

Rolf Gössner

EU-Terrorliste: Feindstrafrecht auf Europäisch

Nach der Ankündigung von US-Präsident Barack Obama, das Gefangenenlager Guantánamo zu schließen, diskutieren nun die europäischen Länder, was mit den Inhaftierten passieren soll, die nicht in ihre Heimatländer zurückkehren können. In der Bundesrepublik fordern Vertreter der Grünen und der Linkspartei mit Blick auf das Schicksal von Murat Kurnaz¹ sowie auf die von vielen europäischen Regierungen geduldeten CIA-Entführungen die Aufnahme unschuldiger Häftlinge. Ähnlich äußerte sich auch Außenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD). Diesem Ansinnen verweigern sich vor allem die Unionsparteien. Man könne, so der Europa-Abgeordnete der CSU, Manfred Weber, „von den USA verlangen, dass sie das Problem, das sie selbst geschaffen haben, auch selber lösen.“²

Weber vergisst hier allerdings einen wesentlichen Aspekt – nämlich dass auch in der EU eine von der Öffentlichkeit wenig beachtete Terrorliste existiert, auf deren Grundlage vermeintliche Terroristen zwar nicht wie in Guantánamo gefoltert und über Jahre hinweg interniert werden, die aber dennoch eine Vielzahl von Existenzen bedroht.

Willkürlich und fehleranfällig

In der EU-Terrorliste werden zahlreiche Organisationen und Einzelpersonen als „terroristisch“ eingestuft und gravierenden Sanktionen unterworfen, die zwangsläufig zu Menschenrechtsverletzungen führen. Dieser Index ist weder demokratisch legitimiert noch unterliegt er einer demokratischen Kontrolle. Lange Zeit ist den Betroffenen noch nicht einmal rechtliches Gehör gewährt, geschweige denn Rechtsschutz gegen das amtliche Terrorstigma zugestanden worden.

Als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 hatte die EU eine Verordnung erlassen, nach der allen Mitgliedsstaaten untersagt wird, Terrorverdächtigen und deren Organisationen Gelder und sonstige Finanzmittel zur Verfügung zu stellen oder mit ihnen Geschäftskontakte zu unterhalten. Alle EU-Staaten, ihre öffentlichen und privaten Institutionen, alle Banken, Geschäftspartner und Arbeitgeber, letztlich alle EU-Bürger sind rechtlich verpflichtet, die drastischen Sanktionen gegen die Betroffenen durchzusetzen, ansonsten machen sie sich strafbar.³

Seitdem werden durch Ratsbeschluss Terrorverdächtige oder mutmaßliche Unterstützer in eine „Schwarze Liste“ aufgenommen, die immer wieder aktualisiert wird. In ihr sind im Laufe der Jahre zwischen 35 und 46 Einzelpersonen aufgelistet worden sowie zwischen 30 und knapp 50 Organisationen:⁴ Dazu gehören die baskische Untergrundorganisation ETA und ihr zugerechnete Einzelpersonen, die islamistische Hamas, die arabischen Al-Aksa-Brigaden, die iranischen Volksmudschaheddin, die linksgerichtete türkische DHKP-C oder die kurdische Arbeiterpartei PKK – aber auch deren Nachfolgeorganisationen, ungeachtet der Tatsache, dass diese in Europa friedenspolitische Aktivitäten entfaltet haben.

Die einst militanten Volksmudschaheddin waren 2002 auf Druck des iranischen Regimes, das von der UNO selbst wegen massiver Menschenrechtsverletzungen verurteilt worden ist, auf Antrag Großbritanniens auf die EU-Terrorliste geraten. Sie sind Objekt eines skandalösen Handels geworden: Um mit dem Iran lukrative Handelsbeziehungen aufzubauen und das Regime zum Verzicht auf sein Atomprogramm zu bewegen, haben England, Frankreich

und Deutschland im Gegenzug angeboten, die Volksmudschaheddin als Terrororganisation zu führen – mit dem Effekt, dass sich die iranischen Herrscher durch das Terrorstigma ihrer ärgsten Gegner ermuntert fühlten, noch skrupelloser gegen Oppositionelle im Iran vorzugehen.⁵ Seit 2001 haben die Volksmudschaheddin keine Gewalttaten mehr verübt und der Gewalt abgeschworen, wie bereits das oberste britische Berufungsgericht feststellte.⁶

