

Antrag

der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Peter Heidt, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Marco Buschmann, Christian Dürr, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Matthias Seestern-Pauly, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie- Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Stephan Thomae, Dr. Florian Toncar, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Reform und Absicherung der Interpol Mechanismen „Red Notices“ und „Diffusions“ zur Sicherung der Menschenrechte

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit mehreren Jahren missbrauchen autoritäre Staaten die Mechanismen der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO - Interpol), um internationale Fahndungen und Verhaftungen von politisch unliebsamen Personen, Menschenrechtsverteidigern und Regimekritikern zu veranlassen. Auch deutsche Behörden wie das Bundeskriminalamt (BKA) werden so u. a. von der russischen, chinesischen, iranischen und türkischen Regierung instrumentalisiert, um Oppositionelle zu verhaften. Diese Problematik wurde bereits in den vergangenen Jahren durch Kleine Anfragen verschiedener Fraktionen im Deutschen Bundestag aufgegriffen und erläutert (vgl. Bundestagsdrucksachen 19/6605, 19/6555, 18/13460 und 19/3825). Anhand diverser Einzelfälle lassen sich die andauernden Probleme des Systems über verschiedene Legislaturperioden hinweg verfolgen; angefangen mit der Festnahme von Andrej Drobinin in Berlin-Moabit (2003), über Ilya Katsnelson (2008) in Lübeck, hin zu der Verhaftung des ägyptischen Journalisten Ahmed Mansour (2015) und eines russischen Regimekritikers (2018) in Berlin-Tegel (vgl. www.tagesspiegel.de/themen/tagesspiegel-berliner/im-auftrag-autoritaerer-regime-wie-interpol-und-das-bka-politisch-motivierte-fahndungen-unterstuetzen/23984306.html). Diese Fälle stehen für einen systemischen Fehler, welcher sich in der Art und Weise findet, in der Interpol mit „Red Notices“ und „Diffusions“ agiert, sowie der teils problematischen Kooperation mit autoritären

Staaten. Seit 2014 hat Interpol im Rahmen von Reformprogrammen und Umstrukturierungen verschiedene dieser Kritikpunkte adressiert, doch weisen Berichte des EU-Parlaments auf die weiterhin andauernde Ausnutzung von Interpol-Strukturen durch einzelne Akteure und daraus resultierenden Menschenrechtsverletzungen hin ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU\(2019\)603472_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU(2019)603472_EN.pdf)).

„Red Notices“ (auch bekannt als Rotecken oder rote Ausschreibungen) bezeichnen die von den jeweiligen Nationalen Zentralbüros (NZB) der Mitgliedstaaten produzierten internationalen Fahndungsbefehle. Diese enthalten die persönlichen Informationen der gesuchten Person, sowie die gegen sie erhobenen Vorwürfe und werden vom Interpol Generalsekretariat (IPSG) geprüft, bevor sie in einer für alle Mitgliedstaaten zugänglichen Datenbank veröffentlicht werden (vgl. www.interpol.int/How-we-work/Notices/Red-Notices). „Diffusions“ bieten Staaten die Möglichkeit, die NZBs anderer Mitglieder direkt zu kontaktieren und eine informellere Anfrage zu stellen, ohne dass sie zentral geprüft oder veröffentlicht werden. Auch diese kann Festnahmen veranlassen, unterliegt allerdings, wie auch „Red Notices“, der Interpol-Satzung, sowie den Regeln zur Verarbeitung von Daten (RPD) (vgl. www.interpol.int/How-we-work/Notices/About-Notices).

Artikel 2 der Interpol-Verfassung verpflichtet die Organisation, im Geiste der Universellen Erklärung der Menschenrechte zu arbeiten und Art. 3 untersagt den Missbrauch der Organisation, um eine Verfolgung aufgrund von politischen, militärischen, religiösen oder rassistischen Beweggründen zu veranlassen. Um dies zu gewährleisten, sehen das Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) § 33 Absatz 3, sowie die Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST) eine zusätzliche Prüfung der eingehenden Fahndungersuche auf diese Kriterien vor und verpflichten die Behörden dementsprechende Verdachtsfälle an das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) und das Auswärtige Amt (AA) weiterzuleiten (vgl. Bundestagsdrucksache 19/17048). Dennoch werden politisch motivierte Haftbefehle im Rahmen von „Red Notices“ oder „Diffusions“ in Deutschland ausgeführt, teilweise aufgrund des tiefliegenden Vertrauens der jeweiligen Behörden in vorangehende Überprüfungen der Anträge. Das Oberlandesgericht vertraue der Generalstaatsanwaltschaft, die sich wiederum auf das BKA beruft, das der Prüfung durch das BMJV und das AA vertraut und diese stützen sich auf das weiterhin reformbedürftige Verfahren der IPSG (vgl. www.tagesspiegel.de/themen/tagesspiegel-berliner/im-auftrag-autoritaerer-regime-wie-interpol-und-das-bka-politisch-motivierte-fahndungen-untersuetzen/23984306.html).

