

ANLIEGEN VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUR FRÜHJAHRSTAGUNG DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER INNENMINISTER UND –SENATOREN DER LÄNDER VOM 6.-8. JUNI 2018

Berlin, 09.05.2018

SICHERHEITSLAGE IN SYRIEN – FORTFÜHRUNG UND START VON LANDESAUFNAHMEPROGRAMMEN

Der bewaffnete Konflikt in Syrien zwischen der Regierung und bewaffneten oppositionellen Gruppen hält an. Im ganzen Land ist die Zivilbevölkerung von schweren Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts bedroht. Bis zu 3,5 Millionen Zivilist_innen sind aktuell von bewaffneten Angriffen, einer systematischen Blockadepolitik und dem Einsatz von Hunger als Waffe betroffen.¹ Die international beachteten dramatischen Bilder aus Ost-Ghouta bei Damaskus legen davon ebenso Zeugnis ab, wie die umfangreichen Dokumentationen der UN, von Amnesty International und anderen Organisationen. Etwa die Hälfte der syrischen Bevölkerung ist auf der Flucht, allein knapp zwei Millionen wurden erneut in 2017 vertrieben.²

Die syrische Regierung geht weiterhin unerbittlich gegen tatsächliche oder mutmaßliche Oppositionelle vor, dazu zählen auch Journalist_innen, Ärzt_innen oder NGO-Mitarbeiter_innen, die in Gegenden operieren, die von oppositionellen Gruppen kontrolliert werden. Amnesty International hat mehrfach die schwere anhaltende Folter in syrischen Gefängnissen dokumentiert, das ungeklärte Schicksal von über 67.000 in syrischen Regierungsgefängnissen „Verschwundenen“ thematisiert, sowie zuletzt im Februar 2017 die systematische Durchführung von Hinrichtungen aufgedeckt.³

Bei den Menschenrechtsverletzungen der syrischen Regierung handelt es sich nach Einschätzung von Amnesty International um Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Auch verschiedene bewaffnete oppositionelle Gruppen sind für schwere Übergriffe verantwortlich.

Amnesty International begrüßt deshalb, dass es in Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen weiterhin humanitäre Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge aus Syrien gibt, die seit Ende 2017 verlängert worden sind. Humanitäre Aufnahmeprogramme bieten Flüchtlingen einen legalen Zugangsweg und verhindern, dass sie sich auf die gefährliche Flucht mithilfe von Schleppern machen müssen. **Amnesty International fordert die Innenminister aller anderen Bundesländer auf, diesen guten Beispielen zu folgen und ebenfalls humanitäre Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge aus Syrien aufzulegen.**

KEINE ABSCHIEBUNGEN NACH AFGHANISTAN

Seit der Unterzeichnung der „Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit in Fragen der Migration zwischen Deutschland und Afghanistan“ im Oktober 2016 führt Deutschland verstärkt abgelehnte Asylsuchende nach Afghanistan zurück – insgesamt bereits 219 Menschen in zwölf Flügen. Aus Sicht von Amnesty International stellen diese Rückführungen einen Bruch des völkerrechtlichen Prinzips des *Non-Refoulement* dar.

Die Sicherheitslage ist im ganzen Land prekär – Menschen können überall Opfer von Kampfhandlungen, Anschlägen und Verfolgung werden.⁴ Die Taliban und andere regierungsfeindliche

¹ <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/23/syria-shocking-images-of-starving-baby-reveal-impact-of-food-crisis>

² <https://www.nbcnews.com/news/world/least-13-million-people-inside-syria-need-aid-u-n-n815916>

³ <https://www.amnesty.de/2017/2/7/syrien-tausende-tote-bei-massenhinrichtungen-im-saydnaya-gefaengnis>

