

100 Jahre INTERPOL: Zum Stand eines globalen Players in internationalen Strafverfahren

Von Dr. Karl Sidhu, Wiss. Mitarbeiter Matthias Grübl, München*

Seitdem INTERPOL im September 1923 gegründet wurde, sind mittlerweile einhundert Jahre vergangen. Dies gibt Veranlassung, sich die historischen und rechtlichen Grundlagen der Organisation (erneut) vor Augen zu führen, ihre heutigen Aktivitäten, insbesondere Fahndungsausschreibungen rechtlich zu skizzieren und kritisch zu überdenken sowie – darauf aufbauend – über Reformvorschläge nachzudenken.

Almost one hundred years have passed since INTERPOL was founded in September 1923. This gives reason to (re)look at the historical and legal foundations of the organization, to legally outline and critically review its current activities, in particular search alerts, and – based on this – to consider reform proposals.

I. Einleitung

Russlands völkerrechtswidriger¹ Angriffskrieg gegen die Ukraine hat einem Bündnis westlicher Staaten – darunter die USA und Großbritannien – Anlass gegeben, die Internationale Polizeiorganisation INTERPOL Anfang März aufzufordern, Russlands Zugang zum INTERPOL-System auszusetzen.² Wenige Tage später gab das INTERPOL-Exekutivkomitee seine Entscheidung³ in dieser Angelegenheit bekannt: Unter Verweis auf die Neutralität INTERPOLs und auf die Ersuchen (unbenannter) führender Strafverfolger aus aller Welt, die Kooperation mit Russland fortzusetzen, wurde der beantragten Suspendierung Russlands nicht entsprochen, sondern vielmehr die eigene Pflicht betont, die Kommunikationswege offenzuhalten. Um russischem Missbrauch der INTERPOL-Systeme vorzubeugen, habe man aber „verschärfte Aufsichts- und Überwachungsmaßnahmen“ implementiert, namentlich könne Russland Fahndungersuchen nicht länger direkt an andere Mitglieder versenden,⁴ sondern diese würden nunmehr zuvor vom INTERPOL-Generalsekretariat überprüft. Diese nur halbherzige Reaktion des Exekutivkomitees im Angesichte des russischen Einmarschs in die

Ukraine fördert bereits seit langem bekannte Defizite betreffend die Internationale Polizeiorganisation, allen voran den starken Einfluss autokratischer Regime⁵ sowie das Missbrauchspotential des Fahndungssystems für politische Zwecke, nunmehr offen zu Tage.

Mit einer INTERPOL-Ausschreibung endet regelmäßig die persönliche (Fortbewegungs-)Freiheit: Von der Ausschreibung betroffene Personen laufen Gefahr, dem mit der Ausschreibung einhergehenden Ersuchen entsprechend festgenommen und inhaftiert zu werden. Dass die internationale Personenfahndung – wie auch INTERPOL als solche – dennoch ein strafprozessrechtswissenschaftliches Schattendasein fristet,⁶ ist bedauerlich. Der vorliegende Artikel nimmt den im September bevorstehenden einhundertsten Jahrestag der Gründung von INTERPOL zum Anlass, einen Beitrag zu leisten, um diesem Missstand entgegenzuwirken. Er skizziert die historische Entwicklung INTERPOLs, zeigt deren rechtliche Rahmenbedingungen auf, liefert einen Überblick über die verschiedentlich geäußerte Kritik an INTERPOL und gibt Hinweise für den rechtspraktischen Umgang mit INTERPOL-Ausschreibungen.

II. Historische und rechtliche Grundlagen

Als im September 1923 der „Zweite Internationale Kriminalpolizeiliche Kongress“⁷ in Wien die „Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission (IKPK)“ zum Zwecke internationaler polizeilicher Kooperation gründete, reagierten die 138 Delegierten aus vorwiegend europäischen Ländern damit auf einen neuen Verbrechertypus, der sich im Zuge der Industrialisierung herauszubilden vermochte: den mobilen, an nationale Grenzen nicht weiter gebundenen Straftäter.⁸ Die IKPK sollte den demgegenüber fortwährend allein innerhalb der Grenzen der Nationalstaaten kompetenten Polizeiorganisationen als zentrale Sammel- und Verteilungsstelle für Informati-

* Dr. Karl Sidhu ist Rechtsanwalt bei SvS Rechtsanwälte, München, Matthias Grübl ist dort Wiss. Mitarbeiter und Doktorand bei Prof. Dr. Ann-Kathrin Kaufhold an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Vgl. dazu nur Haque, AJIL Unbound (116) 2022, 155.

² Tunk, Berliner Zeitung v. 7.3.2022, abrufbar unter <https://www.berliner-zeitung.de/news/westliche-verbuendete-wollen-rauswurf-russlands-aus-interpol-li.215608> (25.11.2023).

³ Ukraine: INTERPOL General Secretariat statement v. 10.3.2022, abrufbar unter <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2022/Ukraine-INTERPOL-General-Secretariat-statement> (25.11.2023).

⁴ Dies ermöglicht im Normalfall das INTERPOL-Instrument der sog. diffusion, vom dem im Haupttext noch die Rede sein wird.

⁵ Dieser Einfluss wird unmittelbar verkörpert etwa durch die INTERPOL-Präsidenschaft Ahmed Naser Al-Raisi, einem emiratischen Generalmajor, der in seiner Zeit als Generalinspektor des Innenministeriums der Vereinigten Arabischen Emirate für Menschenrechtsverstöße verantwortlich gezeichnet haben soll, vgl. INTERPOL, Human Rights v. 5.5.2021, abrufbar unter <https://www.hrw.org/news/2021/05/05/interpol-uae-officials-candidacy-raises-human-rights-alarms> (25.11.2023).

⁶ Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (445): „wissenschaftlich weniger durchdrungene Nische des Strafprozessrechts“.

⁷ Der Erste Kongress trat 1914 auf Initiative Albert I., des Prinzen von Monaco zusammen, scheiterte aber aufgrund des Ausbruchs des Ersten Weltkriegs noch darin, eine internationale Polizeiorganisation zu gründen, vgl. Deflem, Law & Society Review 34 (2000), 739 (752 ff.).

