



Initiativstellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch den Ausschuss Migrationsrecht

Vorschlag zur Streichung Ghanas von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten

Stellungnahme Nr.: 41/2024

Berlin, im Juni 2024

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt am Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Ulm
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt am Main
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt am Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln
- Rechtsanwalt Christoph Tometten, Berlin (Berichterstatter)

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Geschäftsführerin, Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin

Tel.: +49 30 726152-0

Fax: +49 30 726152-190

E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40, Boîte 7B

1000 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 28028-12

Fax: +32 2 28028-13

E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de

EU-Transparenz-Registernummer:

87980341522-66

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

I. Zusammenfassung

Der Deutsche Anwaltverein fordert, Ghana von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten zu streichen.

Die menschenrechtliche Lage in Ghana hat sich derart verschlechtert, dass die verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Falle von Ghana jedenfalls derzeit nicht (mehr) erfüllt sind. Dies ergibt sich insbesondere aus der Verabschiedung des *Promotion of Proper Human Sexual Rights and Ghanaian Family Values Bill* (sog. Gesetz zur Förderung von anständigen menschlichen sexuellen Rechten und ghanaischen Familienwerten) durch das Parlament von Ghana am 28. Februar 2024. Dieses Gesetz lässt die systematische Verfolgung von queeren Menschen in Ghana befürchten, sobald es vom Präsidenten ausgefertigt wird.

Angesichts der zu erwartenden Dauer des zur Streichung von Ghana von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten erforderlichen Gesetzgebungsverfahrens sollte die Bundesregierung unverzüglich Gebrauch von der Möglichkeit machen, gem. § 29a Abs. 2a AsylG durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass Ghana für die Dauer von sechs Monaten nicht mehr als sicherer Herkunftsstaat gilt.

II. Rechtlicher Rahmen

Ghana wurde 1993 zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt und steht seither auf der Liste der sicheren Herkunftsstaaten. Die Verfassungsmäßigkeit dieser gesetzgeberischen Entscheidung wurde 1996 vom Bundesverfassungsgericht bestätigt (BVerfGE 94,115).

Seit dieser Entscheidung hat sich allerdings der für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten maßgebliche rechtliche Rahmen verändert. Insbesondere ist die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten mittlerweile nicht nur an den Vorgaben von Art. 16a GG, sondern auch an den Vorgaben des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu messen. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem enthält nicht nur konkrete Vorgaben an die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten, sondern hat bekanntlich auch dazu geführt, dass die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität als asylrelevanter Verfolgungsgrund im deutschen Recht anerkannt worden sind. Im Zeitpunkt der Bestimmung von Ghana zum sicheren Herkunftsstaat hingegen war § 175 StGB noch im deutschen Strafgesetzbuch enthalten, auch wenn sich die Strafbarkeit einvernehmlicher sexueller Handlungen unter Männern auf bestimmte Konstellationen beschränkte. Gesetzliche Regelungen zum Schutze queerer Menschen vor Diskriminierung existierten damals im deutschen Recht nicht.

Nach wie vor ist nach Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG Voraussetzung der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten, dass auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet ist, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.

Nach dem – vorrangig anzuwendenden – Anhang I der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes – Neufassung (sog. Verfahrensrichtlinie) kann ein Staat nur dann zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder Verfolgung noch

Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind. Bei der entsprechenden Beurteilung muss unter anderem berücksichtigt werden, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch (a) die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung; (b) die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bzw. dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter; (c) die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention.

Der Sachverständige Dr. Marx hat in der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 24. April 2016 unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 14.05.1996, 2 BvR 1516/93 = BVerfGE 94, 115) ausgeführt (Ausschussdrucksache 18(4)546 B, S. 3):

„Ebensowenig darf der Gesetzgeber einen Staat, in dem nur Angehörige einer bestimmten Minderheit, nicht hingegen andere dieser Minderheit nicht angehörende Personen verfolgt oder misshandelt werden, für sicher erklären. Anhaltspunkte dafür, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Bestimmung eines Landes zum sicheren Herkunftsstaat auch dann vorsehen wollte, wenn zwar bestimmte Personen- und Bevölkerungsgruppen von Verfolgung oder Misshandlung nicht betroffen, eine oder mehrere andere Gruppen hingegen derartigen Maßnahmen ausgesetzt sind, lassen sich weder dem Wortlaut von Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG noch den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren entnehmen.“

