



Gutachten

zur unentgeltlichen Rechtsauskunft gem. § 12 a und 12b
AsylG im Rahmen der GEAS-Umsetzung in Deutschland

Gutachten im Auftrag von Erik Marquardt, MdEP

Autoren:

Prof. Dr. jur. Holger Hoffmann

Manuel Armbruster M.A.

The Greens/EFA group in the European Parliament

www.greens-efa.eu

contactgreens@europarl.europa.eu

www.erik-marquardt.eu

erik.marquardt@europarl.europa.eu

@greensep

<https://www.facebook.com/greensefa>

@ErikMarquardt

www.facebook.com/ErikMarquardtde

Abstract:

1. Unionsrecht sieht in den Art. 15 - 19 AsylVfO und Art. 21 AMMVO eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten auch im behördlichen Asylverfahren vor, unentgeltliche Beratung in einem inhaltlichen Umfang zu leisten, der über bloße Bereitstellung rechtlicher Informationen hinausgeht
2. Unionsrechtlich besteht jedoch kein subjektiv-öffentlich rechtlicher Anspruch Schutzsuchender oder von Trägerorganisationen auf eine bestimmte Art (Gruppen- oder Einzelberatung) oder einen bestimmten Akteur (NGOs, Rechtsanwältinnen, Sonstige).
3. „Legal counselling“ i.S.d. Unionsrechts beinhaltet nicht nur Rechtsauskunft. Vielmehr wird dort Rechtsberatung als Prozess verstanden, bei dem eine rechtskundige Person über Rechte, Pflichten und Handlungsoptionen berät. Diese Beratung konzentriert sich auf Strategie, Risikoanalyse und außergerichtliche Tätigkeit (Art. 8 Abs. 2 Ziff. d AsylVfVO - Recht auf unentgeltliche Rechtsauskunft für die Einreichung des individuellen Antrags und auf Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens Abschnitt III AsylVfVO und gem. der Art. 15, 16, 17, 18 und 19 AsylVfVO).
4. Unter Beachtung von Unionsrecht kann ein Anspruch auf einzelfallbezogene, unabhängige Rechtsberatung im Umfang der Allgemeinen Verfahrensberatung (AVB) gem. § 12a AsylG bestehen, insbes. zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse Schutzsuchender.
5. Weder EGMR noch EuGH haben sich bisher mit der AVB befasst. In Entscheidungen zu Art. 3 und 13 EMRK unterstreicht der EGMR aber die Bedeutung angemessener Informationsbereitstellung und Beratung in Asylverfahren vor der Anhörung. Er legt Art. 13 i. V. m. Art. 3 so aus, dass Asylsuchende Zugang zu rechtlicher Beratung haben, über ihre Rechte informiert werden und ausreichend Zeit zur Vorbereitung von Rechtsmitteln haben müssen. Ein Staat habe nicht nur formale Informationspflichten, sondern sei verpflichtet, konkrete Unterstützung anzubieten, damit Betroffene ihre Rechte sinnvoll geltend machen können. Rechtsberatung oder Unterstützung von Behörden müsse insbes. Transparenz, Gleichbehandlung, Unabhängigkeit und das Fehlen einer Drucksituation oder eines Interessenkonflikts beachten.
- Der EuGH versteht das Recht auf Beratung im Verwaltungsverfahren als Voraussetzung für den Zugang zum Asylverfahren. Sie soll deswegen so früh wie möglich einsetzen, ggf. vor Einreichung des Antrags. Fehlen von Rechtsberatung kann ein Verstoß gegen Art. 4 und 18 GRCh sein. Sie ist ein wesentliches Element, dass das Asylverfahren beeinflussen kann, unabhängig davon, ob andere Garantien (z. B. persönliche Anhörung, Rechtsbeistand im Rechtsbehelfsverfahren) vorhanden sind. Für Schutzsuchende muss sie während des gesamten Verwaltungsverfahrens verfügbar sein. Ist Rechtsbeistand umfasst, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die damit betrauten Personen unabhängig von der entscheidenden Behörde sind.
6. Unionsrecht schließt Behörden nicht davon aus, Rechtsauskunft zu erteilen. Das BAMF unterliegt dem Neutralitätsgebot. In Deutschland sind die Vorgaben des Rechtsdienstleistungsgesetzes für inhaltlich qualifizierte Beratung zu beachten. Es erscheint jedoch diskussionswürdig, ob es die Anforderungen im Hinblick auf Unabhängigkeit und Fehlen von Interessenkonflikten so erfüllen kann, wie in den Verordnungen vorgesehen und von der Rechtsprechung von EGMR und EuGH gefordert. Rechtsdienstleistungsfreie Auskunft (insbes. in Gruppengesprächen) kann nur allgemein, ohne qualifizierte Einschätzung besonderer Umstände Schutzsuchender erfolgen. Der Komplexität der asylrechtlichen (Verfahrens-) Normen kann aber so insbes. für vulnerable Personen nicht ausreichend Rechnung getragen werden.
7. Schon psychologisch ist kaum vorstellbar, dass die mit deutschen rechtlichen Differenzierungen nicht vertrauten Schutzsuchenden in der angespannten Situation eines Asylverfahrens die vom BAMF durch Aufteilung personaler Zuständigkeiten beabsichtigte Differenzierung nachvollziehen und so Vertrauen in die behördliche Auskunft haben werden. Diesen Anforderungen wird nur AVB als behördenunabhängige Rechtsdienstleistung und qualifizierte, unabhängige Beratung für faire und

effiziente Asylverfahren gerecht, gerade auch für besonders Schutzbedürftige. Nur so erfolgt eine konforme Umsetzung der Mindestanforderungen von AsylVfVO und AMMVO (z.B. von Art. 21 Abs. 3 AMMVO).

8. In Deutschland wird z.Zt. eine politische Debatte geführt, ob das AsylG einen Anspruch auf Finanzierung von NGOs für ihre Leistungen im Rahmen der AVB vorsieht. Aus Sicht der Gutachter ist es empfehlenswert, das 2023 eingeführte System beizubehalten. Das Zusammenwirken von BAMF und AVB mit ergänzendem Konzept zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist notwendiger Bestandteil von Vorgaben, die am Unionsrecht orientiert sind. Behördenunabhängige AVB in § 12a AsylG sollte daher weiterhin durch Bundesförderung finanziert und flächendeckend ausgebaut werden. Die Mittel zu streichen, widerspräche nicht nur der Sicherung eines rechtsstaatlichen Asylverfahrens, sondern auch den Einschätzungen von Expert*innen, die einen Ausbau der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung und ihrer Finanzierung fordern.

Gutachten

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) sieht in Art. 16 und Art. 19 Asylverfahrensverordnung (AsylVfVO) das Recht auf Rechtsauskunft während der Verwaltungsphase sowie in Art. 21 der Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (AMMVO) das Recht auf Rechtsauskunft während des Verfahrens vor¹.

Werden diese und andere Bestimmungen zur Rechtsauskunft im Einklang mit dem EU-Recht und den europäischen Menschenrechten angemessen umgesetzt, wenn in einem Mitgliedstaat nur die für die Prüfung von Asylanträgen zuständige Behörde diese Rechtsauskunft anbietet und Asylsuchende keine (zumindest ergänzende) unabhängige Rechtsauskunft durch von der entscheidenden Behörde unabhängige Personen oder Organisationen erhalten? Zur Beantwortung der Frage, ist es zentral zu prüfen, was umfasst die im GEAS geforderte Rechtsauskunft („legal counselling“) an Beratungsinhalten und ist diesen mit der behördlichen Rechtsauskunft im Sinne des § 12b AsylG Genüge getan oder bedarf es einer umfassenderen Asylverfahrensberatung gemäß § 12a AsylG?

Die Studie liefert eine rechtliche Analyse dieser Frage mit Schwerpunkt auf der Umsetzung in Deutschland. Dabei geht es insbesondere darum, ob es ausreicht, wenn unentgeltliche Rechtsberatung ausschließlich vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt werden sollte.

Das Gutachten analysiert:

- die Anforderungen an die unentgeltliche Rechtsauskunft gemäß Asylverfahrensverordnung (AsylVfVO) sowie der Asyl- und Migrationsverwaltungsverordnung (AMMVO)
- weitere Anforderungen an unentgeltliche Rechtsauskunft auf der Grundlage anderer Normen (z.B. EU- Grundrechtecharta, EMRK) in ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung
- ob die Umsetzung der Rechtsberatung gem. GEAS- Vorgaben in Deutschland, insbesondere Rechtsauskunft ausschließlich durch das (BAMF), diesen Anforderungen entspricht.

1.

Einleitende Bemerkungen zum rechtlichen Rahmen in Deutschland:

¹ Die Abkürzungen der Rechtsakte haben weder offiziellen Charakter noch sind sie verbindlich. Sie werden aber einheitlich bei den deutschen und österreichischen Asylbehörden verwendet und von der EUAA und dem EU Translation Office in deutschsprachigen Produkten benutzt. – siehe „BAMF – Entscheiderbrief 10/25, S.6

a.)

Die Untersuchung fokussiert „legal counselling“ während der Verwaltungsphase des Verfahrens. Die gerichtliche Überprüfung behördlichen Entscheidungen ist nicht ihr Gegenstand. Für (verwaltungs-) gerichtliche Verfahren kann in Deutschland Prozesskostenhilfe (PKH) gewährt werden. Unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung im Rechtsbehelfsverfahren (Art. 17 AsylVfVO) kann in allen EU – Staaten unterschiedlich geregelt werden. Das Unionsrecht greift ausdrücklich während dieser Verfahrensphase nicht in bestehende nationale Systeme ein (Art. 19 AsylVfVO).

Behördenunabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung wird seit Jahren in Deutschland i.d.R. von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege sowie weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt auf der Grundlage von § 12a AsylG:

§ 12a Asylverfahrensberatung

(1) Der Bund fördert eine behördenunabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung. Die Förderung setzt voraus, dass die Träger der Asylverfahrensberatung ihre Zuverlässigkeit, die ordnungsgemäße und gewissenhafte Durchführung der Beratung sowie Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung nachweisen.

(2) Die Asylverfahrensberatung umfasst Auskünfte zum Verfahren und kann nach Maßgabe des Rechtsdienstleistungsgesetzes auch Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben. Die Beratung berücksichtigt die besonderen Umstände des Ausländers, insbesondere, ob dieser besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der Aufnahme benötigt. Die Beratung soll bereits vor der Anhörung erfolgen und kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens durchgeführt werden.

(3) Die Träger der Asylverfahrensberatung übermitteln dem Bundesamt und der obersten Landesbehörde oder der von der obersten Landesbehörde bestimmten Stelle personenbezogene Daten, die darauf hinweisen, dass der Ausländer besondere Verfahrensgarantien benötigt oder besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme hat, wenn der Ausländer in die Übermittlung der Daten eingewilligt hat.

Eine Beschränkung auf Wohlfahrtsverbände als Träger sieht § 12a AsylG - im Gegensatz zu seiner Vorgängernorm - nicht vor, sodass auch andere zivilgesellschaftliche Akteure erfasst sind, welche die Qualitätsstandards gem. § 12a Abs. 1 Satz 2 AsylG einhalten.

Anforderungen zu Inhalt und Umfang der Beratung legt § 12a Abs. 2 AsylG fest. Gegenstand können auch Rechtsdienstleistungen gem. Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG)² sein, sofern die beratende Person die Befähigung zum Richteramt hat oder die Beratung unter Anleitung einer solchen Person erfolgt (§ 6 Abs. 2 RDG)³. Die Beratung umfasst eine auf die konkreten Umstände des Asylsuchenden zugeschnittene Erteilung von Ratschlägen oder Empfehlungen zum Asylverfahren und geht damit über die bloße Auskunftserteilung hinaus⁴. Es können allgemeine Informationen zum Asylverfahren ebenso sein wie solche zum konkreten Einzelfall, z.B. zum Verfahrensablauf, zu Alternativen zum Asylverfahren, zu Folgeschritten nach Abschluss des Asylverfahrens, zur Vorbereitung und Nachbereitung der Anhörung, zur Einschätzung der Erfolgsaussichten u.v.m.⁵.

