

«Eventualvorsätzlicher Freiheitskämpfer»

Die Schlappe der Bundesanwaltschaft im ersten Al-Qaida-Prozess legt die Schwächen bei den Schweizer Terrorermittlungen offen. Eine Analyse des Zürcher Staatsanwalts *Dave Zollinger*



Wer gegen Terroristen ins Feld zieht, hat es in der Schweiz schwer: Bundesanwalt Claude Nicati.

Angetreten war er als Schweizer Terroristenjäger, aufs hohe Ross gestiegen, um Al-Qaida-Helfer hinter Schloss und Riegel zu bringen. Letzte Woche nun ist Claude Nicati, der stellvertretende Bundesanwalt, zum Ritter der traurigen Gestalt demontiert worden. Das Bundesstrafgericht in Bellinzona sprach sämtliche Angeklagten vom Terror-Vorwurf frei. Verurteilungen gab es lediglich bei einigen untergeordneten Delikten.

Bundesstrafrichter Bernard Bertossa, der ehemalige Genfer Generalstaatsanwalt, der den Vorsitz im «Al-Qaida-Prozess» hatte, ist als vieles bekannt – aber kaum als Weichspüler, der eher zu sanft als zu hart zupackt. An einer zu täterfreundlichen Optik des Gerichtes wird es deshalb wohl kaum gelegen haben, dass von der Anklage (ausser Spesen und saftigen Haftenschädigungen) wenig übrigblieb.

Der Fall legt vielmehr exemplarisch vier Gründe offen, wieso in den Schweizer Terrorermittlungen der Wurm drinsteckt: eine höchst diffuse Gesetzeslage in der Schweiz; ein oft sehr einseitiger Informationsaustausch mit anderen Staaten bei der Beweismittelbeschaffung; eine unklare Verteilung der Aufgaben zwischen Justiz und Staatsschutz sowie uneinheitliche Auffassungen darüber, was eigentlich bekämpft werden soll.

Wer als Staatsanwalt gegen Terroristen ins Feld zieht, hat es in der Schweiz deutlich schwerer als in totalitären Staaten. Dort wird ohne rechtsstaatliche Skrupel jeder Dissident zum Staatsfeind erklärt, und die Vertreter der Staatsmacht – Polizei, Militär, vom Staat finanzierte Freischärlertruppen – haben freie Hand. Im Rechtsstaat Schweiz ist dagegen nur schon das Gesetz alles andere als eindeutig. Um dem Uno-Übereinkommen zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung entsprechen zu können, wurde im Oktober 2003 das Strafgesetzbuch mit dem Art. 260^{quingies} ergänzt. Seitdem macht sich straf-

Nicht überall, wo «Terrorismus» draufsteht, ist nach der Ansicht des Gesetzgebers auch Terrorismus drin.

bar, wer «in der Absicht, ein Gewaltverbrechen zu finanzieren, mit dem die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll, Vermögenswerte sammelt oder zur Verfügung stellt». Aber: «Nimmt der Täter die Möglichkeit der Terrorismusfinanzierung lediglich in Kauf, so macht er sich nach dieser Bestimmung nicht strafbar.»

Eingefügt worden war dieser Zusatz aufgrund der Intervention von Parlamentariern, die

sich um Hilfsorganisationen und deren Geldgeber sorgten. Es sollte nicht passieren, dass Schweizer Spender strafrechtlich als Terroristenhelfer verfolgt werden, nur weil die von ihnen wohlmeinend unterstützte ausländische Bewegung nicht nur Häuser baut, sondern halt auch noch ein paar Glaubenskrieger mit Waffen, Munition oder Fahrzeugen versorgt. Und das Gesetz wurde gleich um einen weiteren einschränkenden Absatz ergänzt: Kein Terrorist ist, wer Taten begeht, die «auf die Herstellung oder Wiederherstellung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse oder die Ausübung oder Wahrung von Menschenrechten gerichtet» sind.

Leider versäumte der Gesetzgeber zu definieren, welche militanten Bewegungen sich für die gerechte Sache einsetzen und welche «nur» umstürzlerische Absichten haben. Sicher kämpfen aus ihrer eigenen, ideologischen Sicht auch die Vertreter der IRA, der ETA, der Hamas oder der Hisbollah für die legitimen Ziele.

Problemfeld Beweisführung

Was dem einen sein Terrorist, ist dem anderen sein Freiheitskämpfer. Der Staatsanwalt muss einem Angeklagten überdies den Vorsatz beweisen und darlegen können, dass dieser die terroristischen Ziele der von ihm unterstützten Organisation gekannt und sie direkt unterstützt hat. Hat ein Beschuldiger sie lediglich in Kauf genommen, ist er schon aus dem Schneider.

