



---

**Fachbereich EU 6**

---

**Unionsrechtliche Vorgaben für die Rechtsauskunft an  
Asylantragsteller**

Zur Unionsrechtskonformität von Mittelkürzungen im Rahmen von  
§ 12a AsylG

**Unionsrechtliche Vorgaben für die Rechtsauskunft an  
Asylantragsteller**

Zur Unionsrechtskonformität von Mittelkürzungen im Rahmen von § 12a AsylG

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 046/26  
Abschluss der Arbeit: 8. Mai 2026  
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Vorgaben der AV-VO</b>	<b>5</b>
2.1.	Hintergrund: Systematik der Asylverfahrens-RL 2013/32	5
2.2.	Verordnungsvorschlag der Kommission	6
2.3.	Regelungen in Art. 15 ff. AV-VO	7
2.3.1.	Obligatorische unentgeltliche Rechtsauskunft im Verwaltungsverfahren	7
2.3.2.	Obligatorische unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung	8
<b>3.</b>	<b>Vorgaben aus Art. 21 AMM-VO</b>	<b>9</b>
<b>4.</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>10</b>
4.1.	Ergebnispflicht	10
4.2.	Auf die AV-VO und AMM-VO bezogene Rechtsauskunft	14

## 1. Einleitung Fragestellung

Der Fachbereich EU 6 wurde um Prüfung gebeten, ob eine Streichung von Bundesmitteln zur Förderung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung (**AVB**) i. S. v § 12a Asylgesetz (AsylG)<sup>1</sup> mit **Art. 15 bis 19 der Asylverfahrens-Verordnung (AV-VO)**<sup>2</sup> und **Art. 21 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)**<sup>3</sup> vereinbar wäre. Der Auftraggeberin geht es insbesondere um einen etwaigen Wegfall von Leistungen wie die Begleitung bei Anhörungen, die Einschätzung individueller Erfolgsaussichten im Behörden- und Klageverfahren, eine Information zu üblichen Schutzquoten, eine Beratung aus der Perspektive der Schutzsuchenden zur besten Wahrnehmung ihrer Interessen im Rahmen des geltenden Rechts oder eine Beratung zu alternativen Möglichkeiten des Aufenthaltsrechts.

Die AV-VO und die AMM-VO ersetzen die Dublin-III-Verordnung<sup>4</sup> bzw. die Asylverfahrens-Richtlinie 2013/32<sup>5</sup>. Sie entfalten ab Mitte 2026 unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 85 AMM-VO, Art. 70 AV-VO. Die Rechtsakte müssen daher, anders als Richtlinien, nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Allerdings bedürfen sie als „hinkende“ Verordnungen zum Teil der Durchführung durch nationale Bestimmungen.<sup>6</sup>

§ 12 AsylG gilt in der aktuellen Fassung seit dem 1. Januar 2023.<sup>7</sup> Nach dieser Norm fördert der Bund eine behördenunabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, individuelle und freiwillige AVB i. S. v. § 12a Abs. 2 AsylG. § 12 a AsylG bezieht sich ausschließlich auf das Asylverfahren, nicht auf Unterstützungsleistungen von Schutzsuchenden im Klageverfahren.<sup>8</sup> Zur Frage, ob eine

- 
- 1 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 111) geändert worden ist.
  - 2 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, [ABl. L, 2024/1348, 22. Mai 2024 \(konsolidierte Fassung v. 27. Februar 2026\)](#).
  - 3 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. L, 2024/1351 \(berichtigte Fassung\)](#).
  - 4 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), [ABl. L 180, 29. Juni 2013, S. 31 \(berichtigte Fassung\)](#).
  - 5 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), [ABl. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 60](#).
  - 6 Vgl. zum Begriff der hinkenden Verordnung etwa: *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 22.
  - 7 Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 21. Dezember 2022, BGBl. I Nr. 56.
  - 8 Wissenschaftliche Dienste, Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG, WD 3 - 3000 - 037/26, 8. Mai 2026, S. 6 f.

Streichung von Bundesmitteln mit § 12a AsylG unvereinbar wäre, wird auf die Arbeit des Fachbereichs WD 3 verwiesen.<sup>9</sup>

## 2. Vorgaben der AV-VO

Die AV-VO trifft Regelungen über das behördliche und gerichtliche Verfahren für die Zuerkennung und die Aberkennung des internationalen Schutzes i. S. v. Art. 3 Abs. 3 Qualifikationsverordnung (EU) 2024/1347.<sup>10</sup>

Die Vorgaben zur Rechtsauskunft, Rechtsberatung und -vertretung übernimmt sie dabei im Wesentlichen aus der derzeit noch geltenden Asylverfahrens-RL 2013/32 (s. Ziff. 2.1.). Im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag für die AV-VO (Ziff. 2.2.) bleiben die Mitgliedstaaten im **behördlichen Verfahren** nur zur Gewährleistung von **Rechtsauskunft** verpflichtet. Im **gerichtlichen Verfahren** sind **Rechtsberatung und -vertretung** zu gewährleisten (s. Ziff. 2.3.).

