

ANLIEGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL

HERBSTTAGUNG DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER INNENMINISTER UND -SENATOREN DER LÄNDER 04. BIS 06. DEZEMBER 2019

Berlin, 14.11.2019

SICHERHEITSLAGE IN SYRIEN – FORTFÜHRUNG VON LANDESAUFNAHMEPROGRAMMEN

Im ganzen Land ist die Zivilbevölkerung von schweren Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts bedroht. Laut UNHCR befinden sich 5,9 Mio. Menschen innerhalb des Landes auf der Flucht¹. 5,6 Mio. Menschen sind bereits aus Syrien in andere Länder geflohen².

Trotz der von Russland ausgerufenen Waffenruhe in der Region Idlib im Nordwesten Syriens kommt es nach wie vor zu Kämpfen und Angriffen auf Zivilpersonen. Bei der Militäroffensive der Türkei im Nordosten des Landes haben türkische Streitkräfte und von der Türkei unterstützte bewaffnete syrische Gruppen schwere Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen begangen. Amnesty International konnte wahllose Angriffe auf Wohngebiete durch die Türkei und ihre Verbündeten nachweisen.³

Die humanitäre Situation hat sich durch die Angriffe weiter verschärft. Internationale Hilfsorganisationen mussten angesichts der Gefechte Personal evakuieren. Von syrischer, russischer und türkischer Seite kam es immer wieder zu Beschränkungen des Zugangs zu humanitärer Hilfe. Laut UN OCHA benötigten im Jahr 2019 rund 11,7 Mio. Menschen in Syrien humanitäre Hilfe.⁴

Die syrische Regierung geht in den von ihr kontrollierten Gebieten weiterhin gegen tatsächliche oder mutmaßliche Oppositionelle vor. Amnesty International hat mehrfach systematische Folter, außergerichtliche Hinrichtungen, willkürliche Festnahmen und Verschwindenlassen durch syrische Sicherheitskräfte dokumentiert. Alle Zivilist_innen, die nach Syrien zurückkehren, müssen eine Sicherheitsüberprüfung durch syrische Sicherheitskräfte durchlaufen.⁵ Bei den Menschenrechtsverletzungen durch die syrische Regierung handelt es sich nach Einschätzung von Amnesty International um Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Die abermals verschärfte Sicherheitslage im Land und die anhaltenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch alle Konfliktparteien verdeutlichen, dass es keine sicheren Gebiete in Syrien gibt, in die Rückführungen erfolgen oder die als inländische Fluchtalternative genutzt werden könnten. Die neuen Kampfhandlungen im Nordosten Syriens, aber auch die von Amnesty International dokumentierten anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in den von der syrischen Regierung kontrollierten Gebieten in Kombination mit dem umfassenden Zugriff des syrischen Sicherheitsapparats, führen dazu, dass alle Rückkehrer_innen Gefahr laufen, inhaftiert bzw. Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen zu werden.

¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Syria: a crisis in its 9th year in 9 figures," UN OCHA, 13. August 2019, <https://www.unocha.org/story/syria-crisis-its-9th-year-9-figures>.

² United Nations High Commissioner for Refugees. "Syria Regional Refugee Response," UNHCR, zuletzt aktualisiert am 16. Oktober 2019, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>.

³ <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/syrien-syrien-amnesty-wirft-tuerkischen-streitkraeften-und-verbuendeten>

⁴ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Syria: a crisis in its 9th year in 9 figures," UN OCHA, 13. August 2019, <https://www.unocha.org/story/syria-crisis-its-9th-year-9-figures>.

⁵ Amnesty International, „Q&A – Why are returns of refugees from Lebanon to Syria premature?“ Amnesty International, 12. Juni 2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1804812019ENGLISH.pdf>.

Angesichts der abermals verschärften Sicherheitslage fordert Amnesty International die Innenminister und -senatoren auf, den seit 2012 geltenden Abschiebungsstopp nach Syrien dringend aufrechtzuerhalten.

