



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 80/2024

Oktober / 2024

Registernummer: 25412265365-88

Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems (Bearbeitungsstand 11.10.2024, im Folgenden GEAS-Anpassungsgesetz-E)

Mitglieder des AS Migrationsrecht

RA Michael Brenner
RAin Claire Thérèse Deery
RA Dr. Stephan Hocks (Vorsitzender)
RAin Oda Jentsch
RA Michael Koch
RAin Dr. Kati Lang
RA Wim Mischok
RA Manfred Weidmann

RA Dr. Thomas Remmers, Vizepräsident, Bundesrechtsanwaltskammer
RA Sven Krautschneider, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des AS Menschenrechte

RA Dr. Sebastian Cording
RA Detlev Heyder
RAin Ingrid Hönlinger
RA Dr. Lucas Jürss
RAin Dr. Regina Michalke
RA Jerzy Montag
RAin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Vorsitzende)

RAin Leonora Holling, Schatzmeisterin, Bundesrechtsanwaltskammer
RAin Kristina Trierweiler, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des AS Europa

RA Dr. Sebastian Cording
RA Dr. Hans-Joachim Fritz

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

RA Marc André Gimmy
RAin Dr. Margarete Gräfin von Galen (Vorsitzende und Berichterstatterin)
RA Andreas Max Haak
RA Dr. Frank J. Hospach
RA Dr. Christian Lemke
RA Maximilian Müller
RAin Dr. Kerstin Niethammer-Jürgens
RA Dr. Hans-Michael Pott
RA Jan K. Schäfer, LL.M.
RAin Stefanie Schott
Prof. Dr. Gerson Trüg
RA Andreas von Máriássy

RA Dr. Christian Lemke, Vizepräsident, Bundesrechtsanwaltskammer
RAin Astrid Gamisch, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Nadja Wietoska, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Frederic Boog, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel
Ass. jur. Sarah Pratscher, Bundesrechtsanwaltskammer, Brüssel

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die Bundesrechtsanwaltskammer dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines GEAS-Anpassungsgesetzes. Im Hinblick auf die sehr kurze Bemessung der Stellungnahmefrist konzentriert sich die nachfolgende Stellungnahme auf die **Umsetzung des Rechts auf unentgeltliche „Rechtsauskunft“** aus Art. 16 der Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.05.2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (im Folgenden Verordnung (EU) Nr. 2024-1348) und Art. 21 der Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.05.2024 über Asyl- und Migrationsmanagement zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung EU Nr. 604/2013 (im Folgenden: Verordnung (EU) Nr. 2024/1351).

In dem Referentenentwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes ist in einem neuen § 12b AsylG-E vorgesehen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die „unentgeltliche Rechtsauskunft“ nach Art. 16 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 und nach Art. 21 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1351 erteilen soll. Nach der Begründung des GEAS-Anpassungsgesetzes-E geht das Bundesministerium offenbar davon aus, dass die in Art. 16 und Art. 21 vorgesehene „unentgeltliche Rechtsauskunft“ durch das BAMF im Rahmen von Gruppengesprächen geleistet werden soll.

Mit § 12b AsylG-E werden Art. 16 und Art. 21 der Verordnungen (EU) Nr. 2024/1351 und (EU) Nr. 2024/1348 nicht korrekt umgesetzt. Die vorgesehene Regelung würde den Vorschriften der beiden Verordnungen widersprechen und wäre EU-rechtswidrig. Die Vorschriften der beiden Verordnungen

erlauben es nicht, die zuständige Asylbehörde für die Erteilung der unentgeltlichen „Rechtsauskunft“ einzusetzen. Bei der „Rechtsauskunft“ geht es um Rechtsberatung, die rechtsstaatlich betrachtet und im Sinne der Gewaltenteilung von unabhängigen Beratern, sowie individuell unter Wahrung von Vertraulichkeit zu erfolgen hat. Das BAMF als zuständige Asylbehörde befände sich in einem Interessenkonflikt und Gruppengespräche sind nach diesem Maßstab nicht geeignet, den international angekannten Qualitätskriterien für die Gewährung von Rechtshilfe zu genügen.

Die Bundesrechtsanwaltskammer bittet daher darum, die Vorgaben in den beiden Verordnungen genauer in den Blick zu nehmen und eine Regelung zu schaffen, die den Vorgaben der Verordnungen sowie den anerkannten Standards für die Gewährung von Rechtshilfe entspricht.