Dies wurde in derselben Anhörung und in weiteren Anhörungen zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten von anderen Sachverständigen bestätigt (vgl. zuletzt die Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zum Referentenentwurf des BMI eines Gesetzes zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten). Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung teilt diese Einschätzung (vgl. VG Berlin, Beschl. v. 16.04.2024, VG 31 L 670/23 A, BeckRS 2024, 7893).

III. Menschenrechtliche Lage in Ghana

Die verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmung von Ghana zum sicheren Herkunftsstaat sind nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins jedenfalls infolge der jüngsten Entwicklungen in Ghana nicht (mehr) erfüllt.

Dies ergibt sich bereits aus dem jüngsten Bericht, den die Bundesregierung am 15. März 2024 gem. § 29a Abs. 2a AsylG dem Deutschen Bundestag vorgelegt hat (BT-Drs. 20/10750). Darin führt die Bundesregierung zwar aus, dass die Voraussetzungen für die Bestimmung von Ghana zum sicheren Herkunftsstaat aus ihrer Sicht weiterhin vorliegen. Allerdings stellt der Bericht in vielen menschenrechtlich relevanten Bereichen erhebliche Defizite fest (S. 15 f.):

„Regierungskritische Journalistinnen und Journalisten berichten über zunehmende gezielte Einschüchterungsversuche, teilweise mit Androhung von Gewalt; Zugehörige zur Gemeinschaft der Fulbe (nomadische Viehhirten) klagen über systematische Schlechterstellung, Verweigerung der Staatsbürgerschaft und dadurch Ausschluss von Sozialleistungen und vom Wahlprozess. Die Ghana Armed Forces haben im Norden Ghanas gezielt massenhaft Fulbe auf Lastwagen nach Burkina Faso abgeschoben.

LGBTIQ-Personen beklagen zunehmende gewalttätige Übergriffe auf offener Straße. Die Sicherheitsbehörden bleiben in der Regel untätig. Eine Strafverfolgung wird regelmäßig nicht eingeleitet... Im August 2021 haben acht Abgeordnete einen Gesetzentwurf eingebracht, der eine Verschärfung der Kriminalisierung nicht-heterosexueller Beziehungen sowie von unterstützenden Akteuren vorsieht. Im Zuge der Beratungen des Gesetzentwurfes und der damit einhergehenden politischen Debatte in den sozialen Medien kam es wiederholt zu aggressiven verbalen Anfeindungen und offener Aggression auf der Straße gegen LGBTIQ*-Personen. Geschlechtsverkehr zwischen Personen gleichen Geschlechts ist gemäß Sektion 104 des ghanaischen Strafgesetzbuchs strafbar... Gleichgeschlechtliche Beziehungen treffen in weiten Teilen der Gesellschaft auf Ablehnung, was zur Geheimhaltung der sexuellen Orientierung führt. Im*

März 2023 kam es zur Auflösung einer Feier von Angehörigen der LGBTIQ-Gemeinschaft in Accra. Ein Zentrum für die LGBTIQ*-Gemeinschaft in Accra wurde nach seiner Eröffnung 2021 wegen einer Welle der Kritik und Ablehnung in den sozialen Medien wieder geschlossen. Mitglieder der LGBTIQ*-Gemeinschaft beklagen fehlenden staatlichen Schutz vor und nach zuweilen gewaltsamen Übergriffen durch Dritte. Diese sind das Ergebnis starker gesellschaftlicher Diskriminierung und Missachtung...*

Kinderarbeit ist gesetzlich verboten. Dennoch treten Fälle verbotener Kinderarbeit auf, da die Durchsetzung des Verbots nur lückenhaft erfolgt. Laut einem UNICEF-Report aus dem Jahr 2021 arbeiten in Ghana rund 20 Prozent der Kinder im Alter zwischen fünf und 17 Jahren. 14 Prozent aller Kinder gehen gefährlichen und potentiell schädlichen Tätigkeiten nach...

