

Interpol-Fahndungen und Schutz vor Auslieferung – Lehren aus dem Fall Doğan Akhanlı

Tarik Tabbara *

1. Einleitung

Man könnte es für schon fast für zynisch halten, als im Editorial der Zeitschrift Strafverteidigerforum Folgendes zu dem Auslieferungsfall von Doğan Akhanlı zu lesen war: „Für den Stein, der er allein durch den Umstand, dass er von der Türkei gesucht wurde, ins Rollen gebracht hat, kann ihm nicht genug gedankt werden.“¹ Dankbar dafür, grundlos über zwei Monate in Spanien festgehalten worden zu sein? In der Sorge an die Türkei ausgeliefert zu werden, die Spanien über Interpol – offensichtlich aus politischen Motiven – um seine Auslieferung ersucht hatte, nachdem sie in Deutschland mit dem gleichen Ansinnen abgeblitzt war? Aus der eingangs zitierten Bemerkung spricht aber offensichtlich kein Zynismus, sondern ganz im Gegenteil ist das erwähnte Editorial Ausdruck einer nur zu verständlichen Verzweiflung. Das wird aus dem Satz, der auf den bereits zitierten folgt, klar: „Der Fall Akhanli ist nämlich mitnichten ein Einzelfall, in welchem eine sog. „Red Notice“ für die Verfolgung von Regimegegnern oder auch „nur“ wirtschaftlichen Kontrahenden missbraucht wurde.“² Es geht hier also um eine Verzweiflung am Rechtsstaat im Europa des 21. Jahrhunderts, die sich unmittelbar einstellt, wenn man sich mit Interpol und der Praxis von Auslieferungen, insbesondere solchen aus politischen Motiven, beschäftigt.

Bereits seit einiger Zeit gibt es zwar auf europäischer Ebene immer mal wieder Diskussionen über das als rechtsstaatlich bedenklich kritisierte System der Auslieferungen aufgrund von Interpol-Fahndungersuchen, ohne dass diese aber bisher zu einer Änderung bei Interpol oder beim Umgang mit den darüber gestellten Auslieferungersuchen geführt hätte.³ Prominenter Leidtragender davon war zuletzt eben der aus der Türkei stammende deutsche Schriftsteller und Menschenrechtsaktivist Doğan Akhanlı. Mitten in der heißen Phase des Bundestagswahlkampfes im August 2017 wurde er während eines Urlaubsaufenthalts in Spanien festgenommen (2). Dieser Fall führte einer größeren Öffentlichkeit vor Augen, wie problematisch die Praxis der Fahndungersuchen über Interpol sein kann (3) und dass selbst Unionsbürger_innen innerhalb der Europäischen Union keinen Anspruch auf einheitlichen oder auch nur zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmten Schutz vor Auslieferung an Staaten außerhalb der Union haben (4). Die weitere Aufarbeitung dieses in Deutschland einhellig als skandalös verurteilten Falles sollte über den konkreten Fall hinaus die rechtsstaatlichen Defizite beim

* Der Verf. arbeitet im Justizariat der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder. Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine etwas überarbeitete und erweiterte Fassung von: Interpol - ein Fremdkörper im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? erschienen in: vorgänge Nr. 219 (3/2017), S. 113-121. Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Verlags.

¹ Editorial FD-StrafR 2017, 394533.

² Ebd.

³ Vgl. die kritische Bestandsaufnahme bei Rosenthal/Schramm, Interpol – Instrumentalisierung durch Despoten und rechtliche Verteidigungsmöglichkeiten Betroffener, StraFo 2015, 450 ff.

Auslieferungsrecht in den Blick nehmen, zumal sich im Unionsrecht erste Ansätze für einen rechtsstaatlich abgestimmten Auslieferungsschutz in der EU zeigen (5), die gerade auch für anerkannte Flüchtlinge und daueraufhältige Drittstaatsangehörige fruchtbar gemacht werden sollten (6).

2. Die Festnahme von Doğan Akhanlı in Spanien: Ein Fall mit vielen Fragezeichen

Der in der Türkei geborene Akhanlı war bereits in den 1980er Jahren nach dem Militärputsch in der Türkei inhaftiert und gefoltert worden. 1991 floh er mit seiner Familie nach Deutschland, wo er als Flüchtling anerkannt und später auch eingebürgert wurde. Die Türkei wiederum bürgerte ihn zwischenzeitlich aus, weil er den Militärdienst nicht abgeleistet hatte. 2010 wurde der Schriftsteller, der sich u.a. mit dem Völkermord an den Armeniern auseinandersetzt, bei seiner Einreise in die Türkei erneut verhaftet.

Eigentlich wollte Akhanlı in Grenada Urlaub machen, als er von der spanischen Polizei in seinem Hotel festgenommen wurde. Zwar wurde Akhanlı – wohl auch nach erheblicher öffentlicher Empörung – schon am Tag nach seiner Verhaftung wieder auf freien Fuß gesetzt. Er durfte jedoch das Land nicht verlassen, ihm wurden Meldeauflagen auferlegt und er musste sich – auf eigene Kosten – eine Aufenthaltsmöglichkeit in Madrid organisieren. Deutsche Regierungsstellen nahmen zwar schnell Kontakt mit der spanischen Seite auf. Deutlich war aber auch, dass es kein etabliertes Verfahren zwischen zwei EU-Staaten in einer solchen Konstellation gibt. Erst beinahe zwei Monate nach der Festnahme teilte das spanische Justizministerium mit, dass das Auslieferungsverfahren von Akhanlı an die Türkei nicht fortgesetzt werde.

