

# Stellungnahme zur Reform des Rechtsberatungsgesetzes (RBerG)

30. Juli 2003

## Stellungnahme zur Reform des Rechtsberatungsgesetzes (RBerG)

### I. Beratung im Asylverfahren

1. Verfahrensberatung nicht im ausreichenden Umfang gegeben
2. Besonderheiten bei der Kontaktaufnahme und -pflege
3. Behördenbegleitung: von Anwälten nicht leistbar
4. Ehrenamtliche als Beistände und Verfahrensbevollmächtigte
5. Zeitaufwendige Beratungsgespräche notwendig

### II. Leistungsrechtliche Nebengebiete

1. Spezialgebiet Asylbewerberleistungsgesetz
2. Zugang zu qualifizierter Beratung

### III. Probleme der Beschränkung auf anwaltliche Rechtsberatung

1. Mangelnde Qualifizierung und Spezialisierung der Anwälte
2. Mangelnde Qualität der anwaltlichen Tätigkeit
3. Das Konkurrenzschutzargument und die Alltagspraxis

### IV. Das Rechtsberatungsgesetz – Instrument zur Disziplinierung

#### Missliebiger

### V. Verbot der altruistischen Beratung perpetuiert Mängel der Verwaltungspraxis

### VI. 1980: Statt Reform unnötige Verschärfung

### VI. Das Rechtsberatungsgesetz ist unzeitgemäß

### VII. Vorschläge zur Reform

### VIII. Literatur zum Rechtsberatungsgesetz

PRO ASYL setzt sich dafür ein, das Rechtsberatungsgesetz vom 13. Dezember 1935 zu ändern und das Verbot der unentgeltlichen altruistischen Rechtsberatung aufzuheben.

Das Rechtsberatungsgesetz behält die geschäftsmäßige Rechtsberatung ausschließlich den Rechtsanwälten vor. Dies gilt

unabhängig von der Frage, ob die Beratung kommerziell oder unentgeltlich und altruistisch erfolgt. Die Rechtsprechung nimmt das Tatbestandsmerkmal der „Geschäftsmäßigkeit“ bereits im Erstfall einer Beratung an, wenn der Beratende lediglich beabsichtigt, den altruistischen Rechtsrat auch künftig in Rechtsnot geratenen Bürgern zukommen zu lassen.

Aus dem Sinn und insbesondere dem Schutzzweck des Rechtsberatungsgesetz sei, so etwa der Standardkommentar Rennen/Caliebe zum Rechtsberatungsgesetz, 3. Auflage 2001, „zu folgern, dass die geschäftsmäßige rechtsberatende Tätigkeit, auch wenn sie nur aus Liebhaberei (Hobby), Nächstenliebe oder sozialem Engagement und nicht berufsmäßig betrieben wird, verboten ist (Randziffer 69 zu Artikel 1 Absatz 1).“ Mit diesem weitgehenden Verbot der altruistischen Rechtsberatung erschwert das

Rechtsberatungsgesetz ehrenamtliches Engagement.<sup>[1]</sup> Insbesondere bei der Beratung sozial schwacher Personen, wie Ausländern, Asylsuchenden und Flüchtlingen kommt es immer wieder zu strittigen Konstellationen. Zum Teil sind diese Probleme der Schwierigkeit einer Abgrenzung von allgemeiner Beratung und Rechtsrat geschuldet, zum anderen einer gesellschaftlichen Entwicklungstendenz: In einer zunehmend verrechtlichten Welt sind die Durchsetzung der Ziele von Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen und die Hilfe in sozialen Notlagen wie auch die Erstberatung oftmals mittelloser Flüchtlinge meist untrennbar mit der Klärung von Rechtsfragen verbunden. Dem Gesetzgeber muss daran gelegen sein, dass der Entwicklung tatkräftigen bürgerschaftlichen Engagements durch eine klarstellende Regelung, die den Erfordernissen einer modernen Gesellschaft entspricht, Rechnung getragen wird.