HUMANITÄRE AUFNAHMEPROGRAMME WEITERHIN ERMÖGLICHEN

Amnesty International begrüßt, dass es in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen weiterhin humanitäre Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge aus Syrien gibt⁶, die bis Ende 2019 oder darüber hinaus verlängert worden sind. Humanitäre Aufnahmeprogramme bieten Flüchtlingen einen legalen Zugangsweg und verhindern, dass sie sich mithilfe von Schleppern auf die gefährliche Flucht machen müssen. Insofern begrüßen wir auch die weiteren Initiativen einzelner Bundesländer für zusätzliche Resettlement-Programme.

Amnesty International fordert die Innenminister und -senatoren aller anderen Bundesländer auf, diesen guten Beispielen zu folgen und ebenfalls humanitäre Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge aus Syrien aufzulegen.

KEINE ABSCHIEBUNGEN NACH AFGHANISTAN

Amnesty International betrachtet zum derzeitigen Zeitpunkt aufgrund der weiter sehr instabilen Sicherheitslage und der schlechten Menschenrechtslage jede Abschiebung nach Afghanistan als Verletzung des völkerrechtlichen Gebots der Nichtzurückweisung.

Laut der UN Mission in Afghanistan (UNAMA) wurden im Jahr 2018 knapp 3.804 Menschen getötet und 7.189 verletzt. 38 Prozent der Opfer waren Frauen und Kinder. Auch in den ersten neun Monaten dieses Jahres gab es 8.239 zivile Opfer. Damit dokumentierte die UNAMA zum sechsten Mal in Folge über 8.000 zivile Opfer zwischen Januar und Ende September eines Jahres. Besorgniserregend ist auch der sehr starke Anstieg in der Zahl ziviler Opfer im letzten Quartal - nachdem die ersten Monate des Jahres 2019 niedrigere Opferzahlen aufwiesen, verschärfte sich die Situation zwischen Juni und September erneut dramatisch. Wie bereits 2018 waren 42 Prozent der Betroffenen Opfer unkonventioneller Spreng- und Brandvorrichtungen, die von regierungsfeindlichen Kräften eingesetzt wurden – häufig gezielt in Gebieten, die von vielen Zivilpersonen frequentiert werden.⁷

Besonders hohe Opferzahlen gab es erneut in der Hauptstadt Kabul mit 1.491 zivilen Opfern in den vergangenen neun Monaten. Der Alltag dort ist für Afghaninnen und Afghanen lebensgefährlich. Jeder Weg auf den Markt, in die Schule, ins Büro oder zum Arzt kann in den Tod führen. Die UNHCR-Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender (Eligibility Guidelines) vom 30.08.2018 kommen daher zu dem Ergebnis, dass Kabul nicht als Ort einer sogenannten „internen Schutzalternative“ angesehen werden kann.

Aufgrund des bewaffneten Konflikts mussten zwischen Januar und Ende September 2019 bereits mehr als 282.800 Menschen ihre Häuser verlassen. Etwa 58 Prozent davon waren Kinder. Insgesamt gibt es in Afghanistan derzeit schätzungsweise 2,5 Millionen Binnenvertriebene. Die humanitäre Notsituation ist durch die hohe Anzahl an Rückkehrer_innen aus Pakistan und Iran noch verschärft: An die 2,7 Millionen Afghaninnen und Afghanen kehrten seit 2016 zumeist unfreiwillig nach Afghanistan zurück und leben dort nun unter erbärmlichsten und lebensgefährlichen Bedingungen.

⁶ Im Rahmen des humanitären Aufnahmeprogramms von Berlin gilt dies auch für Flüchtlinge aus dem Irak.

⁷ Neben den Zahlen der UNAMA verdeutlichen auch andere Quellen die Intensität des bewaffneten Konflikts in Afghanistan und damit einhergehende Gefahren für Zivilpersonen: Der Global Peace Index 2019 stuft Afghanistan als das unfriedlichste Land der Welt ein. Gemäß der Konflikt Datenbank Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), die auch nicht-zivile Opfer umfasst, war der bewaffnete Konflikt in Afghanistan im Jahr 2018 der mit Abstand tödlichste Konflikt der Welt, mit fast doppelt so vielen Todesfällen wie Syrien und der Jemen gemeinsam.