Die Begriffe Rechtsauskunft auf der einen und Rechtsberatung und -vertretung auf der anderen Seite sind in den genannten Rechtsakten nicht definiert. Sie lassen sich aber dahingehend abgrenzen, dass **Rechtsauskunft lediglich die Bereitstellung von Informationen und keine Vertretung**, d. h. keine Vorbereitung auf die Asylanhörnung und die Begleitung des Asylbewerbers zur Entscheidungsbehörde umfasst.<sup>11</sup>

### 2.1. Hintergrund: Systematik der Asylverfahrens-RL 2013/32

Die Asylverfahrens-RL 2013/32 stellt in Erwägungsgrund (ErwG) 22 fest, dass es im Interesse der Mitgliedstaaten und Antragsteller liege, dass Antragsteller im **behördlichen Verfahren** unter Berücksichtigung der besonderen Umstände ihres Falls **unentgeltlich über die Rechtslage und das Verfahren informiert werden**. Es sei aber unverhältnismäßig, von den Mitgliedstaaten zu verlangen, diese Informationen nur durch fachkundige Rechtsanwälte bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb die Möglichkeit haben, die geeignetsten Mittel und Wege zu nutzen, um solche Informationen bereitzustellen, zum Beispiel über **Nichtregierungsorganisationen (NGOs)** oder **Fachkräfte von Behörden** oder **spezialisierte staatliche Stellen**.

Nach Art. 19 Abs. 1 Asylverfahrens-RL 2013/32 sind den Antragstellern daher auf ihren Antrag rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte zum behördlichen Verfahren unter Berücksichtigung

---

9 Wissenschaftliche Dienste, Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG, WD 3 - 3000 - 037/26, 8. Mai 2026.

10 Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, [ABl. L, 2024/1347, 22. Mai 2024 \(berichtigte Fassung\)](#).

11 Vgl. *Apatzidou*, Derogations in Exchange of Increased Responsibility: How can this fix the broken promise for more solidarity in the EU?, *European Journal of Migration and Law*, 26 (2024), S. 317 (327); *Guild*, The Asylum Seeker's Right to Free Legal Assistance and/or Representation in EU Law, in: Plender, *Issues in International Migration Law*, 2015, S. 261 (270).

ihrer persönlichen Umstände zu erteilen.<sup>12</sup> Dies kann gem. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 Asylverfahrens-RL 2013/32 durch die vorgenannten Stellen, d. h. **NGOs, Fachkräfte von Behörden** oder **spezialisierte staatliche Stellen** geschehen. Nach Art. 20 Abs. 2 Asylverfahrens-RL 2013/32 können die Mitgliedstaaten auch im behördlichen Verfahren Rechtsberatung und -vertretung gewähren, wobei dann Art. 19 Asylverfahrens-RL 2013/32 keine Anwendung findet.

Für das gerichtliche Verfahren ergibt sich aus ErwG 23, Art. 20, Art. 23 Asylverfahrens-RL 2013/32, dass die Mitgliedstaaten eine Rechtsberatung und -vertretung durch nach nationalem Recht zugelassene oder zulässige Rechtsberater gewährleisten müssen. Diese schließt zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Teilnahme an der Verhandlung vor einem erstinstanzlichen Gericht im Namen des Antragstellers ein.

## 2.2. Verordnungsvorschlag der Kommission

Die Kommission hatte in ihrem Vorschlag für die AV-VO aus dem Jahr 2016 – wie schon in ihrem Vorschlag für die Asylverfahrens-RL 2013/32<sup>13</sup> – eine **Erstreckung der unentgeltlichen Rechtsberatung und -vertretung auf das behördliche Asylverfahren** vorgesehen, vgl. Art. 15 AV-VO-Entwurf.<sup>14</sup> Zur Begründung führte die Kommission an, dass der Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung angesichts der knapperen Fristen in allen Verfahrensstufen als erforderlich angesehen werde, damit die Antragsteller ihre Rechte in vollem Umfang ausüben könnten.<sup>15</sup>

Im Verwaltungsverfahren sollte die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung nach Art. 15 Abs. 2 AV-VO-Entwurf mindestens Folgendes umfassen:

- Bereitstellung von Informationen über das Verfahren vor dem Hintergrund der persönlichen Umstände des Antragstellers;
- **Unterstützung bei der Vorbereitung des Antrags und der persönlichen Anhörung** und, soweit erforderlich, **Teilnahme an der persönlichen Anhörung**;

---

12 Siehe ergänzend Art. 12 Abs. 1 Buchst. c Asylverfahrens-RL 2013/32.

13 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung), [KOM 2009 554 endg., 22. Oktober 2009](#), S. 43 ff. Dazu: *Bender/Bethke/Dorn* in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG, Rn. 20, 26 ff., 46. Vgl. auch Marx, Kommentar zum Asylgesetz, 12. Aufl. 2025, § 12a AsylG, Rn. 3; *Vedsted-Hansen*, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3. Aufl. 2022, Chapter 21, Rn. 1.

