



04.3447

**Interpellation Briner Peter.
Rechtshilfe der Schweiz
zugunsten von Taiwan**

**Interpellation Briner Peter.
Entraide judiciaire de la Suisse
en faveur de Taïwan**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.04

Präsident (Frick Bruno, Präsident): Ist der Interpellant von der schriftlichen Antwort des Bundesrates befriedigt?

Briner Peter (RL, SH): Ich kann mich nur teilweise befriedigt erklären und beantrage Diskussion.

Präsident (Frick Bruno, Präsident): Der Interpellant beantragt Diskussion. – Sie sind damit einverstanden.

Briner Peter (RL, SH): Zuerst zwei Vorbemerkungen:

1. Der Bundesrat legt in seiner Antwort zunächst eingehend den Fall dar – die Problematik einer Rechtshilfe an Taiwan –, welcher Anlass zur vorliegenden Interpellation gab. Zunächst ist, wie ich bereits in der Interpellation erwähnt habe, nochmals klar festzuhalten, dass ich mir kein Urteil darüber anmasse, ob die Rechtshilfe in diesem reichlich verworrenen Fall materiell gerechtfertigt wäre. Die Interpellation zielt einzig auf die ausserpolitischen und damit auch wirtschaftspolitischen Implikationen, die eine Rechtshilfe an Taiwan mit sich bringen könnte.

2. Wenn die Gewährung der Rechtshilfe an Taiwan mit dieser Interpellation infrage gestellt wird, so heisst dies nicht, dass die wirtschaftlichen Leistungen und die demokratische Entwicklung Taiwans nicht anerkannt würden. Vielmehr begegnet auch der Interpellant diesem Land mit grösster Hochachtung und Sympathie. Die ungerechte politische Isolation Taiwans ist eigentlich zu bedauern.

Die Frage der Rechtshilfe liegt indessen auf einer anderen Ebene. Ich habe zur Kenntnis genommen, dass das Bundesgericht zur Auffassung gelangt ist, dass die Gewährung von Rechtshilfe an Taiwan keine Anerkennung im diplomatischen Sinn bedeute. Obwohl dieses Urteil in hohem Masse erstaunt, muss der höchstrichterliche Spruch wohl akzeptiert werden – was nicht heisst, dass er nicht kritisiert werden dürfe. Es ist unbestritten, dass Rechtshilfe nur Staaten, aber nicht irgendwelchen anderen Organisationen oder politischen Einheiten gewährt werden kann. Bei Taiwan handelt es sich nach Auffassung des Bundesgerichtes um einen Staat, weil es die drei nach internationaler Praxis massgeblichen Kriterien für einen Staat erfülle: Taiwan verfüge erstens über ein Staatsgebiet, zweitens über eine Bevölkerung sowie drittens über eine tatsächliche und unabhängige Regierung. Eine internationale Anerkennung sei dagegen nicht nötig, um einem Land die Eigenschaft eines Staates zuzubilligen.

Auch wenn die Rechtsgelehrten in Lausanne diese Auffassung vertreten, ist sie für den Normalbürger mit vermeintlich gesundem Menschenverstand nur schwer verständlich. Man kann doch nicht dauernd versichern, die Schweiz anerkenne nur Rotchina als einzigen chinesischen Staat, und dann gleichzeitig Taiwan, das von Peking als abtrünnige Provinz betrachtet wird, wie einem anerkannten Staat Rechtshilfe gewähren. Dieser juristische Klimmzug ist kaum nachvollziehbar, die Ein-China-Politik aus Staatsräson erweist sich im Alltag als Gratwanderung.

Der Bundesrat macht in rechtlicher Hinsicht auch geltend, dass die USA Taiwan ebenso wenig anerkennen und dennoch einen Rechtshilfevertrag mit diesem Land abgeschlossen haben. Dieser Vergleich hinkt indessen. Die USA, die immer ein besonderes Verhältnis zu Taipeh unterhielten und es auch militärisch unterstützen, haben nicht ein Rechtshilfeabkommen, sondern aufgrund der besonderen, historisch bedingten Beziehungen den sogenannten "Taiwan Relation Act", eine Art Beistandspakt, abgeschlossen. Die Schweiz verfügt demgegenüber





weder über ein Rechtshilfeabkommen noch sonst über eine Rechtsgrundlage im Verhältnis zu Taiwan. Auch realpolitisch ist der Vergleich mit der einzigen verbliebenen Weltmacht etwas vermessen. Wie sagten doch die alten Römer: "Quod licet Iovi, non licet bovi."