Als unabhängiges und von Experten geleitetes Organ dient die Kommission für die Kontrolle von Interpol-Akten (CCF) dazu Anträge zur Korrektur von „Red Notices“ oder „Diffusions“ zu bearbeiten und zu untersuchen, die Anwendung der RPD zu überwachen und Interpol in Angelegenheiten der Datensicherheit und möglicher Reformprozesse zu beraten. In der Vergangenheit hatten Kritiker wie Fair Trials und Mitwirkende des European Journal of International Law (EJIL) vor allem darauf verwiesen, dass Antragsteller teils ein Jahr warten mussten, um Informationen zu der unter ihrem Namen hinterlegten „Red Notice“ zu erhalten. Ein weitreichender Reformprozess, der 2016 auf Bali eingeleitet wurde, hat jedoch viele der grundlegenden Probleme adressiert (vgl. <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fze2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yM-zUyNCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVCIYTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIzNTI0, www.ejiltalk.org/echoes-of-kadi-reforms-to-internal-remedies-at-interpol/>). Dennoch wie sen Experten darauf hin, dass Antragsteller weiterhin keine Berufung gegen eine Entscheidung der CCF einlegen können. Da der CCF hierbei als quasi-justizielles Organ agiert, stützt sich die Forderung nach einem Berufungsverfahren auf das grundlegende

Prinzip einen Prozess nochmals prüfen zu lassen und das Recht auf ein gerechtes Verfahren auch auf internationaler Ebene zu wahren (vgl. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU\(2019\)603472_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU(2019)603472_EN.pdf)).

Trotz weitreichender Reformen in den vergangenen Jahren hält ein vom Unterausschuss Menschenrechte (DROI) des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebener Bericht die weiterhin bestehenden Probleme des internen IPSP-Prozesses fest. Obwohl Interpol mittlerweile auch eine Prüfung von „Diffusions“ seitens des IPSP vorsieht, wenn diese Zwangsmaßnahmen wie eine Verhaftung vorsehen, erhalten Updates des IPSP bezüglich der Zulässigkeit von „Diffusions“ nicht immer Einzug in die nationalen Datenbanken der NZBs. Trotz Benachrichtigungen seitens des IPSP, dass eine „Diffusion“ aus der Datenbank entfernt wurde, beobachten NGOs wie Fair Trial, dass NZBs Fahndungen weiterhin ausschreiben und bilaterale Kommunikationswege zur Implementierung von „Diffusions“ nutzen ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU\(2019\)603472_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU(2019)603472_EN.pdf)).

Auch wenn Reformen des internen „Red Notices“-Systems von Interpol 2015 erste Verbesserungen zeigen, ist weiterhin fraglich, inwieweit die personellen Kapazitäten der Notices and Diffusions Task Force (NDTF) eine qualitative angemessene und konsistente Prüfung von „Red Notices“ und „Diffusions“ zulassen. Internen Berichten zufolge, setzt sich die NDTF aus ca. 30 bis 40 Personen zusammen, welche sich jedoch mit einer Vielzahl von täglich eingehenden „Diffusions“ und „Red Notices“ auseinandersetzen müssen. Daten von Interpol zeigen, dass allein im Jahr 2016 26.645 „Diffusions“ und 12.878 „Red Notices“ eingingen (vgl. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU\(2019\)603472_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU(2019)603472_EN.pdf)). Aus der Antwort der Bundesregierung im Februar 2020 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/16605) ergibt sich, dass die Bundesregierung lediglich einen Mitarbeiter des BKAs zur Unterstützung der NDTF entsandt hat. Der vom DROI in Auftrag gegebene Bericht nennt sowohl Regierungs- als auch zivilgesellschaftliche Quellen, welche die mangelhafte personelle Aufstellung der NDTF kritisieren und angesichts der steigenden Anzahl von eingehenden „Red Notices“ und „Diffusions“ zu einem Ausbau der Ressourcen raten (vgl. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU\(2019\)603472_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU(2019)603472_EN.pdf)). Auch in einer Umfrage der EU-Kommission unter den Regierungen der Mitgliedstaaten zu möglichen Reformen des „Red Notices“-Systems wurde der Vorschlag geäußert, die zuständigen Behörden mit zusätzlichem Personal zu unterstützen.