Man kann von der exil-iranischen Oppositionsgruppe, die gegen die Diktatur der Mullahs im Iran kämpft, halten, was man will; man kann ihre Organisation, die einen ausgeprägten Personenkult pflegt, für undemokratisch und autoritär halten. Und trotzdem muss man das Unrecht, das ihr und ihren Mitgliedern hier in Europa widerfahren ist, auch Unrecht nennen. Denn sie sind Opfer der Antiterrorpolitik der EU geworden, Opfer einer „Guantánamoisierung“ des europäischen Rechts. Erst nach einem langen Rechtsstreit und aufgrund internationaler Proteste hat die Gruppe nun endlich Erfolg: Im Januar 2009 musste sie von der Terrorliste gestrichen werden – übrigens gegen das Votum Deutschlands.⁷

Der zuständige EU-Ministerrat hatte sich zuvor beharrlich den Urteilen verweigert, mit denen das Gericht Erster Instanz beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg die Listung der Volksmudschaheddin für rechtswidrig und nichtig erklärt und den Rat verpflichtet hatte, die Annullierung unverzüglich umzusetzen und die verhängten Sanktionen gegen die Widerstandsgruppe einzustellen.⁸ Die Ratsentscheidungen seien ohne ausreichende Begründung und Beweise ergangen, also willkürlich, sowie unter Missachtung der Verteidigungsrechte der Betroffenen. Das Gericht spricht gar von ernsthaften Hinweisen auf Machtmissbrauch.⁹

Doch nicht nur Organisationen, sondern auch Einzelpersonen sind von der Terrorliste unmittelbar betroffen – so etwa der philippinische Professor José Maria Sison. Der 66jährige Schriftsteller und Gründungsvorsitzende der philippinischen Kommunistischen Partei saß von 1977 bis 1986 unter Diktator Marcos in Folterhaft und floh Ende der 80er Jahre vor der andauernden Verfolgung in die Niederlande, wo er seitdem als anerkannter politischer Flüchtling lebt. Der EU-Ministerrat setzte ihn 2002 als angeblich verantwortlichen Führer der militanten philippinischen Befreiungsbewegung New People's Army auf die Terrorliste, ohne diese Entscheidung dem Betroffenen damals offiziell mitzuteilen.

Die Terrorliste wird von einem geheim tagenden Gremium des Ministerrates erstellt. Die Entscheidungen erfolgen im Konsens, wobei die für eine Aufnahme vorgebrachten Verdachtsmomente und Indizien zumeist auf dubiosen Geheimdienstinformationen einzelner Mitgliedsstaaten beruhen. Eine unabhängige Beurteilung der Fälle auf Grundlage von gesicherten Beweisen findet jedenfalls nicht statt – weshalb der vom Europarat beauftragte Sonderermittler, Dick Marty, mit Entsetzen feststellt: Er habe selten „etwas so Ungerechtes erlebt, wie die Aufstellung dieser Listen“, deren Verfahren er als „pervers“ bezeichnet.¹⁰

Marty hält das Listungsverfahren für höchst fehleranfällig: So reichten schon einfache Verdächtigungen oder es komme zu Namensverwechslungen, so dass auch Unbeteiligte auf die Liste geraten können; in solchen Fällen müssen die Betroffenen unter widrigsten Umständen ihre Unschuld nachweisen.¹¹ Bei Organisationen ist die Einschätzung oft schwierig, ob es sich um eine Terrorgruppe oder um berechtigten Widerstand gegen Diktaturen oder um eine legitime Befreiungsbewegung handelt – nicht selten hängt die Einstufung von politischen, ökonomischen und militärischen Interessen ab. So galt etwa der Befreiungskampf des militanten ANC gegen das südafrikanische Apartheidsystem im Westen lange Zeit als terroristisch – und Nelson Mandela landete als „Terrorist“ auf der Terrorliste der USA, von der er erst 2008, kurz vor seinem 90. Geburtstag, wieder gestrichen wurde.