Laut dem Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN OCHA) befanden sich im November 2018, bedingt durch eine schwere Dürre und die schwierige Sicherheitslage, 6,3 Millionen Menschen in Afghanistan in einer humanitären Notlage, was fast eine Verdopplung zum Vorjahreswert darstellt.

Während diese Zahlen dramatisch die schlechte Sicherheitslage und die aus dem bewaffneten Konflikt resultierenden Gefahren für Zivilpersonen belegen, bestätigt eine neue Studie die speziellen Gefahren, denen Rückkehrer aus europäischen Ländern in Afghanistan ausgesetzt sind. Stahlmanns Studie, für die 55 Rückkehrer aus Deutschland erfasst wurden, zeigt, dass fast alle Rückkehrende Opfer von Gewalt wurden, und zwar zumeist Gewalt gezielter Natur, die sich aus ihrer individuellen Situation ergab.⁸ Es war keinem der Rückkehrenden möglich, ihre eigene Existenz zu sichern. Ein Großteil lebte zudem versteckt oder gar in der Obdachlosigkeit. Stahlmanns Ergebnisse decken sich mit Amnestys eigenen Recherchen zur Lage von Rückkehrern aus Europa.

Viele Afghaninnen und Afghanen sind zudem gezielter Verfolgung durch staatliche und/oder nicht-staatliche Akteure ausgesetzt. Der Staat bietet ihnen keinen ausreichenden Schutz. Auch Folter ist in Afghanistan weitverbreitet.

Amnesty International fordert die Innenminister und -senatoren dazu auf, sich gegenüber der Bundesregierung für einen Abschiebungsstopp nach Afghanistan einzusetzen und keine weiteren Rückführungen durchzuführen, bis sich die Lage vor Ort signifikant verbessert hat.

FLÄCHENDECKENDE UND UNABHÄNGIGE ASYLVERFAHRENSBERATUNG GEWÄHRLEISTEN

Basierend auf Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention setzt sich Amnesty International dafür ein, Menschen nicht in Länder abzuschicken, in denen ihnen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit Menschenrechtsverletzungen drohen. Nur in einem fairen Asylverfahren kann überprüft werden, ob bei einer Abschiebung dieses Risiko besteht. In diesem Zusammenhang begrüßt Amnesty, dass die Asylverfahrensberatung nun gesetzlich verankert ist, wenngleich deren Durchführung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (BAMF) nicht unabhängig genannt werden kann.

Auf Grundlage des Art. 22 der EU-Asylverfahrensrichtlinie haben Asylsuchende das Recht, im gesamten Asylverfahren Rechtsanwält_innen und andere Personen sowie Organisationen, die nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz zu einer Asylberatung befugt sind, aufzusuchen. Deshalb ist es umso wichtiger, dass Asylsuchende durch das BAMF auf das individuelle Beratungsangebot durch Wohlfahrtsverbände und Organisationen hingewiesen werden und diesen der Zugang in die Unterkünfte zu diesem Zweck ermöglicht wird. Angesichts der Beschleunigung der Asylverfahren und der zunehmenden Unterbringung in zentralen Einrichtungen, wurde die zeitnahe Asylverfahrensberatung auch durch Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen zunehmend schwieriger.

Amnesty International bittet die Innenminister und -senatoren der Länder, sich dafür einzusetzen, Asylsuchenden noch vor der Anhörung Zugang zu einer unabhängigen individuellen Asylverfahrensberatung durch Verbände und Organisationen zu gewährleisten.

KOMMUNEN ALS SICHERE HÄFEN

Im Zuge der Verteilung von aus Seenot geretteten Menschen haben sich viele Kommunen und Städte dazu bereit erklärt, zusätzliche Flüchtlinge aufzunehmen. Städte und Kommunen sind wichtige Akteurinnen im Flüchtlingschutz und ermöglichen neue Wege zur Aufnahme von Flüchtlingen.