Neben NGOs haben auch internationale Vereinigungen wie die Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE-PV) und die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PVER) sich kritisch zur Vorgehensweise von Interpol und den daraus resultierenden Menschenrechtsverletzungen geäußert (vgl. <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYm x5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJlURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGV pZD0yMzUyNCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQv WHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRClBVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIzNTI0>). Insbesondere die Probleme von Flüchtlingen im Zusammenhang mit dem „Red Notices“-System wurden auch von PVER aufgegriffen und eine Erweiterung der Reform von 2015 empfohlen. Dank der bereits verabschiedeten Reform von 2015 ist es nun möglich, die „Red Notices“ von anerkannten Flüchtlingen oder Asylsuchenden aus der Interpol Datenbank zu löschen und so die politisch motivierte Verfolgung von Flüchtlingen zu verhindern. Experten kritisieren jedoch, dass diese Reform in einigen der NZBs weiterhin nicht implementiert wird und dass Flüchtlinge, die subsidiären Schutz oder die Staatsbürgerschaft anstelle eines Flüchtlingsstatus erhalten haben, nicht unter den Schutz dieser Reform fallen (vgl. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU\(2019\)603472_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU(2019)603472_EN.pdf)).

Eine weitere Möglichkeit zur besseren Durchsetzung der bereits bestehenden Standards, bietet die konsequente Anwendung von Art. 130 und 131 der Interpol RPD (vgl.

<https://rm.coe.int/interpol-s-rules-on-the-processing-of-data/168073ce01>). Diese sehen korrektive Maßnahmen, wie beispielsweise die Beaufsichtigung des betroffenen NBZs für einen Zeitraum von drei Monaten vor, wenn das NZB wiederholt gegen die Regeln und Grundsätzen der RPD zu „Red Notices“ oder „Diffusions“ verstoßen hat. Ein Bericht des Ausschusses für Rechtsfragen und Menschenrechte der PACE schlägt angesichts der teils ressourcenintensiven Korrektive vor, diese zunächst auf NZBs mit einer höheren Anzahl von vergangenen Verstößen anzuwenden (vgl. <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbnceG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMzUyNCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRClBVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIzNTI0>).

Der Bericht der PACE thematisiert auch die Auswirkungen auf Fragen der Menschenrechte und des entstandenen persönlichen Schadens von illegitimen „Red Notices“ oder „Diffusions“. Um Betroffene angemessen zu kompensieren, stellt der Bericht das Konzept eines Entschädigungsfonds vor; welcher nach Vorbild von Gesetzen zur Entschädigung von Strafverfolgungsmaßnahmen agiert und nach dem Prinzip der Verursachers finanziert wird. Jene Staaten und NZBs, welche demnach ungerechtfertigte und schädliche „Red Notices“ oder „Diffusions“ verursacht haben, sind verpflichtet proportional zu den betroffenen Fällen Beiträge an den Fond zu zahlen (vgl. <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbnceG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMzUyNCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRClBVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIzNTI0>).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. weitere Reformprozesse der Interpol Fahndungsausschreibungsmechanismen mit dem Ziel zu unterstützen, eine konsequentere Prüfung der Ausschreibungen zu gewährleisten und sich für eine verbesserte Implementierung der bestehenden Systeme zum Schutz der Menschenrechte einzusetzen;
2. im internen, wie auch im öffentlichen Dialog zu thematisieren und kritisieren, dass einzelne NZBs auch solche „Diffusions“ und „Red Notices“ weiterhin durchzusetzen versuchen, die bereits aus der Interpol-Datenbank gelöscht werden;
3. aktiv darauf hinzuarbeiten, dass die Arbeit der NDTF mit zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen unterstützt wird und im Zuge dessen die Möglichkeit zu prüfen, weitere Mitarbeiter des BKA für die Prüfung von „Red Notices“ und „Diffusions“ zu entsenden;
4. in zukünftigen Verhandlungen zur Reform von Interpolmechanismen auf eine verstärkte Kompetenz der NDTF und IPSG hinsichtlich der Updates von „Red Notices“ und „Diffusions“ hinzuarbeiten;
5. eine Reform der 2015 beschlossenen „Refugee Policy“ anzustreben, um auch eingebürgerte Flüchtlinge oder Personen mit subsidiärem Schutzstatus vor der politischen Verfolgung durch autoritäre Staaten mittels „Red Notices“ oder „Diffusions“ zu schützen;
6. die mangelhafte Implementierung der „Refugee Policy“ in einzelnen NZBs mit den jeweiligen Regierungen im internen Dialog zu thematisieren und kritisieren;
7. sich für eine konsequente Anwendung der Art. 130 und 131 der Interpol Rules on the Processing of Data einzusetzen, insbesondere die Entsendung eines Interpol Untersuchungsteams zum missbräuchlich agierenden NZB, die befristete Beaufsichtigung des betreffenden NZB, sowie auch die Aussetzung von Zugangsrechten wiederholt auffälliger NZBs;