Nicht überall, wo «Terrorismus» draufsteht, ist also nach der Ansicht des Schweizer Gesetzgebers auch Terrorismus drin – sondern vielleicht ein eventualvorsätzlicher Freiheitskämpfer, der von Gesetzes wegen straffrei ausgehen muss.

Mindestens so schwer wie diese gesetzlichen Einschränkungen wiegt ein zweiter Umstand: Bei Schweizer Terrorverfahren befinden sich die Beweismittel für die terroristischen Ziele einer Organisation in aller Regel im Ausland. Der Staatsanwalt kann nur dann Anklage mit genügender Aussicht auf Verurteilung erheben, wenn das Ausland ihm diese Beweise auch zur Verfügung stellt. Zwar existieren zahlreiche Staatsverträge, bilaterale Abkommen, *memoranda of understanding* etc., welche die Schweiz mit anderen Staaten abgeschlossen hat. Die Erfahrung aus dem Rechtshilfealltag zeigt aber, dass manche ausländische Staaten – darunter sehr wohl auch befreundete – die Informationen (welche sie gemäss Vertrag bedingungslos zur Verfügung stellen müssten!) nur dann liefern, wenn es ihren eigenen Interessen dient. Und diese können vielfältiger Natur und nicht immer klar deklariert sein. Gelegentlich gebietet dann offenbar die Staatsräson, dass die Anfrage aus der Schweiz mit Schweigen beantwortet wird.

Kommt hinzu, dass sich Staaten vertraglich zu mehr verpflichten, als sie in der Realität

effektiv liefern können. Wo die Erfahrung im Umgang mit internationalen Sachverhalten fehlt, kann es in schwerfälligen Verwaltungen mehrere Jahre dauern, bis die verlangten Informationen erhoben und herausgegeben werden. Wir reden hier, wohlverstanden, nicht von komplexen Ermittlungen, sondern beispielsweise von Einvernahmen, bei denen Namen und Adresse des Zeugen sowie die Fragen pfaffenfertig in der Sprache des ersuchten Staates (zum Beispiel in Englisch) übermittelt wurden. Nicht überall, wo Rechtshilfeverträge abgeschlossen wurden, wird also auch im vereinbarten Mass Rechtshilfe geleistet. Sondern manchmal langsam, eingeschränkt oder gar nicht. Das nützt der Beweisführung nichts, und der Schweizer Staatsanwalt muss sich dann halt auf Indizien stützen. Oder auf Informationen, die polizeilichen oder gar nachrichtendienstlichen Charakter haben und – da sie keine Beweise, sondern behördeninterne Informationen sind – im Gerichtsverfahren nicht verwendet werden können.

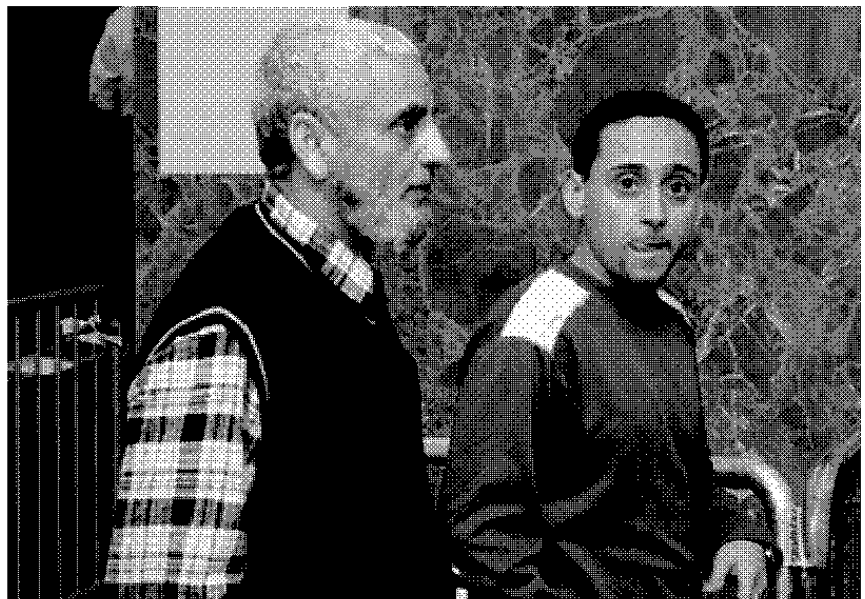
Behörde mit Handicap

Das Hauptproblem der Terrorbekämpfung, wie sie in der Schweiz betrieben wird, liegt aber im dritten Punkt: Nach allgemeiner Auffassung sollen primär Anschläge verhindert und terroristische Organisationen an deren Planung und Finanzierung gehindert werden. Das aber ist klar eine Aufgabe mit präventivem Charakter. Und dafür ist in erster Linie der Staatsschutz zu-