14 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, [KOM\(2016\) 467 endg., 13. Juli 2016](#).

15 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, [KOM\(2016\) 467 endg., 13. Juli 2016](#), S. 16. Danach hielt die Kommission es für erforderlich und sinnvoll, dieses Recht auf das Verwaltungsverfahren auszudehnen und damit eine bereits in zweiundzwanzig Mitgliedstaaten gängige Praxis anzuerkennen.

- Erläuterung der Gründe für eine Entscheidung zur Ablehnung internationalen Schutzes sowie ihrer Folgen und die Unterrichtung darüber, wie eine solche Entscheidung angefochten werden kann.

Nach Art. 17 Abs. 1 AV-VO-Entwurf sollte die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung durch einen **Rechtsanwalt** oder **sonstige nach nationalem Recht zur Unterstützung oder Vertretung von Antragstellern zugelassene Rechtsberater** oder durch eine nach **nationalem Recht für die Erbringung von Beratungs- und Vertretungsdiensten akkreditierte NGO** erfolgen.

### 2.3. Regelungen in Art. 15 ff. AV-VO

Die AV-VO hat die obligatorische Ausweitung der Rechtsberatung und -vertretung auf das behördliche Verfahren nicht übernommen.

In ErwG 16 AV-VO heißt es:

„Antragsteller sollten so schnell wie möglich nach Registrierung eines Antrags auf internationalen Schutz während des Verwaltungsverfahrens auf Antrag **unentgeltlich Rechtsauskunft erhalten**. Damit darüber hinaus die Rechte der Antragsteller — insbesondere das Recht auf Verteidigung und der Grundsatz der Gerechtigkeit — effektiv gewahrt werden, sollte den Antragstellern im Rechtsbehelfsverfahren auf Antrag und vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Voraussetzungen unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung gewährt werden. Die Mitgliedstaaten sollten auch die Möglichkeit haben, nach nationalem Recht unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung im Verwaltungsverfahren vorzusehen.“<sup>16</sup>

Entsprechend haben die Antragsteller nach Art. 15 Abs. 1 AV-VO zwar – wie schon nach der Asylverfahrens-RL 2013/32 – in allen Phasen des Verfahrens das Recht, in den ihren Antrag betreffenden Fragen effektiv einen von ihnen bezahlten Rechtsberater oder anderen Berater zu konsultieren. Zudem **können** die Mitgliedstaaten nach nationalem Recht **unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung im Verwaltungsverfahren** vorsehen. Verpflichtend ist dies aber nur im gerichtlichen Verfahren.

Für beide Verfahrensabschnitte räumt Art. 15 Abs. 4 AV-VO den Mitgliedstaaten einen **Spielraum** ein. Danach können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Rechtsauskunft und von Rechtsberatung und -vertretung **gemäß ihren nationalen Systemen gestalten**. Vorgaben zur Gestaltung der nationalen Durchführungsbestimmungen finden sich in Art. 19 Abs. 2 bis 5 AV-VO.

#### 2.3.1. Obligatorische unentgeltliche Rechtsauskunft im Verwaltungsverfahren

Art. 16 AV-VO enthält Vorgaben zur Ausgestaltung, zum Inhalt und den Ausschlussmöglichkeiten der unentgeltlichen Rechtsauskunft. Art. 16 Abs. 4 AV-VO bestimmt, dass die Mitgliedstaaten für die Zwecke der Durchführung dieses Artikels die Asylagentur um Unterstützung ersuchen können und zudem **finanzielle Unterstützung aus Unionsfonds** im Einklang mit den für diese Fonds geltenden Rechtsakten erhalten können.

---

16 Hervorhebungen hinzugefügt.

---

Nach Art. 16 Abs. 2 AV-VO umfasst die unentgeltliche Rechtsauskunft **unter anderem** die Bereitstellung von

- **Orientierung über das Verwaltungsverfahren** und eine **Erläuterung des Verwaltungsverfahrens** einschließlich Informationen über die Rechte und Pflichten während dieses Verfahrens;
- **Unterstützung bei der Einreichung des Antrags** und **Orientierung** zu
  - den verschiedenen Verfahren, nach denen der Antrag geprüft werden kann, und den Gründen für die Anwendung dieses Verfahrens,
  - den Vorschriften hinsichtlich der Zulässigkeit eines Antrags,
  - rechtlichen Fragen, die sich im Zuge des Verfahrens ergeben, einschließlich Informationen darüber, wie eine Entscheidung über die Ablehnung eines [...] angefochten werden kann.