⁴ <https://www.amnesty.org/en/documents/asa11/6866/2017/en/>

Kräfte gewinnen weiter an Boden. Sie kontrollieren so viel Terrain wie noch nie seit dem Militäreinsatz 2001. Auch die bewaffnete Gruppe Islamischer Staat ist zunehmend in Afghanistan aktiv und führt immer häufiger brutale Angriffe in der Hauptstadt Kabul aus. Laut der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) wurden im Jahr 2017 knapp 10.500 Zivilist_innen getötet oder verletzt – das vierte Jahr in Folge gab es damit mehr als 10.000 zivile Opfer. 42 Prozent der Opfer waren Frauen und Kinder. Von Januar bis März 2018 wurden erneut bereits 763 Zivilist_innen getötet und 1.495 verletzt.⁵ 1.500 der zivilen Opfer zwischen Januar und März 2018 wurden durch regierungsfeindliche Gruppierungen verursacht, sechs Prozent mehr als im Vorjahr.⁶ Die meisten zivilen Opfer gab es erneut in der Hauptstadt Kabul – dem Ort, den die Bundesregierung als „sicher“ für Rückkehrer_innen betrachtet.

Aufgrund des bewaffneten Konflikts mussten 2018 (Stand: 29. April) bereits 83.345 Menschen ihre Häuser verlassen.⁷ Die Zahl der Binnenvertriebenen liegt mittlerweile bei über zwei Millionen. Sie leben oftmals unter elenden Bedingungen. Trotz der Versprechen mehrerer aufeinanderfolgender Regierungen mangelte es Binnenvertriebenen weiterhin an angemessenem Wohnraum, Nahrungsmitteln, Trinkwasser, Gesundheitsversorgung sowie Bildungs- und Beschäftigungschancen.

Die humanitäre Notsituation wird noch verschärft durch die hohe Anzahl an Rückkehrer_innen aus Pakistan und Iran. Seit 2016 kehrten fast 1,9 Millionen Afghan_innen aus Pakistan und dem Iran zurück oder wurden völkerrechtswidrig abgeschoben. Die Rückkehr erfolgte vielfach nicht freiwillig. Der Anstieg dieser Zahlen erklärt sich vielmehr aus dem prekären rechtlichen Status sowie gehäuften Drohungen und zunehmender Gewalt gegen afghanische Flüchtlinge in beiden Ländern. Nach ihrer Rückkehr leben diese Menschen oftmals unter erbärmlichen Bedingungen.

Viele Afghan_innen 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 von Afghan_innen einzusetzen und keine weiteren Rückführungen durchzuführen, bis sich die Lage vor Ort signifikant verbessert hat.

FLÄCHENDECKENDE UND UNABHÄNGIGE ASYLVERFAHRENSBERATUNG GEWÄHRLEISTEN

Auf der Grundlage von Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention wendet sich Amnesty International gegen die Abschiebung von Menschen in Länder, in denen ihnen mit hoher Wahrscheinlichkeit schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Um dies festzustellen, muss Asylsuchenden der Zugang zu einem fairen Asylverfahren gewährt werden. Hierzu zählt auch eine unabhängige Beratung, die über den Ablauf des Asylverfahrens und über Chancen, Rechte und Pflichten im Asylverfahren informiert. Nach Art. 22 der EU- Asylverfahrensrichtlinie steht Asylsuchenden deshalb das Recht zu, in allen Phasen des Asylverfahrens Rechtsanwält_innen sowie andere Personen und Organisationen, denen die Rechtsberatung auf der Grundlage des Rechtsdienstleistungsgesetzes erlaubt ist, zu kontaktieren. Laut Koalitionsvertrag soll eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung gewährleistet werden. Deren Bedeutung steigt mit weiterer Beschleunigung der Asylverfahren und der zunehmenden

⁵ UNAMA, *Latest UN update records continuing record high levels of civilian casualties in 2018*, Abrufbar unter: <https://unama.unmissions.org/latest-un-update-records-continuing-record-high-levels-civilian-casualties-2018>

⁶ Ebd.

⁷ UN OCHA, *Afghanistan: Conflict Induced Displacements (as of 29 April 2018) Actual displacements between 1 February 2015 and 29 April 2018*, Abrufbar unter: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/idps>



Unterbringung in zentralen Einrichtungen (wie den geplanten sog. ANKER-Zentren), wodurch eine zeitnahe Asylverfahrensberatung immer schwieriger wird.