⁸ Stock/Herz, Polizei 2011, 129 (130).

onen insbesondere betreffend gesuchter Straftäter dienen.⁹ Ebenso wie die heutige INTERPOL war die IKPK somit nicht als supranationale Organisation angelegt, sondern als reines Kooperationsnetzwerk nationaler Polizeibehörden.¹⁰

Der Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich im März 1938 brachte die Tätigkeit des IKPK zum Stillstand, ihr damaliger Präsident Michael Skubl wurde abgesetzt und inhaftiert und die IKPK denaturierte zum Instrument für nationalsozialistische Zwecke, was die ab August 1940 einsetzende Präsidentschaft Reinhard Heydrichs, seines Zeichens SS-Obergruppenführer und Leiter des Reichssicherheitshauptamts, und die Verlegung des Hauptsitzes nach Berlin verdeutlicht.¹¹ Unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde indes 1946 in Brüssel beschlossen, die internationale polizeiliche Zusammenarbeit, die vor dem Hintergrund der chaotischen Nachkriegszustände als dringender denn je empfunden wurde, wieder aufzugreifen.¹² Hier wurde auch beschlossen, der Organisation fortan für Zwecke der Telegraphie den Namen „INTERPOL“ zu geben,¹³ unter dem sie bekannt werden sollte. 1956 wurden schließlich im Rahmen der 25. Generalversammlung in Wien die Statuten reformiert – die zwar im Laufe der Jahre an einigen Stellen modifiziert wurden, aber der Organisation noch heute als Rechtsgrundlage dienen – und ein neuer Name beschlossen: „Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation“.¹⁴

Die INTERPOL-Statuten¹⁵ – auch „Constitution“ genannt – sind kein bindender völkerrechtlicher Vertrag und hätten auch nicht als ein solcher abgeschlossen werden können, denn die (Gründungs-)Mitglieder INTERPOLs sind nicht – wie aus Art. 4 der INTERPOL-Statuten ersichtlich, wo zwischen „Ländern“ einerseits und „Mitgliedern“ andererseits differenziert wird – völkerrechtsfähige Nationalstaaten, sondern die nationalen Zentralbüros, d.h. nicht völkerrechtsfähige Polizeidienststellen, die von den einzelnen Staaten als Mitglieder ernannt und als solche von der INTERPOL-Generalversammlung bestätigt werden, Art. 4, 32 INTERPOL-Statuten.¹⁶ Tatsächlich handelt es sich bei den Statuten daher um „ein Instrument der self-governance“,¹⁷ bei INTERPOL als solcher um eine Allianz nationaler Polizeibehörden in der Rechtsform eines nach französischem Privatrecht (INTERPOL ist seit 1989 ansässig in Lyon) eingetragenen

Vereins.¹⁸ Da INTERPOL aber in die Wahrnehmung öffentlichen Aufgaben – namentlich: präventive und repressive Verbrechensbekämpfung – involviert ist, gem. Art. 38 lit. a INTERPOL-Statuten unter anderem von den teilnehmenden Nationalstaaten finanziert wird und Übereinkommen mit Gebilden getroffen hat, die ihrerseits Völkerrechtspersönlichkeit besitzen,¹⁹ ist faktisch – treffend ist hier von der Jellinek-schen „normativen Kraft des Faktischen“ die Rede²⁰ – von einer gewissen Janusköpfigkeit INTERPOLs auszugehen. Diese zeichnet INTERPOL nicht lediglich als französisch-privatrechtlichen Verein, sondern zugleich als intergouvernementale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität aus.²¹

III. Kritischer Blickwinkel auf INTERPOL

Die gegenüber INTERPOL vorgebrachte Kritik ist vielfältig. Hier seien zunächst einige gesondert zu behandelnde Punkte herausgegriffen, bevor im weiteren Verlauf des Beitrags an den jeweils passenden Stellen erneut eine kritische Perspektive eingenommen werden muss.

1. Vorbehalte aus der Perspektive des deutschen Verfassungsrechts

Die Beteiligung des Bundeskriminalamts (BKA) in Wiesbaden, das gem. Art. 4 INTERPOL-Statuten i.V.m. § 3 BKAG als nationales Zentralbüro der Bundesrepublik Deutschland fungiert, an den Aktivitäten INTERPOLs erscheint aus der Warte verfassungsrechtlicher Grundprinzipien bedenklich. Denn indem INTERPOL gem. Art. 2 der Statuten „eine möglichst umfassende gegenseitige Unterstützung aller Kriminalpolizeibehörden sicherstellen und weiterentwickeln“ sowie „Einrichtungen, die zur Verhütung und Bekämpfung des gemeinen Verbrechens wirksam beitragen können, schaffen und ausbauen“ soll, partizipiert INTERPOL an der ureigenen staatlichen Aufgabe der Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung, öffnet insbesondere mittels der Zirkulation von Fahndungsersuchen Eingriffen in die persönliche Freiheit Tür und Tor,²² verfügt dabei aber über keinerlei auch nur mittelbare demokratische Legitimation und unterliegt keinerlei effektiven rechtlichen Kontrolle.²³ Zwar ist der Bund gem. Art. 24 Abs. 1 GG ermächtigt, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Um den Grundsatz, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, Art. 20 Abs. 2

⁹ Deflem, Law & Society Review 34 (2000), 739 (755).

¹⁰ Deflem, IJCS 43 (2002), 21 (23).

¹¹ Deflem, IJCS 43 (2002), 21 (25 und passim).

¹² Barnett/Coleman, ISQ 49 (2005), 593 (605 f.).

¹³ Gless, Interpol, in: Max Planck Encyclopedia of International Public Law, 2019, Rn. 3.

¹⁴ Randelzhofer, in: v. Münch (Hrsg.), Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag am 28. März 1981, 1981, S. 531 (S. 540).

¹⁵ Constitution of the ICPO-INTERPOL, abrufbar unter

<https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents> (9.11.2023).

¹⁶ Daum, JZ 1980, 798 (798).

¹⁷ Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (399 Fn. 16).

¹⁸ Stock/Herz, Polizei 2011, 129 (130).

¹⁹ Vgl. etwa das Cooperation Agreement between the United Nations and the International Criminal Police Organization (INTERPOL) v. 8.7.1997, abrufbar unter <https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Cooperation-agreements/Cooperation-agreements-United-Nations-and-related-organizations> (9.11.2023).

²⁰ W.R. Schenke/R.P. Schenke, in: Steiner/Brinktrine (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 2 Rn. 476.

²¹ Daum, JZ 1980, 798 (798 f.); Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (399 Fn. 16); Stock/Herz, Polizei 2011, 129 (130); vgl. auch Schöndorf-Haubold, GLJ 2008, 1719 (1722).

²² Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (426).

²³ Daum, JZ 1980, 798 (799 f.), hier auch zum Folgenden.

S. 1 GG, zu wahren, bedarf es hierfür allerdings eines Gesetzes. Der Deutsche Bundestag als Repräsentant des deutschen Volkes hat aber weder per Gesetz Hoheitsrechte an INTERPOL abgetreten noch die INTERPOL-Statuten nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ratifiziert. Denn bei letzteren handelt es sich gerade nicht um völkerrechtliche Verträge. INTERPOL übt folglich öffentliche Gewalt aus, die nicht vom Souverän, dem deutschen Volke herrührt, was sich mit dem Demokratieprinzip schwerlich in Einklang bringen lässt. Auch mit dem Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Gewaltenteilungsprinzip gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, wonach die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung und somit eben – zumindest was den Grundsatz und ureigene staatliche Aufgaben wie die Ausübung von Polizeigewalt²⁴ anbelangt – nur durch diese Organe ausgeübt wird, steht die Tätigkeit INTERPOLs in Konflikt.