Im Einzelnen:

1. Gegenstand der „unentgeltlichen Rechtsauskunft“ nach Art. 16 und Art. 21 der Verordnungen

Bei der Umsetzung der neuen Regelungen besteht unbestritten die Schwierigkeit, dass beide Verordnungen den Begriff der unentgeltlichen – wie es in der deutschen Fassung heißt - „Rechtsauskunft“ nicht definieren. Hinzu kommt, dass die Terminologie in den verschiedenen sprachlichen Fassungen wechselt. In der englischen Fassung findet sich an allen Stellen, wo im Deutschen das Wort „Rechtsauskunft“ verwendet wird, die Formulierung „(free) legal counselling“ und in der französischen Fassung heißt es „avis juridique“. Der Wortlaut „Rechtsauskunft“ in der deutschen Fassung hat also keine entscheidende Bedeutung und ist jedenfalls nicht ausschlaggebend für die Gestaltung des neuen Rechts im deutschen Recht.

Um zu entscheiden, was Gegenstand der „Rechtsauskunft“ in Art. 16 und Art. 21 der Verordnungen sein soll, ist der weitere Text der Verordnungen heranzuziehen. Aus dem weiteren Text ergibt sich, dass hier Rechtsberatung im Sinne einer umfassenden Information und Beratung im Hinblick auf den zu stellenden Antrag auf internationalen Schutz und die Anhörung durch die Asylbehörde gemeint ist.

So wird in Erwägungsgrund 14 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 ausgeführt:

„Dem Antragsteller sollte ausreichend Zeit zugestanden werden, um sich auf die Anhörung vorzubereiten und den Rat seines Rechtsberaters oder sonstigen nach nationalem Recht zur Rechtsberatung zugelassenen oder zulässigen Beraters (im Folgenden Rechtsberater) oder einer Person, die mit der Erteilung von Rechtsauskunft betraut ist, einzuholen. Dem Antragsteller sollte es gestattet werden, sich bei der Anhörung von dem Rechtsberater unterstützen zu lassen.“

Weiter wird in Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 ausgeführt:

*„Es liegt im Interesse der Mitgliedstaaten und der Antragsteller, dass Antragsteller in einem sehr frühen Stadium umfassende Informationen über das zu befolgende Verfahren sowie über ihre Rechte und Pflichten erhalten. Darüber hinaus ist von wesentlicher Bedeutung, dass bereits im Verwaltungsverfahren ordnungsgemäß festgestellt wird, ob ein Antragsteller internationalen Schutz benötigt und **die Entscheidungsfindung ist effizienter und zuverlässiger, wenn hochwertige Informationen und Rechtsberatung gewährleistet sind.** Der Zugang zur Rechtsauskunft und Rechtsberatung und -vertretung sollte daher im gemeinsamen Verfahren für den internationalen Schutz verankert sein. **Antragsteller sollten so schnell wie möglich nach Registrierung eines Antrages auf internationalen***

Schutz während des Verwaltungsverfahrens auf Antrag unentgeltlich Rechtsauskunft erhalten. (Hervorhebung hier)

In den Erwägungsgründen wird also deutlich, dass Gegenstand der neuen Gewährleistung eine unentgeltliche Rechtsberatung ist, einschließlich der Unterstützung während der Anhörung durch das BAMF.

Dies ergibt sich auch aus den Erläuterungen der Europäischen Kommission zum Migrations- und Asylpaket vom 14.05.2024. Auch dort wird erläutert, dass es sich bei der neuen Gewährleistung um ein Recht auf „Rechtsberatung“ handelt.

So heißt es in der Einführung der Erläuterungen:

*„Mit den neuen Vorschriften werden wirksamere Asylverfahren mit kürzeren Fristen und strengeren Vorschriften in Bezug auf missbräuchliche Anträge oder Folgeanträge eingeführt. Neben diesen Vorschriften **werden wichtige Garantien für die Rechte des Einzelnen gelten, einschließlich kostenloser Rechtsberatung bei allen Verfahren**“.* (Europäische Kommission – Fragen und Antworten, Erläuterungen zum Migrations- und Asylpaket v. 14.05.2024, PDF S. 3, Hervorhebung hier)

Bei der Übersicht zu den Änderungen, die durch das Asylpaket eintreten werden, stellt die Kommission den gegenwärtigen dem zukünftigen Rechtszustand wie folgt gegenüber:

„Vor dem Paket: Keine kostenfreie Rechtshilfe in erster Instanz.“

„Mit dem Paket: „Kostenlose Rechtsberatung in allen Phasen des Asylverfahrens, wobei schutzbedürftige Gruppen besonders berücksichtigt werden.“