Die Haftbedingungen in ghanaischen Vollzugseinrichtungen sind aufgrund von Überbelegung und strukturellen Defiziten (Unterfinanzierung, medizinische Versorgung) schlecht...

Der Raum für freie Meinungsäußerung, investigativen Journalismus und Pressefreiheit ist in den zurückliegenden Jahren deutlich geschrumpft, was sich auch in der deutlich schlechteren Bewertung Ghanas im „World Press Freedom Index“ von „Reporter Ohne Grenzen“ niederschlägt...“

Diese Erkenntnisse finden sich auch in den Reisehinweisen des Auswärtigen Amtes zu Ghana sowie in zahlreichen Berichten von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen (vgl. *Amnesty International*, Amnesty Report Ghana 2022; *Asylos und ARC Foundation*, Ghana: State treatment of LGBTQI+ persons, März 2021; *UK Home Office*, Country Policy and Information Note Ghana: Sexual orientation, gender identity and expression, Mai 2022; *US Department of State*, 2023 Country Report on Human Rights Practices: Ghana).

Amnesty International führt in o. g. Bericht etwa aus, dass sich die menschenrechtliche Lage in Ghana hinsichtlich der Gewährleistung der Meinungs- und Pressefreiheit verschlechtert hat, dass es zur Anwendung von unverhältnismäßiger Gewalt durch

Polizeikräfte insbesondere im Zusammenhang mit friedlichen Versammlungen und auch gegenüber Journalist*innen kommt, dass es in Gewahrsamseinrichtungen zu Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung kommt, dass rechtswidrige Zwangsräumungen stattfinden, dass die Todesstrafe fortbesteht und dass die Rechte von Frauen und Kindern nicht gewährleistet sind.

Das *US Department of State* berichtet in o.g. Bericht von außergerichtlichen Tötungen, Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und Bestrafung sowie willkürlichen Festnahmen und Freiheitsentziehungen durch Sicherheitskräfte, von schwerwiegenden Eingriffen in die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit durch staatliche Stellen, von schwerwiegenden Verletzungen der Rechte von Frauen und Kindern, einschließlich sexualisierter Gewalt, und von einer weit verbreiteten Korruption und damit einhergehender Straflosigkeit.

Unerwähnt bleibt in dem Bericht der Bundesregierung, dass das Parlament von Ghana am 28. Februar 2024 das sog. Gesetz zur Förderung von anständigen menschlichen sexuellen Rechten und ghanaischen Familienwerten verabschiedet hat, wonach die bloße Selbstidentifikation als queere Person mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren und die sog. Förderung von queeren Aktivitäten mit Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren bestraft werden soll. Eine Zusammenstellung weiterer Berichte zur Menschenrechtsslage von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans*, Intersexuellen und weiteren sexuellen und geschlechtsbezogenen Minderheiten in Ghana ist auf der Website des Lesben- und Schwulenverbandes (LSVD) e.V. abrufbar: www.lsvd.de/de/ct/4054-lsbti-ghana (zuletzt abgerufen am 10.06.2024).

In Frankreich hat der Staatsrat (*Conseil d'État*) als oberstes Verwaltungsgericht die Bestimmung von Ghana zum sicheren Herkunftsstaat mit Entscheidung vom 02. Juli 2021 aufgehoben. In der Entscheidung, die unter anderem auf der Website juricaf.org frei abrufbar ist, heißt es unter Randnummer 12:

„Compte tenu de l'existence de dispositions législatives pénalisant les relations homosexuelles ... au Ghana et de la persistance de comportements, encouragés, favorisés ou simplement tolérés par les autorités de ces pays, conduisant à ce que des personnes puissent

effectivement craindre d'y être exposées à de tels risques, l'OFPRA ne pouvait, sans commettre d'erreur d'appréciation, tenir ces Etats pour des pays d'origine sûrs dans l'examen des demandes présentées par leurs ressortissants.¹

Der *Conseil d'État* stellt für die Aufhebung der Bestimmung Ghanas zum sicheren Herkunftsstaat darauf ab, dass einvernehmliche gleichgeschlechtliche Handlungen unter Erwachsenen in Ghana nach wie vor unter Strafe stehen und dass die staatlichen Behörden nicht willens oder in der Lage sind, sexuellen Minderheiten effektiven Schutz vor nichtstaatlichen Übergriffen zu bieten.