Anders als im Kommissionsvorschlag vorgesehen, umfassen die in Art. 16 Abs. 2 AV-VO genannten Aspekte nicht die individuelle Unterstützung bei der Vorbereitung des Antrags, die individuelle Unterstützung bei der Vorbereitung der persönlichen Anhörung sowie die Teilnahme an der persönlichen Anhörung selbst.

Zudem kann nach Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 AV-VO ein wirksamer Zugang zu unentgeltlicher Rechtsauskunft dadurch sichergestellt werden, dass eine Person mit der Bereitstellung von Rechtsauskunft in der Phase des Verwaltungsverfahrens für mehrere Antragsteller gleichzeitig betraut wird.

Nach Art. 19 Abs. 1 AV-VO wird die unentgeltliche Rechtsauskunft **durch nach nationalem Recht zur Bereitstellung von Rechtsauskunft zugelassene oder zulässige Rechtsberater** oder **sonstige Berater** oder **durch NGOs** erbracht, die nach nationalem Recht für die Erbringung von Rechtsdienstleistungen oder Vertretungsdienstleistungen für Antragsteller registriert sind.

### 2.3.2. Obligatorische unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung

Nach Art. 17 Abs. 1 AV-VO haben die Mitgliedstaaten im Rechtsbehelfsverfahren auf Ersuchen des Antragstellers sicherzustellen, dass ihm unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung bereitgestellt wird. Diese umfasst die Vorbereitung der nach nationalem Recht erforderlichen Verfahrensdokumente, die Vorbereitung des Rechtsbehelfs und die Teilnahme für den Fall einer mündlichen Gerichtsverhandlung. Weitere Vorgaben zur Rechtsposition des Beraters bzw. Vertreters und zum Ausschluss von der unentgeltlichen Rechtsberatung und -vertretung sind in Art. 17 Abs. 2, 3 und Art. 18 AV-VO normiert. Nach Art. 19 Abs. 1 AV-VO erfolgt die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung durch nach nationalem Recht zur Bereitstellung Rechtsberatung und -vertretung für Antragsteller zugelassene oder zulässige Rechtsberater oder sonstige Berater oder durch NGOs, die nach nationalem Recht für die Erbringung von Rechtsdienstleistungen oder Vertretungsdienstleistungen für Antragsteller registriert sind.

Da sich § 12a AsylG nur auf das behördliche Verfahren bezieht, ergeben aus den vorgenannten Bestimmungen keine unionsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich einer etwaigen Streichung von Bundesmitteln.

### 3. Vorgaben aus Art. 21 AMM-VO

Die AMM-VO regelt u. a. das der Asylantragsprüfung vorgelagerte Verfahren zur Bestimmung des für die Antragsprüfung zuständigen Mitgliedstaats. Hierfür übernimmt sie im Wesentlichen die Kriterien und Klauseln der Dublin-III-VO.<sup>17</sup> Neu ist allerdings das in Art. 21 AMM-VO verankerte **Recht auf unentgeltliche Rechtsauskunft**,<sup>18</sup> über das Schutzsuchende „so bald wie möglich“ zu informieren sind, vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 1 AMM-VO.<sup>19</sup>

Die unentgeltliche Rechtsauskunft bezieht sich auf die in Kapitel II und Kapitel III der AMM-VO normierten Kriterien zur **Bestimmung des Mitgliedstaats**, der für die **Prüfung des Asylantrags zuständig** ist. Das Recht, um unentgeltliche Rechtsauskunft ersuchen, besteht neben dem Recht, auf eigene Kosten einen eigenen Rechtsbeistand oder einen sonstigen Berater auf eigene Kosten zu wählen, vgl. Art. 21 Abs. 1, Abs. 2 AMM-VO. Allerdings können die Mitgliedstaaten die unentgeltliche Rechtsauskunft im Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats ausschließen, wenn der Antragsteller bereits von einem Rechtsberater unterstützt und vertreten wird, vgl. Art. 21 Abs. 7 AMM-VO.

In **inhaltlicher Hinsicht** umfasst die unentgeltliche Rechtsauskunft nach Art. 21 Abs. 6 AMM-VO Folgendes:

- **Orientierung und Erläuterungen zu den Kriterien und Verfahren** zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, einschließlich Informationen über Rechte und Pflichten in allen Phasen dieses Verfahrens,
- **Orientierung und Hilfestellung bei der Bereitstellung von Informationen**, die bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäß den Kriterien in Kapitel II dieses Teils **hilfreich sein könnten**,

---

17 Vgl. *Junghans*, Die Auswirkungen der europäischen Asylreform auf den Rechtsschutz, ZAR 2025, S.65 (67).

18 Die Bestimmung war auch im ursprünglichen Kommissionsvorschlag für die AMM-VO noch nicht enthalten. Sie findet sich in der Legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. April 2024 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds], [EP-PE\\_TC1-COD\(2020\)0279](#). Ansätze finden sich auch schon hier: BERICHT über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds] (COM(2020)0610 – C9-0309/2020 – 2020/0279(COD)) Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, [1 A9-0152/2023](#), 4. April 2023,

19 Sowohl in Art. 19 Abs. 1 Buchst. 1 AMM-VO als auch in ErwG 39 AMM-VO ist allgemein von „Rechtsberatung“ die Rede, wodurch eine weniger klare begriffliche Abgrenzung zur bloßen Rechtsauskunft entsteht. Art. 21 Abs. 6 AMM-VO listet aber abschließend Aspekte der zu gewährleistenden Rechtsauskunft auf.