Das Bundesgericht hat die Frage der Anwendung einer Bestimmung im schweizerischen Rechtshilfegesetz offen gelassen, die besagt, dass die Rechtshilfe verweigert wird, wenn u. a. "wesentliche Interessen der Schweiz" tangiert würden. Auch der Bundesrat hat sich zu dieser politisch zentralen Frage noch nicht geäußert, weil die entsprechende Beschwerde an den Gesamtbundesrat noch hängig ist. Eine sinnvolle Diskussion über die ausserpolitischen Implikationen einer Rechtshilfe an Taiwan ist indessen kaum möglich, wenn die wichtigste Frage ausgeblendet bleibt.

An dieser Stelle seien deshalb hierzu noch einige Überlegungen angebracht. Die Schweiz hat die Volksrepublik China als einer der ersten Staaten bereits 1950 anerkannt und konsequenterweise deshalb die diplomatischen Beziehungen zu Taiwan abgebrochen. Dieses Vorgehen war realpolitisch verständlich, obschon wir ja sonst immer die Demokratie und das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf unsere Fahne schreiben. Seither betreibt die Schweiz also eine konsequente Ein-China-Politik, obwohl zu Taiwan auf privater Basis zahlreiche Beziehungen wirtschaftlicher und kultureller Art bestehen. Selbst Parlamentarier reisen auf Einladung der Regierung nach Taiwan. Die offizielle Schweiz hat aber bisher alles unterlassen, was Zweifel an ihrer Ein-China-Politik hätte wecken können. Der nunmehr unvermittelt eingeleitete Schwenk mit der Gewährung der Rechtshilfe an Taiwan erstaunt deshalb und mag zu Besorgnis Anlass geben. Rotchina reagiert äusserst empfindlich auf jede politische Aktion, die auf eine Anerkennung Taiwans hindeuten könnte. Dass auch die Gewährung von Rechtshilfe an Taiwan von Peking keineswegs goutiert wird, geht sogar aus einer taiwanesischen Zeitung hervor – es handelt sich um die "Liberty Times" –, in der darauf hingewiesen wird, dass die Handels- und Geschäftsbeziehungen zwischen der Schweiz und China beeinträchtigt und die diplomatischen Beziehungen heruntergefahren würden, sollte die Schweiz am Gewähren der Rechtshilfe an Taiwan festhalten.

Nachdem gerade in den letzten Jahren die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und China stark intensiviert wurden und noch und noch Bundesräte mit starken Wirtschaftsdelegationen nach Peking und Schanghai pilgern – und dies nicht ohne Wirkung –, wäre es eigentlich verheerend, wenn diese Erfolge unserer Exportwirtschaft nun durch einen, ich sage einmal, voreiligen und unvorsichtigen Akt brüsk infrage gestellt würden.

Der Bundesrat macht in der Interpellationsantwort geltend, die Volksrepublik China habe zwar diese Angelegenheit bei offiziellen Kontakten vorgebracht, das EDA habe aber den chinesischen Behörden das Funktionieren der schweizerischen Institutionen erklärt und klargestellt, dass unsere traditionelle Chinapolitik durch die vorliegende Angelegenheit nicht berührt werde. Da würde die Antwort Chinas interessieren. Denn es ist aufgrund bisheriger Reaktionen kaum anzunehmen, dass Peking diese Versicherung ohne Wimpernzucken einfach akzeptiert hat. Auch fragt es sich, ob neben diesen Erklärungen seitens des EDA zusätzlich irgendwelche Zugeständnisse gemacht wurden. Kurz: Die Interpellationsantwort lässt hier noch einiges offen.

Nachdem sich die Spannungen zwischen Peking und Taiwan in letzter Zeit wieder verschärft haben, wäre es wohl auch für Taiwan kaum von Nutzen, wenn die Schweiz mit einem solchen Rechtshilfeentscheid Rotchina brüskieren und so zur Intensivierung dieser Spannungen beitragen würde. Damit wäre niemandem gedient. Ganz generell ist im Übrigen bei der Gewährung von Rechtshilfe und der Blockierung von Geldern wohl etwas mehr Vorsicht am Platz. Beispiele

AB 2004 S 878 / BO 2004 E 878

der letzten Zeit haben gezeigt, dass voreiliges Handeln in diesen Fragen gelegentlich zu Fehlern führt, welche die Glaubwürdigkeit und die Verlässlichkeit der Schweiz und ihres Finanzplatzes infrage stellen könnten.