Auffällig viele Ordnungswidrigkeitsanzeigen wegen Verstoßes gegen das Rechtsberatungsgesetz werden von Ausländerbehörden und Organisationen der Anwaltschaft gegen in ihrer Freizeit altruistisch tätige Helfer erstattet, die sich um die Rechte von ausländischen Flüchtlingen kümmern. Im folgenden soll deshalb schwerpunktmäßig auf

den Bereich der Flüchtlingsberatung eingegangen werden.

## **I. Beratung im Asylverfahren**

Die Beratung von Flüchtlingen sollte idealerweise von Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen vorgenommen werden. Die Realität zeigt nicht nur, dass diese nicht in ausreichendem Masse zur Verfügung stehen, sondern auch, dass viele Flüchtlinge den Weg zu ihnen zunächst nicht finden und die erforderlichen Gebühren nicht aufbringen können. Daher wenden sich viele der Betroffenen an ehrenamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Flüchtlingsinitiativen oder Einzelpersonen, die sie vor Ort kennen lernen sowie – soweit vorhanden – die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen von Vereinen und Verbänden.

### **1. Verfahrensberatung nicht im ausreichenden Umfang gegeben**

Seit Jahren fordern Kirchen, Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsorganisationen die Sicherstellung eines flächendeckenden Verfahrensberatungsangebotes als Grundlage eines fairen Asylverfahrens. Dem wird leider nicht oder nur unzureichend Rechnung getragen. Asylsuchende sind damit gerade in der ersten wichtigen Phase ihres Verfahrens mit einer für sie kaum durchschaubaren Bürokratie und deren Anforderungen konfrontiert. Die formalisierten Abläufe entsprechen in vielen Fällen nicht dem Erfahrungshorizont der Asylsuchenden. Soweit das Asylverfahrensgesetz oder andere Gesetze förmliche Belehrungen vorsehen, werden diese oftmals nicht verstanden. Die daraus entstehenden Probleme können erhebliche Folgen im Rahmen des Asylverfahrens haben, beginnend mit einem unzureichenden Sachvortrag in der Anhörung, über Verstöße gegen die Mitwirkungsverpflichtungen bis hin zu Fristversäumnissen. Die notwendige Beratung erfordert umfassende kulturelle Kompetenzen, Sprachkenntnisse oder den Einsatz von Sprachmittlern und einen erheblichen Zeitaufwand.

Soweit Rechtsanwälte überhaupt – in der Regel mit knappen Zeitbudgets – in der Verfahrensberatung in Erstaufnahmeunterkünften

tätig werden, sehen sie sich einer Vielzahl komplexer Einzelschicksale gegenüber, die infolge von Verständnisproblemen und kulturellen Unterschieden nicht ohne umfangreiche Vorklärungsprozesse auf ihren asylrechtlichen Gehalt hin abgeprüft werden können. Dazu kommen bereits während des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung zu einer Vielzahl sozialer Probleme, die – sofern nicht leistungsrechtlich relevant – nicht den Kernbereich der Beratungstätigkeit von Rechtsanwälten tangieren. Bereits hier aber kann es Abgrenzungsschwierigkeiten geben. In der Praxis zeigt sich, dass es hilfreich ist, wenn die allgemeine Verfahrensberatung und die asylrechtliche Erstberatung in enger Kooperation von Ehrenamtlern, Sozialarbeitern der Verbände und Rechtsanwälten stattfindet. Die oftmals extrem zeitaufwendige Erforschung und Niederlegung eines Flüchtlingsschicksals, die Klärung familiärer Zusammenhänge und von Zeitabläufen, übersteigen das Zeitbudget auch engagierter Anwälte. Herausgebildet hat sich vor diesem Hintergrund in der Praxis eine Kooperation, bei der die Beteiligten jeweils um ihre besondere Qualifikation und ihre jeweiligen Grenzen wissen. Eine solche kooperative Verfahrensberatung ist im Interesse eines fairen und effizienten Asylverfahrens, also im Interesse des Asylsuchenden und des Aufnahmestaates.