Die Tätigkeit umfasst alle Aspekte rechtlicher (Einzelfall-) Beratung, z.B. auch spezialisierte Angebote besonderer Rechtsberatung für vulnerable Schutzsuchende (z.B. für LSBTIQ) sowie, ob Schutzsuchende besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der Aufnahme benötigen. So kann z.B. die Frage: »Welche Aspekte meiner Fluchtgeschichte sind relevant für eine Schutzuerkennung?« in rechtsdienstleistungsfreier Beratung nicht beantwortet werden, aber entscheidend sein für den Verlauf von Anhörung und Verfahrensausgang. Für Verfahrenseffizienz und Qualität der Anhörung kann von

² Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12.12.2007 (BGBl. I S. 2840), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 64).

³ Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 17.

⁴ Houben, a.a.O Rn. 18

⁵ Houben, wie vor

erheblicher Bedeutung sein, wenn Asylsuchende vorab wissen, welche Informationen sie vortragen müssen und welche irrelevant sind.

§ 12a AsylG sieht keine Beschränkungen auf bestimmte Verfahrensarten vor. Erfasst sind auch Folge- und Zweitanträge und Widerrufs- und Rücknahmeverfahren, sofern die Beratungsinhalte im Zusammenhang mit dem Asylverfahren stehen⁶. Auch im Hinblick auf mögliche Rechtsmittel kann Asylverfahrensberatung durchgeführt werden; eine Vertretung im Gerichtsverfahren ist jedoch ausdrücklich nicht erfasst⁷.

Diese Beratung ist freiwillig, kann ab Asylantragstellung und soll, wenn möglich, schon vor der persönlichen Anhörung stattfinden.⁸ Sie kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens durchgeführt werden. Neben der behördlichen Rechtsauskunft kann sie unentgeltliche Rechtsauskünfte i.S.v. Art. 16 AsylVfVO und Art. 21 AMMVO erteilen⁹. Der Bund fördert sie bisher finanziell und überwacht und evaluiert ihre Leistungen.

Mit § 12b AsylG wurde nun neben § 12a AsylG ein Anspruch auf eine amtliche unentgeltliche Rechtsauskunft (auRA) durch das BAMF eingeführt:

§ 12b

Unentgeltliche Rechtsauskunft

(1) Das Bundesamt gewährt auf Ersuchen des Antragstellers unentgeltlich Rechtsauskunft nach Artikel 16 der Verordnung (EU) 2024/1348 und nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2024/1351.

(2) In den Fällen des Artikels 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1348 und des Artikels 21 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2024/1351 ist die Rechtsauskunft ausgeschlossen.

Verfahrensberatung gem. § 12a AsylG wird mit der Neuregelung also nicht abgeschafft, sondern ergänzt. Die neue Rechtslage legt ein Zusammenwirken behördlicher Rechtsauskunft (§ 12b AsylG) und behördenunabhängiger Asylverfahrensberatung (§ 12a AsylG) im Verwaltungungsverfahren nahe. Antragstellende können dann entscheiden, ob sie beide oder nur eine oder keine dieser Möglichkeiten nutzen. Inhaltlich problematisch erscheint aber die Abgrenzung zwischen Umfang und Kompetenzen, die sich aus § 12a und 12b AsylG ergeben.

Der Gesetzesbegründung zu § 12b AsylG ist nur zu entnehmen, das BAMF gewähre auf Ersuchen eines Antragstellers unentgeltliche Rechtsauskunft nach den neuen europäischen Vorschriften. Grundsätzlich geschah dies bereits durch das BAMF gem. § 24 AsylG a.F. in vergleichbarem Umfang¹⁰. Aufgrund der Vorgaben der AsylVfVO erhöhe sich – so die Einschätzung des BAMF – der inhaltliche Umfang von Gruppengesprächen, was zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes noch nicht ermittelbarem Umfang führen könne.¹¹ Da der Anspruch auf amtliche unentgeltliche Rechtsauskunft während des gesamten behördlichen Verfahrens fortbesteht und in späteren Verfahrensschritten im Rahmen der auRA auch Einzelgesprächen gewährt werden, ist zu erwarten, dass sich der Verwaltungsaufwand zusätzlich weiter erhöhen wird.

b.) Auskunft und Beratung im Verwaltungungsverfahren durch Mitarbeitende von Behörden sind im deutschen Recht Verfahrensbestandteil¹². Dies galt bei Einführung des Verwaltungsverfahrensgesetzes 1976 als wichtiger Rechtsfortschritt, um die Position von Bürgern im Verwaltungungsverfahren zu stärken.

⁶ Houben, wie vor, Rn. 20.

⁷ Lehnert/Lehrian, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 4. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 5

⁸ Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 7

⁹ Nationaler Integrationsplan, 12-24, S.74

¹⁰ Bis 12.06.2026: § 24 Abs. 1 AsylG

¹¹ Begründung des Gesetzes - BT – Drs. 21/1848, S. 74 f. - Vorgabe 4.3.1: Rechtsauskunft; § 12b AsylG

¹² Statt aller z.B. § 25 VwVfG – Bund: § 25 Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis

Geschaffen wurde mit § 12b AsylG insofern kein (negatives) Sonderrecht für das deutsche Asylverfahren. Vielmehr konkretisiert die Norm nur den im deutschen Verwaltungsrecht ohnehin geltenden Grundsatz, dass Behörden zu neutraler Auskunft an Rechtssuchende verpflichtet sind. Für das allgemeine Ausländerrecht normiert § 82 Abs. 3 AufenthG eine behördliche Informations- und Hinweispflicht zu Rechten und Pflichten, sofern deren Kenntnis für die sachgerechte Wahrnehmung der Rechtsstellung des/der Betroffenen von Bedeutung ist und soll auf das Erfordernis, Anträge z.B. für die Erteilung von Aufenthaltstiteln (§ 81 AufenthG) zu stellen, hinweisen. Eine umfassende behördliche Pflicht zu rechtlicher Beratung ist damit allerdings nicht verbunden.

c.) Das deutsche Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG) definiert den Begriff „Rechtsdienstleistung“ in § 2 Abs.1 RDG:

§ 2 Begriff der Rechtsdienstleistung

(1) Rechtsdienstleistung ist jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert.

Solche Rechtsdienstleistungen zu erbringen ist grundsätzlich im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs auch Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und Behörden erlaubt, wie sich aus § 8 RDG ergibt:

§ 8 Öffentliche und öffentlich anerkannte Stellen

(1) Erlaubt sind Rechtsdienstleistungen, die ...

2. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Unternehmen und Zusammenschlüsse,...

5. Verbände der freien Wohlfahrtspflege im Sinn des § 5 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch....

im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen.

Als weitere Voraussetzung dafür, dass Rechtsdienstleistungen erbracht werden dürfen, nennt § 6 RDG, dass die rechtlich beratende Stelle über die zu deren sachgerechter Erbringung erforderliche personelle, sachliche und finanzielle Ausstattung verfügt und sicherstellt, dass die Rechtsdienstleistung durch eine Person, der die entgeltliche Erbringung dieser Rechtsdienstleistung erlaubt ist, durch eine Person mit Befähigung zum Richteramt oder unter Anleitung einer solchen Person erfolgt.

2. Rechtszustand und tatsächliche Handhabung in Deutschland

a.) Vor 2023

In Deutschland bieten Wohlfahrtsverbände, Nichtregierungsorganisationen sowie vereinzelte lokale Projekte bereits seit vielen Jahrzehnten unentgeltliche und individuelle Asylverfahrensberatung (AVB)

unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten...

§§ 14 und 15 Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) - Allgemeiner Teil

§ 14 Beratung

Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch. Zuständig für die Beratung sind die Leistungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.

§ 15 Auskunft

(1) Die nach Landesrecht zuständigen Stellen, die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung sind verpflichtet, über alle sozialen Angelegenheiten nach diesem Gesetzbuch Auskünfte zu erteilen...

an. Das Angebot war zunächst abhängig von Förderung durch Landes- oder Projektmittel und konnte somit weder bedarfs- noch flächendeckend in allen Bundesländern angeboten werden.

Seitens der Wohlfahrtsverbände wurde das Konzept einer qualitativen Asylverfahrensberatung mit klar umrissenen Beratungsinhalten und Beratungsstandards erarbeitet.¹³ In einem Pilotprojekt der Wohlfahrtsverbände gemeinsam mit BAMF und UNHCR wurden 2017 zunächst an drei Standorten die freiwilligen, unabhängigen und unentgeltlichen AVB der Wohlfahrtsverbände evaluiert. Sie wurden im Abschlussbericht äußerst positiv bewertet.¹⁴

Die Forderung nach einer flächendeckenden AVB für alle Asylsuchenden wurde seit Langem aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft sowie Richter- und Anwaltschaft¹⁵ erhoben und fand schließlich Einzug in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom März 2018. Statt der darin angekündigten „unabhängige[n] und flächendeckende[n] Asylverfahrensberatung“ wurde mit dem „Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“¹⁶, allerdings zunächst nur ein vom BAMF durchgeführtes Informations- und Beratungsangebot geschaffen. Die in § 12a AsylG aF normierte Asylverfahrensberatung sollte „staatlich“ und „unabhängig“ zugleich sein und in zwei Stufen stattfinden: als Gruppeninformationsveranstaltung (Stufe 1) sowie als individuelle Einzelberatung (Stufe 2). Beides erfolgte durch das BAMF. Individuelle Einzelfallberatung konnte auch von den Verbänden durchgeführt werden. Dafür wurden ihnen jedoch keine Bundesmittel zur Finanzierung von Personalstellen zur Verfügung gestellt. Infolgedessen konnten die Beratungsstrukturen nicht in die Fläche ausgebaut werden. Vielmehr wurde auch noch das bestehende Angebot durch Landesmittel in Frage gestellt mit der Begründung, die Beratung Schutzsuchender werde nun vom BAMF geleistet.¹⁷

Die Beratung als Folge von § 12a AsylG a.F. war nicht ausreichend, um die für eine unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung erforderliche tatsächliche strukturelle und personelle Trennung zu gewährleisten. Studien belegen, dass die Anerkennungsquoten sowie die Entscheidungspraxis des BAMF zwischen den einzelnen Außenstellen erheblich variierten. Ein wesentlicher Grund für die administrative Ungleichbehandlung vergleichbarer Fälle lag in regional unterschiedlich ausgeprägten politischen und gesellschaftlichen Präferenzen, die sich in den Entscheidungen der BAMF-Mitarbeitenden widerspiegelten.¹⁸ Wird behördliche Asylverfahrensberatung von denselben Mitarbeitenden durchgeführt, die nur zeitweise für die Beratungstätigkeit abgeordnet sind, letztlich jedoch wieder als BAMF - Entscheider nach ihrer Abordnung tätig bleiben und somit zugleich an restriktiverer Anerkennungspraxis beteiligt sind, erhalten Schutzsuchende keine Beratung, die geeignet wäre, ihre Rechte und ihre Verfahrensposition gegenüber einer solchen Entscheidungspraxis zu stärken.¹⁹ Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Beratung ihre korrigierende und unterstützende Wirkung gegenüber behördlichen Entscheidungsstrukturen nicht voll entfalten kann. So wie mit der Rechtsauskunft des BAMF gegensätzliche Rollen in derselben Behörde vereint werden, besteht die Gefahr, dass der Fokus auf beschleunigter Verfahrenserledigung liegt, statt auf optimaler Vertretung der Interessen Schutzsuchender. Eine grundsätzlich denkbare Verbesserung der Qualität behördlicher Entscheidungen bliebe dann deutlich hinter den Potentialen behördenunabhängiger Beratung zurück.

¹³ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2017): »Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens«.

¹⁴ Siehe die unveröffentlichte Evaluation des Pilotprojekt Asylverfahrensberatung (im Folgenden zitiert als Pilotprojekt). Online abrufbar hier: <https://bit.ly/2QI6FAG>.