(Erläuterungen der Kommission, PDF S. 5, Hervorhebungen im Original)

Weiter heißt es in den Erläuterungen der Kommission unter der Überschrift „Gewährleistung der Rechte der Menschen“:

*„Mit der Reform werden neue Garantien für Asylsuchende und schutzbedürftige Personen, insbesondere für Minderjährige und Familien mit Kindern, geschaffen. Es wird eine **kostenlose Rechtsberatung für alle Antragsteller in allen Asylverfahren, einschließlich des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates, eingeführt und die Informationsrechte werden gestärkt.**“* (Hervorhebung hier, Erläuterungen der Kommission PDF S. 11)

Sowie:

„Das Recht auf Information wird durch ein neues Recht auf kostenlose Rechtsberatung für alle Asylsuchenden in der Verwaltungsphase des Verfahrens ergänzt.“ (Hervorhebung hier, Erläuterungen der Kommission, PDF S. 12)

Damit ist deutlich, dass das Asylpaket zwischen dem Recht auf Information und der kostenlosen Rechtsberatung unterscheidet. Es gibt das Recht auf Information und dieses Recht wird ergänzt durch das Recht auf kostenlose Rechtsberatung. Mit dem Recht auf „unentgeltlichen Rechtsauskunft“ in Art. 16 und Art. 21 der jeweiligen Verordnung ist also nicht das mit den Verordnungen ebenfalls in Art. 8 Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 und Art. 19 Verordnung (EU) Nr. 2024/1351 eingeführte Recht auf

Information gemeint. Es geht vielmehr zusätzlich um klassische Rechtsberatung, d.h. unentgeltliche Rechtshilfe im Verwaltungsverfahren.

2. Rechtsberatung nicht durch das BAMF

Ein weiterer Blick in die Verordnungen zeigt, dass der europäische Gesetzgeber ganz offensichtlich nicht davon ausgeht, dass die im Mitgliedsstaat zuständige Asylbehörde die neu eingeführte Rechtsberatung erteilt.

a. Verordnungen differenzieren zwischen Rechtsberatern und Asylbehörde

Eine nähere Betrachtung der einzelnen Vorschriften führt zu einem eindeutigen Befund: Es geht um unabhängigen Rechtsrat, der losgelöst von der zuständigen Asylbehörde und nicht von der Asylbehörde selbst erteilt werden soll.

So wird z.B. in Erwägungsgrund 14 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 ausgeführt, dass

„...die Niederschrift oder das Wortprotokoll der Anhörung den Antragstellern, ihren Vertretern und ihren Rechtsberatern so schnell wie möglich nach der Anhörung und in jedem Falle rechtzeitig vor einer Entscheidung der Asylbehörde zugänglich gemacht werden“

sollte.

Der Europäische Gesetzgeber geht also nicht davon aus, dass die entscheidende Asylbehörde mit dem Rechtsberater identisch ist. Eine Vorschrift, dass die Asylbehörde, nachdem sie die Anhörung durchgeführt hat, sich selbst das Anhörungsprotokoll zuleiten soll, ergäbe keinen Sinn. Diese Vorschrift differenziert zwischen dem Rechtsberater und der Asylbehörde, die die Entscheidung trifft.

Der Asylbehörde werden in Art. 8 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 und in Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1351 Informationspflichten auferlegt. Dort wird die Asylbehörde verpflichtet, ihre Informationen auch auf die Möglichkeit, die Tätigkeit von Rechtsberatern in Anspruch zu nehmen, zu erstrecken. Wortlaut und Inhalt sind eindeutig: Die Rechtsberater sind andere Personen als die Asylbehörde selbst.

Nach Art. 8 Abs. 2 d der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 gehört es zu den Aufgaben der Asylbehörde, den Antragsteller über das Recht auf unentgeltliche „Rechtsauskunft“ für die Einreichung des individuellen Antrages und auf Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens u. a. gem. Art. 16 der Verordnung zu unterrichten. Weiter wird in Art. 8 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 geregelt, dass die zuständigen Asylbehörden den Antragstellern Gelegenheit geben müssen, so schnell wie möglich mit

„einer anderen Organisation, die für Antragsteller nach Maßgabe des einzelstaatlichen Rechts Rechtsberatung oder sonstige Beratungsleistungen erbringt, Verbindung aufzunehmen“.

Auch hier ist festzustellen: Die Asylbehörde und die Stelle, die die Rechtsberatung vornimmt, sind nicht identisch.