Auch wenn der Fall von Doğan Akhanlı in Spanien damit ein gutes Ende gefunden hat, bleiben doch viele Fragen, schon weil der Schriftsteller beinahe zwei Monate in Spanien festgehalten wurde. Aber noch weit über den Einzelfall hinaus stellt sich die Frage, wie es um den rechtsstaatlichen Schutz bei Fahndungen über Interpol eigentlich bestellt ist. In dem konkreten Fall war zunächst nur klar, dass die Festnahme in Spanien auf ein Ersuchen der Türkei zurückging. Nicht ganz klar war dagegen, was Doğan Akhanlı von der Türkei eigentlich zur Last gelegt wurde. Nach unbestätigten Pressberichten soll es um die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung bzw. die angebliche Beteiligung an einem Raubmord gegangen sein.⁴ Die Bundesregierung ließ jedenfalls erkennen, dass sie die Vorwürfe gegen Doğan Akhanlı für politisch motiviert erachtet und zumindest keine ausreichende Grundlage für seine Auslieferung an die Türkei gesehen hatte. Nicht ganz klar war außerdem, wie genau Interpol in die Festnahme in Spanien involviert war. Bekannt war, dass Akhanlı schon 2013 auf Veranlassung der Türkei über Interpol gesucht worden war. Unklar war aber, auf welcher Grundlage die jetzige Verhaftung erfolgte und ob die aktuelle Fahndung mit Wissen deutscher Stellen geschah. Hier zeigten sich in der Öffentlichkeit, aber auch im politischen Raum erhebliche Unsicherheiten darüber, wie Interpol eigentlich funktioniert.

3. Zur Funktionsweise von Interpol

Interpol bzw. die „Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation“, so die offizielle Bezeichnung, ist im Wesentlichen ein internationales Fahndungssystem. Die Wurzeln dieser heute größten Organisation grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit reichen bis 1923 zurück.⁵ Dennoch ist Interpol nie Gegenstand eines förmlichen völkerrechtlichen Vertrages gewesen. Folglich ist die Teilnahme

⁴ Vgl. FAZ vom 20.8.2017, Die Gegner der Türkei sind selbst in Spanien nicht sicher, abrufbar unter www.faz.net; Zeit-online.de vom 20.8.2017, Kölner Autor Akhanli mit Auflagen frei.

⁵ Knappe Darstellung zur Entstehungsgeschichte, Organisation und Arbeitsweise von Interpol bei Schoppa, Europol im Verbund der europäischen Sicherheitsagenturen 2013. S. 318 ff.

Deutschlands an Interpol auch nicht durch eine parlamentarische Entscheidung nach Art. 59 Abs. 2 GG legitimiert, wie es für völkerrechtliche Verträge nach dem Grundgesetz vorgesehen ist. Nach verbreiteter Lesart basiert Interpol noch nicht einmal auf einem Regierungs- bzw. Verwaltungsabkommen, sondern soll lediglich ein Zusammenschluss nationaler Polizeiorganisationen sein.⁶ Ob das Bundeskriminalamt einem solchen Zusammenschluss ohne Einschaltung von Parlament und Regierung beitreten kann, ist allerdings zweifelhaft.⁷ Die erstaunliche Informalität der Rechtsgrundlage mag ein Grund dafür sein, dass Interpol ganz wesentlich von der Logik einer effektiven Strafverfolgung geprägt ist, wohingegen der Schutz individueller Freiheitsrechte, insbesondere der Schutz vor willkürlicher Verhaftung, nicht effektiv in den Strukturen von Interpol verankert ist.⁸

Der Grundgedanke von Interpol besteht darin, dass die teilnehmenden Staaten nicht jeden Staat gesondert – und mehr oder weniger ins Blaue hinein – auf diplomatischem Weg formell ersuchen müssen, eine aus strafrechtlichen Gründen gesuchte Person auszuliefern. Über das System von Interpol können Verdächtige und verurteilte Straftäter_innen nahezu weltweit – inzwischen in 190 Staaten – gesucht werden.

Interpol bietet ein informationstechnologisches System, in das die Mitgliedstaaten Fahndungsersuchen einstellen können. Die Polizeien der Mitgliedstaaten haben über nationale Interpol-Büros, die in jedem Mitgliedstaat eingerichtet sind (Nationale Zentralbüros), direkten Zugriff auf die in das System eingestellten Ersuchen. Die Fahndungsersuchen können sich u.a. auf die Ermittlung des Aufenthaltsortes oder direkt auf die Festnahme mit dem Ziel einer späteren Auslieferung richten. Interpol selbst ist dabei vor allem die Vernetzungsplattform; Grundprinzip von Interpol ist die nationale Souveränität. Daher ist es auch irreführend, wenn Fahndungen über Interpol gelegentlich als internationaler Haftbefehl bezeichnet werden. Anders als der Europäische Haftbefehl nach dem Recht der Europäischen Union hat eine Fahndung, die in das System von Interpol eingestellt wird, für die um Mithilfe ersuchten Staaten keinerlei rechtliche Bindungswirkung. Wie sie mit den Ersuchen umgehen, die über Interpol übermittelt werden, entscheiden die ersuchten Staaten allein nach ihrem innerstaatlichen Recht und ggf. nach ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen. Mit der aktiven Teilnahme an Interpol geht keine rechtliche Verpflichtung zur grenzübergreifenden Umsetzung von Haftbefehlen einher, sondern es geht lediglich um eine gegenseitige Unterstützung bei der effektiven Kriminalitätsbekämpfung.

Interpol bietet ein differenziertes System verschiedener Fahndungsformen, die mit unterschiedlichen Farben gekennzeichnet sind. Die weitreichendste Form ist die sogenannte *Red Notice*, die ein Ersuchen um Festnahme bzw. vorläufige Festnahme mit dem Ziel der Auslieferung umfasst. Eine *Blue Notice* beschränkt sich dagegen auf eine Fahndung zur Ermittlung des Aufenthalts einer Person, die wegen einer Straftat gesucht wird.⁹ Ob ein Fahndungsersuchen über Interpol als *Red* oder *Blue Notice* ergeht, entscheidet der Staat, der das Ersuchen bei Interpol einspeist. Der Staat kann auch entscheiden, an welche Staaten die Fahndung gerichtet werden soll. Neben den *Notices* (Ausschreibungen) gibt es

⁶ Stock/Herz Kriminalistik 2008, 594, 598 m.w.Nachw.