- **Orientierung und Hilfestellung** zu dem in **Art. 22 Abs. 1 AMM-VO** genannten **Vordruck** über die Verwandte, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten.

In **organisatorischer Hinsicht** gibt die AMM-VO den Mitgliedstaaten Folgendes vor: Nach Art. 21 Abs. 3 UAbs. 1 AMM-VO erfolgt die unentgeltliche Rechtsauskunft durch

- einen **Rechtsbeistand** oder
- sonstige nach **nationalem Recht zur Beratung, Unterstützung oder Vertretung von Antragstellern zugelassene oder zulässige Berater** oder
- **eine nichtstaatliche Organisation**, die nach nationalem Recht für die Erbringung von Rechtsberatung und -vertretungsdiensten für die Antragsteller befugt ist.

Nach Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 AMM-VO kann ein **wirksamer Zugang** zu unentgeltlicher Rechtsauskunft dadurch sichergestellt werden, dass in der Verwaltungsphase des Verfahrens eine Person für mehrere Antragsteller gleichzeitig mit der Rechtsauskunft betraut wird.

Nach Art. 21 Abs. 4 AMM-VO können die Mitgliedstaaten die **Bereitstellung der Rechtsauskunft im Einklang mit ihren nationalen Systemen organisieren**. Sie haben spezifische Verfahrensvorschriften festzulegen, in denen die Einzelheiten für die Stellung und Bearbeitung von Ersuchen auf unentgeltliche Rechtsauskunft geregelt sind, vgl. Art. 21 Abs. 5 AMM-VO. Nach Art. 21 Abs. 8 AMM-VO können die Mitgliedstaaten für die Durchführung die Asylagentur um Unterstützung ersuchen. Darüber hinaus kann den Mitgliedstaaten im Einklang mit den für diese Finanzierung geltenden Rechtsakten **finanzielle Unterstützung aus Unionsmitteln** gewährt werden.

#### 4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend sind mit Blick auf die Art. 15 bis 19 AV-VO und Art. 21 AMM-VO zwei Punkte festzustellen: Erstens enthalten die unionsrechtlichen Vorschriften im Wesentlichen eine **Ergebnispflicht** und lassen den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung im Einklang mit ihren nationalen Systemen (Ziff. 4.1.). Zweitens besteht im behördlichen Verfahren nach der AV-VO und im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMM-VO **nur** eine Pflicht zur Gewährleistung von **Rechtsauskunft**, nicht zur darüberhinausgehenden Rechtsberatung und -vertretung. Diese Pflicht zur Rechtsauskunft beschränkt sich zudem auf die Verfahren der AV-VO und der AMM-VO (Ziff. 4.2.).

##### 4.1. Ergebnispflicht

Die Art. 15 bis 19 AV-VO und Art. 21 AMM-VO verpflichten die Mitgliedstaaten auf ein **bestimmtes Ergebnis**, nämlich die Gewährleistung eines **wirksamen Zugangs zu unentgeltlicher Rechtsauskunft im behördlichen Asylverfahren** nach der AV-VO und im **Zuständigkeitsbestimmungsverfahren** nach der AMM-VO, vgl. Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 AV-VO, Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 AMM-VO. Darin kommt das bereits mit Art. 19 Asylverfahrens-RL 2012/32 verfolgte Ziel zum

Ausdruck, dass *allen* Schutzsuchenden, die darum ersuchen und unter keinen Ausschlussstatbestand<sup>20</sup> fallen, eine den Anforderungen des EU-Rechts genügende unentgeltliche Rechtsauskunft zur Verfügung steht.<sup>21</sup>

Die Kommission geht bereits hinsichtlich Art. 19 Asylverfahrens-RL 2013/32 davon aus, dass aus dieser Richtlinienbestimmung ein *Anspruch* der Schutzsuchenden auf unentgeltliche rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte während des Verwaltungsverfahrens folge.<sup>22</sup> Hinsichtlich der Art. 15 ff. AV-VO und Art. 21 AMM-VO ist diese Frage unionsgerichtlich nicht geklärt. Dafür spricht, dass die Bestimmungen mit „Anspruch auf Rechtsauskunft [...]“ bzw. mit „Recht auf Rechtsauskunft“ überschrieben sind.<sup>23</sup> Die Frage kann hier aber dahinstehen, da die objektive unionsrechtliche Pflicht zur **Gewährleistung einer praktisch wirksamen Rechtsauskunft**<sup>24</sup> unabhängig davon besteht, ob sie von Einzelnen eingeklagt werden kann.