Bei allem Verständnis für den Kampf gegen Korruption und Geldwäscherei – hier lasse ich keine Zweifel offen – darf der Bundesrat die zentralen Interessen unseres Landes nicht ausser Acht lassen. Der Gesetzgeber hat nicht umsonst die Bestimmung ins Rechtshilfegesetz eingefügt, wonach bei dessen Anwendung den wesentlichen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen ist; dies gilt insbesondere auch für den vorliegenden Fall.

Studer Jean (S, NE): Permettez au président du Groupe Suisse-Taiwan que je suis de donner quelques sentiments sur l'interpellation Briner et sur la réponse du Conseil fédéral.

Il faut garder dans ce domaine le cadre juridique de la décision du Tribunal fédéral. Il en a d'ailleurs pris plusieurs ce 3 mai 2004, mais la principale détaille d'une manière extrêmement circonstanciée les raisons pour lesquelles le Tribunal fédéral est arrivé à la conclusion que nous pouvions donner suite à cette demande d'entraide judiciaire.

Je rappelle quand même que cette demande d'entraide judiciaire intervient dans une affaire pénale et que c'est



une affaire pénale importante: est en jeu la légalité d'une commission de 500 millions de dollars US – ce n'est quand même pas n'importe quoi! – et sont en jeu également non seulement nos relations avec Taiwan, mais aussi des relations avec un pays plus proche qui est la France, qui a un intérêt direct à l'exécution de cette entraide puisque l'opération commerciale qui a donné lieu à cette commission mettait en cause une entreprise française. Un cadre donc exclusivement pénal, et, déjà à ce titre, il aurait été extrêmement désagréable de voir notre pays ne pas collaborer à l'élucidation de faits aussi importants que ceux qui sont à l'origine de la demande d'entraide.

Qui plus est, le Tribunal fédéral, je le répète, a très clairement détaillé les raisons pour lesquelles nous pouvions dans ce domaine donner suite à cette demande. Notre collègue Briner l'a dit, l'existence d'un Etat ne dépend pas de sa reconnaissance; ce sont des questions de droit international public qui permettent de considérer si une entité peut être un sujet de droit international. Et Taiwan n'est pas le seul pays qui ait ce statut un peu particulier: Israël n'est pas reconnu non plus par tous les pays de la communauté internationale, ce qui n'empêche pas les échanges d'être nombreux avec ce pays. Et précédemment, la République démocratique allemande, dont on a déjà parlé ce matin dans le débat sur la fondation Pro Helvetia, était également un Etat qui n'était pas reconnu par la communauté internationale sans que ça empêche d'autres Etats – en particulier la Suisse – d'avoir de nombreuses relations avec ce pays et d'avoir passé avec lui de nombreuses conventions. Je crois que s'il y a plusieurs points communs entre Taiwan et la Suisse, c'est notamment le respect de l'Etat de droit. J'aurais de la peine à imaginer, à la suite de la décision que rend la plus haute cour de justice de notre pays, qu'on puisse – pour des raisons qui n'ont rien à faire avec l'application du droit international public – ne pas finalement donner suite aux décisions qu'a prises le Tribunal fédéral. Non seulement nous avons comme point commun le respect de l'Etat de droit, nous avons aussi une vie démocratique assez intense. Vous savez qu'il y a eu des élections ce week-end à Taiwan, qui ont mis en opposition les deux grandes options politiques. Le Parlement a finalement été choisi dans une autre option politique que celle de la présidence, ce qui montre d'ailleurs la richesse de la vie démocratique à Taiwan et la liberté qui caractérise désormais la société civique de Formose. On a aussi d'importantes relations commerciales avec Taiwan qui sont bénéficiaires pour la Suisse et nous accueillons dans notre pays des milliers de Taïwanais: 60 000 à 70 000 Taïwanais qui font aussi le bonheur de nos écoles et de nos stations touristiques.