⁷ Schöndorf-Haubold, German Law Journal Vol. 9 (2008), S. 1719, 1750 ff. meint zwar, dass Interpol zwar eine an sich wünschenswerte demokratische Legitimation fehle, dass Interpol aber aufgrund der dort zusammengeführten polizeilichen Expertise eine Form von Legitimität beanspruchen könne. Diese sei aber in besonderem Maße davon abhängig, dass Interpol rechtsstaatliche Prinzipien beachte (a.a.O., S. 1752).

⁸ Daran ändert auch die wiederholte und durchaus prominente Bezugnahme auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in den Regularien von Interpol (vgl. z.B. Art. 2 der Interpol-Statuten - Constitution of the ICPO-Interpol [I/CONS/GA/1956(2008)] abrufbar unter <https://www.interpol.int/>) nichts, schon weil es an jeglicher unabhängigen gerichtlichen Kontrolle von Interpol fehlt.

⁹ Andere Ausschreibungen beziehen sich u.a. auf Warnungen vor bestimmten Personen oder die Suche nach Vermissten.

sogenannte *Diffusions* (Fahndungsdurchgaben), die direkt von einem nationalen Interpol-Büro an andere nationale Interpol-Büros übermittelt werden.¹⁰

Die rechtsstaatliche Achillesferse von Interpol ist die nur sehr beschränkte Kontroll- und Filterfunktion, die die Organisation bei den Fahndungsausschreibungen in ihrem weltweiten Netzwerk wahrnimmt. Zwar untersagt Artikel 3 der Interpol-Statuten¹¹ den Missbrauch polizeilicher Fahndungen zu politischen Zwecken: „*It is strictly forbidden for the Organization to undertake any intervention or activities of a political, military, religious or racial character.*“ Nach den Regularien von Interpol erfolgt eine Überprüfung jeder *Red Notice* auf ihre Übereinstimmung mit den Interpol-Statuten aber nur intern durch das *Office of Legal Affairs* von Interpol, das direkt dessen Generalsekretär unterstellt ist.¹² Daneben kann sich zwar jedes nationale Interpol-Büro und auch jede Einzelperson an das Generalsekretariat wenden und bei Zweifeln an einem Verstoß gegen Artikel 3 der Interpol-Statuten eine Überprüfung beantragen. Eine gerichtliche Überprüfung oder ein anderes, unabhängiges Prüfungsverfahren ist jedoch nicht vorgesehen.¹³

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat diese Verfahrensausgestaltung jüngst scharf kritisiert. Sie ist der Auffassung, dass Interpol wesentlich schärfere rechtliche Kontrollen bräuchte, um einen Missbrauch seines Fahndungssystems effektiv zu unterbinden.¹⁴ Sofern die nationalen Interpol-Büros direkte Übermittlung durch *Diffusions* nutzen, unterliegen die Fahndungsersuchen überhaupt keiner vorherigen Überprüfung durch Interpol. Vielmehr verlässt sich Interpol hier darauf, dass jedes nationale Interpol-Büro selbst sicherstellt, dass seine Fahndungsersuchen mit den Statuten in Einklang stehen – obwohl auch in diesem Fall die Infrastruktur von Interpol genutzt wird.

Fahndungsersuchen über Interpol werden in Deutschland zunächst vom Bundeskriminalamt (BKA) überprüft, das das nationale Interpol-Büro in Deutschland ist (§ 3 Absatz 1 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)¹⁵). Der Ablauf der Prüfung richtet sich nach § 15 BKAG, wonach das Fahndungsersuchen dann in Deutschland umgesetzt wird, wenn die Anordnung von Auslieferungs- oder Überstellungshaft durch ein deutsches Gericht zulässig erscheint. In Fällen von besonderer politischer Bedeutung muss das BKA zuvor die Bewilligungen des Bundesamtes für Justiz und des Auswärtigen Amtes einholen.

Leitet das BKA die über Interpol eingegangene Fahndung weiter und wird die Person ermittelt, richtet sich die rechtliche Zulässigkeit einer Auslieferung von Verdächtigen und verurteilten Straftäter_innen in Deutschland nach dem Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)¹⁶ bzw. nach völkerrechtlichen Abkommen.¹⁷ Zu beachten ist dabei aber für deutsche Staatsangehörige, dass diese nach Artikel 16 Absatz 2 GG nur an andere Staaten der Europäischen Union oder einen internationalen Gerichtshof ausgeliefert werden dürfen, nicht aber an alle übrigen Drittstaaten, also auch nicht an die Türkei. Für Auslieferungen zwischen den europäischen Ländern, soweit sie nicht Mitglieder der

¹⁰ Hecker, Europäisches Strafrecht, 2012, S. 156, berichtet, dass in 80 % der Fälle, die Mitglieder von Interpol Informationen wie auch Fahndungsersuchen direkt miteinander austauschen.

¹¹ a.a.O.

¹² Artikel 86 Interpol's Rules on the Processing of Data [III/IRPD/GA/2011 (2016)] abrufbar unter <https://www.interpol.int/>.

¹³ Art. 36 der Interpol-Statuten bezeichnet zwar die „Commission for the Control of Files“, die dafür zuständig ist, Fahndungsersuchen auf ihrer Konformität mit den Interpol-Regularien zu überprüfen, als „independent body“. Allerdings handelt es sich bei dieser Kommission bestenfalls um eine Form der Selbstkontrolle. Es fehlt jedoch an jeder Form einer richterlichen Unabhängigkeit oder sonst einem gerichtsförmigen Verfahren schon weil nicht mal die Entscheidungen veröffentlicht werden. Vgl. auch die Kritik von Rosenthal/Schramm, a.a.O., S. 455 ff.