¹⁵ Amnesty International, AWO, BAfF, AG Migrationsrecht DAV, Caritas, Der Paritätische, Diakonie, NRV, JRS Deutschland, Pro Asyl, RAV, RBK (Hrsg.), »Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland«, 30.11.2016, Beilage zum Asylmagazin 12/2016

¹⁶ BGBl. I vom 15.8.2019, S. 1294 ff.

¹⁷ Falko Behrens, »Asylverfahrensberatung ohne Rechtsberatung? Diskussionsbeitrag zur Umsetzung von § 12a AsylG« in: Asylmagazin 1-2/2020, S. 6.

¹⁸ Schneider / Lüdecke / Rueß (2024): Zur falschen Zeit am falschen Ort? Administrative Ungleichbehandlung in der deutschen Justiz und Verwaltung. In: Policy Papers No. 18 des Clusters »The Politics of Inequality«

¹⁹ Wie die Verwaltungsstruktur bezüglich der Rechtsauskunft gem. § 12b AsylG exakt organisiert sein wird, ist zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch nicht vom BAMF öffentlich kommuniziert worden.

Beschäftigte des BAMF konnten wesentliche Aufgaben umfassender Beratungsarbeit aufgrund des Selbstverständnisses des Amtes nicht übernehmen. So blieben nicht nur Rechtsdienstleistungen i.S.d. RDG ausgeschlossen, sondern auch alle Beratungsinhalte, welche Sachverhaltsermittlung, Glaubhaftigkeitsprüfung oder Einzelfallprüfung berührten, kamen nicht vor. Entsprechend war eine wirksame Anhörungsvorbereitung nicht möglich. Die inhaltliche Reichweite der Verfahrensberatung blieb auf die abstrakte Informationsvermittlung „aus dem Gesetz“ reduziert.²⁰

Wie gering Akzeptanz und Vertrauen der Schutzsuchenden in die Unabhängigkeit und Sinnhaftigkeit des individuellen behördlichen Beratungsangebotes (Stufe 2) war, zeigte sich in deren geringer Nutzung. Trotz fast 220.000 Asylerstanträgen im Jahr 2022 gab es bis zum 9.12.2022 nur 2.915 individuelle Beratungen durch das BAMF, also weniger als 300 Beratungen pro Monat (Beratungsquote ca. 1,5%).²¹ Demgegenüber konnten 2025 die behördenunabhängigen AVB der Wohlfahrtsverbände 63.831 Personen in einer Einzelfallberatung erreichen, also ca. ein Drittel aller Schutzsuchender.²²

b) Seit 2023

Seit der Neufassung durch das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren zum 1. Januar 2023 sieht § 12a Abs. 1 AsylG die Förderung behördenunabhängiger, ergebnisoffener, unentgeltlicher, individueller und freiwilliger Asylverfahrensberatung vor. Die finanzielle Förderung erfolgt im Wesentlichen im Rahmen des Bundesprogramms Asylverfahrensberatung. Für dessen Ausgestaltung ist das BMI zuständig, Bewilligungsbehörde ist das BAMF. Für die Umsetzung der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel werden im Rahmen eines Förderprogramms Zuwendungen vergeben.²³ Maßgeblich dafür ist die vom BMI erlassene Förderrichtlinie zur Durchführung der Asylverfahrensberatung (AVB) und der Rechtsberatung für vulnerable Antragstellende (RB) vom 20. September 2024, die mit Ablauf des 31. Dezember 2027 außer Kraft treten wird (Ziff. 8 „Geltungsdauer“).²⁴ Die Richtlinie sieht seit 2025 auch Beratungsangebote für queere und andere vulnerable Antragstellende vor. Im Jahr 2025 wurden für die Förderung insgesamt rund 25 Millionen Euro aufgewendet. Damit handelt es sich gemessen am Gesamthaushalt um vergleichsweise geringe Mittel, deren Wirkung jedoch erheblich ist.²⁵

Die Neufassung des § 12a AsylG sieht eine komplette Neuausrichtung der Beratung vor: Gefördert wird seitdem behördenunabhängige Beratung, die nach Maßgabe des RDG auch Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben kann. Sie soll bereits vor der Anhörung erfolgen und kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens, also auch noch während eines Klageverfahrens, durchgeführt werden. Die Gesetzesbegründung stellt ausdrücklich klar, dass auch Folge- und Zweitanträge sowie Widerrufs- und Rücknahmeverfahren sowie das Dublin-Verfahren Beratungsthemen sein können.²⁶ Die Beratung kann auch im Hinblick auf mögliche Rechtsmittel gegen die behördliche Entscheidung durchgeführt werden, wobei aber Prozessvertretung nicht von der AVB umfasst ist.²⁷

Aufgrund der Beratungsinhalte kann die AVB nicht nur „Rechtsdienstleistungen zum Gegenstand haben“ (§ 12a Abs. 2 AsylG), sondern ist letztlich fast immer Rechtsberatung, die den Vorgaben des RDG unterliegt. Andernfalls wäre sie lediglich abstrakte Informationsvermittlung ohne individuelle

²⁰ Siehe dazu auch unten 3 am Ende

²¹ Antwort der Bundesregierung vom 23. Dezember 2022 (Staatssekretär Mahmut Özdemir, BMI) auf die mündliche Frage Nr. 12/264 der Abgeordneten Clara Bünger (DIE LINKE.) zur individuellen Asylverfahrensberatung durch das BAMF / die Wohlfahrtsverbände.

²² Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2026): Factsheet 2026. Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung und besondere Rechtsberatung für vulnerable Schutzsuchende (AVB): Unverzichtbar für effiziente, rechtssichere und faire Asylverfahren

www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Publikationen/Factsheet/Wohlfahrt_Factsheet_AVB_2026_02.pdf

²³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Förderverfahren Asylverfahrensberatung, 14.11.2025

²⁴ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Förderrichtlinie zur Durchführung der Asylverfahrensberatung (AVB) und der Rechtsberatung für vulnerable Antragsstellende (RB) vom 20.09.2024 (GMBI. 2024, Nr. 37, S. 778f.).

²⁵ Mayr: Zwischen Sparpolitik und Rechtsstaat: Die Zukunft der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung

²⁶ Bt-Drs. 20/4327, S. 34.

²⁷ Ebd.

rechtliche Prüfung. Eine Beratung, die sich mit dem individuellen Vorbringen von Asylsuchenden auseinandersetzt, verbleibt jedoch nur selten auf dieser Ebene.

Die AVB kann zu einem vollständigen Sachvortrag hinsichtlich des individuellen Verfolgungsschicksals und damit zu besserer Aufklärung des Sachverhalts in der Anhörung beitragen. Die Beratungspraxis zeigt, dass es für Schutzsuchende wichtig ist, Beratung nicht allein durch Behörden zu erhalten, da viele Menschen im Herkunftsstaat negative Erfahrungen mit staatlichen Stellen machen mussten. Vertrauen in die Unabhängigkeit der Beratung ist wichtig, um individuelle, vor allem besonders sensible Fluchtgründe vollständig und dadurch nachvollziehbar darlegen zu können. Außerdem dient das Vertrauen in die Beratung dem Verständnis und der Akzeptanz der Entscheidung über den Asylantrag.²⁸

Die AVB hilft, effektiven Zugang zu den Verfahrensgarantien eines fairen Asylverfahrens sowie zum Rechtsschutz zu gewährleisten. Sie kann bei der Identifizierung besonderer Bedarfe und besonderer Schutzbedürftigkeit unterstützen. So fördert sie zugleich die Qualität behördlicher Entscheidung und entlastet mittelbar Verwaltungsgerichte. Sie führt zu frühzeitiger Klärung von Verfahrensfragen und so zu Effizienzsteigerung, da sie Erfolgsaussichten thematisieren und Ratsuchende von aussichtslosen Anträgen und Klagen abhalten kann.²⁹ Im Ergebnis wirkt sie sich positiv auf Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens aus.³⁰

Im Zuge der Neufassung des § 12a AsylG behielt das BAMF nicht länger einen gesetzlichen Auftrag zur Durchführung einer individuellen Beratung zum Asylverfahren. Es sollte jedoch weiterhin im Rahmen seiner Informationspflicht gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 AsylG a.F. in Gruppengesprächen Schutzsuchende Personen über den Ablauf des Asylverfahrens „frühzeitig, in der Regel bereits vor der förmlichen Asylantragstellung“ unterrichten.³¹

c) Seit 12.06.2026

Das GEAS-Anpassungsgesetz³² lässt zwar § 12a AsylG unberührt. Zum 12. Juni 2026 fällt jedoch die Regelung des § 24 AsylG weg, und hinter § 12a AsylG wird § 12b AsylG eingefügt, wonach das BAMF auf Ersuchen des Antragstellers „unentgeltlich Rechtsauskunft nach Artikel 16 der Verordnung (EU) 2024/134813 und nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2024/135114“ gewährt.

Um Neutralität und Vertraulichkeit in die Rechtsauskunft des BAMF sicherzustellen, greift die Behörde auf Organisationsstrukturen zurück, wie sie im Rahmen der staatlichen AVB ab 2018 praktiziert wurden³³. Zur Wahrung dieser Grundsätze und zur Vermeidung von Interessenskonflikten soll die auRA ausschließlich von BAMF-Mitarbeitenden erteilt werden, „die im Übrigen nicht in das Asylverfahren der zu beauskunftenden Person (insb. Anhörung sowie Entscheidung über den Asylantrag) involviert sind.“³⁴ Zwar betont die Bundesregierung die Wahlfreiheit zwischen der behördenunabhängigen AVB und der Rechtsauskunft durch das BAMF, andererseits beabsichtigt das BMI die Finanzierung des Bundesprogramms „behördenunabhängige Asylverfahrensberatung“ ab 2027 einzustellen. Sollten dies tatsächlich geschehen, wird nahezu kein Beratungsangebot durch freie Träger übrigbleiben, da diese über keine Mittel zur Finanzierung verfügen. Die vor 2023 bestehenden Landesprogramme zur Finanzierung der AVB wurden im Zuge der Neufassung des § 12a AsylG und der damit einhergehenden Bundesförderung eingestellt.

²⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2019): » Bundesgeförderte, qualifizierte und behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (§ 12a Asylgesetz)«.

²⁹ Ebd.

³⁰ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2026): Praxisbasiert Expertise. Unabhängige Asylverfahrensberatung. Der Schlüssel für ein effizientes und rechtsstaatliches Asylverfahren

³¹ BT-Drs. 20/4327, S. 35.

³² Gesetz zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz) vom 23.04.2026 (BGBl. I 2026, Nr. 111).

³³ Siehe oben FN 19

³⁴ BT-Drucksache 21/6231, S. 3

Das für die Schutzsuchenden zugleich die Beratung im Asylverfahren gewährleistet sei³⁵, bleibt im Folgenden anhand der der Beratungsinhalte der auRA zu untersuchen.

3. Ist das Ziel, richtige und faire Verfahren durchzuführen, durch Rechtsauskunft ohne Einzelfallbezug erreichbar?

AsylVfVO und AMMVO geben Schutzsuchenden ein Recht auf Information und Beratung (Art. 8, Abs.2; Art.15 AsylVfVO; Art.19, 21 AMMVO). Erwägungsgrund 39 zur AMMVO definiert die Inhalte näher: Die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Informationen über das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats und die Rechte und Pflichten der Antragsteller in diesem Verfahren sowie der entsprechenden rechtlichen Unterstützung liegt sowohl im Interesse der Mitgliedstaaten als auch der Antragsteller. Im Interesse der Erhöhung der Wirksamkeit des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, und damit die in dieser Verordnung festgelegten Zuständigkeitskriterien ordnungsgemäß angewandt werden, sollte die Rechtsberatung als ein integraler Bestandteil des Systems zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats eingeführt werden. Zu diesem Zweck sollte den Antragstellern auf Antrag Rechtsberatung zur Verfügung gestellt werden, um sie in Bezug auf die Anwendung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zu beraten und zu unterstützen.

Im Verfahren der Zuständigkeitsbestimmung (Art. 21 Abs. 3 AMMVO; Art. 19 Abs. 1 AsylVfVO) können die Akteure identisch sein, also nach nationalem Recht zugelassene Rechtsberatende oder NGO's. Anders als noch in Art. 21 der früheren AsylverfahrensRL werden „Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen“ nicht mehr ausdrücklich als mögliche Akteure der Beratung benannt.