Tous ces éléments font que je ne comprendrais pas qu'au niveau du Conseil fédéral, on ne suive pas l'avis qu'a exprimé le Tribunal fédéral et la position qu'a déjà adoptée le Département fédéral de justice et police et que, par conséquent, on n'exécute pas la demande d'entraide. Ces éléments-là sont purement juridiques, le Tribunal fédéral l'a déjà dit dans sa décision. Je crois qu'il faut ici le citer. Dans son arrêt du 3 mai 2004, le Tribunal fédéral dit ceci: "On ne saurait soutenir que demander ou octroyer l'entraide judiciaire à Taiwan équivaldrait à une reconnaissance, même implicite, de la République de Chine." Et le Tribunal fédéral ajoute: "Cela prive de son fondement l'argument selon lequel l'exécution de la demande pourrait être interprétée comme un acte hostile à l'égard de la République populaire de Chine." Je crois que cet avis est aussi celui que devrait avoir le Conseil fédéral et il doit maintenant appliquer l'exécution de la demande d'entraide présentée.

Hess Hans (RL, OW): Für mich ist die sogenannte Fregattenaffäre primär ein Fall der Rechtsanwendung. Das ist auch der Grund, weshalb sich vorab das Bundesgericht mit der Sache befassen musste. Man muss hier klar festhalten: Die Schweiz hat diesen Fall sicher nicht gesucht. Wir dürfen aber auch feststellen, dass das Urteil des Bundesgerichtes klar und rechtlich für jedermann nachvollziehbar ist. Der Entscheid des EJPD deckt sich mit diesem Urteil unseres höchsten Gerichtes, und das finde ich gut. Es geht aus der Antwort des Bundesrates hervor, dass er beabsichtigt, sich diesem Entscheid des EJPD anzuschliessen. Ich ermuntere den Bundesrat, dies auch zu tun.

Auf keinen Fall dürfen wir aus wirtschaftlichem oder politischem Opportunismus Macht vor Recht stellen. Wir haben in den letzten Jahren oft genug betont, dass es die stärkste Waffe der Kleinstaaten auf der Weltbühne ist, dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen und sich nicht dem Machtspiel Grosser anzuliefern.

Ich möchte den Bundesrat ermuntern und einladen, mit Taiwan ein formelles Rechtshilfeabkommen zu schliessen, genau so, wie es die USA getan haben. Auch die USA anerkennen Taiwan politisch nicht; die USA wissen aber, dass mit einem Rechtshilfeabkommen die wirtschaftlichen Interessen des Staates und die eigene Rechtssicherheit optimal gewahrt bleiben.

Blocher Christoph, Bundesrat: Es geht beim Fall, auf den der Interpellant Bezug nimmt, um einen Fall schwerer Kriminalität von internationaler Tragweite. Das ist festzustellen. Demnach sollen im Rahmen des 1991 erfolgten Verkaufs von sechs Kriegsschiffen durch Frankreich an Taiwan Korruptionstatbestände begangen worden sein. Diese Straftaten sind gegenwärtig Gegenstand von Strafverfahren in Frankreich, in Taiwan, in



Liechtenstein sowie in der Schweiz. Es ist also relativ kompliziert, weil verschiedene Staaten involviert sind. Der Finanzplatz Schweiz ist von den Finanztransaktionen, die mit diesem Verkauf von Rüstungsgütern verbunden sind, betroffen. Seit 2001 haben Frankreich, Liechtenstein und Taiwan – also nicht nur Taiwan, sondern auch Frankreich und Liechtenstein – Rechtshilfegesuche an unser Land gestellt. In der Schweiz ermittelt ein Eidgenössischer Untersuchungsrichter wegen des Verdachts auf Geldwäscherei, begangen im Zusammenhang mit dem erwähnten Verkauf von Rüstungsgütern. Unter diesem Titel wurden 500 Millionen US-Dollar blockiert. Am 3. Mai 2004 und in der Folge am 20. September 2004 haben das Bundesgericht bzw. das Bundesstrafgericht die Begründetheit der in der Schweiz eröffneten Verfahren bestätigt, sowohl des im Rahmen der Rechtshilfe durchgeführten Verfahrens als auch des nationalen Verfahrens.

Es ist gesagt worden, es handle sich um einen Fall der Rechtsanwendung. Es ist für uns natürlich klar, dass wir diese Rechtsentscheide anerkennen.

