



## Die „schwarzen Listen“ des UN-Sicherheitsrats und des EU-Ministerrats im Kampf gegen den Terrorismus – ein schwarzes Loch für den Rechtsstaat?

Von Dick Marty

Als Berichteratter der parlamentarischen Versammlung des Europarates habe ich bei meinen Untersuchungen zu den „extraordinary renditions“ der CIA und den Geheimfängnissen in Europa feststellen müssen, dass der sogenannte „Krieg gegen den Terrorismus“ zu einer Ausrede für Regierungen verschiedenster parteipolitischer Couleur geworden ist, rechtsstaatliche Prinzipien mit Füßen zu treten. In Anbetracht der schweren Menschenrechtsverletzungen, die diese Politik verursacht hat, sollten wir endlich (auch) terminologisch abrüsten und den Kampf gegen den Terrorismus als das bezeichnen, was er ist: Verbrechensbekämpfung in Form der Verhütung schwerer Straftaten und der Ermittlung und Bestrafung der Täter. Bombenleger sind Mörder und Körperverletzer, nicht mehr und nicht weniger. Wenn wir die Auseinandersetzung mit ihnen als „Krieg“ bezeichnen, verschaffen wir gemeinen Straftätern eine ganz unverdiente Aura als Krieger (womöglich gar „heilige“) und Kombattanten, die ihnen unter an sich friedliebenden, sich aber allgemein benachteiligt und diskriminiert fühlenden muslimischen Bevölkerungsgruppen womöglich sogar Sympathie und Unterstützung einbringt.

Die Glaubwürdigkeit des Kampfes gegen den Terrorismus und damit auch ein Stück Prävention hängt davon ab, dass die Staaten bei ihren Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung nicht selbst gegen die Regeln des Rechtsstaats verstoßen und so letztendlich wirkliche Terroristen zu „Opfern“ und deren meist beamtete Verfolger zu „Tätern“ von Menschenrechtsverletzungen machen.

Vor diesem Hintergrund war ich entsetzt, als ich – im Rahmen meiner Arbeit als Wahlkreisabgeordneter eher zufällig – von der Praxis der „schwarzen Listen“ des UN-Sicherheitsrates erfahren habe. Ich wollte zunächst die Geschichte gar nicht glauben, die mir ein distinguiert älterer Herr, Yussuf Nada, erzählt hat: Herr Nada, wohnhaft in einer winzigen italienischen Exklave in der Nähe meines Heimatortes im schweizerischen Tessin, werde auf einer „schwarzen Liste“ der UNO geführt und könne deswegen weder Grenzen überschreiten noch auch nur sein Bankkonto nutzen, und das obwohl die schweizerische und die italienische Staatsanwaltschaft nach jahrelangen separaten Ermittlungen zu dem Schluss gekommen waren, dass die Vorwürfe gegen ihn wegen angeblicher Finanzierung terroristischer Aktivitäten nicht gerechtfertigt waren. Das ganze Ausmaß der kafkaesken Situation von Yussuf Nada wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die Schweiz nach UN-Regeln nicht einmal die von schweizerischen Gerichten rechtskräftig festgestellte Entschädigungsforderung auf Ersatz seiner Anwaltskosten für das Ermittlungsverfahren begleichen kann: seine Bankkonten bleiben weiterhin gesperrt, und kleine Köfferchen mit Bargeld sind entgegen anders lautender Gerüchte auch in der Schweiz kein gangbarer Zahlungsweg...

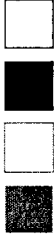
Ich habe den Fall Nada zum Anlass genommen, eine Untersuchung in der parlamentarischen Versammlung des Europarates anzustoßen, die ich selbst als Berichterstatter übernommen habe. Bei meinen Recherchen habe ich feststellen müssen, dass der Fall Nada nur ein Beispiel für ein ganzes System von missbräuchlichen Verfahrensweisen ist, sozusagen die Spitze des Eisberges.