¹⁴ Resolution 2161 (2017) angenommen am 26.4.2017.

¹⁵ BGBl. 1997 I S. 1650 zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1354).

¹⁶ In der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295) geändert worden ist.

¹⁷ Einen knappen Überblick zum Auslieferungsrecht bietet Weigend JuS 2000, 105. Umfassende Darstellung bei Schomburg u.a. (Hrsg.), Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 5. Aufl. 2012.

Europäischen Union sind,¹⁸ ist meist das Europäische Auslieferungsübereinkommen (EuAuslfÜbk) vom 13. Dezember 1957¹⁹ einschlägig. Hierbei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der unter dem Dach des Europarates geschlossen wurde. Das EuAuslfÜbk ist auch die einschlägige Rechtsgrundlage für die Auslieferungersuchen der Türkei im Fall Akhanlı, da sowohl Deutschland als auch Spanien und die Türkei Vertragsstaaten dieses Übereinkommens sind.

Voraussetzung für eine Auslieferung ist nach Art. 2 EuAuslfÜbk insbesondere, dass die Tat auch in Deutschland strafbar wäre. In dringenden Fällen kann eine vorläufige Auslieferungshaft verhängt werden. Wenn eine *Red Notice* bestimmte – nicht allzu strenge – Mindestvoraussetzungen erfüllt, wird sie von der deutschen Rechtsprechung als hinreichende Grundlage für die Anordnung vorläufiger Auslieferungshaft angesehen. So soll es genügen, wenn neben der Bezeichnung der strafbaren Handlung eine Umschreibung des vorgeworfenen Verhaltens vorliegt, die dem Gericht die Subsumtion unter einen Straftatbestand ermöglicht.²⁰ Der Staat, der um die Auslieferung ersucht, hat dann bis zu 40 Tage Zeit, um eine konkrete Darstellung der Handlungen, derentwegen die Auslieferung begehrt wird, und eine rechtliche Würdigung vorzulegen (Art. 16 Abs. 4 EuAuslfÜbk). Werden innerhalb dieses Zeitraums die erforderlichen Unterlagen vorgelegt, kann die Auslieferungshaft verlängert werden.

a. Der Umgang mit der *Red Notice* in Deutschland im Fall Akhanlı

Wie bereits erwähnt, war zunächst unklar, in welcher Form Interpol bei der Festnahme von Doğan Akhanlı in Spanien involviert war. Deutsche Regierungsstellen äußerten sich anfangs dahingehend, dass sie zwar von der *Red Notice* aus dem Jahre 2013 wussten, mit der die Türkei um eine Festnahme von Akhanlı ersucht hatte, ihnen aber kein aktuelles Ersuchen bekannt gewesen sei. Das schien darauf hin zu deuten, dass die Türkei Deutschland von dem Verbreitungsgebiet des Fahndungersuchens, das durch Interpol übermittelt wurde, ausgeschlossen hätte. Inzwischen bestätigte die Bundesregierung aber, dass ihr sehr wohl bekannt war, dass die *Red Notice* aus dem Jahre 2013 zum Zeitpunkt der Festnahme Akhanlıs in Spanien noch in Kraft war. Diese *Red Notice* war offensichtlich der Auslöser der Festnahme Akhanlıs im Sommer 2017.

Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage lassen sich die Abläufe inzwischen wie folgt rekonstruieren:²¹ Die von der Türkei beantragte und im 2013 ausgestellte *Red Notice* wurde in Deutschland nicht umgesetzt, da auf ministerialer Ebene Bedenken gegen das Ersuchen bestanden. Nachdem auch das OLG Köln eine Auslieferung für unzulässig erklärt hatte, wurde der Sachverhalt der Staatsanwaltschaft Köln übermittelt. Diese sollte prüfen, ob wegen der Tatvorwürfe ein Ermittlungsverfahren in Deutschland aufzunehmen ist. Mit diesem (standardmäßigen) Vorgehen soll gewährleistet werden, dass durch die Ablehnung einer Auslieferung die Kriminalitätsbekämpfung nicht eingeschränkt wird. Die Kölner Staatsanwaltschaft sah jedoch von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ab. Allerdings erneuerte die Türkei 2014 und 2015 ihr Fahndungersuchen. 2015 teilte Deutschland der Türkei mit, dass eine Auslieferung nicht in Betracht komme, da Doğan Akhanlı deutscher Staatsangehöriger sei.

Bei oberflächlicher Betrachtung könnte man zu dem Schluss kommen, das Verfahren in Deutschland sei rechtsstaatlich sauber abgearbeitet worden. Bei näherer Analyse offenbaren sich jedoch gravierende Defizite im nationalen Verfahren sowie im Umgang mit Interpol-Fahndungersuchen innerhalb der Europäischen Union.

¹⁸ Zwischen den EU-Mitgliedstaaten richten sich das Auslieferungsrecht inzwischen nach dem Europäischen Haftbefehl, s. hierzu unten 4.

¹⁹ BGBl. 1964 II 1369, 1976 II 1778, 1982 I 2071, 1994 II 299.

²⁰ Z.B. OLG Karlsruhe, Beschl. vom 18.1.2008 – 1 AK 3/08, BeckRS 2008, 41994.