Der Justiz sind präventive Ermittlungen versagt. Erst bei einem konkreten Anfangsverdacht darf sie loslegen.

ständig und nicht die Justiz. Polizei und Staatsanwälte kommen in der Regel erst ins Spiel, wenn die Bombe bereits explodiert, das Flugzeug abgestürzt, der Zug entgleist, die Person entführt ist. Während die Justiz mit hand- und gerichtsfesten Beweisen arbeiten muss, kann die Prävention schon viel früher einsetzen: bei der Beurteilung eines Gesuchs für ein Einreisevisum oder einer Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligung zum Beispiel, bei der Steuerprüfung oder bei der Kontrolle von Finanzströmen, die in der Schweiz ohnehin von jeder Bank bei jedem Bankkunden gemacht werden muss, ohne dass ein Deliktverdacht vorliegt.

Mit solchen Mitteln kann oft viel effektiver und zielgerichteter gehandelt werden als mit dem Strafrecht, wie Beispiele aus dem Ausland zeigen. Hierzulande sind der Justiz präventive Ermittlungen versagt. Solange kein konkreter Anfangsverdacht besteht, darf auch der beste Staatsanwalt nicht loslegen. Gerade diese Verdachtsmomente sind aber am Anfang eher diffus, beruhen zumeist auf Mitteilungen ausländischer Behörden und lassen sich oft nicht



Von der Anklage blieb nichts übrig: Abdel Al Fayek und Abdulhakim Al Hakim vor Gericht.

nachprüfen. Die Frage muss daher nicht lauten, ob dem Staatsschutz (in der Schweiz verkörpert durch den Dienst für Analyse und Prävention DAP) mehr Kompetenzen bei der Terrorbekämpfung gegeben werden sollen, sondern wie viele und wie deren gesetzeskonforme Ausübung kontrolliert werden soll. Das Ziel hier muss sein, zu wissen, wer sich mit welchen Absichten und Plänen auf dem Gebiet der Schweiz aufhält. Und allenfalls einzuschreiten, bevor die Pläne in die Tat umgesetzt werden. Nach den Anschlägen in New York, Madrid oder London sollte die Einsicht gereift sein, dass die heutigen Bedrohungen sehr viel konkreter sind als zur Zeit des Kalten Krieges. Und dass es hier nicht mehr um einen «Schnüffelstaat» geht, sondern um eine situationsgerechte Behandlung realer Risiken.

Unbekanntes Zielobjekt

Der vierte Grund für die Probleme bei den Terrorermittlungen in der Schweiz: Es gibt, von den Gesetzesschwächen im Strafrecht einmal abgesehen, keine einheitliche Auffassung darüber, was eigentlich ein «Terrorist» ist. In der Bundesverfassung sind Grundrechte wie die Religions-, die Meinungsäusserungs-, die Versammlungs- und die Vereinsfreiheit garantiert. Rechte also, welche auch Vertreter extremistischer Organisationen anrufen können. Wo aber hört die verfassungsmässige Freiheit auf, und wo beginnt das inakzeptable Verhalten? Reicht es, dass jemand einer bestimmten Volksgruppe angehört? Dass er Bürger eines Staates ist, dessen Regierung den «heiligen Krieg» unterstützt? Dass er wahhabitische Glaubensgrundsätze vertritt, wonach die gesamte Welt missioniert und dem Islam unterworfen werden soll? Dass er die westliche Kultur der Ungläubigen hasst und entspre-

Es gibt in der Schweiz keine einheitliche Auffassung darüber, was eigentlich ein «Terrorist» ist.

chende Predigten hält? Dass er Organisationen finanziell und logistisch unterstützt, die den Dschihad predigen, denen aber keine konkreten Tathandlungen nachgewiesen werden können?

Anders gefragt: Sollen die Behörden bereits tätig werden, wenn jemand nur schon einer bestimmten Ideologie oder Gruppierung angehört? Oder muss zuerst ein Hinweis auf konkrete Delikte vorhanden sein, bevor gehandelt werden darf? Solange diese Fragen nicht breit diskutiert und beantwortet worden sind, kennen wir nicht einmal das Zielobjekt, gegen das wir als Gesellschaft vorgehen sollen. Die Antworten darauf muss in einem demokratischen System die Politik und nicht der Staatsanwalt oder der Staatsschutz geben. Solange dies nicht geschieht, sind wir weiterhin von ausländischen Quellen abhängig, die wir selten wirklich verifizieren können. Und solange wird es, wie letzte Woche in Bellinzona, Freisprüche geben – weil es halt nicht strafbar ist, in seinem Handy die Nummer eines mutmasslichen Terroristen gespeichert zu haben.

Dave Zollinger leitet bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich die Abteilung, die für internationale Verfahren und Geldwäscherei zuständig ist.