieren, wobei die laufenden Kampf-

handlungen deren Durchführung erschweren. Falls nötig, wird sie auch ihre humanitären Leistungen fortführen (vgl. Anhang).

**AIDE HUMANITAIRE DE LA SUISSE EN FAVEUR DE REFUGIES KURDES (PRINCIPALEMENT D'IRAK)  
EN TURQUIE ET EN IRAN**

Année	Organisation	Pays d'origine des réfugiés kurdes	Pays bénéficiaire des contrib. suisses	Type d'aide	Montant Fr.
1989	HCR	Principalement Irak	Turquie	Contrib. au projet de construction d'un centre en faveur de réfugiés kurdes à Yozgat; montant réaffecté en 1991 au profit du programme du HCR en faveur de réfugiés kurdes irakiens en Iran	1'000'000
	HCR	Principalement Irak	Iran	Contrib. aux programmes généraux	1'000'000
	PAM	Principalement Irak	Iran	3'900 tonnes riz	2'000'000
1990	HCR	Principalement Irak	Iran	Contrib. aux programmes généraux	1'000'000
1991	Mesures préparatoires pour l'accueil de réfugiés en provenance d'Irak en Turquie, Iran, Syrie et Jordanie dans le cas du déclenchement du conflit:				
				- HCR	1'000'000
				- OIM	500'000
				- UNICEF	500'000
				- Croix-rouge suisse	1'000'000
			- CICR	5'000'000	

Année	Organisation	Pays d'origine des réfugiés kurdes	Pays bénéficiaire des contrib. suisses	Type d'aide	Montant Fr.
1991	Décision du Conseil fédéral du 9.4.1991 pour une aide d'urgence en faveur des réfugiés principalement kurdes en provenance d'Irak ayant trouvé refuge dans les provinces frontalières de Turquie et d'Iran:				
	ASC	Irak	Turquie	Envoi sur place de logisticiens, d'une équipe médicale et de matériel (médicaments, tentes) et achat local de denrées alimentaires et autres	1'100'000
	HCR	Irak	Turquie/Iran	Contrib. au programme d'urgence	2'000'000
	UNICEF	Irak	Turquie/Iran	Contrib. au programme d'urgence	1'500'000
	PAM	Irak	Iran	5'000 tonnes riz et 500 tonnes lentilles	3'657'000
	CICR	Irak	Iran	Divers produits laitiers et autres denrées alimentaires de secours	1'543'000
	Divers programmes à plus long terme:				
	PAM	Principalement Irak	Iran	5'300 tonnes riz	2'888'000
	OSEO	Turquie	Turquie	Etude pour un soutien des demandeurs d'asile kurdes en Suisse retournant en Turquie	40'000



Année	Organisation	Pays d'origine des réfugiés kurdes	Pays bénéficiaire des contrib. suisses	Type d'aide	Montant Fr.
1992 *	EPER	Irak	Irak	Equipements réfug.	160'000
	UN-Winterprog.	Irak	Irak	Nourriture, logements	2'250'000
	ASC/UN	Irak	Irak	Logistique	999'000
	ASC/UN	Turquie	Turquie	Tremblement de terre	15'000
	ASC	Turquie	Turquie	Tremblement de terre	755'000
				Total 1989 - 1993	29'907'000 =====

\* engagements

#### Abréviations:

ASC	Corps suisse d'aide en cas de catastrophe
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
PAM	Programme Alimentaire Mondial
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
OSEO	Oeuvre suisse d'entraide ouvrière
EPER	Entraide Protestante Suisse



Fachdienst II  
Tel. 031 61 97 15  
Fax. 031 61 98 74

An die Mitglieder der  
ausserpolitischen Kommission  
des Nationalrates

Sitzung vom 30./31.8.1993

In der Beilage finden Sie die angekündigte Ergänzung der Dokumentation Kurdistan (schon in Ihrem Besitz) in der Form eines **vertraulichen** Diskussionspapiers vom EDA zum Thema Türkei / Kurdenfrage.

En complément à la documentation sur le Kurdistan déjà en votre possession, vous trouverez, ci-joint, la documentation promise sous forme d'un document de travail **confidentiel** du DFAE concernant la Turquie et la question kurde.

Der Kommissionssekretär

  
Alfred Aebi

Beilage erwähnt

Geht an:

- Die Kommissionsmitglieder: Rychen, Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlín (ersetzt durch Theo Meyer), Berger, Caccia, Columberg (ersetzt am 30.8. durch Darbellay), Eggly, Fischer-Hägglín, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Maitre, Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler, Rebeaud, Ruffy, Segmüller, Steffen, Tschopp, Vollmer, Wyss Paul, Zbinden Hans, Ziegler Jean
- Den Vorsteher des EDA und die interessierten Stellen

z.K.: (ohne Beilagen)

- Die Stellvertreter der APKN: Bircher Peter, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bundi, Cavadini Adriano, Darbellay, Duvoisin, Fischer-Sursee, Früh, Gardiol, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Guinand, Jaeger, Loeb François, Maspoli, Matthey, Mauch Rolf, Meyer Theo, Nebiker, Rechsteiner, Robert, Ruckstuhl, Ruthishauser, Spoerry, Stamm Judith, Stamm Luzi, Wiederkehr, Zölch
- Die Fraktionssekretariate: V, R, C, S, L, U, G, D, A
- Hu, JC, CHL, CCA, Hö, Ri, mz, my, DZ, Ai, LM, BP, HMA, gm



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.B.75.25. - VDF/BUB

Bern, 17. August 1993

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

VERTRAULICH

An die  
Parlamentsdienste  
Fachdienst II  
3003 **Bern**

**Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK/N), 30./31. August 1993**

Sehr geehrte Damen und Herren

Anlässlich ihrer letzten Sitzung vom 5./6. Juli 1993 wünschte die APK, die Probleme im Verhältnis Türkei/Kurden anhand eines Aussprachepapiers vertiefen zu können. Das Thema findet sich auf der Traktandenordnung der nächsten Kommissionssitzung (Punkt 3.1 gemäss Ihrem Schreiben vom 8. Juli 1993).

Im Einvernehmen mit dem Vorsteher des EDA senden wir Ihnen hiermit das verlangte Aussprachepapier. Damit sich die Kommissionsmitglieder rechtzeitig vorbereiten können, sind wir Ihnen für die baldige Verteilung des Papiers dankbar. Da das Papier relativ umfangreich ausgefallen ist, haben wir für den eiligen Leser eine Zusammenfassung erstellt.

Mit freundlichen Grüssen

POLITISCHE ABTEILUNG I

F. von Däniken

Beilage erwähnt

Kopie

- Staatssekretär J. Kellenberger
- Generalsekretariat
- Politisches Sekretariat
- Politische Abteilung II
- Europaratsdienst
- KSZE-Dienst
- Botschaft Ankara
- WP, BAN