²¹ BT-Drs. 18/13652 vom 27.9.2017.

b. Defizite im deutschen Verfahren bei Interpol-Ersuchen

Wie die Bundesregierung einräumt, wurde Doğan Akhanlı weder über die *Red Notice* noch über die Einstellung des Verfahrens in Deutschland informiert. Eine sogenannte „Gefährdetenansprache“ hielt offenbar keine der mit dem Fall befassten Stellen für erforderlich. Doğan Akhanlı wusste somit nicht, dass die Türkei international um seine Festnahme ersucht hatte und ihm auch im europäischen Ausland eine Festnahme drohen könnte. Die Stellen in Deutschland gingen offenbar davon aus, dass der Fall mit der endgültig verweigerten Auslieferung in die Türkei abgeschlossen sei. Dabei wäre es Aufgabe des BKA als zuständiger deutscher Stelle gewesen, bei Interpol vorstellig zu werden, um eine Aufhebung der *Red Notice* wegen des Verstoßes gegen Art. 3 der Interpol-Statuten zu bewirken. Die Strafverfolgung durch die Türkei war erkennbar politisch motiviert.²² Die Untätigkeit der deutschen Stellen bedeutete in der Konsequenz, dass man Doğan Akhanlı bei seiner Urlaubsreise – etwas überspitzt formuliert – ins offene Messer laufen ließ. Selbst wenn man wie die Bundesregierung davon ausgeht, dass Herr Akhanlı über das türkische Auslieferungsersuchen Bescheid wusste, hätte man ihn über die Konsequenzen dieses Ersuchens informieren müssen. Die Erwartung, dass er selbst erkennt, dass es nicht nur besser wäre, die Türkei nicht zu betreten, sondern überhaupt auf Auslandsreisen – auch innerhalb der EU – zu verzichten, ist nicht nur weltfremd, sondern auch eine rechtsstaatlich höchst befremdliche Haltung.

Auf die Frage, warum der Betroffene nicht informiert wurde, antwortet die Bundesregierung, dass es „den Zwecken der grenzüberschreitenden strafrechtlichen Zusammenarbeit zuwiderlaufen [würde], wenn im Grundsatz alle Betroffenen über Fahndungen informiert würden“²³. Dies offenbart die mangelnde Berücksichtigung der freiheitsichernden Rechtspositionen der Betroffenen in dem Verständnis der Aufgabe von Interpol. Vorliegend ging es um ein Verfahren, bei dem in Deutschland die Ermittlungen eingestellt wurden und sich ein Verstoß gegen Artikel 3 Interpol-Statuten aufdrängte. Als innerstaatliche Konsequenz aus dem Akhanlı-Vorfall sollte daher für Fälle, in denen eine Auslieferung abgelehnt und ein nationales Ermittlungsverfahren eingestellt wird, eine Gefährdetenansprache grundsätzlich verpflichtend vorgesehen werden. Mit einer solchen Ansprache würden die Betroffenen immerhin davor gewarnt, dass ihnen beim Aufenthalt in anderen Staaten eine Auslieferung drohen könnte. Darüber hinaus sind Verfahren vorzusehen, wonach deutsche Stellen, auch wenn sie ein Ersuchen aus anderen Gründen abgelehnt haben, zwingend prüfen müssen, ob Bedenken gegen Interpol-Ersuchen bestehen, insbesondere ob es sich um eine unzulässige politisch motivierte Strafverfolgung (Art. 3 Interpol-Statuten) handelt. Bei entsprechenden Bedenken müsste das BKA sich gegenüber Interpol für eine Löschung der *Red Notice* einsetzen. Diese Maßnahmen zum Schutz der Gefährdeten lassen sich, jedenfalls im Grundsatz, auf grundrechtliche Schutzpflichten stützen.

Im Falle von Doğan Akhanlı steht der Vorwurf einer politisch motivierten, willkürlichen Verhaftung im Raum. Im Falle einer Auslieferung droht ihm ein Strafverfahren, in dem die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze fraglich ist und sogar die Gefahr von Folter besteht. Gerade bei Gefährdungen für die menschliche Würde (Art. 1 Abs. 1 GG) sowie das Leben und die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) ist anerkannt, dass der Staat direkt abgeleitet aus den Grundrechten dazu verpflichtet sein kann, Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte zu treffen. Zwar folgt aus den Schutzpflichten in aller Regel keine bestimmte Handlungspflicht, der Staat darf aber ein Mindestmaß an Schutz nicht unterschreiten (Untermaßverbot).²⁴ Die Betroffenen beim Aufenthalt im Ausland gegenüber Auslieferungsverlangen von Drittstaaten gänzlich ihrem Schicksal zu überlassen, weil andernfalls die internationale Strafverfolgung gefährdet werde, wird diesen Anforderungen jedenfalls nicht gerecht.

²² Die *Red Notice* wurde zwar inzwischen gelöscht, das hatte aber – wegen des andauernden Auslieferungsersuchens der Türkei – nicht zur Folge, dass Doğan Akhanlı Spanien verlassen durfte. Vgl. allgemein zu dieser Problematik: Jung, in: Münchner Anwaltshandbuch Strafverteidigung, 2. Auflage 2014, § 18 Rn. 205 f.

²³ BT-Drs. 18/13652, S. 11.

²⁴ BVerfGE 88, 203, 254.

4. Red Notice- Fahndungen als Gefährdung der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union

Etwas sperrig, aber doch durchaus programmatisch, beschreibt die Europäische Union ihr Konzept einer unionsweiten rechtsstaatlichen Freiheitsordnung mit der Formel vom „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 3 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union). Blickt man auf den Fall von Doğan Akhanlı, so fällt die Diagnose über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit in der EU aber ernüchternd aus: In seinem Fall war die EU allenfalls ein Raum fragmentierter Freiheit und Sicherheit, in dem die Freiheitsgewährleistung in einem Mitgliedstaat (Deutschland) nicht davor schützt, wegen desselben Vorwurfs in einem anderen Mitgliedstaat (Spanien) wochenlang festgehalten und womöglich sogar ausgeliefert zu werden.