2. Finanzierung

Die Aktivitäten INTERPOLs werden aus zwei unterschiedlichen Quellen finanziert, dies sind satzungsgemäße Beiträge der Mitgliedstaaten einerseits, und freiwillige Zuwendungen von externer Seite andererseits. Nach Auskunft INTERPOLs belief sich das Gesamtbudget für das Jahr 2021 auf 145 Mio. Euro, zusammengesetzt zum einen aus mitgliedstaatlichen Beiträgen i.H.v. 62 Mio. Euro, zum anderen aus Zuwendungen von Seiten Dritter im Wert von insgesamt 79 Mio. Euro.²⁵ Großteils stammen die externen Zuwendungen aus unverdächtigen Quellen, wie der Europäischen Kommission oder Global Affairs Canada. Allerdings gibt es auch fragwürdige, privatwirtschaftliche Geldgeber, die Zweifel an der Unabhängigkeit INTERPOLs wecken. Beispielsweise akzeptierte man 2012 eine auf einen Zeitraum von drei Jahren angelegte Zuwendung i.H.v. 15 Mio. Euro von Seiten des Tabakkonzerns Philip Morris International, namentlich um gegen Zigarettenschmuggel vorzugehen; an sich ein respektables Vorhaben, einen faden Beigeschmack hinterlässt der Deal dennoch.²⁶ Auch die Zusammenarbeit INTERPOLs mit der Pharmabranche ist fragwürdig: 2013 einigte man sich mit 29 Unternehmen der Branche auf eine Zuwendung über 4,5 Mio. Euro, mit deren Hilfe INTERPOL sein „Pharmaceutical Crime Program“ aufbauen sollte, um Medikamentenfälschung zu bekämpfen. Auch dabei handelt es sich wiederum um ein ehrenwertes Anliegen, aber Schutzgüter müssen neutral festgelegt werden und sollten eben nicht von den Finan-

zierungsmöglichkeiten einer spezifischen Branche abhängen.²⁷

INTERPOL erhält auch umfangreiche externe Zuschüsse von der INTERPOL Foundation for a Safer World: Im Jahr 2021 stammten rund 6 Mio. Euro der Ausgaben von INTERPOL aus Zuschüssen dieser Stiftung; nur die Zuschüsse der Europäischen Kommission machten einen höheren Anteil der INTERPOL-Ausgaben aus externen Quellen aus.²⁸ Das Problem der 2013 gegründeten und in Genf ansässigen INTERPOL-Stiftung ist, dass sie völlig von den Vereinigten Arabischen Emiraten abhängig zu sein scheint: Im Jahr 2017 sagten die VAE der Stiftung eine Spende von 50 Mio. Euro zu, während andere Finanzierungsquellen unbekannt sind. In Anbetracht der Tatsache, dass der satzungsgemäße Beitrag der VAE zu INTERPOL im Jahr 2017 nur etwa 231.000 Euro betrug, scheint es wahrscheinlich, dass die INTERPOL Foundation von den VAE genutzt wird, um Gelder an INTERPOL zu leiten, möglicherweise, um Einfluss in der Organisation zu gewinnen.²⁹

IV. Fahndungsausschreibungen – insbesondere red notices

INTERPOL soll eine effektive Kooperation der nationalen Polizeibehörden gewährleisten. Zu diesem Zweck verknüpft INTERPOL die jeweiligen nationalen Zentralbüros mittels eines sicheren Kommunikationsnetzwerks, stellt Datenbanken zur Verfügung und verbreitet Fahndungsausschreibungen.³⁰ Eingriffsbefugnisse oder gar einen operativen Beamtenapparat besitzt INTERPOL – einem landläufigen, durch die Massenmedien erzeugten und stabilisierten Missverständnis zuwider – demgegenüber nicht.³¹

Im Zentrum der von INTERPOL für seine Mitglieder bereitgehaltenen Dienstleistungen steht die zentrale Sammlung und Verteilung von Fahndungsausschreibungen über ein System sog. notices und diffusions.³² Während notices von INTERPOL erst veröffentlicht werden, nachdem sie auf ihre

²⁴ Vgl. *Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1948, S. 427: „Es gibt gewisse Befugnisse, ohne die man sich einen Staat überhaupt nicht denken kann, dazu gehört die Polizeigewalt.“

²⁵ Vgl. INTERPOL, Our Funding, abrufbar unter <https://www.interpol.int/Who-we-are/Our-funding> (25.11.2023).

²⁶ Vgl. *Schmidt/Martinieri*, Die ZEIT Nr. 23/2013 v. 29.5.2013, abrufbar unter <https://www.zeit.de/2013/23/interpol-tabakindustrie> (25.11.2023).

²⁷ Vgl. *Schmidt/Martinieri*, Die ZEIT Nr. 42/2013 v. 10.10.2013, abrufbar unter <https://www.zeit.de/2013/42/internationale-polizeiorganisation-interpol-pharmaindustrie> (25.11.2023).

²⁸ Vgl. INTERPOL, Additional Contributions v. 1 January to 31 December 2021, abrufbar unter https://www.interpol.int/content/download/17763/file/Additional_Contributions_2021.pdf (25.11.2023).

²⁹ Vgl. *Calvert-Smith*, Undue Influence, The UAE and INTERPOL, 2021, S. 32 ff., abrufbar unter <https://ihr-advisors.com/research-and-events/event-one-ystk5> (25.11.2023).

³⁰ *Stock/Herz*, Polizei 2011, 129 (131).

³¹ *Schulte*, in: Müller/Schlothauer/Knauer (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch, Strafverteidigung, 3. Aufl. 2022, § 18 Rn. 213.

³² *Riegel/S. Schomburg/Trautmann*, in: Schomburg/Lagodny (Hrsg.), Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 6. Aufl. 2020, IRG, Vor § 19 Rn. 45/46.

Konformität mit den Rules on the Processing of Data (RPD)³³ überprüft wurden, sind diffusions weniger formal und werden direkt über die nationalen Zentralbüros – gegebenenfalls auch nur mit einzelnen anderen – kommuniziert.³⁴ Die größte Praxisrelevanz für die Strafverteidigung dürften die sog. red notices, mittels derer nach Personen zum Zwecke der Strafverfolgung gefahndet wird, aufweisen,³⁵ die deshalb nachfolgend im Fokus stehen sollen.