⁸ Friederike Stahlmann, Studie zum Verbleib und zu den Erfahrungen abgeschobener Afghanen, in Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht 8-9/2019, S.276-285.



Für sie muss eine Möglichkeit geschaffen werden, über ihre Aufnahmepflicht gemäß Königsteiner Schlüssel hinaus zusätzlich freiwillig Schutzsuchende aufzunehmen.

Deshalb bittet Amnesty International die Innenminister und -senatoren der Länder, aufnahmebereite Kommunen bei der freiwilligen Aufnahme von zusätzlichen Schutzsuchenden zu unterstützen.

SCHUTZ VOR RASSISTISCHEN STRAFTATEN

Amnesty fordert seit Jahren Maßnahmen für einen besseren Schutz vor rassistischen Straftaten. Das Jahr 2019 hat gezeigt, dass Bundesinnenminister und die Innenministerien der Länder diesem Schutz bislang keine ausreichende Priorität eingeräumt und in der Folge nicht die notwendigen Schritte getan haben.

Hierfür sprechen zum einen die Zahlen der aktuellen Statistik zu Politisch Motivierter Kriminalität (PMK) für das Jahr 2018. Die Straftaten im Themenfeld Hasskriminalität haben mit 8113 gegenüber dem Jahr 2017 leicht zugenommen. Danach sind „fremdenfeindliche“ und antisemitische Straftaten jeweils um knapp 20 Prozent gestiegen. In diesem Bereich muss außerdem das hohe Dunkelfeld berücksichtigt werden, da viele Betroffene Angriffe gar nicht anzeigen. Immer wieder wird auch die rassistische Tatmotivation nicht erkannt und die Tat findet daher keinen Eingang in die Statistik. Die PMK-Statistik bildet daher nur einen Bruchteil der tatsächlich begangenen rassistischen Straftaten ab.

Zum anderen haben 2019 zwei beispiellose tödliche Anschläge das Land erschüttert. Mit dem Mord an Walter Lübcke Anfang Juni hat mutmaßlich ein polizeibekannter Neonazi einen amtierenden Politiker wegen seines Eintretens für eine flüchtlingsfreundliche Politik getötet. Im Oktober hat ein Täter mit rassistischem und antisemitischem Motiv versucht eine Synagoge in Halle zu stürmen und möglichst viele Gläubige zu töten, bevor er auf der Straße zwei Menschen erschoss.

Acht Jahre nach der Selbstenttarnung des NSU gibt es in Deutschland gut funktionierende rechtsextreme Netzwerke und eine hohe Gewaltbereitschaft rechtsextremer Gruppen und Einzeltäter, die dafür sorgen, dass viele Menschen in Deutschland Angst vor rassistischer Gewalt haben müssen.

Wenn die Sicherheitsbehörden ihre Aufgabe ernst nehmen und dafür sorgen wollen, dass alle Menschen sich in Deutschland sicher fühlen können, muss spätestens jetzt eine gemeinsame Kraftanstrengung zur Bekämpfung rechtsextremer Netzwerke und rassistischer Gewalt erfolgen.

Die Ermittlungsbehörden müssen in Fällen von Gewaltkriminalität grundsätzlich rassistische Gründe prüfen und die Ergebnisse dokumentieren. Eine ausreichende Sensibilisierung aller Mitarbeiter_innen für Rassismus und Diskriminierung ist eine unabdingbare Voraussetzung zur Erfassung rassistischer Straftaten. Fälle von rechtsextremen Äußerungen oder Handlungen in den Reihen Polizei müssen konsequent und schnell aufgeklärt werden.