Die Situation von Doğan Akhanlı wird durch ein Regelungsdefizit des europäischen Rechts besonders problematisch: Weder dem Betroffenen selbst noch der deutschen Regierung stehen geeignete Mittel zur Verfügung, um gegenüber dem türkischen Festnahme- und Auslieferungsersuchen an Spanien effektiv geltend machen zu können, dass das Ansinnen in einem anderen Mitgliedstaat der EU (Deutschland) bereits abgelehnt wurde und strafrechtliche Ermittlungen aufgrund der von der Türkei erhobenen Vorwürfe eingestellt bzw. (nach Vorprüfung) nicht einmal eingeleitet wurden. Hier zeigt sich eine rechtsstaatlich problematische Lücke im EU-Recht. Zwar sollen schrittweise Auslieferungsabkommen zwischen der Union und Drittstaaten aufgebaut werden. Bis dies erreicht ist, fehlt es aber an einem Rechtsrahmen der Union für Auslieferungen an Drittstaaten, mit denen die Union bislang keine Abkommen geschlossen hat. Und es fehlt eine koordinierte, einheitliche Vorgehensweise der Mitgliedstaaten zum Schutze der Unionsbürger_innen.

Insoweit besteht eine Diskrepanz zum Europäischen Haftbefehl. Zur Erleichterung der Strafverfolgung verwirklicht der Europäische Haftbefehl nämlich erstmals im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit das unionsrechtliche *Prinzip der gegenseitigen Anerkennung*.²⁵ Dieses Prinzip besagt im Kern, dass behördliche oder gerichtliche Entscheidungen in einem Mitgliedstaat von den übrigen Mitgliedern anerkannt werden, dass sich die Mitgliedstaaten insoweit gegenseitig vertrauen. Beim Europäischen Haftbefehl sind – von Ausnahmen abgesehen – alle anderen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Festnahmeentscheidung und das Übergabeverlangen eines anderen Mitgliedstaates anzuerkennen und umzusetzen, wenn die betreffende Person sich auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet aufhält.²⁶ Für den Schutz vor Auslieferungen ist ein solches Prinzip der gegenseitigen Ankerkennung dagegen vom EU-Gesetzgeber noch nicht umgesetzt worden. Das schränkt die Freizügigkeit der Unionsbürger_innen erheblich ein.

5. Erste Ansätze zu unionsrechtlicher Lösung der Problematik

Erste Ansätze für eine Regelung des Auslieferungsrechts der Union gegenüber Drittstaaten in Fällen, in denen Personen sich in anderen EU-Staaten aufhalten, finden sich in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). In dem Fall *Petruhhin* (C- 182/15 v. 6.9.2016), dem eine von Russland ausgeschriebene Interpol-Fahndung zugrunde lag, entschied der EuGH, dass sich ausländische Unionsbürger_innen nicht auf das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot berufen können, wenn der Staat seine eigenen Staatsangehörige nicht an Drittstaaten ausliefert. Unionsbürger_innen können also in diesen Staaten nicht verlangen, dass sie wie die eigenen Staatsangehörigen des betreffenden Staates behandelt und nicht an Drittstaaten ausgeliefert werden. Der EuGH betonte jedoch, dass es sich bei der Auslieferung von Unionsbürger_innen an einen Drittstaat um einen schwerwiegenden

²⁵ EuGH, Urteil vom 1.12.2008, Leymann und Pustovarov, C-388/08, Rn. 49.

²⁶ Einen Überblick bei Mokros in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Kap. O Rn. 153 ff.

Eingriff in das Freizügigkeitsrecht handelt. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit hält es der EuGH für erforderlich, dass vor einer Auslieferung der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Auszuliefernde hat, kontaktiert wird. Dem Heimatstaat soll so die Möglichkeit gegeben werden, eine Auslieferung an den Drittstaat dadurch zu verhindern, dass er per Europäischen Haftbefehl die Überstellung an sich selbst verlangen kann, um dann selbst – soweit das nach seinem nationalen Strafrecht möglich ist – die Strafverfolgung zu übernehmen.²⁷

Diese Rechtsprechung des EuGH kann natürlich noch nicht alle Probleme lösen, die durch eine potenzielle Auslieferung anderer EU-Mitgliedsstaaten an Drittstaaten entstehen. Die Überstellung per EU-Haftbefehl an den Herkunftsstaat steht nur dann als Schutz zur Verfügung, wenn der vom Drittstaat erhobene Tatvorwurf auch vom Herkunftsstaat als hinreichend begründet angesehen und insofern eine strafrechtliche Verfolgung beabsichtigt wird. In Fällen von unzulässigen, politisch motivierten Auslieferungsersuchen funktioniert dieses Verfahren dagegen nicht.

Der EuGH hat bislang nur einen Fall entschieden, in dem der Europäische Haftbefehl vor einer Auslieferung an einen Drittstaat schützen konnte. Es spricht einiges dafür, dass der in dieser Entscheidung vom EuGH entwickelte Gedanke verallgemeinert werden kann. Im Grunde entfaltet der EuGH hier die Idee eines gemeinsamen Rechtsraumes, in dem die Rechte der Unionsbürger_innen auch dann erhalten bleiben, wenn sie von ihrer Freizügigkeit innerhalb der EU Gebrauch machen. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Mechanismen des Schutzes individueller Rechte ist einem echten europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, das diesen Namen verdient, im Grunde bereits eingeschrieben. Als Raum, der die Mitgliedstaaten überspannt, sollte er auch einheitliche Gewährleistungen und ein einheitliches Schutzniveau bieten – jedenfalls in grundlegenden rechtsstaatlichen Fragen wie der persönlichen Freiheit.