Die Betonung, dass „nationales Recht“ zu beachten sei, heißt: kein Ersatz von, sondern Zurückhaltung gegenüber bestehenden nationalen Systemen³⁶.

Individuelle Beratung und Orientierung zu Rechtsfragen, die sich im Lauf des Verfahrens für Schutzsuchende ergeben, kann aber - wie oben gezeigt - nicht ohne Rechtsdienstleistung erfolgen. Sie ist keine bloße Informationsvermittlung. Gemeint ist vielmehr ein dialogisches Verfahren, möglich auch als Gruppenveranstaltung. Zu erörtern sind darin weniger die Erfolgsaussichten eines Antrages, aber z.B.: Welche Verfahrensart (regulär oder beschleunigt?) Welche Fristen? Vulnerable Person? Herkunft aus sicherem Herkunftsstaat? Schutzstatus aus Griechenland – Bedeutung für Verfahren in Deutschland? Fluchtgründe und Beweise dafür?³⁷

Zugleich geht es aber um Vermeidung von Interessenkonflikten, wenn Beratung und Entscheidung von derselben Institution erfolgen – wenn Beratung durch Mitarbeitende der entscheidenden Behörde – hier: BAMF – erfolgt.³⁸

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts dürfen – siehe oben - gem. § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG Rechtsdienstleistungen im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen. Dieser ergibt sich aus formellen Gesetzen, Verwaltungsvorschriften sowie allgemeinen Grundsätzen der öffentlichen Verwaltung. „Hierbei dürfen nur solche Rechtsdienstleistungen erbracht werden, die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages erforderlich sind.“³⁹ Die Aufgabe des Bundesamtes besteht darin, die Asylverfahren durchzuführen und über die Asylanträge zu entscheiden (§ 5 Abs. 1 AsylG).⁴⁰ Das BAMF als neutrale Entscheidungsbehörde kann daher bestimmte Inhalte der europarechtlich vorgesehenen unentgeltlichen Rechtsauskunft nicht erbringen. Dazu zählt z.B. Einzelfallberatungen vor

³⁵ BT-Drucksache 21/6231, S. 5

³⁶ So auch EUAA, Practical guide, S.34

³⁷ Ähnlich EUAA; Practical Guide on Free Legal Counselling – S.19 und 21

³⁸ EUAA, wie vor, S.37 ff

³⁹ Schmidt, in: Krenzler, 2. Auflage 2017, § 8 RDG Rn. 38

⁴⁰ Vgl. auch Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aufgaben und Schwerpunkte, Stand 11/2024, erste aktualisierte Fassung, S.9

der Anhörung, insb. Herausarbeiten entscheidungsrelevanter Inhalte; Beratung zu rechtlichen Fragen, sofern sie eine individuelle Prüfung des Einzelfalls erfordert; Beratung zu Rechtsmitteln gegen BAMF - Entscheidungen; Beratung zu sonstigen Aufenthaltsrechten oder Voraussetzungen für Verfahren außerhalb von Asyl (z.B. Eheschließung mit deutschen oder ausländischen Staatsangehörigen).⁴¹ Andernfalls ergäbe sich ein Interessenkonflikt, und das BAMF würde gegen das Rechtsdienstleistungsgesetz (§ 8 Abs. 1 RDG) verstoßen. Diese Auffassung vertrat seinerzeit auch das BAMF. So finden sich in der Dienstanweisung vom 8.11.2019 zur behördlichen Asylverfahrensberatung, die von 2019 bis 2023 durch das BAMF durchgeführt wurde, folgende Auflistung von Beratungsinhalten, die aufgrund des Neutralitätsgebotes nicht durch das BAMF erfolgenden dürfen: „Sachverhaltsermittlung/Glaubhaftigkeitsprüfung/Einzelfallprüfung; Rechtsberatung gemäß RDG, AVB im Klageverfahren; Begleitung als Beistand zu Anhörung; Einschätzung über Erfolgsaussichten im Behörden- und Klageverfahren; ausländerrechtliche/aufenthaltsrechtliche Beratung sowie parteiliche Beratung“.⁴²

4. Was beinhaltet präzise „legal counselling“?

Dafür soll im folgenden Text zunächst der Inhalt des in den EU – Verordnungen verwendeten Begriffs „legal counselling“ in die deutsche Rechtslage und -praxis ausgelegt und „übersetzt“ werden.

Art. 16 AsylVfVO führt den Begriff neu als ausdrückliches Recht für Asylbewerber in das EU-Recht ein. Allerdings enthält der Text weder eine Definition, noch eine verbindliche Erläuterung dessen konstitutiver Elemente z.B. in den Erwägungsgründen. ECRE vermutet⁴³, die komplizierte und vage Formulierung sei u.a. auf politische Kompromisse zurückzuführen. Das trage zu terminologischer Ungenauigkeit und mangelnder rechtlicher Klarheit bei. Durch Zusammenführung aller Verweise im Verordnungstext ließen sich aber die wesentlichen Elemente des Begriffs ermitteln und auf dieser Grundlage eine vorläufige Definition erstellen.

„legal counselling“ geht über bloße Bereitstellung rechtlicher Informationen hinaus. Dies wird auch durch die Verhandlungen bestätigt, die zum endgültigen Text führten: Während der ursprüngliche Vorschlag der EU - Kommission kostenlose Rechtsberatung und Vertretung im Verwaltungsverfahren vorsah, schlug der Rat nur ein Recht auf kostenlose Information während des Verwaltungsverfahrens vor. Diese Einschränkung wurde vom EP nicht akzeptiert. Der endgültige Text benennt deswegen Informationsrechte, die ausdrücklich Art. 8 AsylVfVO garantiert. Die Überschriften von Abschnitt III sowie Art 15 AsylVfVO unterscheiden nicht zwischen dem Anspruch auf Rechtsauskunft und Rechtsberatung. Rechtsberatung umfasst nach allgemeiner Auffassung aber mehr Elemente als bloße Auskunftserteilung zu den jeweils zu beachtenden Normen (s.o. 3 a. E. und nächster Absatz).

„legal counselling“ umfasst also ein Recht auf rechtliche Anleitung, Informationen und Erläuterungen sowie auf Unterstützung bei Rechtsfragen im Zusammenhang mit Einreichung eines Asylantrags, Zulässigkeit und weiteren Verfahrensfragen⁴⁴ und muss deswegen während des gesamten Verwaltungsverfahrens, von der Antragstellung bis zur Entscheidung gewährleistet werden. Die Verfahren sollen im Interesse von Antragstellern und Mitgliedstaaten fair, effizient und zuverlässig (= inhaltlich richtig) durchgeführt werden (vgl. Erwägungsgründe 16 AsylVfVO, 39 AMMVO).

Art. 16 Abs. 2 AsylVfVO umschreibt die Absicht näher:⁴⁵

(1) Auf Ersuchen des Antragstellers gewähren die Mitgliedstaaten diesem im Verwaltungsverfahren nach Kapitel III unentgeltliche Rechtsauskunft. Für die Zwecke des Unterabsatzes 1 kann ein wirksamer Zugang zu unentgeltlicher Rechtsauskunft dadurch sichergestellt werden, dass eine Person mit der

⁴¹ Vgl. Art. 21 AMMVO sowie Art.12 und 16 AsylVfVO, Erwägungsgrund 14 AsylVfVO EUAA, Practical Guide on Free Legal Counselling, S. 11, 21 und 25

⁴² BAMF: Gesamtkonzeption und Dienstanweisung Asylverfahrensberatung, Stand 8.11.2019, S. 27

⁴³ ECRE– Legal note, S.4

⁴⁴ So auch ECRE- Legal note, S. 8

⁴⁵ Ebenso Art. 8 Abs. 2 UA 1 lit. d AVVO und für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats Art. 21 Abs. 6 AMMVO

Bereitstellung von Rechtsauskunft in der Phase des Verwaltungsverfahrens für mehrere Antragsteller gleichzeitig betraut wird.

(2) Im Verwaltungsverfahren umfasst die unentgeltliche Rechtsauskunft unter anderem die Bereitstellung von

- a) Orientierung über das Verwaltungsverfahren und eine Erläuterung des Verwaltungsverfahrens, einschließlich Informationen über die Rechte und Pflichten während dieses Verfahrens;
- b) Unterstützung bei der Einreichung des Antrags und Orientierung zu
 - i) den verschiedenen Verfahren, nach denen der Antrag geprüft werden kann, und den Gründen für die Anwendung dieses Verfahrens,
 - ii) den Vorschriften hinsichtlich der Zulässigkeit eines Antrags,
 - iii) rechtlichen Fragen, die sich im Zuge des Verfahrens ergeben, einschließlich Informationen darüber, wie eine Entscheidung über die Ablehnung eines Antrags im Einklang mit den Artikeln 67, 68 und 69 angefochten werden kann.

Art. 16 Abs.3 AsylVfVO zählt die Ausschlussgründe für diese Leistung auf, Abs.4 ermöglicht den Mitgliedstaaten, die EU - Asylagentur um Unterstützung ersuchen. Darüber hinaus kann ihnen finanzielle Unterstützung aus Unionsfonds gewährt werden.

Die Aufzählung möglicher Inhalte der unentgeltlichen Rechtsauskunft ist also nicht abschließend („unter anderem“- Art 16 Abs. 2 Ziff.2 AsylVfVO). Art. 21 Abs. 3 AMMVO und Art. 19 Abs. 1 AsylVfVO fordern unentgeltliche Rechtsauskunft, -beratung und -vertretung durch nach nationalem Recht zugelassene Rechtsberatende oder NGO's so, wie die AVB es in Deutschland durchführt. Dies umfasst Beratungen durch Verbände der freien Wohlfahrtspflege und andere NGO's. Asylsuchende werden über ihre Rechte informiert, auf Anhörungen vorbereitet und bei der Darstellung ihrer Fluchtgründe unterstützt etc. In der Praxis geschieht das bisher in Einzelberatungen, was - so die Begründung des Gesetzentwurfs -, „die Effizienz von Asylverfahren durch gut informierte Asylsuchende erhöht und die Qualität der behördlichen Entscheidungen verbessert“ sowie „die Akzeptanz der Asylentscheidungen“ steigert.⁴⁶ Die Beratung dient also nicht nur den Schutzsuchenden, sondern zugleich der Funktionsfähigkeit des Asylsystems. Sie trägt so dazu bei, das Verfahren transparenter zu gestalten.

Ein weiterer zentraler Bestandteil ist, besondere Bedarfe oder Vulnerabilitäten von Asylsuchenden frühzeitig zu erkennen und im Verfahren zu berücksichtigen.⁴⁷ Gem. § 12a Abs. 2 S. 2 AsylG sollen die besonderen Umstände Schutzsuchender berücksichtigt werden, also z.B., ob sie besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der Aufnahme benötigen. Dies unterstützt etwa queere Geflüchtete, die nicht nur überproportional häufig von Verfolgung, sondern auch während des Asylverfahrens oft von Diskriminierung betroffen sind, oder Menschen, die geschlechtsspezifische Gewalt erlebt haben, und deshalb besondere medizinische und/oder psychologische Betreuung während des Asylverfahrens benötigen.