Amnesty International bittet die Innenminister und –senatoren der Länder deshalb, Asylsuchenden noch vor der Anhörung Zugang zu einer unabhängigen Asylverfahrensberatung in den während des Asylverfahrens vorgesehenen Einrichtungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den jeweiligen Bundesländern zu gewährleisten.

SCHUTZ VOR RASSISTISCHEN STRAFTATEN

Ein entschlossenes Vorgehen gegen rassistische Gewalttaten ist weiterhin nötig. Die aktuelle Polizeiliche Kriminalstatistik zu 2017 weist trotz eines Rückgangs insgesamt 1130 rechts motivierte Gewalttaten – also ca. 3 Gewalttaten pro Tag – aus.

Die Ermittlungsbehörden müssen in Fällen von Gewaltkriminalität grundsätzlich rassistische Gründe prüfen und die Ergebnisse dokumentieren. Auf Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses wurden 2015 zu diesem Zweck die Polizeilichen Dienstvorschriften und die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) angepasst. Danach müssen insbesondere Hinweise von Opfern oder Zeugen auf rassistische Motive aufgenommen und dokumentiert werden.

Diese ergänzten Richtlinien gilt es, in die polizeiliche, staatsanwaltliche und richterliche Praxis umzusetzen. Hierfür sind die erforderlichen Schulungen und Fortbildungen durchzuführen. Eine ausreichende Sensibilisierung aller Mitarbeiter_innen für Rassismus und Diskriminierung ist eine wichtige Voraussetzung zur Erfassung rassistischer Straftaten.

Amnesty International fordert die Innenminister und –senatoren dazu auf, sich zum Thema der Bekämpfung rassistischer Gewalt auszutauschen. Sie sollen verbindliche Trainings und Schulungen zur Sensibilisierung für Rassismus und Diskriminierung für alle an der Ermittlung von Straftaten beteiligten Personen ansetzen.

AUSBAU POLIZEILICHER BEFUGNISSE

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

Amnesty International zeigt sich besorgt, dass **mehrere Bundesländer derzeit erhebliche Erweiterungen der polizeilichen Befugnisse planen, die unverhältnismäßig in menschenrechtliche Standards eingreifen.** Dabei gibt insbesondere die **Vorverlagerung polizeilicher Maßnahmen in den Bereich einer nur „drohenden Gefahr“** Anlass für menschenrechtliche Bedenken.

Auch wenn nachvollziehbar ist, dass Sicherheitsbehörden möglichst früh durch Polizeimaßnahmen auf sogenannte „Gefährder“ zugreifen können sollen, so müssen diese 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.



Viele Landesregierungen nehmen beim Entwurf entsprechender Regelungen Bezug auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem April 2016⁸, in dem das Gericht ausdrücklich Maßnahmen zur Straftaten-Verhütung schon zu einem frühen Zeitpunkt zulässt. Bei der Ausgestaltung der neuen Polizeigesetze fehlen aber oftmals die Schutzmaßnahmen, die das Bundesverfassungsgericht in der gleichen Entscheidung vorgegeben hat (z.B. Lösungsfristen, Schutz des privaten Kernbereichs, etc.). Darüber hinaus hat sich das Gericht in dem Urteil nur zu Überwachungsmaßnahmen geäußert. Viele Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen und Bayern, sehen aber in ihren Änderungsgesetzen sehr viel weitergehende Maßnahmen ab der Schwelle der „drohenden Gefahr“ vor, wie z.B. Administrativhaft.

Die Möglichkeit einer Inhaftierung schon bei drohender Gefahr ohne eine unmittelbar bevorstehende Straftat ist aus menschenrechtlicher Sicht abzulehnen: Damit werden die Schutzstandards des Strafverfahrens umgangen, so hat der Betroffene weder einen Pflicht-Anwalt noch gilt für ihn die Unschuldsvermutung. Darüber hinaus wird es für inhaftierte „Gefährder“ in der Regel nahezu unmöglich sein, aus der Haft heraus ihre fehlende Gefährlichkeit nachzuweisen.