8. in Kooperation mit dem IPSTG und den NZBs eine Sammlung statistischer Daten zu der Anzahl und Herkunft von illegitimen oder regelwidrigen „Red Notices“ und „Diffusions“ zu erstellen und veröffentlichen, um die Rechenschaftspflicht zu erhöhen und nationalen Behörden eine objektivere Basis zur Bewertung eingehender Fahndungsausschreiben zu bieten;
9. in Kooperation mit dem IPSTG und den NZBs ebenfalls eine Sammlung statistischer Daten zur Haftdauer und Durchführung der illegitimen und regelwidrigen „Red Notices“ und „Diffusions“ zu erstellen, um die menschenrechtlichen und individuellen Auswirkungen der verschiedenen Mechanismen zu dokumentieren;
10. sich für eine finanzielle Entschädigung unschuldig Inhaftierter im Rahmen von illegitimen Interpol Fahndungsausschreiben, nach Vorbild des PVER Modells einzusetzen;
11. die Einführung eines Berufungsverfahrens zu den Entscheidungen der CCF zu unterstützen und einen Ausbau der personellen Kapazitäten der Kommission zu ermöglichen;
12. den Ausbau und die Entwicklung des bestehenden rechtlichen Framework zur Interpretation und Anwendung von Art. 2 und 3. der Interpol-Verfassung auf Basis der teils bereits entwickelten „Repository Practices“ zu unterstützen, um so eine einheitliche Gewährleistung der Grundsätze durch alle NZBs zu ermöglichen;
13. sich dafür einzusetzen, dass jedes NZBs über einen verpflichtenden Data Protection Officer (DPO) verfügt, welcher eine Löschung von illegalen „Red Notices“ und „Diffusions“ aus der jeweiligen nationalen Datenbank verantwortet und diese innerhalb eines gegebenen Zeitraums gewährleisten sollte;
14. eine bundesweite Benachrichtigung von unschuldigen Betroffenen der illegitimen „Red Notices“ und „Diffusions“ zu veranlassen, um Personen über den Stand des Verfahrens zu informieren und eine Beschwerde vor dem CCF zu ermöglichen;
15. sich für eine Einführung einer Auslaufklausel von „Red Notices“ und „Diffusions“ einzusetzen und so einen Rückstau veralteter Fahndungssuche in NZBs zu vermeiden.

Berlin, den 16. Juni 2020

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

Einzelschicksale von unschuldig inhaftierten Personen, denen aufgrund von politisch motivierten „Red Notices“ oder „Diffusions“ schwerwiegender emotionaler, psychischer und wirtschaftlicher Schaden zugefügt wurde, dokumentieren die möglichen Auswirkungen eines Scheitern des Interpol Systems. Der Freiheitsentzug und die daraus resultierende Diskreditierung von Oppositionellen und Aktivisten, sowie die Instrumentalisierung demokratischer Behörden als verlängerter Arm von autoritären Regierungen verdeutlichen die Notwendigkeit diese Praxis zu verhindern. Am Beispiel des deutschen Staatsbürgers Ismet Kiliç, der im Juli 2019 in Slowenien aufgrund einer politisch motivierten „Red Notice“ der türkischen Regierung 82 Tage inhaftiert war, zeigt sich die hier zugrunde liegende Problematik. Obwohl Ismet Kiliç bereits vor einigen Jahren politisches Asyl und wenig später die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten hatte, fällt sein Fall aus dem Raster der „Refugee Policy“ von 2015 heraus und wurde demnach nicht an andere NBZs übermittelt. Dies verdeutlicht, dass eine Reform von Interpol und Verabschiedung neuer Richtlinien zur Regulierung der „Red Notices“ und „Diffusions“ Mechanismen nicht ausreicht, um den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten, sondern auch eine konsequente Anwendung und Überprüfung der bestehenden Maßnahmen notwendig ist.