Ungeachtet dieser unionsrechtlichen Verpflichtung bleibt es dabei, dass es den Mitgliedstaaten nach **Art. 15 Abs. 4 AV-VO** und **Art. 21 Abs. 4 AMM-VO** – bei Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben – freisteht, die Bereitstellung von Rechtsauskunft (und Rechtsberatung und -vertretung)

- 
- 20 Die Art. 16 Abs. 2, Art. 17 Abs. 2, Art. 19 Abs. 4, 5 AV-VO und Art. 21 Abs. 1 AMM-VO sehen zwar bestimmte Ausschlussstatbestände vor. Diese beruhen aber nicht auf einer Kontingentierung wegen fehlender staatlicher Mittel o.Ä.
- 21 Vgl. Kommission, Begleitdokument zum geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung), KOM(2011) 319 endg., 1. Juni 2011, Anhang, S. 9: „Der Titel dieses Artikels soll deutlich machen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Antragstellern in erstinstanzlichen Verfahren auf Antrag unentgeltlich Auskünfte über rechtliche und verfahrenstechnische Aspekte zu erteilen, und dass dies nicht als „Rechtsberatung und -vertretung“ anzusehen ist. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, ist es im Einklang mit den Rechtssystemen einiger Mitgliedstaaten nicht erforderlich, für jeden Antragsteller einen Anwalt zu bestellen“. Siehe auch: *Vedsted-Hansen*, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3. Aufl. 2022, Chapter 21, Rn. 2: „The [...] Directive imposes on Member States to ensure that, on request, all applicants will be provided legal and procedural information free of charge in the procedure at first instance“.
- 22 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, [KOM\(2016\) 467 endg., 13. Juli 2016](#), S. 15. So auch: *Bender/Bethke/Dorn* in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG, Rn. 42 f.
- 23 Nach der Rechtsprechung des EuGH können Verordnungen nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im System des EU-Rechts justiziable Rechte Einzelner begründen, vgl. EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2013, Rs. C-394/12, Abdullahi, Rn. 48. Hierfür müssen die Normen unbedingt und inhaltlich genau bestimmt sein, vgl. Urteil vom 14. Dezember 1971, Rs. 43/21, Politi/Italien. Bei sog. „hinkenden“ Verordnungen, die nationaler Durchführungsmaßnahmen bedürfen, kann dann nicht von einer Verleihung subjektiver Rechte ausgegangen werden, wenn den zur legislativen Durchführung der Verordnung berufenen Stellen ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird, vgl. EuGH, Urteil vom 11. Januar 2011, Rs. C-403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu, Rn. 26 f. Ein sehr weiter inhaltlicher Gestaltungsspielraum wie der in der Rs. C-403/98 dürfte Mitgliedstaaten nach Art. 15 ff. AV-VO und Art. 21 AMM-VO jedoch nicht zustehen. Im EU-Recht vorgesehene Ausnahbestände stehen der unmittelbaren Wirkung nicht per se entgegen, vgl. EuGH, Urteil vom 4. Dezember 1974, Rs. 41/74, Van Duyn, Rn. 7.
- 24 Insofern ergibt sich aus den ErwG 16 AV-VO und ErwG 39 AMM-VO, dass die Gewährleistung von Rechtsauskunft im Interesse der Antragsteller und der Mitgliedstaaten stehe. Die entsprechenden Sekundärrechtsbestimmungen sind anhand dieses Zwecks im Sinne der größtmöglichen praktischen Wirksamkeit auszulegen, vgl. dazu allgemein: *Riesenhuber*, in: Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 10, Rn. 41 ff.

**gemäß ihren nationalen Systemen zu gestalten.** Insbesondere enthalten die unionsrechtlichen Bestimmungen **keine Vorgaben zu bestimmten Finanzierungsmodalitäten.**

Dies bedeutet, dass ein Entfallen einer bestimmten (Bundes-)Finanzierung nicht automatisch dem EU-Recht entgegenstehen würde. Dies würde nur dann gelten, wenn in der Folge die **praktische Wirksamkeit** der Art. 15 bis 19 AV-VO und Art. 21 Abs. 6 AMM-VO **nicht mehr sichergestellt wäre.**

Ohne insofern eine endgültige Bewertung vornehmen zu können,<sup>25</sup> ist darauf hinzuweisen, dass mit dem GEAS-Anpassungsgesetz vom 23. April 2026 mit Wirkung vom 12. Juni 2026<sup>26</sup> die Rückkehr zu einem System erfolgt, das vergleichbar bereits im Zeitraum August 2022 bis Dezember 2022<sup>27</sup> galt.<sup>28</sup> In diesem Zeitraum war in § 12 a AsylG vorgesehen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Rechtsauskunft nach Art. 19 Asylverfahrens-RL<sup>29</sup> anbot, wobei zusätzlich eine individuelle AVB durch Wohlfahrtsverbände möglich war.<sup>30</sup>