Gemäß Art. 82 RPD werden red notices von INTERPOL auf Ersuchen entweder eines nationalen Zentralbüros oder einer mit Ermittlungs- und Strafverfolgungsbefugnissen ausgestatteten internationalen Stelle³⁶ mit dem Ziel veröffentlicht, den Aufenthaltsort einer gesuchten Person zu ermitteln und ihre Festnahme oder Verhaftung zum Zwecke der Auslieferung zu bewirken. Red notices informieren INTERPOL-Mitglieder mithin darüber, dass ein anderes Mitglied nach einer bestimmten Person fahndet und übermitteln das Gesuch dieses Mitglieds, die betreffende Person, sollte sie angetroffen werden, zum Zwecke der Auslieferung vorläufig festzuhalten.³⁷ Sodann bleibt es jedem Mitglied anheimgestellt, auf die Ausschreibung zu reagieren und die gesuchte Person nach nationalem Recht auch im Inland zur Fahndung auszuschreiben.³⁸ Das rechtliche Gewicht einer red notice variiert mithin von Staat zu Staat. Ob und wie reagiert wird, ist häufig abhängig davon, wie es um die jeweiligen politischen Beziehungen zu dem ersuchenden Staat und die Rechtsstaatlichkeit im ersuchten Staat bestellt ist.³⁹

1. Voraussetzungen der Veröffentlichung einer red notice

Bevor es dem Fahndungsersuchen eines Mitglieds nachkommt und eine red notice veröffentlicht, überprüft das

INTERPOL-Generalsekretariat⁴⁰, ob das Ausschreibungsersuchen mit den Rules on the Processing of Data und den Statuten in Einklang steht. Konkret wird diese Prüfung von sog. Notices and Diffusion Task Forces vorgenommen,⁴¹ denen jedoch aufgrund der großen Anzahl an eingehenden Fahndungsersuchen nur sehr wenig Zeit für die Überprüfung verbleibt. Demgemäß konzentrieren sie sich in der Regel auf formelle Fragen und vermögen deshalb keine große Filterwirkung zu entfalten. Den über die nationalen Zentralbüros an INTERPOL gerichteten Zirkulationsanliegen wird für gewöhnlich nachgekommen.⁴²

Der Maßstab der Zulässigkeit einer red notice ergibt sich dabei insbesondere aus den Art. 77 Abs. 2, 83, 86 RPD. Herausgegriffen sei hier nur Art. 86 RPD als „normative[s] Herzstück des INTERPOL-Systems“⁴³. Die Vorschrift trägt dem Generalsekretariat auf, die Übereinstimmung einer Veröffentlichung des Fahndungsersuchens mit den INTERPOL-Statuten, insbesondere deren Art. 2 und 3, sicherzustellen. Die Organisation bekennt sich hier⁴⁴ dazu, die internationale kriminalpolizeiliche Kooperation nur im Geiste der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948⁴⁵ zu unterstützen und zu fördern und beschränkt ihre Zuständigkeit auf sog. ordinary law crimes. Nach der Neutralitätsklausel⁴⁶ wird der Organisation daher strengstens untersagt, sich an Aktivitäten mit politischem, militärischem, religiösem oder rassistischem Charakter zu beteiligen. Für Straftäter, die wegen entsprechender Taten gesucht werden, kann INTERPOL daher nicht zur Ausschreibung einer red notice in Anspruch genommen werden. Problematisch ist jedoch, dass die Begrifflichkeit der militärischen, religiösen oder rassistischen Straftat, insbesondere jedoch die der politischen Straftat völkerrechtlich nicht fest umrissen ist und sich im Laufe der Jahre als volatil erwiesen hat.⁴⁷ Wo die Grenze für INTERPOL-Tätigkeiten liegt, ist daher ebenfalls nicht klar definiert.⁴⁸ Ein zusätzliches Problem ergibt sich daraus, dass die somit ohnehin nur schemenhafte Schranke des Art. 3 INTERPOL-Statuten von

³³ INTERPOL, Rules on the Processing of Data, abrufbar unter

<https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Data-protection> (25.11.2023).

³⁴ Vgl. INTERPOL, About Notices, abrufbar unter

<https://www.interpol.int/How-we-work/Notices/About-Notices> (25.11.2023), hier auch zu knappen Erläuterungen der unterschiedlichen notices; zu letzterem vgl. auch Jung, StraFo 2012, 482 (482 f.); Riegel/S. Schomburg/Trautmann (Fn. 32), Vor § 19 Rn. 49.

³⁵ Jung, StraFo 2012, 482 (483); allein 2021 wurden 10.776 red notices von INTERPOL herausgegeben, vgl.

<https://www.interpol.int/How-we-work/Notices/Red-Notices> (25.11.2023), wohingegen die Anzahl etwa der yellow notices, mit welchen nach Vermissten gesucht wird, sich 2021 auf 2.622 belief, vgl.

<https://www.interpol.int/How-we-work/Notices/Yellow-Notices> (25.11.2023).

³⁶ Vgl. zur Kooperation INTERPOLs mit den Völkerstrafrechtstribunalen ICTY, ICTR und ICC Gless (Fn. 13), Rn. 26 ff.

³⁷ Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (408).

³⁸ Schulte (Fn. 31), § 18 Rn. 215; Schöndorf-Haubold, GLJ 2008, 1719 (1740 f.).

³⁹ Cheah, IOLR 7 (2010), 375 (382).

⁴⁰ Das Generalsekretariat wird auf Grundlage von Art. 5, 25 ff. der INTERPOL-Statuten tätig und fungiert als ständige Verwaltungsstelle, die für den Informationsaustausch innerhalb INTERPOLs verantwortlich zeichnet und in diesem Rahmen auch die Kommunikation zwischen den nationalen Zentralbüros koordiniert, vgl. Art. 74 Abs. 2 lit. a, 77 Abs. 1 RPD, vgl. Schöndorf-Haubold, GLJ 2008, 1719 (1725).

⁴¹ Stock, in: Müller/Schlothauer/Knauer (Fn. 31), § 82 Rn. 101.

⁴² Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (435).

⁴³ Ebenda.

⁴⁴ In Art. 2 der Statuten.

⁴⁵ Vereinte Nationen, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte v. 10.10.1948, abrufbar unter <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> (25.11.2023).

⁴⁶ Verankert in Art. 3 der Statuten.

⁴⁷ Gless (Fn. 13), Rn. 8, 32 f.; vgl. auch Barnett/Coleman, ISQ 49 (2005), 593 (608 ff.).