Ich habe auch feststellen müssen, dass nicht nur der UN-Sicherheitsrat, sondern auch der Rat der Europäischen Union „schwarze Listen“ führt, in die man leicht hineingeraten, von denen man aber nur sehr schwer wieder gestrichen werden kann. Zugespitzt formuliert kann man sagen, so haben mir „Insider“ bestätigt, dass es genügt, wenn ein Ländervertreter (bei der UN meist der Vertreter der Vereinigten Staaten) in recht allgemeiner Form darlegt, Anhaltspunkte zu haben, dass eine Person oder Gruppe mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung steht, um ihn auf die Liste setzen zu lassen. Das

geschieht dann im Konsens, den kaum je ein anderer Staatenvertreter stören möchte, schon um künftige eigene „listing-Wünsche“ nicht zu gefährden. Ein ebensolcher Konsens ist für eine Streichung von der Liste erforderlich. Damit hat das Land, auf dessen Antrag eine Listing erfolgt ist, praktisch ein Vetorecht.

Vor der Listing hat die betroffene Person bzw. Gruppe keine Möglichkeit, sich rechtlisches Gehör zu verschaffen. Es gibt keine Anhörung, noch nicht einmal eine Information über die genauen Verdachtsmomente, weswegen eine wirksame Verteidigung gegen die Vorwürfe selbst dann nicht möglich ist, wenn der Betroffene (wie neuerdings, nach einer halbherzigen Reform des Verfahrens) immerhin vorab darüber informiert wird, dass er in die Liste aufgenommen werden soll. Dieser „Anhörungsbogen“ ist allerdings auch nach der Reform so wenig inhaltsreich, dass eine substantielle Verteidigung gegen die erhobenen Vorwürfe kaum möglich ist.

Zur Verteidigung dieser Praxis ist eingewendet worden, dass es sich ja nicht um strafrechtliche Sanktionen handelt, sondern „nur“ um Verwaltungshandeln, weswegen sonst allgemein anerkannte Verfahrensgrundsätze wie der Anspruch auf rechtlisches Gehör, auf eine unabhängige Entscheidungsinstanz, auf Rechtsbeistand, oder auch nur auf detaillierte Information über die erhobenen Vorwürfe nicht gelten sollen. Dem hat die parlamentarische Versammlung in ihrer Resolution 1597 (2008), die auf der Grundlage meines Berichts angenommen wurde, energisch widersprochen. Es kommt nicht darauf an, ob eine Sanktion formaljuristisch Strafcharakter hat, sondern darauf, dass es sich bei dem staatlichen Handeln um erhebliche Eingriffe in individuelle Grundrechte handelt. Daran kann hier kein Zweifel bestehen. Ich habe in meinem Bericht im Einzelnen beschrieben, welche konkreten Folgen ein Listing für eine Person hat und in welchen Grundrechte damit eingegriffen wird: das Recht auf Eigentum, wenn durch Kontensperrungen und Vertragsabschlussverbote die wirtschaftliche Existenz des Betroffenen zerstört wird; das Recht auf körperliche Unversehrtheit, wenn selbst Arztbesuche unmöglich oder extrem erschwert werden; das Recht auf Wahrung der Privatsphäre, des Familienlebens u.a. Ich habe dies mit dem Ausdruck der „zivilrechtlichen Todesstrafe“



zusammengefasst. Das Verfahren zur Verhängung solcher Sanktionen muss rechtsstaatlichen Mindestanforderungen entsprechen, es muss ein Mindestmaß an Rechtsschutz dagegen geben.

Die rechtsstaatlichen Mindestanforderungen werden in der Europarats-Resolution aufgeführt, aufgliedert nach materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen. Zu ersteren gehört eine klare Definition der Tatbestände, die die Aufnahme einer Person oder Gruppe in die Sanktionsliste rechtfertigen sowie die Beweiserfordernisse, mit denen das Vorliegen eines solchen Tatbestandes belegt werden muss. Zu den Mindestanforderungen an das Verfahren gehört der Anspruch, über die Vorwürfe informiert zu werden und sich dazu äußern und dagegen verteidigen zu können, über die getroffene Entscheidung und ihre Gründe informiert zu werden und die Entscheidung von einem unabhängigen Gremium überprüfen lassen zu können sowie im Falle einer Fehlentscheidung für die erlittenen Einbußen entschädigt zu werden.