So fordert es auch das Unionsrecht. Art. 25 Abs. 1 AufnahmeRL (2024/1346) verpflichtet die Mitgliedstaaten, besondere Bedürfnisse der Antragstellenden möglichst frühzeitig zu ermitteln. Als Personen mit besonderen Bedürfnissen werden in Art. 24 AufnahmeRL (unbegleitete) Minderjährige, Personen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere oder queere Personen genannt. Auch nach Art. 20 AsylVfVO sollen besondere Bedarfe ermittelt werden, bei deren Vorliegen Schutzsuchenden nach Art. 21 AsylVfVO besondere Unterstützung zugeordnet wird. Diese richtet sich nach der Art der besonderen Umstände und ist daher im nationalen Recht an verschiedenen Stellen verankert. Dass bei der Feststellung besonderer Umstände eine unabhängige Beratung unterstützen soll, ist also auf europäischer Ebene ausdrücklich vorgesehen: Art. 21 Abs. 3 AMMVO und Art. 19 Abs. 1 AsylVfVO fordern unentgeltliche Rechtsauskunft, -beratung und -vertretung durch nach nationalem

⁴⁶ BT-Drs. 20/4327, vom 08.11.2022, S. 15

⁴⁷ BT-Drs. Wie vor



Recht für Antragstellende zugelassene oder zulässige Rechtsberatende oder NGO's und damit Formate wie die behördenunabhängige AVB.⁴⁸

Nach Ansicht des UNHCR⁴⁹ sollte die Rechtsberatung maßgeschneiderte, fallspezifische Beratung bieten, die über die in Art. 8 AsylVfVO festgelegten allgemeinen Informationsanforderungen hinausgeht. Gruppeninformationsveranstaltungen seien zwar nützlich, könnten jedoch individuelle Beratung nicht ersetzen, die auf die besonderen Bedürfnisse und Umstände jedes einzelnen Antragstellers zugeschnitten sein sollte. Sie sollte Ratschläge zu rechtlichen Fragen umfassen, die sich im Laufe des Verfahrens ergeben (Art.16 Abs. 2 Ziff. 3 AsylVfVO); daher müsse sie über reine Informationsvermittlung hinausgehen und auf hohem Qualitätsniveau erfolgen. Organisationen, die nach innerstaatlichem Recht zur Rechtsberatung und -beistand berechtigt seien, sollten auch einen wirksamen Zugang zu Antragstellern haben, die sich in Haftanstalten oder an den Grenzen, einschließlich Transitzone, befinden. UNHCR und Organisationen, die in seinem Auftrag tätig sind, sollten ungehinderten Zugang zu Antragstellern in Aufnahmezentren, in Haft, an den Grenzen und in Transitzone haben, um Informationen und Rechtsberatung zu leisten.

5. Rechtsprechung von EGMR und EuGH zu „legal counselling“

Die Rechtsprechung beider Gerichte befasst sich im Hinblick auf „legal counselling“ gelegentlich mit den Voraussetzungen für Beratung. Im Fokus steht dabei insbesondere in der Rechtsprechung des EGMR die Frage, ob überhaupt rechtliche Beratung erfolgte und wenn ja, ob diese als effektiv angesehen werden kann.

a) EGMR

Der EGMR hat eine Reihe von Urteilen erlassen, die die Bedeutung einer angemessenen Informationsbereitstellung und Beratung in Asylverfahren vor der Anhörung oder der Berufungsphase unterstreichen und diese mit den Art. 3 und 13 EMRK verbinden. Grundsätzlich fallen alle Handlungen der Exekutive in den Anwendungsbereich von Art.13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde);⁵⁰ Art. 13⁵¹ erstreckt sich auf Handlungen, die einen Verstoß gegen die Konvention darstellen und von Personen begangen werden, die in amtlicher Eigenschaft handeln.⁵² Die Entscheidungen befassen sich i.d.R. damit, dass kein oder jedenfalls kein wirksamer Rechtsbehelf im (gerichtlichen) Verfahren verfügbar war.⁵³ Der EGMR leitet aus Art. 13 i.V.m. Art. 3 als Grundsätze zur Rechtsberatung im Asylverfahren ab, dass Asylsuchende Zugang zu rechtlicher Beratung haben und über ihre Rechte informiert werden müssen. Ferner müssen sie ausreichend Zeit zur Vorbereitung von Rechtsmitteln erhalten sowie wirksame Möglichkeiten zur gerichtlichen Überprüfung von Behördenentscheidungen haben.

Im Verhältnis zu Art. 13 stellt Art. 6 Abs.1 ein *lex specialis* dar. In vielen Fällen, in denen der EGMR eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 festgestellt hat, hielt er es nicht für erforderlich, gesondert über Beschwerden zu Art. 13 zu entscheiden. Fehlen wirksamer innerstaatlicher Rechtsbehelfe (insbesondere zur Dauer von zivilgerichtlichen Verfahren) veranlasste das Gericht mehrfach zur Feststellung einer Verletzung von Art. 13 i.V.m. Art. 6 Abs. 1.⁵⁴

⁴⁸ Mayr, Annalena: Zwischen Sparpolitik und Rechtsstaat: Die Zukunft der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung - <https://www.juwiss.de/37-2026/>

⁴⁹ UNHCR: Rechtsberatung, Rechtshilfe und Vertretung im Rahmen des EU-Pakts über Migration und Asyl - September 2025, S.3

⁵⁰ Al-Nashif gegen Bulgarien, 2002, § 137

⁵¹ Artikel im folgenden Text ohne Bezeichnung sind solche der EMRK

⁵² Wille gegen Liechtenstein [Große Kammer], 1999, §§ 76–78

⁵³ Thrynn ./.. Griechenland, 2019 – Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs gegen Verwaltungshandeln;

M.S./.. United Kingdom, 2014 – Recht auf wirksamen (effektiver) Rechtsbehelf bei Verfahrensverletzungen

⁵⁴ Finger./.. Bulgarien, Nr. 37346/05 - 10.05.2011, §§ 84–91; Kaplan./.. Türkei, Nr.24240/10 – 20.03.2012, §§ 56–58;

Der EGMR hat bislang kein Grundsatzurteil speziell zur deutschen behördlichen Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG gefällt.

Im Bereich Migration stellt der EGMR jedoch oft Verstöße grundlegender Art fest, wenn Betroffenen vor drohender Abschiebung (Refoulement) keine aufschiebende Wirkung gewährt wird oder der Zugang zu effektiver rechtlicher Überprüfung im Zielland fehlt. Grundlegend aus jüngerer Vergangenheit ist das Urteil S.H. / Malta in dem der EGMR Verletzungen von Art. 3 und 13 feststellte: Der EGMR entschied, Art 13 sei verletzt worden, weil S.H. in maltesischen Haftanstalten keinen Zugang zu Rechtsbeistand hatte.⁵⁵ Der EGMR bewertete Verfahren und Ergebnis im Hinblick auf die Wirksamkeit der angewandten Rechtsbehelfe. Ohne das Bestehen eines allgemeinen Rechts von Asylsuchenden auf Rechtsbeistand oder -vertretung formell anzuerkennen, erachtete er Fehlen solchen Beistands als erheblichen Einflussfaktor auf die (Un-)Fähigkeit des Beschwerdeführers, seinen Fall den zuständigen Behörden vorzutragen (Rn. 82, 84 und 85 d.U.). Viele der vom EGMR festgestellten Verfahrensmängel wären nicht aufgetreten, wenn die Asyl- Verfahrensrichtlinie (2013/32/EU), insbes. Artikel 19 ff., auf nationaler Ebene befolgt worden wäre. Der Fall verdeutlicht so die Komplementarität zwischen EMRK und Unionsrecht: Verstöße gegen EU-Normen, die den Konventionsgarantien entsprechen, können indirekt in Straßburg aufgedeckt und behoben werden. Jedoch reicht die Anwendung von Unionsrecht nicht immer aus, damit nationale Richter die Anforderungen der Konvention erfüllen. Gemäß der damals geltenden Verfahrensrichtlinie griff das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und kostenlose Rechtsberatung und -vertretung erst im Rechtsmittelverfahren (Art. 20 und 46). Zuvor bestand aber ein Recht auf kostenlose Rechts- und Verfahrensinformationen (Art. 19 Abs.2 und 21).

In mehreren Fällen betonte der EGMR, Staaten müssten dafür sorgen, dass Bedürftige, einschließlich Minderjähriger oder Personen mit Behinderungen, angemessene Rechtsberatung oder Unterstützung erhalten, um eine faire Verhandlung sicherzustellen. Er prüft, ob der Staat angemessene und effektive Garantien bietet, die sicherstellen, dass einer Person ausreichende Rechtsberatung oder zumindest verständliche Informationen zur Verfügung stehen, insbesondere in verwaltungs- oder strafrechtlichen Verfahren, des Zugangs zu geeigneter Rechtsberatung.⁵⁶

Einzelheiten dazu, wie insbesondere in Verwaltungsverfahren Beratungsleistungen von Behörden oder NGO's auszugestalten sind, lassen sich der EGMR - Rechtsprechung allenfalls annäherungsweise entnehmen. In Fällen von Ungleichheit im Zugang zu Informationen oder Rechtsbeistand wird z.B. geprüft, ob der Staat mit geeigneten Maßnahmen gegengewirkt hat (z. B. Bereitstellung von Rechtsberatern, Übersetzungen, kostenloser Rechtsbeistand für Bedürftige). Der EGMR vertritt die Auffassung, ein Staat habe nicht nur formale Informationspflichten, sondern sei darüber hinaus verpflichtet, konkrete Unterstützung anzubieten, damit Betroffene ihre Rechte sinnvoll geltend machen können. Die Rechtsprechung bezieht sich insoweit vor allem auf Informationsrechte. Der EGMR hat aber auch gefordert, neben der Information angemessene Beratung sicherzustellen. Behördliche Rechtsberatung müsse rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechen. Das gelte insbesondere für Transparenz, Gleichbehandlung, Unabhängigkeit und das Fehlen einer Drucksituation oder eines Interessenkonflikts. Nicht ausreichend sei z.B. die bloße Übergabe eines vorgedruckte Formulars mit der Erklärung, man sei „von den Behörden ausführlich über die allgemeine und sicherheitspolitische Lage im Herkunftsland informiert worden“. Art. 13 verpflichte die zuständige Behörde zu umfassender Prüfung. Gem. Art. 13 seien die notwendigen Informationen Voraussetzungen für den Zugang zu jedem Rechtsbehelf im Asylkontext und für eine fundierte Beratung.⁵⁷ Art. 13 verlange eine sorgfältige

Glykantzis./ Griechenland, 40150/09 – 30.10.2012, §§ 54–57; Vlad u.a./ Rumänien, 40756/06 -26.11.2013, §§ 113–125; Marshall u. a. / Malta, 79177/16 – 11.02. 2020, §§ 82–90;

⁵⁵ S.H. / Malta – 37421/21 - 20.12.22

⁵⁶ Kress./ Frankreich, 07.06.2001, Art. 6 EMRK; Zugang zu Informationen über Rechtsmittel und Fristen in Verwaltungsverfahren; Verpflichtungen der Staaten zur Bereitstellung von Informationen in verständlicher Form

⁵⁷ Akkad./ Türkei, 21.06.22 - 1557/19 para. 80.71; Hirsi Jamaa et.al. / Italien, 23.02.2012 - 27765/09, para. 204

Prüfung, die auf dem Vorliegen eines tatsächlichen Risikos einer gegen Art. 3 verstoßenden Behandlung beruhe.⁵⁸

Das Urteil I.M./ . Frankreich betrifft die Frage effektiven Rechtsschutzes. Der EGMR entschied, ein beschleunigtes Asylverfahren mit extrem kurzen Fristen könne den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz praktisch wertlos machen und so Art. 3 und 13 verletzen. Betroffene benötigten ausreichend Zeit und Möglichkeiten, um Rechtsberatung einzuholen und ihre Anträge vorzubereiten. Die Möglichkeit, anwaltliche Hilfe zu organisieren, müsse realistisch bestehen. In Deutschland hat das Urteil im Zusammenhang mit Flughafenverfahren (§ 18a AsylG) Bedeutung.⁵⁹

Obwohl Deutschland nicht Verfahrenspartei war, ist das Urteil M.S.S. gegen Belgien und Griechenland auch für das deutsche Asylverfahren von erheblichem Belang. Der EGMR beanstandete zu Dublin-Überstellungen u.a. den mangelnden Zugang zu Informationen über das Asylverfahren, fehlende praktische Unterstützung, unzureichende Möglichkeiten, Rechtsbeistand zu erhalten sowie fehlenden effektiven Rechtsschutz gegen Abschiebung.⁶⁰