⁴⁸ Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (411).

einigen Mitgliedern wohl dadurch unterlaufen wird, dass politische Motive der Strafverfolgung hinter Vorwürfen von vordergründig neutralen Taten verdeckt werden.⁴⁹ So wurden vom Generalsekretariat im Zeitraum von 2014 bis Mitte 2018 in 130 über INTERPOL verteilten Fahndungsausschreiben nachträglich zugrunde liegende politische Motive und demgemäß ein Verstoß gegen Art. 3 INTERPOL-Statuten festgestellt, weshalb die entsprechenden notices zurückgerufen werden mussten. Dass das BKA dennoch in fünf dieser Fälle an einem innerdeutschen Fahndungsausschreiben festhielt, darf nachdenklich stimmen.⁵⁰

Kriterium der Veröffentlichung eines Festnahmeersuchens ist somit insbesondere nicht die Rechtmäßigkeit des zugrunde liegenden nationalen Haftbefehls bzw. dessen Einklang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen, was insofern bedenklich scheint, als zahlreiche Staaten, die an INTERPOL beteiligt sind, als sog. „Folterstaaten“ gelten.⁵¹ Der frühere Kriminaldirektor in der Stabsstelle INTERPOL des BKA *Dieter Schenk* weist zurecht darauf hin, dass in solchen Staaten „auch andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind“, wie etwa willkürliche Verhaftungen, sowie unfaire Prozesse und willkürliche Urteile.⁵² Dass aber zugleich eindeutige Beweise vorliegen, dass die INTERPOL-Mechanismen von solchen despotischen Staaten zur Verfolgung politischer Gegner missbraucht werden,⁵³ die Lücken im äußerst fragmentarischen INTERPOL-Kontrollsystem mithin wohl gezielt ausgenutzt werden, sollte Anlass sein, das derzeitige System zu überdenken, das offenbar nicht in der Lage ist, „wirksam zwischen echten Strafsachen und politisch motivierten Fällen zu unterscheiden“.⁵⁴

2. Umgang mit red notices in Deutschland

Wie bereits erwähnt, bleibt es den beteiligten Staaten überlassen, wie mit einer INTERPOL red notice umgegangen wird, maßgeblich ist insofern mithin allein das nationale Recht. In Deutschland überprüft das BKA als nationales Zentralbüro die Vereinbarkeit jeder red notice mit deutschem Recht, bevor diese sodann in nationale Datenbestände aufgenommen wird.⁵⁵

Wird eine per red notice gesuchte Person auf deutschem Staatsgebiet, typischerweise auf einem internationalen Flughafen,⁵⁶ aufgegriffen – die red notice als solche vermag inso-

fern im Übrigen anders als in anderen Staaten nicht als „haftbefehlsähnliche“ Rechtsgrundlage herzuhalten⁵⁷ –, soll gem. Art. 87 lit. a RPD unverzüglich das nationale Zentralbüro des ersuchenden Staates sowie das Generalsekretariat über diesen Vorgang informiert werden. Erster wird sodann im Regelfall einen Auslieferungsantrag stellen, was für den weiteren Ablauf des Verfahrens den Anwendungsbereich des Internationalen Rechtshilfegesetzes (IRG) eröffnet. Wird für den Verfolgten sodann gem. § 22 Abs. 3 S. 2 IRG eine Festhalteanordnung erlassen oder gem. § 17 Abs. 1 IRG die Auslieferungshaft angeordnet, steht der Rechtsweg zum zuständigen OLG offen. Auch wenn dieser beschritten und die Auslieferung im Zuge dessen für unzulässig erklärt wird, ist für den Verfolgten nur ein erster Schritt getan: Allein aufgrund der negativen Auslieferungsentscheidung kommt es noch nicht zu einer Löschung der red notice, diese bleibt also weiterhin aktiv,⁵⁸ und dem Verfolgten droht bei einer Weiterreise eine neuerliche Festnahme mit anschließendem neuerlichen Auslieferungsverfahren. Denn erga omnes-Wirkung kommt einer ablehnenden Auslieferungsentscheidung in einem der beteiligten Staaten nicht zu.⁵⁹

V. Erwirken einer Löschung der red notice

Um die Reisefreiheit und damit das Recht auf Freizügigkeit des Verfolgten wieder herzustellen, muss es diesem darum gehen, die red notice selbst aus der Welt zu schaffen. INTERPOL-externe Rechtsschutzmöglichkeiten, etwa in Gestalt einer Klage auf Löschung der red notice, stehen insofern nicht zur Verfügung.⁶⁰ Es besteht lediglich die Option eines INTERPOL-internen Vorgehens in Gestalt einer sog. red notice challenge.⁶¹ Gemäß Art. 18 Abs. 1 RPD hat jede natürliche oder juristische Person das Recht, einen Antrag auf Löschung von im INTERPOL-Informationssystem verarbeiteten Daten an die Commission for the Control of INTERPOL's files („Kommission“) zu richten. Die Kommission ist gem. Art. 5 der INTERPOL-Statuten ein INTERPOL-Organ, welches gemäß der Präambel der sog. Rules on the Control of Information and Access to INTERPOL's Files (RCI) die unabhängige Kontrolle von INTERPOL-Daten organisieren soll.⁶² Konkret handelt es sich um ein fünfköpfiges Gremium, das mindestens dreimal im Jahr – freilich jedoch in unregelmäßigen Abständen⁶³ – zusammentritt und völlige Unabhängigkeit genießt⁶⁴. Die Kommission unterrichtet das General-

⁴⁹ Ebenda; vgl. auch *Gless* (Fn. 13), Rn. 2, 31; *Kruse*, StV 2021, 677 (677 Fn. 5).

⁵⁰ Vgl. *Monroy*, netzpolitik.org. v. 2.7.2018, abrufbar unter <https://netzpolitik.org/2018/trotz-interpol-warnung-vor-politischer-verfolgung-bka-schreibt-personen-weiter-zur-fahndung-aus/> (25.11.2023).

⁵¹ *Jung*, StraFo 2012, 482 (483).

⁵² *Schenk*, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2010/2011, Erster Halbband, 2011, S. 265.

⁵³ Vgl. *Calvert-Smith* (Fn. 29), S. 13.

⁵⁴ *Mulberry*, openDemocracy v. 25.9.2017, abrufbar unter <https://www.opendemocracy.net/en/reforming-interpol-boldly-and-from-bottom-up/> (25.11.2023).

⁵⁵ *Stock* (Fn. 41), § 82 Rn. 104.

⁵⁶ *Kruse*, StV 2021, 677 (677).

⁵⁷ *Meyer/Hüttemann*, ZStW (128) 2016, 394 (408 f.); *Stock* (Fn. 41), § 82 Rn. 104.

⁵⁸ *Kruse*, StV 2021, 677 (678).

⁵⁹ *Meyer/Hüttemann*, ZStW (128) 2016, 394 (428).

⁶⁰ Denkbar scheint allenfalls, im Ausstellungsstaat Rechtsschutz zu suchen, was indes regelmäßig voraussetzt, dass sich der Verfolgte dorthin begibt, was womöglich mit seiner Verhaftung einhergehen wird, vgl. *Riegel/S. Schomburg/Trautmann* (Fn.32), Vor § 19 Rn. 69 f.

⁶¹ *Schulte* (Fn. 31), § 18 Rn. 216.

⁶² Vgl. im Einzelnen zur Kommission *Cheah*, IOLR 7 (2010), 375 (384 ff.).