Amnesty International warnt die Innenminister und -senatoren vor einem unverhältnismäßigen Ausbau polizeilicher Befugnisse und vor einer Vorverlagerung der Eingriffsmöglichkeit aufgrund vager Kriterien. Insbesondere die Möglichkeit einer längeren Administrativhaft für „Gefährder“ ist abzulehnen.

KENNZEICHNUNGSPFLICHT POLIZEI

Amnesty International appelliert an alle Bundesländer eine individuelle und verpflichtende Kennzeichnungspflicht für Polizist_innen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang **begrüßt Amnesty ausdrücklich, dass mit Mecklenburg-Vorpommern das neunte Bundesland eine verpflichtende individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt_innen 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 Urteil⁹ vom 9. November 2017 gegen Deutschland betont, wie wichtig eine individuelle Kennzeichnung der Polizei ist - insbesondere beim Einsatz geschlossener Einheiten. Der Gerichtshof unterstreicht damit das **Menschenrecht auf vollständige Untersuchung staatlichen Fehlverhaltens**, das nicht an einer fehlenden Kennzeichnung von Polizeibeamt_innen scheitern darf. Weiterhin gibt es aus den neun Bundesländern mit entsprechenden Regelungen **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 etc. des jeweiligen Polizisten zu. Dass eine Kennzeichnungspflicht kein Risiko derartiger Angriffe mit sich bringt, bestätigte zuletzt die Berliner Landesregierung in ihrer Antwort auf eine schriftliche Anfrage im April 2017.¹⁰

Eine individuelle Kennzeichnung erhöht die Transparenz und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei. Durch eine bessere Identifizierungsmöglichkeit werden Polizist_innen bei ihrer täglichen Arbeit

⁸ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, http://www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/04/rs20160420_1bvr096609.html.

⁹ EGMR, Hentschel u. Stark gg. Deutschland, Urt. v. 9.11.2017, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22docname%22:%5B%22Hentschel%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22chamber%22%22%22itemid%22:%5B%22001-178381%22%22%7D>.

¹⁰ Vgl. schriftliche Anfrage der Abgeordneten Niklas Schrader und Hakan Tas, Drucksache 18/10780., abrufbar unter: <https://kleineanfragen.de/berlin/18/10780-individuelle-kennzeichnungspflicht-fuer-polizeibeamt-innen-in-berlin-befuerchtungen-und-wirklichkeit>.



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 verbleibenden Bundesländer ohne individuelle Kennzeichnungspflicht auf, vor dem Hintergrund dieser durchweg positiven Erfahrungen, ebenfalls eine Kennzeichnungspflicht für die jeweiligen Polizeien einzuführen. Dies betrifft die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Saarland und Hamburg.

UNABHÄNGIGE UNTERSUCHUNGSMECHANISMEN BEI FÄLLEN POLIZEILICHEN FEHLVERHALTENS

Amnesty International begrüßt, dass in einigen Bundesländern über externe Polizeibeschwerdestellen und Polizeibeauftragte diskutiert wird und zum Beispiel in Berlin schon entsprechende Gesetzesentwürfe vorliegen. Dies sind erste Schritte in die richtige Richtung. Amnesty International erinnert aber daran, dass es weiterhin eines unabhängigen Untersuchungsmechanismus bei Fällen mutmaßlicher rechtswidriger Polizeigewalt bedarf. Der Fall Oury Jalloh in Sachsen-Anhalt zeigt eindrücklich, dass ohne derartige Mechanismen eine unabhängige, effektive und zügige Ermittlung nicht in jedem Fall gewährleistet ist. 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** und nicht zu Missbrauch oder grundsätzlichem Misstrauen gegenüber der Polizei führen.

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

Insgesamt muss gelten: Wenn polizeiliche Befugnisse zur Bekämpfung neuer Gefahren ausgeweitet werden, müssen Mechanismen in Kraft sein, die auch Transparenz und Kontrolle des polizeilichen Handelns gewährleisten. Eine individuelle Kennzeichnungspflicht und unabhängige Untersuchungsmechanismen sind hier aus menschenrechtlicher Sicht unabdingbar.