Amnesty International fordert die Innenminister und -senatoren dazu auf, die Bekämpfung rassistischer Gewalt als prioritäres Thema zu behandeln und gemeinsame Handlungsansätze zu finden. Verbindliche Trainings und Schulungen zur Sensibilisierung für Rassismus und Diskriminierung müssen für alle an der Ermittlung von Straftaten beteiligten Stellen und ihre Mitarbeiter_innen Gegenstand der Ausbildung und kontinuierlichen Weiterbildung sein. Eine Politik des „Weiter So“ kann nur als Zeichen gewertet werden, dass der Bedrohung durch rassistische Gewalt nicht ernsthaft begegnet werden soll.

AUSBAU POLIZEILICHER BEFUGNISSE

Der Schutz vor erheblichen Straftaten ist eine wichtige staatliche Aufgabe. Genauso wie der Staat Gefahren abwehren muss, ist es jedoch ebenso seine Kernaufgabe, die grundgesetzlich gewährleisteten Grund- und Menschenrechte jedes und jeder Einzelnen zu schützen.



Amnesty International zeigt sich besorgt, dass mehrere Bundesländer in neuen Polizeigesetzen unverhältnismäßige Erweiterungen der polizeilichen Befugnisse planen oder bereits umgesetzt haben, die unverhältnismäßig in menschenrechtliche Standards eingreifen. Dabei gibt insbesondere die Vorverlagerung polizeilicher Maßnahmen in das „Gefahrenvorfeld“ Anlass für menschenrechtliche Bedenken.

Auch wenn nachvollziehbar ist, dass Sicherheitsbehörden möglichst früh auf Gefahren reagieren wollen, so müssen die Zugriffsbefugnisse eng umgrenzt und als Ausnahmeregelungen ausgestaltet werden. Die Kriterien dürfen nicht zu vage sein: Jeder Mensch muss vorhersehen können, mit welchem Verhalten er Polizeimaßnahmen auslöst. Wenn nur aufgrund vager und intransparenter Kriterien Aufenthaltsverbote oder Fußfesseln angeordnet werden, dann findet eine de-facto-Bestrafung statt, ohne dass die Person sich strafbar verhalten hat oder auch nur unter Strafverdacht steht. Dies widerspricht der Unschuldsvermutung und dem Rechtsstaatsgebot.

Auch die Befugnis, Menschen zur Abwehr einer Straftat mehrere Wochen oder Monate in Unterbindungsgewahrsam zu nehmen (wie sie in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen eingeführt wurde), ist mit dem Grundrecht der Freiheit der Person aus dem Grundgesetz (Art. 2 Abs. 2 S. 2, Art. 104 Abs. 1 GG) sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 5 EMRK) nicht vereinbar.

Amnesty International warnt die Innenminister und -senatoren vor einem unverhältnismäßigen Ausbau polizeilicher Befugnisse und vor einer Vorverlagerung der Eingriffsmöglichkeit aufgrund vager Kriterien. Menschenrechtswidrig eingeführte Befugnisse wie die Möglichkeit wochenlangen Polizeigewahrsams müssen wieder aufgehoben werden.

KENNZEICHNUNGSPFLICHT POLIZEI

Amnesty International appelliert an die verbliebenen sechs Bundesländer ohne individuelle und verpflichtende Kennzeichnungspflicht für Polizist_innen eine solche Regelung endlich einzuführen.

In diesem Zusammenhang begrüßt Amnesty International ausdrücklich, dass mit Hamburg das zehnte Bundesland eine verpflichtende individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt_innen per Gesetz eingeführt hat. Die übrigen Bundesländer sollten diesen Schritt möglichst bald nachholen. Das häufig angeführte Argument, die Kennzeichnungspflicht begründe einen Generalverdacht gegen die Polizei, überzeugt nicht: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinem Urteil vom November 2017 gegen Deutschland betont, dass das (Menschen-) Recht auf vollständige Untersuchung staatlichen Fehlverhaltens nicht an einer fehlenden Identifizierungsmöglichkeit von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten scheitern darf.