⁶³ *Jung*, StraFo 2012, 482 (484).

⁶⁴ Vgl. Art. 5 (a) RCI.

sekretariat über seine Untersuchungen und Empfehlungen,⁶⁵ eine Bindungswirkung entfalten diese für andere INTERPOL Organe jedoch nicht.⁶⁶ Dies ist insofern bedauerlich, als die finale Entscheidung über die Löschung einer red notice bei dem Generalsekretariat liegt. Wird der Antrag auf Löschung ablehnend beschieden, stehen dem Antragsteller gegen diese Entscheidung keinerlei Rechtsmittel zur Verfügung. Eine sog. revision ist gem. Art. 42 Statute of the Commission for the Control of INTERPOL'S Files⁶⁷ nur dann möglich, wenn innerhalb von sechs Monaten nach dem Auffinden von Tatsachen, die zu einer anderen Entscheidung hätten führen können, ein Antrag auf Abänderung der Entscheidung gestellt wird.

Der Prüfungsmaßstab der von der Kommission auf Antrag vorgenommenen nachträglichen Kontrolle einer red notice entspricht demjenigen, der auch vom Generalsekretariat im Rahmen der Überprüfung, ob ein Fahndungsersuchen veröffentlichungsfähig ist, angelegt wird. Die Frage der Begründetheit einer challenge ist daher im Wesentlichen reduziert auf die Problematik, ob die in Rede stehende red notice mit den Regelungen der Art. 2 und 3 INTERPOL-Statuten in Einklang steht.⁶⁸ Anhand welcher Maßstäbe hier von der Kommission konkret gemessen wird, war lange Zeit sehr intransparent. Nunmehr ist jedoch ein Bestand an 45 Entscheidungen der Kommission aus der Jahren 2017–2019 veröffentlicht,⁶⁹ anhand dessen konkrete Kriterien nachvollzogen und sodann in die Verteidigungspraxis eingearbeitet werden können. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Repräsentativität dieser Entscheidungen und damit auch die Verallgemeinerungsfähigkeit der aus ihnen gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich der Entscheidungskriterien der Kommission angesichts der Vielzahl nicht veröffentlichter Fälle wohl nicht allzu hoch veranschlagt werden darf.⁷⁰ Aus Verteidigerperspektive ist die Auswahl dennoch von enormem Wert, mag sie doch zuvor nicht vorhandenes Argumen-

tationsmaterial für eigene Fälle liefern. S. Schomburg und Müller haben die 45 publik gemachten Entscheidungen analysiert und dabei gewisse Muster herausgearbeitet, die wiederkehrend einer nachträglichen Löschung von red notices oder aber deren Ablehnung zugrunde gelegen haben.⁷¹ So zeigte sich, dass auf einen behaupteten Verstoß gegen Art. 2 INTERPOL-Statuten gegründete challenges nur dann erfolgreich waren, wenn von Seiten des Antragstellers fundiert dargelegt wurde, welche konkreten Menschenrechtsverletzungen ihm im ersuchenden Staat drohen,⁷² nicht jedoch, wenn sich die Ausführungen des Antragstellers darin erschöpfen, das Justizsystem des ersuchenden Staates nur abstrakt, losgelöst vom jeweiligen Einzelfall, zu bemängeln.⁷³ Allerdings betont die Kommission, der Regelung des Art. 34 Abs. 3 RPD entsprechend, wonach alle relevanten Kriterien zu überprüfen sind, um festzustellen, ob eine Veröffentlichung im Einklang mit Art. 3 INTERPOL-Statuten steht, stets eine einzelfallbezogene Analyse unter dem Blickwinkel des sog. predominance test vorzunehmen,⁷⁴ wonach maßgeblich ist, ob der jeweilige Fall von politischen Erwägungen beherrscht wird.

VI. Aktuelle Entwicklung: Ne bis in idem

Ein aktuelles Problem, mit dem sich jüngst auch der EuGH zu beschäftigen hatte,⁷⁵ ist das Zusammenspiel von INTERPOL red notices und dem transeuropäischen ne bis in idem-Schutz nach Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ. Die (INTERPOL-) Kommission hatte in diesem Zusammenhang in ihrer Decision Excerpt Nr. 9/2017 einen vom Antragsteller vorgetragenen Verstoß der gegenständlichen red notice gegen das ne bis in idem-Prinzip nicht als tragfähiges Argument für die Löschung erachtet; eine red notice sei doch als internationales Instrument unabhängig von der Anwendbarkeit des ne bis in idem-Grundsatzes in einem oder mehreren Ländern. Da eine im Internationalen Recht fundierte Grundlage für die Berücksichtigung des Grundsatzes durch INTERPOL-Organen nicht ersichtlich sei, sei es den zuständigen nationalen Gerichten

⁶⁵ Vgl. Art. 6 (a) RCI.

⁶⁶ Jung, StraFo 2012, 482 (483); Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (441), die dies e contrario aus Art. 6 RCI folgern.

⁶⁷ INTERPOL, Statute for the Commission for the Control of INTERPOL's Files, abrufbar unter

<https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents> (25.11.2023).

⁶⁸ Meyer/Hüttemann, ZStW (128) 2016, 394 (438); Kruse, StV 2021, 677 (679).

⁶⁹ Abrufbar unter

<https://www.interpol.int/Who-we-are/Commission-for-the-Control-of-INTERPOL-s-Files-CCF/CCF-sessions-and-decisions> (25.11.2023).

⁷⁰ Ebenso S. Schomburg/Müller, WisteV-Journal v. 1.2022, abrufbar unter

https://wisteV.de/journal/2022/05/23/interpol-eine-fallanalyse/#_ftn16 (25.11.2023), die auch zu Recht die Frage in den Raum stellen, warum just die vorliegenden 45 Entscheidungen veröffentlicht wurden und kritisieren, dass die Veröffentlichung von Entscheidungen wieder eingestellt wurde.

⁷¹ S. Schomburg/Müller (Fn. 70), hier auch zum Folgenden.

⁷² Vgl. dazu Commission for the Control of INTERPOL's Files, Decision Excerpt Nr. 3/2018, abrufbar unter <https://www.interpol.int/content/download/14121/file/2018%20-%20Decision%20Excerpt%20N%C2%B018%20-%20Lawfulness-Validity%20of%20proceedings.%20Access%20to%20files,%20Private%20matter.pdf> (25.11.2023).

⁷³ Vgl. dazu Commission for the Control of INTERPOL's Files, Decision Excerpt Nr. 6/2018, abrufbar unter <https://www.interpol.int/content/download/14115/file/2018%20-%20Decision%20Excerpt%20N%C2%B0%206.pdf> (25.11.2023).