Auf der Linie der *Petruhhin*-Entscheidung läge es, wenn nicht nur die Festnahmeersuchen im Rahmen des Europäischen Haftbefehls unionsweit anerkannt werden, sondern gewissermaßen spiegelbildlich auch abgelehnte Festnahme- und Auslieferungsersuchen von Drittstaaten. Sofern also ein EU-Mitgliedstaat das über Interpol übermittelte Festnahmeersuchen eines Drittstaats abgelehnt und strafrechtliche (Vor-)Ermittlungen abgeschlossen hat, müsste dieser Staat vor einer Festnahme in einem anderen Mitgliedstaat informiert werden. Zudem müsste ihm die Möglichkeit gegeben werden, das Verfahren an sich zu ziehen – und zwar in Form eines Selbsteintrittsrechts, nicht nur in der Form eines Europäischen Haftbefehls, der nicht für alle Fälle geeignet ist. Wie gezeigt, bietet die Konstruktion über den Europäischen Haftbefehl nicht den rechtsstaatlich erforderlichen einheitlichen Schutz gegenüber illegitimen, politisch motivierten Auslieferungsersuchen. Den europäischen Rechtsgedanken der gegenseitigen Anerkennung für den Schutz vor Auslieferung in Drittstaaten zu entfalten und in für die Betroffenen rechtssichere Formen zu gießen, kann dabei nicht allein dem EuGH überlassen werden. Das ist eine originäre Aufgabe des Gesetzgebers bei der Schaffung eines wirklichen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.²⁸

6. Dringend geboten: Auslieferungsschutz für Daueraufhältige und Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union

Für Drittstaatsangehörige stellen sich vielfach im Grunde die gleichen Fragen wie für Unionsbürger_innen. Und das nicht nur, weil sie vom Europäischen Haftbefehl, also der Auslieferung zwischen

²⁷ EuGH, Urteil vom 6.9.2016, Aleksei Petruhhin, C-182/15, Rn. 25 ff.

²⁸ Ein erstes Umdenken zeigt sich in der Antwort der Bundesregierung (a.a.O., S. 7) zum Fall Akhanli, in der sie erstmals ankündigt selbst prüfen zu wollen, „ob weiterer Handlungs- und Abstimmungsbedarf mit den anderen Mitgliedstaaten der EU wegen Missbrauchs des Interpol-Systems besteht.“

Mitgliedstaaten der EU, genauso erfasst sind, wie die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.²⁹ Letztlich greift nämlich hier das unionsrechtliche Konzept eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Auf die prominente Verankerung dieses Konzepts in Art. 3 EUV, der die Ziele der Union beschreibt, hat sich letztlich auch der EuGH in *Petruhhin* gestützt, als er erste Ansätze für einen europarechtlich abgestimmten Auslieferungsschutz an Drittstaaten entwickelt hat.³⁰ Soweit es in Art. 3 Abs. 2 EUV heißt, die „Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“, so muss sich dies schon nach dem Wortlaut nicht auf Unionsbürger_innen beschränken,³¹ sondern die „Bürgerinnen und Bürger“ kann hier in einem wesentlich umfassenderen Sinn gemeint sind. Jedenfalls ergibt ein nach der Staatsangehörigkeit differenzierter Raum (!) der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kaum Sinn, da das Konzept eines Raumes insofern auf Einheitlichkeit verweist. Das zeigt sich in der hier interessierenden Konstellation schon daran, dass Doğan Akhanlı in Spanien faktisch in genau die gleiche Situation hätte kommen können, hätte er eine deutsche Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG) oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (§ 9a AufenthG) gehabt. Denn auch mit diesen Aufenthaltstiteln hätte er nach den Schengen-Regeln rechtmäßig ohne Grenzkontrollen in Spanien Urlaub machen können.³² Und auch dann hätte sich aber die Frage gestellt, wie damit umzugehen ist, dass Deutschland, als der Staat seines gewöhnlichen Aufenthalts, das Auslieferungsersuchen der Türkei bereits abgelehnt hatte.³³

Für anerkannte Flüchtlinge stellt sich die Frage nach einem einheitlichen oder zumindest abgestimmten Auslieferungsschutz innerhalb der EU besonders drängend. Umso erstaunlicher, um es zurückhaltend auszudrücken, ist es daher, dass es hier bislang an jeder gesetzlichen oder vertraglichen Regelung für einen besonderen Auslieferungsschutz von anerkannten Flüchtlingen innerhalb der Union fehlt.³⁴ So fehlt es in der GFK aber auch in den flüchtlingsrechtlichen Regelwerken der EU an einer Regelung, was zu tun ist, wenn jemand in einem Mitgliedstaat der EU als Flüchtling anerkannt wurde und sich dann in einem anderen Mitgliedstaat aufhält und dort von dem Staat seiner Staatsangehörigkeit ein Auslieferungsersuchen gestellt wird. Klar ist zwar nach dem Auslieferungsrecht, dass eine

²⁹ Art. 5 Abs. 3 Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI), ABl. Nr. L 190 vom 18/07/2002, S. 1 – 20,

Haftbefehl sieht sowohl für eigene Staatsangehörige wie auch für Personen die „in diesem wohnhaft sind“ die Möglichkeit vor, dass eine Auslieferung zur Strafverfolgung davon abhängig gemacht werden kann, dass die Haftverbüßung im eigenen Mitgliedstaat des Unionbürgers bzw. dem Aufenthaltsstaat des Drittstaatsangehörigen erfolgt. Der deutsche Gesetzgeber hat hier freilich in der Umsetzung eine differenzierende Regelung getroffen: für deutsche Staatsangehörige sieht § 80 IRG ein zwingendes Auslieferungsverbot vor, wenn eine Strafverbüßung im Inland nicht gewährleistet ist wohingegen es für Nicht-Deutsche nach § 83b Abs. 2 IRG die Auslieferung im Ermessen der Bewilligungsbehörde steht.

³⁰ EuGH, *Petruhhin*, a.a.O., Rn. 36

³¹ Wie sich aus Art. 20 AEUV, der die Unionsbürgerschaft regelt, erschließt, ist der Terminus technicus für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten „Unionsbürger“ und eben nicht die Bürger der Union.