Alle Mitgliedstaaten des Europarates sind von der parlamentarischen Versammlung dazu aufgefordert worden, sich in den Gremien der UNO und der Europäischen Union für entsprechende Reformen einzusetzen. Dies ist eine Frage der Glaubwürdigkeit der Staatengemeinschaft im Kampf gegen den Terrorismus. Die Einführung rechtsstaatlich akzeptabler Verfahrensweisen nützt insbesondere auch der Wirksamkeit des Instruments der „gezielten Sanktionen“ selbst. Nur wenn diese – abgesichert durch ein geordnetes Verfahren, mit dem allein das Zutreffen der zugrunde liegenden Tatsachenbehauptungen gewährleistet werden kann – die richtigen treffen, haben sie den allseits erwünschten Effekt. Und nur dann sind ihrer Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte bewusste Regierungen bereit, dieses Instrument zu nutzen bzw. entsprechende Beschlüsse in ihrem Verantwortungsbereich effektiv umzusetzen.

Solange es nicht zu wirklichen Reformen der „gezielten Sanktionen“ kommt, bleibt es Sache der Gerichte, die Rechte der Bürger zu schützen. Leider hat das schweizerische Oberste Bundesgericht im Fall Nada erst vor kurzem entschieden, dass die Schweiz als

UN-Mitglied gezwungen ist, die vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates getroffenen Entscheidungen ohne eigene Prüfung umzusetzen. Zwar hat das Gericht zugleich deutlich gemacht, dass es mit dieser Situation nicht zufrieden ist und der Schweizer Diplomatie aufgetragen, sich nach Kräften für ein de-listing von Yussuf Nada einzusetzen. Aber es hat nach meiner Auffassung eine gute Gelegenheit versäumt, deutlich zu machen, dass die sowohl im nationalen Recht als auch in internationalen Verträgen verankerten Menschenrechte im Zweifel Vorrang haben vor Entscheidungen von Gremien wie dem Sanktionsausschuss des UN-Sicherheitsrates, die eine viel geringere demokratische Legitimität besitzen als z.B. die von allen nationalen Parlamenten der Europaratsstaaten ratifizierte Europäische Menschenrechtskonvention. Es wird nun Sache des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg sein, hier für Klarheit zu sorgen.

Ähnlich hat bereits der Europäische Gerichtshof in Luxemburg den EU-Ministerrat schon mehrfach in Sachen EU-Antiterrorliste zur Ordnung rufen müssen. Die einschlägigen Entscheidungen habe ich in meinem Bericht für die parlamentarische Versammlung ausführlich zitiert. Man muss sich schon wundern, dass der Rat z.B. die iranische Oppositionsbewegung OMPI auf britische Initiative immer wieder auf die Liste gesetzt hat, obwohl britische Gerichte in kaum zu übertreffender Deutlichkeit festgestellt haben, dass diese Gruppe sich seit Jahrzehnten von Gewalt distanziert hat und auch der Luxemburger Gerichtshof Klagen von OMPI stattgegeben hat. Der Fall ist ein gutes Beispiel dafür, dass rechtsstaatlich bedenkliche Verfahren nicht sachgemäßen Erwägungen sowie politischem und wirtschaftlichem Druck Tür und Tor öffnen – zulasten der Glaubwürdigkeit des internationalen Kampfes gegen den Terror.

Es ist Aufgabe von uns Parlamentariern, in unseren Parlamenten daheim wie auch in internationalen parlamentarischen Gremien, dafür zu sorgen, dass die Exekutive die rechtsstaatlichen Spielregeln einhält, die die von uns vertretenen Bürger schützen. Dies ist umso wichtiger, wenn, wie auf europäischer oder gar UN-Ebene, der Rechtsschutz für den Einzelnen durch die Gerichte so viel schwieriger und zeitraubender ist als auf

nationaler Ebene. Ich habe deswegen Anfang des Jahres auch gern die Einladung des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments angenommen, vor diesem Gremium über meine Schlussfolgerungen zu berichten und um Unterstützung für die Reformvorschläge der parlamentarischen Versammlung des Europarates zu werben.

Zum Abschluss noch ein tragikomisches Beispiel dafür, wie lange die Selbstkorrektur der Verwaltung dauern kann, wenn wir nicht genug Druck machen: Anfang Juli habe ich der deutschen Tagesschau entnommen, dass Nelson Mandela, der immerhin 1993 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde, fast 15 Jahre nach dem Ende der Apartheid von der schwarzen Liste terrorverdächtiger Personen der US-Regierung gestrichen worden ist – womit er nun ohne Sondergenehmigung ein Visum für Besuche in den Vereinigten Staaten bekommen kann.

*Dick Marty ist Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und Vorsitzender des Unterausschusses für Verbrechensprobleme und den Kampf gegen den Terrorismus*