Das GEAS-Anpassungsgesetz behält § 12a AsylG in seiner jetzigen Form bei und sieht in § 12b AsylG vor, dass das BAMF auf Ersuchen des Antragstellers unentgeltlich Rechtsauskunft nach Art. 16 AV-VO und nach Art. 21 AMM-VO gewährt. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es, dass neben § 12b AsylG die Möglichkeit, eine **behördenunabhängige AVB nach § 12a AsylG wahrzunehmen** für Schutzsuchende **bestehen bleibe**: „Soweit Anbieter der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung im Sinne des § 12a auch Rechtsauskünfte anbieten, bleibt diese Möglichkeit auch künftig neben dem behördlichen Anspruch auf Rechtsauskunft nach § 12b bestehen.“ Für Schutzsuchende bestehe folglich ein **Wahlrecht**, ob sie eine Rechtsauskunft eines behördenunabhängigen Anbieters oder vom BAMF wahrnehmen. Die Gesetzesbegründung geht allerdings davon aus, dass ein Anspruch auf Rechtsauskunft ausschließlich nach § 12b AsylG gegenüber dem BAMF geltend gemacht könne.<sup>31</sup>

---

25 Siehe auch die Fragen: [BT-Drs. 21/5618](#).

26 Gesetz zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems vom 23. April 2026, BGBl. 2026 I Nr. 111.

27 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019, BGBl. I Nr. 31.

28 Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG, WD 3 - 3000 - 037/26, 8. Mai 2026, S. 4 f.

29 Vgl. [BT-Drs. 19/25337](#), S. 7, dazu, dass § 12a AsylG die Umsetzung des EU-Rechts sei.

30 Die Norm lautete: „Das Bundesamt führt eine für die Asylsuchenden freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung durch. Diese erfolgt in zwei Stufen. Auf der ersten Stufe werden allen Asylsuchenden vor Antragstellung in Gruppengesprächen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens sowie zu Rückkehrmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Auf der zweiten Stufe erhalten alle Asylsuchenden in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung, die durch das Bundesamt oder durch Wohlfahrtsverbände durchgeführt wird“.

31 [BT-Drs. 21/1848](#), S. 89 f.

Soweit der in § 12b AsylG vorgesehene Anspruch auf Rechtsauskunft durch das BAMF als **praktisch wirksame Umsetzung** der unionsrechtlichen Vorgaben anzusehen ist, wäre **keine** darüber hinausgehende **Finanzierung anderer Stellen** für die Erbringung von Rechtsauskünften erforderlich.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass bereits für die alte Fassung von § 12a AsylG ein **komplementäres Angebot** von behördlicher und verbandlicher Rechtsauskunft im **rechtswissenschaftlichen Schrifttum gefordert** wurde. Angesichts der Bedenken betreffend die Unabhängigkeit des BAMF sei § 12a AsylG i. d. F. aus 2019 unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass neben dem BAMF auch behördenunabhängige Akteure Rechtsauskunft anbieten müssten (nicht nur die darüber hinausgehende Rechtsberatung und -vertretung).<sup>32</sup> Dies wurde **im Gesetzgebungsverfahren zum GEAS-Anpassungsgesetz bekräftigt**. In seiner schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für das GEAS-Anpassungsgesetz riet etwa Professor Hruschka dazu, in § 12a AsylG zu erwähnen, dass die dortige AVB als Umsetzung von Art. 16 AV-VO anzusehen sei. Dies führte er auf Zweifel zurück, ob das BAMF in jeder Hinsicht die geeignete Stelle für die Erbringung von Rechtsauskunft sei.<sup>33</sup> Hierfür wurden systematische Argumente angeführt.<sup>34</sup> Darüber hinaus wird in der rechtswissenschaftlichen Diskussion auf den **Kreis der Akteure** gemäß Art. 21 Abs. 1 AV-VO, Art. 21 Abs. 3 AMM-VO verwiesen (s. Ziff. 2.3.1. und Ziff. 3.).<sup>35</sup> Anders als in Art. 21 Abs. 1 Asylverfahrens-RL2013/32 ist hier nicht mehr ausdrücklich vorgesehen, dass auch Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen (s. Ziff. 2.1.) die Rechtsauskunft vornehmen können. Allerdings ist dies auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