„Zivile Todesstrafe“

Hinsichtlich der verhängten Sanktionen spricht Marty von „ziviler Todesstrafe“ und schildert Ende 2007 in einem Bericht sehr anschaulich,¹² was eine Aufnahme in die EU- oder auch die UN-Terrorliste für Betroffene bedeutete: Sie wurden nicht verständigt, sondern erfuhren davon, wenn sie etwa eine Grenze überschreiten oder über ihr Bankkonto verfügen wollten. Es gab keine Anklage, keine offizielle Benachrichtigung, kein rechtliches Gehör, keine zeitliche Begrenzung und keine Rechtsmittel gegen diese Maßnahme.

Wer einmal auf der Liste steht, hat kaum mehr eine Chance auf ein normales Leben. Er ist quasi vogelfrei, wird politisch geächtet, wirtschaftlich ruiniert und sozial isoliert. Das gesamte Vermögen wird eingefroren, alle Konten und Kreditkarten werden gesperrt, Barmittel beschlagnahmt, Arbeits- und Geschäftsverträge faktisch aufgehoben; weder Arbeitsentgelt noch

staatliche Sozialleistungen dürfen noch ausbezahlt werden; hinzu kommen Passentzug und Ausreisesperre sowie Überwachungs- und Fahndungsmaßnahmen. Mit Verweis auf die Terrorliste werden Wohnungsdurchsuchungen, Beschlagnahmungen oder Festnahmen begründet. Zu den Fernwirkungen zählen die Verweigerung von Einbürgerungen und Asylanerkennungen sowie der Widerruf des Asylstatus von Mitgliedern oder Anhängern gelisteter Gruppen.¹³

Nachdem José Maria Sison auf die EU-Terrorliste gesetzt worden war, wurde seine bürgerliche Existenz von einem Tag auf den anderen praktisch ausgelöscht. Die niederländische Regierung strich ihm die Sozialhilfe. Seine Konten wurden gesperrt. Allen Finanzdienstleistungsunternehmen, auch der Krankenversicherung, sowie anderen Handelspartnern ist bei Strafe untersagt, Verträge mit ihm zu schließen oder Leistungen an ihn auszuführen. Er sollte sogar aus dem Haus ausziehen, in dem er und seine Familie in einer Sozialwohnung leben – aus rein humanitären Gründen durfte er dort wohnen bleiben.

Sisons Anwälte kämpfen seit Oktober 2002 gegen die Entscheidung des Ministerrats. Sie erhielten keine Einsicht in die Akten, weil diese der Geheimhaltung unterliegen. Eher zufällig erfuhren sie aus seiner „Ausländerakte“, dass Geheimdienstinformationen vorlägen, wonach der Professor Chef der im Untergrund kämpfenden New People's Army auf den Philippinen sei – obwohl er doch nachweislich seit fast zwei Jahrzehnten in den Niederlanden lebt und zuvor zehn Jahre entweder in Haft gesessen oder unter Überwachung des philippinischen Staates gestanden hatte.

Rechtswidrig und nichtig

Der Fall Sison ist vielleicht der drastischste. Aber auch die Folgen für andere gelistete Personen und Organisationen sind gravierend – mit unmittelbaren Auswirkungen auf deren Familien und Anhänger, deren soziale und wirtschaftliche Existenz damit schwer beeinträchtigt und beschädigt wird. Manches Mal eilen Freunde und Bekannte den Geächteten zu Hilfe, die sich damit aber dem schweren Verdacht der Terroristenunterstützung aussetzen oder sich gar strafbar machen.

Die EU greift mit ihrer Terrorliste im „Kampf gegen den Terror“ gewissermaßen selbst zu einem Terrorinstrument aus dem Arsenal des sogenannten Feindstrafrechts – eines menschenrechtswidrigen Sonderrechts gegen angebliche „Staatsfeinde“, die praktisch rechtlos gestellt und gesellschaftlich ausgegrenzt werden. Ihre drakonische Bestrafung erfolgt vorsorglich und wird im rechtsfreien Raum exekutiert – ohne Gesetz, ohne fairen Prozess, ohne Beweise, ohne Urteil und ohne Rechtsschutz. Ein Serienkiller habe mehr Rechte, so Dick Marty, als ein Mensch, der auf einer Terrorliste steht.