⁷⁴ Commission for the Control of INTERPOL's Files, Decision Excerpt Nr. 10/2018, Rn. 62 f., abrufbar unter <https://www.interpol.int/content/download/14116/file/2018%20-%20Decision%20Excerpt%20N%C2%B010%20-%20Political%20character,%20Status%20of%20the%20persons,%20Misuse%20of%20INTERPOL%20channels.pdf> (25.11.2023).

⁷⁵ EuGH NJW 2021, 2348 m. Anm. Exner-Kuhn.

überlassen, diesem Grundsatz im Rahmen eines etwaigen Strafprozesses oder Auslieferungsverfahrens Rechnung zu tragen.⁷⁶ Der EuGH hatte nun im gleichen Kontext auf Vorlage des VG Wiesbaden zu entscheiden. Dieses hatte ein anhängiges Verfahren gem. Art. 267 AEUV ausgesetzt, in dessen Rahmen der auf Antrag der Vereinigten Staaten von Amerika per INTERPOL red notice gesuchte Kläger von der Bundesrepublik Deutschland beehrte, Maßnahmen zu ergreifen, die ihn in seinem Recht auf Freizügigkeit schützen sollten.⁷⁷ Das Ermittlungsverfahren der Tat, welche auch der red notice zugrunde liegt, wurde gem. § 153a Abs. 1 StPO von der Staatsanwaltschaft München I eingestellt. Nach Auffassung des EuGH sind die Art. 50 GRCh, Art. 54 SDÜ, Art. 21 AEUV dahingehend auszulegen, dass sie der vorläufigen Festnahme einer per red notice gesuchten Person nur dann entgegenstehen, wenn aufgrund eines rechtskräftigen Urteils feststeht, dass die gesuchte Person wegen derselben Tat, auf welcher auch die red notice fußt, in einem anderen Mitglieds- oder Vertragsstaat, bereits rechtskräftig abgeurteilt wurde.⁷⁸ In diesem Fall seien auch die Vorschriften der RL 2016/680 i.V.m. Art. 54 SDÜ, Art. 50 GRCh dahingehend auszulegen, dass sie der Verarbeitung der in einer von INTERPOL ausgestellten red notice enthaltenen personenbezogenen Daten zuwiderlaufen, entsprechende Daten aus den Fahndungsdatenbanken der Mitgliedstaaten mithin grundsätzlich unverzüglich zu löschen sind.⁷⁹ *S. Schomburg und Müller* ist darin beizupflichten, dass diese EuGH-Rechtsprechung, obwohl sie für INTERPOL freilich keinerlei Bindungswirkung entfaltet, ein gewisses „Spannungsverhältnis“ erzeugt, das eine Reaktion INERPOLs erforderlich macht.⁸⁰

Zur Auflösung dieses Spannungsverhältnisses wäre denkbar, ein rechtskräftiges Urteil, dessen Tat der red notice zugrunde liegt, stets als Grund für eine Löschung zu akzeptieren. Problematisch ist insofern jedoch, dass sich ein wechselseitiges Vertrauen der INTERPOL-Mitglieder in die Integrität ihrer jeweiligen nationalen Strafjustizsysteme – wie es dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen in der Europäischen Union, Art. 82 Abs. 1 AEUV, zugrunde liegt⁸¹ – (zu Recht!) noch nicht herausgebildet hat. Daher kann trotz eines rechtskräftigen Urteils etwa im „Schurkenstaat A“ im „Rechtsstaat B“ weiterhin das Bedürfnis bestehen, die in Rede stehende Tat nach eigenem Strafrecht abzuurteilen. Dies setzte aber womöglich eine internationale Fahndung nach der betreffenden Person per red notice voraus. Würde man nun aber jedwedes rechtskräftige Urteil als Lösungsgrund anerkennen, so bestünde

im „Schurkenstaat A“ der Anreiz, Verfahren gegen international gesuchte, mit der heimischen Autorität aber in guten Beziehungen stehenden Personen nur zum Schein zu führen, um somit zu verhindern, dass es zu einem rechtsstaatlichen Strafverfahren im „Rechtsstaat B“ kommt.

Allerdings könnte die INTERPOL-Kommission dann, wenn der Verstoß einer red notice gegen den ne bis in idem-Grundsatz von Seiten des zur Fahndung Ausgeschriebenen reklamiert wird, überprüfen, ob erstens tatsächlich eine rechtskräftige Entscheidung in derselben Sache bereits vorliegt und ob zweitens zumindest rechtsstaatliche Minimalanforderungen – abstellen ließe sich insofern etwa auf die Garantien des Art. 14 IPBPR – in dem betreffenden Prozess gewahrt wurden. Für den Fall, dass sich diese Fragen bejahen lassen, könnte die red notice gelöscht werden. Eine Handhabe für dieses Vorgehen bietet Art. 2 INTERPOL-Statuten, wonach die internationale kriminalpolizeiliche Kooperation nur im Geiste der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 unterstützt und gefördert werden soll. Art. 13 Abs. 2 AEMR garantiert aber jedem Menschen das Recht, jedes Land zu verlassen. Dieses Recht wäre indes praktisch wertlos, wenn trotz einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung in der jeweiligen Sache an Grenzübertritten dennoch stets mit einer vorläufigen Verhaftung aufgrund einer aktiven red notice in derselben Sache zu rechnen wäre.

VII. Fazit und Reformvorschläge

Eine den Daten- und Informationsaustausch zwischen den nationalstaatlichen Polizeibehörden koordinierende Stelle ist zur effektiven Bekämpfung der modernen, an keinerlei Grenzen gebundenen Kriminalität unerlässlich. Der Zweck heiligt jedoch bekanntlich nicht alle Mittel. INTERPOL ist in seinen heutigen Strukturen in vielerlei Hinsicht defizitär, insbesondere was Transparenz, Rechtsschutzmöglichkeiten und unreflektierte Zusammenarbeit mit autoritären Staaten anbelangt. Politische Neutralität mag in der internationalen Zusammenarbeit ein hohes Gut sein und internationale kriminalpolizeiliche Kooperation in mancher Hinsicht erst ermöglichen. Unter keinen Umständen darf sie aber so weit verstanden werden, dass sie Unrechtsstaaten die Gelegenheit bietet, unter dem Deckmantel der Legalität Oppositionelle zu verfolgen. Um dies künftig auszuschließen, gilt es, das INTERPOL-System grundlegend zu reformieren. Im Folgenden seien insofern noch einige Anregungen unterbreitet.