- 
- 32 *Bender/Bethke/Dorn* in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG, Rn. 20, 26 ff., 46. Vgl. auch Marx, Kommentar zum Asylgesetz, 12. Aufl. 2025, § 12a AsylG, Rn. 2.
- 33 Schriftliche Stellungnahme von *Prof. Dr. Constantin Hruschka*, Evangelische Hochschule Freiburg, [Ausschussdrucksache 21\(4\)086 J vom 3. November 2025](#), S. 17. Siehe 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; Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., Flüchtlingsrat appelliert an Bundestagsabgeordnete: Asylverfahrensberatung muss bleiben!, 4. [Februar 2026](#). Das BVerwG, Urteil vom 28. März 2023, 1 C 40/21, Rn. 39 ff., äußerte noch Zweifel, ob § 12 a AsylG überhaupt als Umsetzung des EU-Recht anzusehen sei.
- 34 Schriftliche Stellungnahme von *Prof. Dr. Constantin Hruschka*, Evangelische Hochschule Freiburg, [Ausschussdrucksache 21\(4\)086 J vom 3. November 2025](#), S. 17 unter Verweis auf Art. 12 AV-VO, der regelt, dass Antragsteller vor der Anhörung zur Zulässigkeit und Begründetheit durch das BAMF mit einer zur Person Bereitstellung von Rechtsauskunft betrauten Person austauschen können muss. „Eine solche Beratung über das sinnvolle Vorgehen in einem Asylverfahren sollte von einer neutralen Stelle und nicht von der das Verfahren führenden Behörde erteilt werden“.
- 35 Vgl. *Mayr*, Zwischen Sparpolitik und Rechtsstaat: Die Zukunft der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung, [JuWissBlog Nr. 37/2026 v. 17. April 2026](#).

Für den Fall, dass es unionsrechtlich geboten sein sollte, die Rechtsauskunft nicht nur durch das BAMF, sondern auch (für bestimmte Aspekte) durch behördenunabhängige Stellen zur Verfügung zu stellen, müsste dies weiterhin sichergestellt werden.<sup>36</sup> Wiederum gilt aber, dass sich aus dem EU-Recht keine Vorgaben über das *Wie* dieser Sicherstellung ergeben würden. Bspw. ist eine Finanzierungsoption aus Unionsfonds in Art. 16 Abs. 8 AV-VO und Art. 21 Abs. 8 AMM-VO vorgesehen.<sup>37</sup>

#### 4.2. Auf die AV-VO und AMM-VO bezogene Rechtsauskunft

Im behördlichen Asylverfahren und Zuständigkeitsbestimmungsverfahren ist jeweils **nur eine Rechtsauskunft obligatorisch** (s. Ziff. 2., Ziff. 2.3.1. und Ziff. 3.).<sup>38</sup> Hiermit sind weniger individuelle Leistungen verbunden, als dies bei der Rechtsberatung und -vertretung erforderlich ist.<sup>39</sup> Dies zeigt bspw. der Vergleich der AV-VO mit dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag (Ziff. 2.2.). Dieser sah eine Rechtsberatung auch im behördlichen Asylverfahren und bspw. die Begleitung zu Anhörungsterminen vor. Demgegenüber nennt die AV-VO im Rahmen einer nicht abschließenden Aufzählung abstrakte Orientierungs- und Unterstützungsleistungen (Art. 16 Abs. 2 AV-VO, Ziff. 2.3.1.). Die AMM-VO zählt die Auskunftleistungen in Art. 21 Abs. 4 AMM-VO abschließend auf (Ziff. 3.).

Darüber hinaus gilt, dass sich die zu gewährleistende unentgeltliche Rechtsauskunft ausschließlich auf das Verfahren nach der AV-VO und der AMV-VO bezieht. Aus den Art. 15 ff. und Art. 21 AMM-VO folgen somit keine Vorgaben zur Information über andere Themen wie bspw. des Aufenthaltsrechts. Soweit über § 12a AsylG Leistungen erbracht werden, die über die vorgenannten Aspekte hinausgehen, sind sie durch die Art. 15 ff. AV-VO und Art. 21 AMM-VO nicht vorgeschrieben.

\*\*\*

---

36 Dies würde unabhängig von der Frage gelten, ob § 12a AsylG nach dem Willen des Bundesgesetzgebers ein subjektiv-öffentliches Recht zugunsten der Anbieter von AVB oder zugunsten der Schutzsuchenden vermitteln soll, vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste, Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG, WD 3 - 3000 - 037/26, 8. Mai 2026, S. 8 ff.

37 Siehe aber zur eingestellten Finanzierung nach der Einführung von § 12 a AsylG i. d. F. 2019: *Bender/Bethke/Dorn* in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG, Rn. 50 sowie [BT-Drs. 19/19535](#), S. 8.

38 Vgl. Art. 15 Abs. 3 AV-VO zur Möglichkeit, auch im behördlichen Asylverfahren eine Rechtsberatung und -vertretung vorzusehen. Eine Bestimmung wie in Art. 20 Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie 2013/32, wonach die Vorgaben zur Rechtsauskunft dann entfallen, findet sich in der AV-VO nicht mehr.

39 *Bender/Bethke/Dorn* in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG, Rn. 47.