Trotz der systematischen Entrechtung der Gelisteten sind beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg einige Klagen von Betroffenen eingegangen.¹⁴ Und es gibt auch Urteile, mit denen die Aufnahme einzelner Personen und Organisationen auf die Terrorliste und das Einfrieren ihrer Gelder für rechtswidrig und nichtig erklärt werden. Ihr Anspruch auf rechtliches Gehör und effektive Verteidigung, so die Richter, sei grob missachtet worden.

Das gilt nicht allein für die Volksmudschaheddin, sondern auch für die kurdische PKK, die niederländischen Stiftung Al-Aksa und Jose Maria Sison. Zwar sind die Betroffenen inzwischen pro forma benachrichtigt und angehört worden, doch konkrete Abhilfe geschaffen wurde offenbar immer noch nicht – abgesehen von den Volksmudschaheddin. Und so wirken die existenzbedrohenden Sanktionen gegen Sison weiter, nunmehr im siebten Jahr.

Das heißt: Die Geheimgremien des EU-Ministerrats bleiben in ihrem nach wie vor undemokratischen Verfahren – ohne Anflug von Unrechtsbewusstsein – stur bei ihren ursprünglichen Beurteilungen. Die Verfemten bleiben also verfemt – mit allen freiheitsberaubenden Konsequenzen, unter Verstoß gegen die Unschuldsvermutung und die Europäische Menschenrechtskonvention.¹⁵

© **Rolf Gössner**, Dr. iur., geb. 1948, Rechtsanwalt und Publizist, Mitglied der Innen-Deputation der Bremer Bürgerschaft; stellv. Richter am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen. Vizepräsident der "Internationalen Liga für Menschenrechte" (Berlin; www.ilmr.de). Mitherausgeber des „Grundrechte-Report“ (www.grundrechte-report.de) sowie Mitglied der Jury zur Verleihung des Negativpreises „BigBrotherAward“, der Ende 2007 an den EU-Ministerrat für seine Terrorliste verliehen wurde (www.bigbrotherawards.de). Letzte Buchpublikation: *Menschenrechte in Zeiten des Terrors*, Hamburg 2007. Internet: www.rolf-goessner.de

Anmerkungen/Quellen:

¹ Vgl. die Dokumentationen in „Blätter“, 7/2008, S. 121-124 sowie „Blätter“, 11/2007, S. 1403-1404.

² Zit. nach „die tageszeitung“ (taz), 5.2.2009.

³ EG-Verordnung Nr. 2580/2001

⁴ Vgl. European Union–Factsheet: The EU List of persons, groups and entities subject to specific measures to combat terrorism, 15 July 2008.

⁵ Vgl. u.a. Tagesspiegel 22.9.08

⁶ Zuletzt: Urteil v. Mai 2008; Spiegel-online 19.9.08

⁷ Financial Times Deutschland 26.1.09; taz 27.1.09

⁸ Urteile des Gerichts Erster Instanz der EG, Az. T-228/02 (Dez. 2006), T-256/07 (Okt. 08) und T-284/08 (Dez. 08). Vgl. Pressemitteilung Nr. 84/08 v. 4.12.08.

⁹ Mündliche Urteilsverkündung; Urteil vom 4.12.08.

¹⁰ www.humanrights.ch

¹¹ Kruse, „Zivile Todesstrafe“, Süddeutsche Zeitung 12.11.07.

¹² Martys Bericht, Nov. 2007, Doc. Nr. 11454.

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11454.pdf>

¹³ Dazu Gössner, „Abschiebungsreife auf Vorrat“, in: ders., Menschenrechte in Zeiten des Terrors, Hamburg 2007, S. 176 ff.

¹⁴ Gössner, a.a.O., S. 194 ff. m.w.N.

¹⁵ Finckh, In Verruf geraten, in: Grundrechte-Report 2008, Ffm 2008, S. 168 ff.