1. Ein wichtiger Schritt könnte darin bestehen, jeden Antrag auf Veröffentlichung einer red notice zu überprüfen, um festzustellen, ob das zugrunde liegende nationale Strafverfahren und der Haftbefehl zumindest mit den grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen gemäß Art. 14 Abs. 3 IPBPR kompatibel ist. Ein solches Verfahren mag zwar personal- und kostenintensiv sein und die Wirksamkeit von red notices etwas schmälern, es würde aber die präventive Kontrolle erheblich verbessern und INTERPOL in die Lage versetzen, zumindest die schlimmsten Missbräuche seines Systems auszumerzen. Mit Hilfe der vorgeschlagenen summarischen rechtsstaatlichen Kontrolle können die Vorstellungen von Sicherheit auf der einen und Freiheit auf der anderen

⁷⁶ Commission for the Control of INTERPOL's Files, Decision Excerpt Nr. 9/2017, Rn. 29 ff., abrufbar unter <https://www.interpol.int/content/download/14098/file/2017%20-%20Decision%20Excerpt%20N%C2%B009%20-%20Non%20bis%20in%20idem.pdf> (25.11.2023).

⁷⁷ EuGH NJW 2021, 2348 (2348 f.).

⁷⁸ EuGH NJW 2021, 2348 (2349 Rn. 67 ff.).

⁷⁹ EuGH NJW 2021, 2348 (2353 Rn. 107 ff.).

⁸⁰ *S. Schomburg/Müller* (Fn. 70).

⁸¹ Vgl. *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 10. Aufl. 2022, § 10 Rn. 26.

Seite so ausbalanciert werden, dass gesetzestreue, demokratische Staaten, die nicht im Verdacht stehen, das INTERPOL-System zu missbrauchen, nicht über Gebühr belastet und ihre legitimen Fahndungsersuchen nicht unwirksam gemacht werden.

Alternativ zur summarischen Rechtsstaatlichkeitskontrolle eines jeden Antrags auf Veröffentlichung eines Fahndungsersuchens, sollte zumindest über die Gründung eines Gremiums nachgedacht werden, das sich aus einer von der Generalversammlung gewählten Gruppe von Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und Strafverfahren in den Mitgliedstaaten – gegebenenfalls auch vor Ort – dahingehend überprüft und überwacht, ob rechtstaatlichen Mindestanforderungen Rechnung getragen wird.

2. Um die oben genannten Probleme im Zusammenhang mit der unklaren Definition des Begriffs „politische Straftat“ in Art. 3 INTERPOL-Satzung zu lösen, sollte der Wortlaut der Bestimmung – beispielsweise mit Hilfe des Büros des Hohen Kommissars für Menschenrechte – präzisiert und um Kriterien ergänzt werden, deren Vorliegen eine politische Straftat darstellt.⁸² Dies wäre zwar mit einem Verlust an Flexibilität verbunden, würde aber Rechtssicherheit schaffen und sicherstellen, dass autoritäre Regime die derzeit unklare Formulierung nicht mehr ausnutzen.

3. Weiter sollte über eine Reform der diffusion nachgedacht werden, da ihr derzeitiger Funktionsmechanismus, der keinerlei präventive Kontrolle durch INTERPOL-Institutionen vorsieht, von autoritären Staaten leicht genutzt wird, um die Hürden zu umgehen, die vor der Veröffentlichung einer red notice bestehen.⁸³ INTERPOL sollte nicht länger einen solchen kontroll- und damit rechtsfreien Raum bieten. Ein Kompromiss, der auch dem legitimen Bedürfnis nach schnellem Informationsaustausch Rechnung trägt, könnte darin bestehen, stichprobenartige Missbrauchskontrollen einzuführen und Staaten, die beharrlich gegen die constitution verstoßen, vorübergehend vom Verbreitungssystem auszuschließen. Denkbar scheint auch, die Berechtigung zur Verbreitung von diffusions an positive Berichte des oben erwähnten „Rechtsstaatlichkeitskontroll-Gremiums“ zu knüpfen. So würde auch ein Anreiz geschaffen, Strafverfahren mit wenigstens minimalen rechtstaatlichen Anforderungen zu versehen.

4. Ferner sollte die Überprüfbarkeit von red notices verbessert werden. In dieser Hinsicht gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die internen Verfahren von INTERPOL effektiver und für die Betroffenen freundlicher zu gestalten. Zunächst sollten die Entscheidungsmaßstäbe der Kommission, die sich derzeit nur unzureichend aus den wenigen veröffentlichten Entscheidungen ableiten lassen, zumindest offen-

gelegt und bestenfalls in einer Bestimmung im Statute of the Commission for the Control of INTERPOL'S Files konkretisiert werden. Um dem Eindruck eines gleichsam kafkaesken Verfahrens hinter verschlossenen Türen entgegenzuwirken, sollte dem Betroffenen darüber hinaus eine Anhörung vor der Kommission gewährt werden, um ihm die Möglichkeit zu geben, seinen Standpunkt mündlich im Rahmen einer persönlichen Begegnung mit den zur Entscheidung über seinen Fall berufenen Gremien darzulegen.⁸⁴ Sollte der Antrag auf Löschung von der Kommission abgelehnt werden, sollte dem Betroffenen ein Rechtsbehelf zugestanden werden, der an keine Vorbedingungen geknüpft sein sollte. Der Betroffene hätte damit die Möglichkeit, die Entscheidung der Kommission überprüfen zu lassen und eine zweite Meinung zu seinem Fall einzuholen.

5. Abgesehen von der Notwendigkeit, den Missbrauch des INTERPOL-Systems durch autoritäre Staaten zu verhindern, sollte INTERPOL schließlich, um den Eindruck von Käuflichkeit zu vermeiden und die Objektivität seiner Arbeit zu gewährleisten, in Zukunft keine Spenden aus dem privaten Sektor mehr annehmen. Dies kann zwar zu einer höheren finanziellen Belastung der Teilnehmerstaaten führen, um den Finanzbedarf von INTERPOL zu decken und seine Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten, doch die dadurch erreichte Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen und das daraus resultierende größere Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit von INTERPOL sollten den Preis wert sein.

Das Phänomen des mobilen, an nationale Grenzen nicht gebundenen Straftäters, dessen Aufkommen vor 100 Jahren die Gründung einer Organisation zur internationalen polizeilichen Kooperation gab, ist heute angesichts der Möglichkeiten, die das Internet Kriminellen bietet, wohl so virulent wie niemals zuvor. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit in polizeilichen Angelegenheiten ist daher auch in Zukunft zur effektiven Kriminalitätsbekämpfung zwingend erforderlich. Rechtstaatliche Grundsätze sollten dabei aber um des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit der Organisation Willen niemals zu kurz kommen.

⁸² Vgl. Osavoliuk, Open Dialogue Foundation v. 9.6.2017, abrufbar unter <https://en.odfoundation.eu/a/8201.the-report-the-reform-of-interpol-dont-let-it-be-stopped-halfway/> (25.11.2023).

⁸³ Vgl. Redaktion, Open Dialogue Foundation v. 24.2.2015, abrufbar unter <https://en.odfoundation.eu/a/5947.the-report-the-interpol-system-is-in-need-of-reform/> (25.11.2023).

⁸⁴ Vgl. Osavoliuk (Fn. 82).