Schließlich ist auf die Regelung in Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1348 zu verweisen. Dort wird in Satz 2 darauf Bezug genommen, dass der Antragsteller vor der Anhörung

„sich mit seinem Rechtsberater gem. Art. 15 oder mit einer Person, die mit der Bereitstellung von Rechtsauskunft betraut ist, gem. Art. 16 beraten konnte“.

Es ist offensichtlich, dass hier nicht eine Beratung durch die Asylbehörde, die auch die Anhörung durchführt, gemeint ist.

Ähnliche Erkenntnisse ergeben sich aus Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 2024/1351. Auch dort findet sich eine lange Liste von Auskünften, die die zuständige Asylbehörde erteilen muss, einschließlich der Information über

„das Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung“ (Art. 19 Abs. 1 I der Verordnung (EU) Nr. 2024/1351)

Damit ist deutlich, dass sich bereits aus dem Wortlaut der umzusetzenden Verordnungen ergibt, dass die Asylbehörde nicht mit der Erteilung der vorgesehenen Rechtsberatung betraut werden soll.

b. Rechtsberatung durch unabhängige Rechtsberater, insbesondere Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen

Damit stellt sich die Frage, wer nach den Verordnungen Rechtsberatung erteilen kann.

Hier ist zunächst auf die Empfehlungen des CCBE zu verweisen, wonach *„legal aid providers“* nicht einen Beamtenstatus oder einen Status als Angestellter im öffentlichen Dienst haben sollten, sondern Rechtshilfe durch Rechtsanwälte zu leisten ist, die unabhängig sind, dem Verbot der widerstreitenden Interessen unterliegen und auch die Vertraulichkeit gewährleisten können (CCBE Recommendations on Legal Aid, 31/03/2023 Nr. 2.1.).

Dies wäre bei einer Rechtsberatung durch das BAMF nicht gewährleistet. Das BAMF würde sich in einer Interessenkollision zwischen der Rolle als Asylbehörde und der Beratung des jeweiligen Antragstellers befinden. Das BAMF unterliegt nicht der anwaltlichen Verschwiegenheit und auch die Vertraulichkeit ist nicht gewährleistet. Auch der deutsche Gesetzgeber ist bislang davon ausgegangen, dass die Asylverfahrensberatung behördenunabhängig und individuell zu erfolgen hat (§ 12 a Abs. 1 AsylG).

Die Bundesrechtsanwaltskammer verkennt nicht, dass es Staaten gibt, wo Rechtshilfe für Bedürftige staatlich organisiert wird. Auch nach den Leitlinien des Europarates für Rechtshilfe in Zivil- und Verwaltungsverfahren ist dies nicht ausgeschlossen (vgl. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law, 31.03.2021).

Eine Betrachtung der in den Leitlinien festgelegten Kriterien zur Sicherung der Qualität von Rechtshilfe zeigt jedoch deutlich, dass das BAMF diesen Anforderungen in keiner Weise genügen würde. So wird in der nur englischsprachig vorliegenden Leitlinie darauf hingewiesen, dass *„the principles of professional independence (of all legal aid providers) and legal advice privilege“* essentielle Voraussetzungen für die Gewährung von Rechtshilfe sind (vgl. Leitlinien, Kapitel „Quality assurance mechanisms in legal aid schemes, Nr. 9). Unter dieser generellen

Aussage formuliert der Europarat zahlreiche Anforderungen, die bei Rechtshilfe durch das BAMF ersichtlich nicht erfüllt würden. Abgesehen von der eklatanten Interessenkollision fehlt dem BAMF auch strukturell jegliche Unabhängigkeit, die erforderlich wäre, die in den Verordnungen vorgesehene individuelle Rechtsberatung zu erteilen.

3. Fazit

Mit dem neuen Asylpaket wird ein Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung für die Antragsteller bereits im Verwaltungsverfahren neu eingeführt. Diese Rechtsberatung muss durch unabhängige Berater erfolgen. Rechtsberatung durch die Asylbehörde, die zugleich die Verwaltungsentscheidung über den Antrag trifft, ist in den Verordnungstexten nicht vorgesehen. Die Asylbehörde würde sich in einem Interessenkonflikt befinden und würde auch die vom Europarat entwickelten Kriterien für Qualität und Management der Rechtshilfe nicht erfüllen. Die Rechtsberatung muss von unabhängigen Beratern vorgenommen werden. Dies sind Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen, sowie ggf., wie bereits in § 12a AsylG vorgesehen, Organisationen, die im Rahmen der Möglichkeiten des Rechtsdienstleistungsgesetzes qualifizierten Rechtsrat zur Verfügung stellen können.