³² Art. 6 Abs. 1 lit b i.V.m. Art. 22 Schengener Grenzkodex, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017, ABl. L 74 vom 18.3.2017, S. 1.

³³ Weiter abstützen lässt sich diese Überlegung normativ noch mit der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, geändert durch Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011, ABl. L 132 vom Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011. Zwar gehört das Auslieferungsrecht nicht zum unmittelbaren Anwendungsbereich des Art. 11, der eine Gleichbehandlung von Daueraufhältigen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern vorsieht. Das möglichst umfassende Prinzip der Gleichbehandlung, das in dem Erwägungsgrund Nr. 2 der Richtlinie seinen Niederschlag in einem Rechtsdokument mit Gesetzescharakter gefunden hat, ist zumindest als Auslegungsgrundsatz für geltende Regelungen und Leitprinzip für künftige Regelungen zu verstehen.

³⁴ National ist lediglich gewissermaßen der umgekehrte Fall geregelt: Während eines laufenden Auslieferungsverfahrens darf eine Abschiebung nur mit Zustimmung der für die Auslieferung zuständigen Behörde erfolgen (§ 60 Abs. 4 AufenthG). In der auslieferungsrechtlichen Fachliteratur Lagodny in Schomburg u.a., a.a.O., § 2 IRG, Rn. 15a, wird ein seit langem bestehendes gesetzgeberisches Versäumnis kritisiert: „Es wurde bisher und jetzt auch durch das Aufenthaltsgesetz versäumt, für den umgekehrten Fall eines laufenden Asylkerkennungsverfahrens die verfassungsrechtlich gebotene Konsequenz eines Auslieferungsverbots zu ziehen.“ Erst Recht, so ist zu ergänzen, muss dies für den Fall einer erfolgten Flüchtlingsanerkennung gelten.

Auslieferung nicht einen Staat erfolgen darf, in dem Betroffenen politische Verfolgung, Folter oder andere Formen unmenschlicher Behandlung drohen.³⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat unlängst deutlich gemacht, dass es im Zweifel Sache der hiesigen Oberlandesgerichte sei, im Auslieferungsverfahren selbst zu prüfen, ob Betroffenen unzulässige Verfolgung drohe.³⁶ Gleichwohl bleibt es unverständlich, warum hier nicht ein Verfahren innerhalb der EU etabliert wird, wonach eine Abstimmung erforderlich ist, bei einer Auslieferung von Flüchtlingen zwischen dem Mitgliedstaat, der die Flüchtlingsanerkennung ausgesprochen hat und dem Staat, in dem sich der Flüchtling zum Zeitpunkt des Auslieferungsersuchens aufhält. Dass Flüchtlingsschutz und Auslieferungsschutz zwar materiell sehr viel in formal rechtlicher Hinsicht aber sehr wenig miteinander zu tun haben,³⁷ mag zwar das hier beschriebene Defizit in seiner historischen Genese erklären, nachvollziehbar oder gar akzeptabel ist der Zustand keineswegs. Hier ist der europäische Gesetzgeber dringende aufgefordert tätig zu werden – und dazu muss er auch nicht auf den langwierigen Prozess der Schließung von Auslieferungsabkommen der EU mit Drittstaaten warten³⁸.

Dieser Text ist ausschließlich zum privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Genehmigung der Urheberin/des Urhebers bzw. der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart. Alle Rechte bleiben bei der Autorin/dem Autor. Eine Stellungnahme der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart ist durch die Veröffentlichung dieser Präsentation nicht ausgesprochen. Für die Richtigkeit des Textinhaltes oder Fehler redaktioneller oder technischer Art kann keine Haftung übernommen werden. Weiterhin kann keinerlei Gewähr für den Inhalt, insbesondere für Vollständigkeit und Richtigkeit von Informationen übernommen werden, die über weiterführende Links von dieser Seite aus zugänglich sind. Die Verantwortlichkeit für derartige fremde Internet-Auftritte liegt ausschließlich beim jeweiligen Anbieter, der sie bereitstellt. Wir haben keinerlei Einfluss auf deren Gestaltung. Soweit diese aus Rechtsgründen bedenklich erscheinen, bitten wir um entsprechende Mitteilung.

Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart
Im Schellenkönig 61
70184 Stuttgart
Telefon: +49 711 1640-600
E-Mail: info@akademie-rs.de

³⁵ S. Art. 3 EuAuslAbk und § 6 IRG sowie oben 3. zur entsprechenden Regelung für Interpol.

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 13.11.2017 - 2 BvR 1381/1, Rn. 27 ff. Der Fall betraf allerdings keinen anerkannten Flüchtling, sondern einen russischen Staatsangehörigen tschetschenischer Herkunft, der in Polen um Flüchtlingsanerkennung nachgesucht hatte und dessen Antrag dort negativ beschieden worden war. Wird aber selbst für den Fall einer in einem anderen EU-Mitgliedstaat versagten Flüchtlingsanerkennung eine eigenständige verfassungsrechtliche fundierte Aufklärungspflicht der Verfolgungssituation angenommen, so muss dies erst recht für anerkannte Flüchtlinge gelten.

³⁷ § 6 S. 2 AsylG bestimmt ausgerechnet das Auslieferungsverfahren als eine von zwei Ausnahmen von dem Grundsatz, dass die Entscheidung über die Flüchtlingsanerkennung in allen Angelegenheiten verbindlich ist. Kritisch hierzu hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser Regelung mit höherrangigem Recht Hocks, in: Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 6 AsylVfG Rn. 19 f.

³⁸ Hierauf hat der EuGH in Petruhhin, a.a.O., Rn. 45 ff., lediglich mit Blick auf eine vom Vorlagegericht angenommene Gleichbehandlung von Unionsbürger_innen mit eigenen Staatsangehörigen beim Auslieferungsschutz an Drittstaaten verwiesen.