Aus Entscheidungen des EGMR zu Rechtsberatung und Verfahrenszugang ist abzuleiten: Betroffene müssen ausreichende Informationen über ihre Situation erhalten. Zugang zu Dolmetschern und rechtlicher Unterstützung kann Voraussetzung eines wirksamen Rechtsbehelfs sein.⁶¹

Im Grundsatzurteil zu Pushbacks auf See - Hirsi Jamaa et al./ . Italien fordert der EGMR, dass Migranten die Möglichkeit erhalten müssen, Schutzgründe vorzubringen. Fehlende Information und fehlender Zugang zu Rechtsberatung verletzen Art. 13 i.V.m. Art. 3 EMRK.⁶²

Aus der zitierten Rechtsprechung des EGMR ergibt sich: Ein Rechtsbehelf muss „effective in practice as well as in law“ sein. Asylsuchende müssen ausreichende Informationen, Dolmetscherleistungen und Zugang zu rechtlicher Unterstützung erhalten, um ihre Rechte effektiv wahrnehmen zu können. Sehr kurze Fristen in beschleunigten Verfahren können Art. 13 verletzen. Bei drohenden Verstößen gegen Art. 3 EMRK muss ein Rechtsmittel grundsätzlich vor Vollzug der Abschiebung wirksam sein. Der EGMR prüft regelhaft: War der Betroffene ausreichend informiert über seine Rechte und Rechtsmittel? Gab es eine faire Anhörung mit adäquater Rechtsvertretung? Wurden Fristen und Verfahrensrechte gewahrt?

b.) Rechtsprechung des EuGH

Die Rechtsprechung des EuGH hat sich in mehreren Entscheidungen mit der Rechtsberatung im Asylverfahren, Verfahrensrechten und Zugang zu effektiver Rechtsvertretung befasst. Der EuGH betont, dass Antragsteller im Asylverfahren Anspruch auf wirksamen Rechtsbeistand haben, insbesondere wenn komplexe Rechtsfragen zu lösen sind. Fehlt Rechtsbeistand, kann dies eine Verletzung der EU - Grundrechte Charta (im folgenden Text: GRCh) darstellen, sofern die betroffene Person keinen Zugang zu einem fairen Verfahren hat.

Das EuGH Urteil C-277/11 behandelt das europäische Asylrecht und den Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Die Kernaussagen: Unionsrecht und Grundrechtecharta garantieren jeder Person das Recht, sich im Verwaltungsverfahren wirksam zu äußern, bevor eine für sie nachteilige Entscheidung ergeht. Dies gilt auch dann, wenn das nationale Recht dies nicht ausdrücklich vorsieht.⁶³

Auch der EuGH versteht das Recht auf Beratung als Voraussetzung für den Zugang zum Asylverfahren. Dabei soll Beratung so früh wie möglich einsetzen, auch bereits vor Einreichung des Antrags. Fehlen

⁵⁸ M.S.S. / . Belgien und Griechenland, 21.1.2011 - 30696/09; Rn. 293 und 387

⁵⁹ M. / . Frankreich, 02.02.2012 - 9152/09, §§ 136–160; auch: Gebremedhin./ . Frankreich, 26.4.2007 -25389/05, §§ 58–67 zu effektivem Rechtsschutz bei Zurückweisung im Flughafenverfahren

⁶⁰ M.S.S. / . Belgien und Griechenland, 21.1.2011 - 30696/09; wichtige Rn.: 288–321 (Art. 13) 301–304 (Informations- und Beratungsdefizite) 318–321 (fehlender Zugang zu Rechtsbeistand))

⁶¹ Abdolkhani and Karimnia./ . Türkei, 22.9.2009 - 30471/08, wichtige Rn.: §§ 108–116.

⁶² Hirsi Jamaa et al./ . Italien, 23.2.2012 - 27765/09, wichtige Rn.: §§ 198–207

⁶³ EuGH, 22. 11. 2012 - C-277/11 (M. M./ . Minister for Justice, Equality and Law Reform)

von Rechtsberatung kann ein Verstoß gegen Art. 4 und 18 GRCh sein. Rechtliche Information ist ein Element der Rechtsberatung. Der EuGH prüfte zu den Folgen der Verletzung von Verpflichtungen zur Informationsbereitstellung einen Fall vor einer persönlichen Anhörung gem. Art. 5 Dublin-III-VO.⁶⁴ Sein Urteil: Werden keine Informationen bereitgestellt, muss festgestellt werden, ob dies den Ausgang des Verfahrens beeinflusst hat. Konkret müssen nationale Gerichte unter Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Umstände des Falles prüfen, ob der Verstoß, obwohl eine persönliche Anhörung stattgefunden hat, dem Beteiligten tatsächlich die Möglichkeit nahm, seine Argumente, so ausführlich vorzutragen, dass der Ausgang des Verwaltungsverfahrens anders hätte ausfallen können.

Gemäß dieser Rechtsprechung darf Rechtsberatung nicht nur in ihrer Ausgestaltung als Recht und Pflicht nach der AsylVfVO verstanden werden, sondern als wesentliches Element, welches das Asylverfahren beeinflussen kann, unabhängig davon, ob andere Garantien (z. B. persönliche Anhörung, Rechtsbeistand im Rechtsbehelfsverfahren) vorhanden sind. Über die Notwendigkeit frühzeitiger Beratung hinaus muss Rechtsberatung in Form von Rechtsbeistand für die Person während des gesamten Verwaltungsverfahrens verfügbar sein, sowohl zur Vorbereitung auf die Anhörung als auch für alle anderen Fragen, die sich ergeben können.

Vertraulichkeit ist ein weiterer Aspekt, der bei der Organisation von Rechtsberatung im Asylbereich eine Rolle spielt, da sensible Informationen und schwerwiegende Ereignisse im Mittelpunkt eines Antrags auf internationalen Schutz stehen können. Antragsteller sollten bei der Inanspruchnahme von Rechtsberatung Vertraulichkeitsgarantien erhalten können. Dies könnte gleichwohl problematisch werden, wenn Mitarbeitende des BAMF, welche Rechtsauskunft erteilen, Informationen (z.B. über besondere Bedürfnisse oder Vulnerabilität) die sie im Rahmen der Rechtsauskunft erhalten, möglicherweise sogar „in guter Absicht“ an jene Kollegil*nnen weiterleiten, die die Sachentscheidung im Verfahren treffen. Zwar soll dies „offiziell“ ausgeschlossen sein. Bisher ist jedoch unbekannt, in welcher Weise das BAMF dies sicher stellen will wird und wer kontrolliert, dass es nicht tatsächlich doch geschieht. Der EuGH hat klargestellt, dass der Schutz nach Art. 7 GRCh, der Vertraulichkeit garantiert, auch die Rechtsberatung umfasst.⁶⁵

Rechtsberatung ist nach Auffassung des EuGH unwirksam, wenn keine angemessenen Dolmetscherdienste, kein geschultes Personal und keine Kommunikationskanäle zu den zuständigen Behörden zur Verfügung stehen oder die mit der Rechtsberatung betrauten Personen Anforderungen an die Unabhängigkeit nicht erfüllen. Hier könnte ein Konflikt mit der Struktur der Rechtsauskunft seitens des BAMF gem. § 12b AsylG entstehen (s.o. S.10 – Ziff 3 am Ende). Es wird insoweit insbes. im Hinblick auf die Organisationsstruktur des Amtes ankommen sowie, ob und wenn ja, mit welchen organisatorischen Maßnahmen die Unabhängigkeit der Rechtsauskunft gewährleistet werden soll. Diese Organisationsstruktur ist aber noch nicht öffentlich bekannt.

6. Wäre es unionsrechtswidrig, staatliche Finanzierung der AVB zu streichen?

a.

Das BAMF beschreibt selbst die Ausgestaltung seiner Rechtsauskunft gem. § 12b AsylG so⁶⁶:

„a.) Das BAMF bietet grundsätzlich allen Antragstellern die Rechtsauskunft in Form von Gruppengesprächen an, sofern keine Ausschlussgründe vorliegen. Die Teilnahme erfolgt freiwillig. Darüber hinaus besteht für die Antragsteller während der gesamten Dauer des Verfahrens die Möglichkeit, auf Ersuchen ergänzende Rechtsauskünfte zu erhalten. Diese können sowohl im Rahmen

⁶⁴ EuGH, 30.11.2023, verbundene Verfahren C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 and C-328/21, ECLI:EU:C:2023:934, para. 125 and 126 - Ministero dell'Interno (Brochure commune - Refoulement indirect).

⁶⁵ EuGH, 08.12. 2022, C-694/20 - Orde van Vlaamse Balies et.al., para. 27.

⁶⁶ BAMF – schriftliche Antwort an die Rechtsberaterkonferenz, April 2026

weiterer Gruppengespräche als auch in Einzelgesprächen erteilt werden. Sämtliche Gespräche erfolgen grundsätzlich unter Heranziehung geeigneter Sprachmittler.

b.) Die Rechtsauskunft umfasst insbesondere Informationen über Inhalte und Abläufe des Asylverfahrens sowie des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens. Ferner werden Hinweise zu den Rechten und Pflichten im Verfahren, zu Rückkehrmöglichkeiten sowie zu bestehenden Rechtsbehelfen erteilt. Eine individuelle rechtliche Beratung findet demgegenüber nicht statt. Antragsteller, die anwaltlich vertreten werden oder sich bereits in einem Klageverfahren befinden, sind von der Rechtsauskunft ausgeschlossen.

c.) Die Rechtsauskunft wird in der Regel in den Räumlichkeiten des BAMF durchgeführt und wird von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes ausgeübt.

d.) Rückfragen können während der gesamten Dauer des Verfahrens gestellt werden.“

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, da unentgeltliche Rechtsauskunft bzw. Rechtsberatung und -vertretung gem. Art. 19 Abs. 1 AsylVfVO und Art. 21 Abs. 3 AMMVO durch nach nationalem Recht hierfür zugelassene Rechtsberater, sonstige Berater oder Nichtregierungsorganisationen erfolge, seien auch staatliche Akteure in diesem Sinne „sonstige Berater“.⁶⁷ Die Erbringung der Auskunft durch das BAMF als staatlicher Behörde erfolge daher im Einklang mit den unionsrechtlichen Vorgaben und unter Wahrung der Grundsätze der Neutralität und Vertraulichkeit. Sie teile die Auffassung, dass Neutralität und Vertraulichkeit zentrale Elemente der unentgeltlichen Rechtsauskunft darstellen. Zur Wahrung dieser Grundsätze und zur Vermeidung von Interessenskonflikten im Rahmen der Rechtsauskunft gem. § 12b AsylG werde die Auskunft ausschließlich von BAMF-Mitarbeitenden erteilt werden, die im Übrigen nicht in das Asylverfahren der zu beauskunftenden Person (insb. Anhörung sowie Entscheidung über den Asylantrag) involviert sind. Die Auskunft umfasse dabei insbesondere auch Informationen zu Vulnerabilitäten und deren Berücksichtigung im Rahmen des Asylverfahrens.⁶⁸

Wäre der in § 12b AsylG vorgesehene Anspruch auf Rechtsauskunft durch das BAMF ausreichend als praktisch wirksame Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben, wäre keine darüberhinausgehende Finanzierung anderer Stellen oder der AVB der Verbände mehr erforderlich. Das ist indes nicht der Fall, wie sich sowohl aus den Darlegungen zu oben 3., als auch aus Folgendem ergibt:

Art. 15 AsylVfVO regelt den Anspruch auf Rechtsauskunft, Rechtsberatung und -vertretung. Gem. Art. 15 Abs. 1 AsylVfVO haben Schutzsuchende in allen Verfahrensphasen das Recht, zu den ihren Antrag betreffenden Fragen einen Rechtsberater oder anderen Berater zu konsultieren und zwar entweder auf eigene Kosten (Abs. 2) oder als unentgeltliche Rechtsauskunft gem. Art. 16 AsylVfVO sowie im Rechtsbehelfsverfahren (Art. 17 AsylVfVO). Darüber werden sie so schnell wie möglich informiert, spätestens bei Registrierung des Antrags.