Mit seiner Argumentation greift der *Conseil d'État* implizit die UNHCR *Guidelines for International Protection* No. 9 auf, welche die bloße Existenz von strafrechtlichen Vorschriften, die einvernehmliche gleichgeschlechtliche Handlungen unter Erwachsenen unter Strafe stellen, für die Annahme einer Verfolgungsgefahr genügen lassen.

Dass die tatsächlichen Annahmen des *Conseil d'État* zutreffend sind, wird bereits dadurch gestützt, dass Rechtsmittel von Schutzsuchenden aus Ghana vor den deutschen Verwaltungsgerichten nicht nur in seltenen Einzelfällen Erfolg haben (vgl. VG Bayreuth, Urt. v. 24.07.2020, B 4 K 18.30571; VG Berlin, Beschl. v. 24.03.2021, 32 L 38/21 A; Beschl. v. 24.04.2017, VG 32 L 32.18 A; VG Düsseldorf, Urt. v. 08.03.2017, 23 K 9157/16.A; VG Hamburg, Urt. v. 15.02.2023, 6 A 4041/21). Darüber hinaus geht die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung wegen der Versorgungslage in Ghana von einer Verletzung von Art. 3 EMRK hinsichtlich vulnerabler Personen aus (vgl. VG Berlin, Beschl. v. 09.11.2022, VG 32 L 195/22 A; VG Bremen, Urt. v. 10.06.2022, 2 K 136/20).

¹ Unter Berücksichtigung der Existenz von gesetzlichen Bestimmungen, welche gleichgeschlechtliche Beziehungen unter Strafe stellen, in Ghana und des Fortbestandes von Verhaltensweise, welche von den Autoritäten dieses Landes ermutigt, bevorzugt oder schlicht toleriert werden, was dazu führt, dass Personen effektiv befürchten können, solchen Risiken ausgesetzt zu sein, konnte das OFPRA [Anmerkung des DAV: die nationale Asylbehörde der Französischen Republik] nicht ohne Einschätzungsfehler diese Staaten bei der Prüfung von Anträgen ihrer Staatsangehörigen als sichere Herkunftsstaaten erachten (Übersetzung des DAV).

IV. Fazit

Angesichts dieses Befundes sind die verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt nicht (mehr) erfüllt. Dementsprechend ist Ghana von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten zu streichen. Wegen der zu erwartenden Dauer eines diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens ist zugleich von der Möglichkeit des § 29a Abs. 3 AsylG Gebrauch zu machen, wonach durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden kann, dass Ghana nicht mehr als sicherer Herkunftsstaat gilt.

Verteiler

Bundesministerium des Innern und für Heimat
Bundesministerium der Justiz
Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Parlamentarische Gruppe Die Linke
Parlamentarische Gruppe BSW
Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder
Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder
UNHCR Deutschland
Katholisches Büro in Berlin
Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
Diakonisches Werk der EKD
Deutscher Caritasverband
Deutsches Rotes Kreuz
AWO Bundesverband e.V.
Flüchtlingsrat Berlin
Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
Deutsches Institut für Menschenrechte
Bundesrechtsanwaltskammer
Deutscher Richterbund
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.

Der Paritätische

Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesarbeitsrat)

Neue Richtervereinigung (NRV)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZdH)

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Deutscher Städtetag

Deutscher Landkreistag

Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V. (ABV)

Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins

Vorsitzende der Landesverbände des DAV

Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV

Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaften des DAV

Mitglieder des Geschäftsführenden Ausschusses der Arbeitsgemeinschaft

Migrationsrecht des DAV

Mitglieder des Migrationsrechtsausschusses des DAV

Verteiler Presse

NVwZ

ZAR

Asylmagazin

ANA

Informationsbrief Ausländerrecht