Weiterhin gibt es aus den neun Bundesländern, die seit längerem entsprechende Regelungen haben, keine negativen Erfahrungen der Polizei mit der Kennzeichnungspflicht. Befürchtungen, wonach mit einer Kennzeichnung das Risiko von Angriffen oder Stalking gegenüber Polizist_innen steigen würde, sind unbegründet: Eine anonymisierte Kennzeichnung lässt keinen Rückschluss auf Namen oder sonstiger privater Hintergründe des jeweiligen Polizisten bzw. der jeweiligen Polizistin zu.

Eine individuelle Kennzeichnung erhöht die Transparenz und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei. Durch eine bessere Identifizierungsmöglichkeit werden Polizistinnen und Polizisten bei ihrer täglichen Arbeit gleichsam vor falschen Anschuldigungen geschützt – es wird leichter Einzelne in der überwiegend gut arbeitenden Polizei zu identifizieren und zur Verantwortung zu ziehen.

Amnesty International fordert die Bundesregierung sowie die Landesregierungen der Bundesländer ohne individuelle Kennzeichnungspflicht auf, eine Kennzeichnungspflicht für die jeweiligen Polizeien einzuführen. Dies betrifft die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Saarland.



UNABHÄNGIGE UNTERSUCHUNGSMECHANISMEN BEI FÄLLEN POLIZEILICHEN FEHLVERHALTENS

Amnesty International begrüßt, dass in einigen Bundesländern über externe Polizeibeschwerdestellen und Polizeibeauftragte diskutiert wird und zum Teil bereits entsprechende Gesetzesentwürfe vorliegen. Dies sind erste Schritte in die richtige Richtung.

Amnesty International erinnert aber daran, dass auch internationale Gremien wie der UN-Menschenrechtsausschuss und der UN-Antifolter-Ausschuss das Fehlen ausreichender unabhängiger Kontrolle der Polizei regelmäßig kritisieren.

Die menschenrechtlichen Auswirkungen dieser fehlenden Kontrolle sind in den letzten Monaten immer wieder ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt. Es gab vermehrt Berichte von Medien, zivilgesellschaftlichen Organisationen und wissenschaftlichen Forschungsprojekten über rechtswidriges Verhalten, unverhältnismäßige Gewaltanwendung und strukturelle Missstände innerhalb der Polizei. Eine aktuelle Studie der Ruhruniversität Bochum beschreibt in ihrem Zwischenbericht, dass mehr als 90 Prozent derjenigen, die eigener Aussage nach Polizeigewalt erfahren haben, auf eine Strafanzeige verzichtet haben. Von den Strafverfahren, die gegen Polizist_innen wegen Körperverletzung im Amt geführt werden, kommen bundesweit im Schnitt nur zwei Prozent zur Anklage. Von 152 Ermittlungsverfahren wegen mutmaßlicher rechtswidriger Polizeigewalt gegenüber Protestierenden im Kontext des G20-Gipfels 2017 in Hamburg hat die Staatsanwaltschaft bislang in keinem einzigen Fall Anklage erhoben.

Jeder Mensch hat das Recht darauf, dass mutmaßliche Verletzungen seiner Rechte – insbesondere der körperlichen Unversehrtheit – durch staatliche Stellen schnell und unparteiisch aufgeklärt werden. Internationale Beispiele wie die britische Untersuchungskommission für Fälle von Polizeigewalt zeigen, dass unabhängige Ermittlungsstellen als Teil rechtsstaatlicher Kontrollsysteme funktionieren.

Daher fordert Amnesty International die Innenministerkonferenz auf, auf die Einführung unabhängiger Untersuchungsmechanismen für Fälle mutmaßlichen polizeilichen Fehlverhaltens hinzuwirken.

Besonders wenn – wie derzeit – polizeiliche Befugnisse zur Bekämpfung neuer Gefahren ausgeweitet werden, müssen Mechanismen in Kraft sein, die Transparenz und Kontrolle des polizeilichen Handelns gewährleisten. Eine individuelle Kennzeichnungspflicht und unabhängige Untersuchungsmechanismen sind hier aus menschenrechtlicher Sicht unabdingbar.