Am 9. September 2004 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement aufgrund einer Intervention eines

AB 2004 S 879 / BO 2004 E 879

taiwanesischen Staatsangehörigen entschieden, dass die Gewährung der Rechtshilfe im konkreten Fall nicht wesentlichen Interessen der Schweiz zuwiderläuft, sondern im Gegenteil ihren Interessen dient. Dabei haben wir selbstverständlich – wie der Interpellant ausgeführt hat – nicht unberücksichtigt gelassen, dass die Volksrepublik China von der Schweiz anerkannt worden ist, Taiwan hingegen nicht. Wir haben auch geprüft, ob dies den wohl begründeten Beziehungen zu China abträglich sei. Eine gegen diesen Entscheid ergangene Beschwerde ist zurzeit beim Bundesrat hängig; ich kann also nicht vorgreifen, wie er diese beantworten wird, mache aber darauf aufmerksam, dass die Antwort auf diese Interpellation durch den Gesamtbundesrat verabschiedet worden ist. Das ist also nicht nur die Meinung meines Departementes, sondern der Gesamtbundesrat hat die Antwort genehmigt.

Seit Beginn des Rechtshilfeverfahrens haben sowohl die Schweiz als auch Taiwan unmissverständlich erklärt – das ist hier zu betonen –, dass diese Zusammenarbeit nicht als Anerkennung Taiwans durch die Schweiz interpretiert werden könne. Eine Ablehnung dieses Begehrens von Taiwan hätte zudem neue Komplikationen zur Folge gehabt, nämlich in Bezug auf Frankreich und Liechtenstein, denn auch vonseiten dieser Staaten liegen Rechtshilfegesuche vor.

Die traditionelle schweizerische Politik, dass es ein einziges China gebe, nämlich die Volksrepublik China, wird damit von einer Zusammenarbeit mit Taiwan auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen in keiner Art und Weise berührt. Auch die Kontakte, die man mit der Volksrepublik China gehabt hat, ergeben eindeutig, dass man das nicht empfunden hat. Diese Überzeugung wurde gegenüber Vertretern der Volksrepublik China deutlich zum Ausdruck gebracht. Sie müssen immer auch sehen: Wenn Sie das Gegenteil täten, würde das ja heissen, Taiwan wäre ein Platz, von dem aus kriminelle Taten begangen werden können, und die Schweiz würde keine Rechtshilfe gewähren. Das wäre auf der anderen Seite wieder störend.

In diesem Zusammenhang ist erwähnt worden, dass andere Staaten – genannt wurden die USA, aber auch Grossbritannien, welche ebenfalls China, aber nicht Taiwan anerkannt haben – Taiwan Rechtshilfe gewähren. Sie mussten dies schon in der Vergangenheit tun; für uns ist es der erste Fall.

Im Dezember 2003 hat die Schweiz die Uno-Konvention gegen die Korruption unterzeichnet. Wie die Präambel dieser Konvention in Erinnerung ruft, handelt es sich bei Korruption um ein staatenübergreifendes Phänomen, das alle Gesellschaften und Volkswirtschaften beeinträchtigt, also nicht nur formell anerkannte Staaten. Daher ist – wie die Konvention weiter ausführt – die internationale Zusammenarbeit unerlässlich, um Korruption verhindern und eindämmen zu können. Ein gegenteiliger Entscheid hätte dazu geführt, dass wir auf diesem Platz Korruption unterstützen oder in Kauf nehmen. Dass das der Schweiz nützt, möchte ich bezweifeln. Die Zusammenarbeit der Schweiz in diesem konkreten Fall sowie die Antwort des Bundesrates auf die vorliegende Interpellation sind in diesem Sinne zu lesen und zu verstehen. Es kann daraus nicht geschlossen werden, dass wir einen Schritt in Richtung Anerkennung Taiwans tun oder eine Änderung der bisherigen Anerkennungs politik beabsichtigen. Aber der gegenteilige Entscheid hätte in Bezug auf Korruptionsverfahren, internationale Rechtshilfe und Unterstützung von Massnahmen gegen internationale Kriminalität weit verheerendere Folgen. Darum haben wir in unserem Departement so entschieden. Wie gesagt, der Entscheid des Gesamtbundesrates steht noch aus, aber die Antwort auf die Interpellation ist ein Entscheid des Gesamtbundesrates.