Die AsylVfVO zählt - nicht abschließend - Orientierungs- und Unterstützungsleistungen (Art. 16 Abs. 2 AsylVfVO) auf. Art. 21 Abs. 4 AMMVO benennt abschließend Auskunftsleistungen (Ziff. 3.). Gem. Art. 19 Abs. 1 AsylVfVO bestimmt, dass die unentgeltliche Rechtsauskunft durch nach nationalem Recht zur Bereitstellung von Rechtsauskunft zugelassene oder zulässige Rechtsberater oder sonstige Berater oder durch NGOs erbracht werden kann, die nach nationalem Recht für die Erbringung von Rechtsdienstleistungen oder Vertretungsdienstleistungen für Antragsteller registriert sind. Art. 15 ff. AsylVfVO und Art. 21 AMMVO schreiben also nicht verpflichtend vor, Beratungsleistungen zu erbringen, die über diese Anforderungen hinausgehen. Zu beachten bleibt aber, dass aus den Art. 15 ff. AsylVfVO und Art. 21 AMMVO keine Vorgaben zur Information über andere Themen wie z.B. Aufenthaltsrechte folgen, sowie, dass Art. 16 Abs. 2 AsylVfVO ausdrücklich bestimmt, dass Im Verwaltungsverfahren unentgeltliche Rechtsauskunft obligatorisch „unter anderem“ die in Abs. 2 a und

⁶⁷ Bundesregierung - Antwort auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat u. a., Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu behördenunabhängiger Asylverfahrensberatung - BT-Drucksache 21/5618 - 29. Mai 2026, S.5 – Antwort zu Frage 7

⁶⁸ wie vor, Antwort zu Fragen 10 und 11

b vorgesehenen Orientierungen und Unterstützungshandlungen umfassen muss. Damit sind weitergehende fakultative Leistungen, wie sie die AVB bietet, z.B. Orientierung über andere Aufenthaltsrechte als Asyl, individuelle Unterstützung bei Vorbereitung des Antrags oder der persönlichen Anhörung sowie die Teilnahme daran, gerade nicht ausgeschlossen.

b.

Unter Bezugnahme auf das unter a.) Ausgeführte ist zu fragen, ob das BAMF das Kriterium einer „unabhängigen“ Beratung erfüllen kann.

Schon vor dem Gesetzgebungsverfahren zum GEAS – Anpassungsgesetz, als auch in dessen Verlauf forderte das deutsche wissenschaftliche Schrifttum angesichts der Bedenken zur „Unabhängigkeit“ der Beratungsleistung des BAMF bereits für § 12a AsylG a.F. ein komplementäres Angebot von behördlicher und verbandlicher Rechtsauskunft. § 12a AsylG 2019 sei unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass neben dem BAMF auch behördenunabhängige Akteure Rechtsauskunft anbieten müssten (nicht nur darüberhinausgehende Rechtsberatung und -vertretung).⁶⁹

Diese Position wurde im Gesetzgebungsverfahren zum GEAS-Anpassungsgesetz bekräftigt. In seiner Stellungnahme riet etwa der Gutachter Prof. Dr. Hruschka dazu, in § 12a AsylG zu erwähnen, dass die AVB als Umsetzung von Art. 16 AsylVfVO anzusehen sei. Es sei zu bezweifeln, dass das BAMF die geeignete Stelle für die Erbringung von Rechtsauskunft sei.⁷⁰ Dagegen spreche als systematisches Argument die Regelung in Art. 12 AsylVfVO, nach der Schutzsuchende vor der Anhörung zur Zulässigkeit und Begründetheit durch das BAMF sich mit einer zur Bereitstellung von Rechtsauskunft betrauten Person austauschen können müssen. Eine Beratung über sinnvolles Vorgehen im Asylverfahren sollte aber von neutraler Stelle und nicht von der das Verfahren führenden Behörde erteilt werden.⁷¹

Darüber hinaus wird in der rechtswissenschaftlichen Diskussion auf den Kreis der Akteure gemäß Art. 21 Abs. 1 AsylVfVO, Art. 21 Abs. 3 AMM-VO verwiesen. Anders als noch in Art. 21 Abs. 1 Asylverfahrens-RL (RL 2013/32) ist nicht mehr ausdrücklich vorgesehen, dass auch Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen Rechtsauskunft erteilen können. Allerdings wurde dies auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

c.

Zur Antwort auf die Frage, ob im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung die Mittel für die unabhängige Asylverfahrensberatung gem. § 12a AsylG vollständig gestrichen werden dürfen, ist entscheidend, ob die Norm den Haushaltsgesetzgeber bei der Beratung und Willensbildung über den Haushalt begrenzt. Eine solche Grenze kann sich aufgrund „außerbudgetärer, sachrechtlicher Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber zu beachten hat“ ergeben⁷². Sofern Verbindlichkeit besteht, muss der Bund sie erfüllen, unabhängig davon, ob im Haushaltsplan (genügend) Mittel bereitgestellt sind.

Fraglich ist, ob § 12a Abs. 1 Satz 1 AsylG einen derartigen Leistungsanspruch und damit eine Ausgabenverpflichtung des Bundes begründet oder es sich nur um einen „Programmsatz“ ohne Ausgabenverpflichtung handelt. Dann würde § 12a AsylG als dem Haushaltsgesetz gleichrangiges Gesetz den Haushaltsgesetzgeber nicht binden. Diese Frage ist in der deutschen Rechtsprechung und Literatur bisher umstritten:

⁶⁹ Bender/Bethke/Dorn in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG, Rn. 20, 26 ff., 46; Marx, Kommentar zum Asylgesetz, 12. Aufl. 2025, § 12a AsylG, Rn. 2.

⁷⁰ Schriftliche Stellungnahme Prof. Dr. Hruschka, EvH Freiburg, Ausschussdrucksache 21(4)086 J vom 3. November 2025, S. 17; so auch: 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, Stellungnahme Nr. 80/2024, 11. Oktober 2024, S. 5; ebenso: Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., Stellungnahme vom 4. Februar 2026.

⁷¹ Hruschka, a.a.O.

⁷² Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 110 Rn. 39.

Das BVerwG hat die Frage, ob § 12a AsylG subjektive Rechte für (potenzielle) Träger der Asylverfahrensberatung auf Förderung (oder Durchführung) einer Asylverfahrensberatung begründet, bislang ausdrücklich offengelassen.⁷³

Die rechtswissenschaftliche Literatur ist uneins darüber, ob § 12a AsylG subjektiv-öffentliche Rechte für Träger der Asylverfahrensberatung gegenüber dem Bund begründet.⁷⁴

Bezüglich der Träger von Asylverfahrensberatung wird argumentiert, Ihnen räume § 12a AsylG kein uneingeschränktes subjektives Recht auf Finanzierung ein. Ein Autor argumentiert, es bestehe nur Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) im Rahmen der vorhandenen Mittel.⁷⁵

Ob Asylsuchende einen subjektiv – öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Beratung aus § 12a Abs. 1 AsylG haben, ist umstritten: Einige Autoren argumentieren, ein solcher lasse sich ableiten – ohne zu spezifizieren worauf dieser genau gerichtet ist.⁷⁶ Andere lehnen das ab⁷⁷ mit dem Argument, denkbar sei nur ein Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) im Rahmen der konkreten Verwaltungspraxis des BAMF, wenn derartige Beratungsangebote eingerichtet wurden.⁷⁸

Dem Wortlaut von § 12a AsylG lässt sich nur entnehmen, dass der Bund die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung unterstützt. Unklar bleibt, wie diese Unterstützung konkret aussehen soll, z.B. durch jährliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln, und ob sie nur durch Finanzmittel oder auch in anderer Weise, z.B. durch Sach- oder Beratungsleistungen, erfolgen kann.⁷⁹

Der Begründung des Gesetzentwurfs ist zu entnehmen, dass der Begriff „Förderung“ finanzielle Unterstützung meint⁸⁰. Betont wird, § 12a AsylG verpflichte den Bund zur Förderung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung „im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“⁸¹. Weiter heißt es „Die Höhe der Förderung ist auf die vom Gesetzgeber bewilligten Haushaltsmittel beschränkt.“⁸²

Bezüglich der Träger der Asylverfahrensberatung gehen Ziff. 1.2 der Förderrichtlinie zur Durchführung der Asylverfahrensberatung (AVB) und der Rechtsberatung für vulnerable Antragstellende (RB)⁸³ davon aus, es bestehe kein Rechtsanspruch. Die Entscheidung, ob eine Zuwendung gewährt werde, treffe die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

Allerdings heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs sowie den Berichten des Innen- und des Haushaltsausschusses zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzes: „Mit diesem Gesetz entstehen für den Bund durch die Förderung der Träger einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung im Jahr 2022 Kosten in Höhe von fünf Millionen Euro. Für das Jahr 2023 sind

⁷³ BVerwG, Urteil vom 28.03.2023 - 1 C 40.21, Rn. 23

⁷⁴ Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 14; Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition, Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 15a.

⁷⁵ Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 8.

⁷⁶ Lehnert/Lehrian, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 4. Aufl. 2025, § 12a AsylG, Rn. 1; Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 18; Marx, in: Marx, AsylG-Kommentar, 12. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 1.

⁷⁷ Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 7;

Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 9

⁷⁸ Bergmann/Dollinger, wie vor; Funke-Kaiser, wie vor

⁷⁹ So die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages - WD 3 - 3000 - 037/26 in der Ausarbeitung: Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG – S. 9

⁸⁰ BVerwG, Urteil vom 28.03.2023 - 1 C 40.21, Rn. 24 mit Verweis auf Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, BT-Drs. 20/4327, S. 22, 33

⁸¹ Gesetzentwurf - BT-Drs. 20/4327, vom 08.11.2022, S. 15 a.a.O., S. 22

⁸² Gesetzentwurf, wie vor, S.33; Bundesregierung - Antwort auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat u. a., Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu behördenunabhängiger Asylverfahrensberatung - BT-Drucksache 21/5618 - 29. Mai 2026, S.3

⁸³ BMI, Förderrichtlinie zur Durchführung der Asylverfahrensberatung (AVB) und der Rechtsberatung für vulnerable Antragstellende (RB) vom 20.09.2024 (GMBI. 2024, Nr. 37, S. 778 f.).

20 Millionen Euro veranschlagt. In der Endausbaustufe ab 2024 wird mit einem jährlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von 80 Millionen Euro kalkuliert.“⁸⁴

Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass eine Verpflichtung zur Mittelbereitstellung gemeint ist, weil die Angaben den Haushaltsaufwand beziffern, der voraussichtlich „mit dem Gesetz“ entstehen wird. Handelte es sich nur um einen politischen Programmsatz, dürfte mit dem Gesetz selbst grundsätzlich zunächst kein Haushaltsaufwand entstehen, sondern erst später mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz. Dafür könnte auch die Formulierung der Begründung des Gesetzentwurfs sprechen, wonach die Neufassung des § 12a AsylG den Bund zur Förderung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel „verpflichtet“.⁸⁵

6. Fazit

Wie oben dargelegt (Ziff. 3. und 4.), ergibt sich aus dem Unionsrecht zwar eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, unentgeltliche Beratung mit einem bestimmten inhaltlichen Umfang, der über die bloße Bereitstellung rechtlicher Informationen hinausgeht, im behördlichen Asylverfahren zur Verfügung zu stellen. Dem korrespondiert jedoch kein subjektiv-öffentlich rechtlicher Anspruch Schutzsuchender oder von Trägerorganisationen auf eine bestimmte Art (Gruppen- oder Einzelberatung) oder auf einen bestimmten Akteur (NGOs, Rechtsanwälte oder sonstige Berater) dieser Leistung.

Gleichwohl gibt es gute Gründe für die Auffassung, dass unter Berücksichtigung des Unionsrechts ein Anspruch auf einzelfallbezogene, unabhängige Rechtsberatung im Umfang der bisherigen AVB nach § 12a AsylG besteht.

Bei rechtsdienstleistungsfreier (Asyl-)Auskunft kann es sich letztlich nur um Vermittlung allgemeiner Rechtsauskünfte (etwas polemisch: »Aus-dem-Gesetz-Vorlesen«) handeln, ohne dass eine qualifizierte Einschätzung der besonderen Umstände der Anliegen Schutzsuchender gewährleistet wird. Besondere Umstände können im Rahmen rechtsdienstleistungsfreier Asylverfahrensberatung durch schlichte Informationsvermittlung gerade nicht berücksichtigt werden, noch dazu, wenn diese in Gruppengesprächen erfolgt.

Werden aber lediglich allgemeine Auskünfte erteilt, müssen Schutzsuchende die für sie individuell relevanten Voraussetzungen für eine Schutzzuerkennung selbst herausarbeiten und in der Anhörung vortragen. Der Komplexität der asylrechtlicher (Verfahrens-)Normen wird so nicht ausreichend Rechnung getragen. Typische Fragen, die mit den komplizierten Rechten und Pflichten im Asylverfahren einhergehen, können nicht beantwortet werden. Insbesondere für vulnerable Personen ist rechtsdienstleistungsfreie Beratung nicht zielführend. Die Identifizierung besonderer Bedürfnisse ist damit nicht möglich und z.B. bei Personen mit psychischer Erkrankung, die sich noch nicht in Behandlung befinden, unrealistisch. Auch bei anderen Personengruppen erscheint faktisch undenkbar, dass sie sich selbst als besonders schutzbedürftig identifizieren – z.B. LGBTQ-Geflüchtete, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Identität verfolgt wurden und diese daher verschweigen.

Das BAMF unterliegt dem Neutralitätsgebot. Dass es selbst keine „parteiische“ Rechtsberatung anbieten darf, ist daher nachvollziehbar. Es gerät aber unvermeidlich in einen Interessenkonflikt, wenn es die Rechtsauskunft als Dienstleistung im Asylverfahren erbringt, zugleich aber verpflichtet bleibt, im selben Verfahren über den Asylantrag „als solchen“ zu entscheiden.

Schon psychologisch ist kaum vorstellbar, dass die mit deutschen rechtlichen Differenzierungen nicht vertraute Schutzsuchende in der angespannten Situation eines Asylverfahrens die vom BAMF durch Aufteilung personaler Zuständigkeiten beabsichtigte Differenzierung nachvollziehen und so Vertrauen in die behördliche Auskunft investieren werden. Das BAMF kann auch z.B. keiner antragstellenden

⁸⁴ Gesetzentwurf, wie vor, S. 18 und Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat vom 30.11.2022, BT-Drs. 20/4703, S. 2

⁸⁵ wissenschaftliche Dienste des Bundestages – Fn 35, S.11

Person zur Rücknahme eines Asylantrages raten oder dazu, rechtlich gegen das BAMF vorzugehen. Die AVB kann das durchaus tun.

„Legal counselling“ i.S.d. Unionsrechts beinhaltet eben nicht nur schlichte Rechtsauskunft, sondern versteht Rechtsberatung als Prozess, bei dem eine rechtskundige Person über Rechte, Pflichten und Handlungsoptionen berät. So soll Klarheit über komplexe Gesetze geschaffen und es sollen Risiken bei rechtlichen Entscheidungen minimiert werden. Beratung konzentriert sich auf Strategie, Risikoanalyse und außergerichtliche Tätigkeit. Ein solcher Anspruch geht aber weit über bloße Bereitstellung von Rechtsinformationen hinaus. Dies wird durch die Verhandlungen bestätigt, die zum endgültigen Text führten: Während der ursprüngliche Vorschlag der EU - Kommission kostenlose Rechtsberatung und Vertretung im Verwaltungsverfahren vorsah, schlug der Rat nur ein Recht auf kostenlose Information während des Verwaltungsverfahrens vor. Diese Einschränkung akzeptierte das EP nicht. Der endgültige Text benennt deswegen ausdrücklich in Art. 8 Abs. 2 Ziff. d AsylVfVO das Recht auf unentgeltliche Rechtsauskunft für die Einreichung des individuellen Antrags und auf Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens nach Abschnitt III AsylVfVO und gem. der Art. 15, 16, 17, 18 und 19 AsylVfVO.

Zwar umfasst die Rechtsauskunft keine „Rechtsberatung und -vertretung“ im unionsrechtlichen Sinn. Sie beinhaltet jedoch gem. der Verordnungstexte und der Richtlinien der Asylagentur der EU (EUAA) u. a. Anhörungsvorbereitung, insb. Unterstützung beim Herausarbeiten entscheidungsrelevanter Inhalte, sowie eine Orientierung zu rechtlichen Fragen, die sich im individuellen Verfahren ergeben. Dies umfasst auch (rechtliche) Rückfragen zum individuellen Einzelfall.⁸⁶

Diesen Anforderungen wird nur die AVB als behördenunabhängige Rechtsdienstleistung und qualifizierte, unabhängige Beratung für faire und effiziente Asylverfahren gerecht, gerade auch für besonders schutzbedürftige Personen. Nur auf diese Weise erfolgt eine mit dem EU-Recht konforme Umsetzung der Mindestanforderungen von AsylVfVO und AMMVO, die z.B. Art. 21 Abs. 3 AMMVO umsetzt mit Rechtsberatung durch nicht-staatliche Organisationen.

Die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung in § 12a AsylG sollte daher weiterhin finanziert und flächendeckend durchgeführt werden – so wie in der Norm ausdrücklich vorgesehen. Zusammenwirken von BAMF und AVB mit ergänzendem Konzept zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist jedenfalls kein „nice to have“, sondern notwendiger Bestandteil einer an den Zwecken des Unionsrechts orientierten Vorgaben des GEAS⁸⁷.

Hierzu bedarf es entsprechender finanzieller Bundesförderung. Ob zur Finanzierung Mittel aus Unionsfonds angefordert und eingesetzt werden können - eine Möglichkeit, die Art 16 Abs. 4 AsylVfVO ausdrücklich eröffnet („Für die Zwecke der Durchführung dieses Artikels können die Mitgliedstaaten die Asylagentur um Unterstützung ersuchen. Darüber hinaus kann den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung aus Unionsfonds im Einklang mit den für diese Fonds geltenden Rechtsakten gewährt werden.“) wäre zu prüfen. Eine Streichung der erforderlichen Mittel widerspräche nicht nur den Vorgaben des Unionsgesetzgebers und der Sicherung eines rechtsstaatlichen Asylverfahrens, sondern auch den Einschätzungen von Expert*innen, die einen Ausbau der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung und ihrer Finanzierung fordern, wie etwa die BAG Freien Wohlfahrtspflege, die eine Verstetigung des Programms und einen bedarfsgerechten Ausbau fordert. Nach Bekanntwerden der Einsparungsabsichten des BMI kritisierten zahlreiche NGO's die Pläne des BMI.⁸⁸

Entsprechend forderte auch die 21. Integrationsministerkonferenz der Bundesländer auf Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-

⁸⁶ Art. 21 AMMVO sowie Art. 12 und 16 AVVO, Erwägungsgrund 14 AVVO; so auch EUAA, Practical Guide on Free Legal Counselling, S. 11, 21 und 25, abrufbar unter: t1p.de/nzfne (Kurzlink).

⁸⁷ Behrens, Asylverfahrensberatung im GEAS S. 150

⁸⁸ statt aller: „Landesflüchtlingsräte und pro asyl fordern dauerhafte finanzielle Absicherung der Beratungs- und Unterstützungsstrukturen – 16.03.26; Caritas warnt vor Ende der AVB – 20.03.26

Anhalt, Schleswig-Holstein am 23. April 2026, die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung zu erhalten und zu stärken.⁸⁹ Sie beschloss mehrheitlich:

1. Die IntMK stellt fest, dass eine unabhängige Asylverfahrensberatung ein elementarer Baustein eines Asylverfahrens ist. Er dient unmittelbar dazu, individuelle Beratungsleistung zu erbringen, den Betroffenen asylrechtliche Optionen aufzeigen zu können und damit die Verfahren zu beschleunigen. Es ist ein behördenunabhängiges Angebot, welches Hilfestellung in einer angespannten Lebenslage organisiert. Mittelbar stellt das Instrument damit auch einen Sensor dar. Es bietet die Option, Rückmeldungen zur persönlichen Situation von betroffenen Personen zu erhalten und besitzt daher einen Mehrwert für die Schaffung von Sicherheit.
2. Die IntMK fordert den Bund daher auf, weiterhin eine auskömmliche bundesgeförderte, unabhängige Asylverfahrensberatung einzurichten und somit seiner rechtlichen Verpflichtung nach § 12a AsylG nachzukommen.
3. Die IntMK fordert den Bund auf, seine Pläne zur Einstellung der unabhängigen Asylverfahrensberatung nicht weiter zu verfolgen.

Prof. Dr. jur. Holger Hoffmann

Manuel Armbruster, M.A.

Quellennachweise:

Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025

Behrens, Falko:

- „Asylverfahrensberatung ohne Rechtsberatung? Diskussionsbeitrag zur Umsetzung von § 12a AsylG“ in: Asylmagazin 1-2/2020, S. 5 - 11
- Asylverfahrensberatung im GEAS – Asylmagazin Heft 4-5/2026, S. 150 ff

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

- 2017: »Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens«, www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf
- 2019: »Bundesgeförderte, qualifizierte und behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (§ 12a Asylgesetz)«, www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2019/2019-09-12_BAGFW_Asylverfahrensberatung_incl._Anlagen.pdf
- 2026: Factsheet 2025. Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung und besondere Rechtsberatung für vulnerable Schutzsuchende (AVB): Unverzichtbar für effiziente, rechtssichere und faire Asylverfahren, www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Publikationen/Factsheet/Wohlfahrt_Factsheet_AVB_2026_02.pdf
- 2026: Praxisbasiert Expertise. Unabhängige Asylverfahrensberatung. Der Schlüssel für ein effizientes und rechtsstaatliches Asylverfahren, www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/2026/2026-03-06_BAGFW-Expertise_AVB.pdf

Bundesregierung :

⁸⁹ 21. Integrationsministerkonferenz 2026 Hauptkonferenz am 22. – 23. April 2026 in Essen
Beschlussprotokoll TOP- 6.1: Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung



- Antwort vom auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke zur »Unabhängigen Asylverfahrensberatung« - BT-Drs. 19/19535 - 26.05.2020
- Antwort auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat u. a., Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu behördenunabhängiger Asylverfahrensberatung - BT-Drucksache 21/6231 - 29. Mai 2026

Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025

ECRE – The Guarantees of the EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS in respect of legal counselling, assistance and representation in asylum procedures – Juni 2024

EUAA - Practical Guide on Free Legal Counselling - Organisation of the provision of free legal counselling - October 2025

Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023

Hofmann, Ausländerrecht, Kommentar, 3. Aufl. 2023

Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 4. Aufl. 2025

Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026

Krenzler, Rechtsdienstleistungsgesetz: RDG, RDGEG, RDV – Handkommentar, 2 Auflage 2017

Marx, AsylG-Kommentar, 12. Aufl. 2025

Mayr, Annalena, Zwischen Sparpolitik und Rechtsstaat: Die Zukunft der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung, JuWissBlog Nr. 37/2026 v. 17.04.2026, <https://www.juwiss.de/37-2026/>

Schneider, Gerald / Lüdecke, Maren / Rueß, Stefanie (2024): Zur falschen Zeit am falsche Ort? Administrative Ungleichbehandlung in der deutschen Justiz und Vewaltung. In: Policy Papers No. 18 des Clusters „The Politics of Inequality“, https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2024/12/241210_DPZ-und-Uni-Konstanz_Policy-Paper-18_Schneider-et-al_Foederalismus-und-Ungleichheit_final.pdf

UNHCR - ADVOCACY BRIEF on Legal counselling, legal assistance and representation under the European Union Pact on Migration and Asylum - Oktober 2025

Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU – **AsylVfVO**

Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 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 – Abl. 2024/1351 22.5.2024 - **AMMVO**

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages - WD 3 - 3000 - 037/26: Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG - 08.Mai.2026

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages - EU 6 - 3000 - 046/26: Unionsrechtliche Vorgaben für die Rechtsauskunft an Asylantragsteller - Zur Unionsrechtskonformität von Mittelkürzungen im Rahmen von § 12a AsylG - 8. Mai 2026