## **2. Besonderheiten bei der Kontaktaufnahme und -pflege**

Asylsuchende haben in der Regel nicht die nötige Kompetenz, Zugang zu qualifizierten Beratungsangeboten finden zu können, die überdies in weiten Teilen Deutschlands rar sind. Durch die sogenannte Residenzpflicht sind sie in der Regel auf den Bezirk der lokalen Ausländerbehörde verwiesen und haben dort zumeist ihre Alltagskontakte. Asylsuchende vertrauen sich hier oftmals Menschen an, mit denen sie dann über längere Zeit hinweg in kontinuierlichem Kontakt stehen. Soweit ein Mandatsverhältnis mit Rechtsanwälten besteht, bleibt der Kontakt zu diesen eher sporadisch. Fehlende Sprachkenntnisse seitens der Rechtsanwälte verhindern nicht selten, dass eine sinnvolle telefonische Kommunikation aufrecht erhalten werden kann. Spezialisierte Rechtsanwälte machen immer wieder die Erfahrung, dass die Zusendung der gefertigten Schriftsätze an die

Mandantinnen und Mandanten eine umfangreiche Erläuterung nötig macht, die kaum geleistet werden kann.

In der Regel sind die auf Asyl- und Ausländerrecht spezialisierten Anwälte deshalb dankbar, wenn ihnen ehrenamtliche Beraterinnen und Berater den Sachverhalt übermitteln, der bereits einigermaßen rechtsförmig vorstrukturiert sind, damit sie zielgenau und zeitnah tätig werden können. Auch erfahren die mandatierten Rechtsanwälte auf diesem Wege oftmals Veränderungen in der persönlichen Lebenssituation der von ihnen Vertretenen, die für das Betreiben des Verfahrens wichtig sein können.

### **3. Behördenbegleitung: von Anwälten nicht leistbar**

Von erheblicher Bedeutung ist auch die Behördenbegleitung, die zumeist nur ehrenamtlich geleistet werden kann. Oftmals erfahren Anwälte nur durch diese Begleitungsaktivitäten von rechtlich fragwürdigen Praktiken der Ausländer- und Sozialbehörden, die sich aus den ergehenden Bescheiden nicht ohne weiteres entnehmen lassen. Wenn altruistisch Beratende regelmäßig Behördenbegleitungen übernehmen und die Anliegen der Betroffenen in förmliche Anträge kleiden, führt dies nicht selten zu Konflikten mit den beteiligten Behörden bis hin zu dem Versuch, sie unter Hinweis auf das Rechtsberatungsgesetz dazu zu bringen, von solchen Aktivitäten abzulassen.

Eine Begleitung von Asylsuchenden durch ihre Rechtsanwälte zu ihrer Anhörung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländische Flüchtlinge ist oftmals aus praktischen Gründen nicht – oder nur bei Hinzutreten besonderer Umstände – möglich. Eine Teilnahme ehrenamtlicher Unterstützer an der Anhörung als Beistand kann, nach Absprache mit dem Rechtsanwalt, sofern ein solcher bereits beauftragt worden ist, hilfreich sein. Die Rolle des ehrenamtlichen Beistandes wird hier in der Regel keine andere sein als die eines Verfahrensbevollmächtigten in derselben Situation: Auf die Klärung möglicher Missverständnisse hinzuwirken und gegebenenfalls weitere Nachfragen anzuregen.

#### **4. Ehrenamtliche als Beistände und Verfahrensbevollmächtigte**

Im Regelfall sollten Ehrenamtliche nicht als Bevollmächtigte auftreten, sondern sich auf die Rolle des Beistandes beschränken. Die grundsätzliche Möglichkeit, als Bevollmächtigte auftreten zu können, beinhaltet erhebliche Risiken, wenn Erklärungen rechtsverbindlicher Art abgegeben werden. Dennoch veranlassen besondere Umstände des Einzelfalls und Notlagen ehrenamtliche Helfer gelegentlich, auch als Bevollmächtigte aufzutreten und zum Beispiel fristwährend tätig zu werden. Auch hier sind Konflikte mit dem Rechtsberatungsgesetz bekannt geworden.

#### **5. Zeitaufwendige Beratungsgespräche notwendig**

Die Praxis zeigt, dass ergehende Bescheide, Rechtsbehelfsbelehrungen und die sich daraus ergebenden rechtlichen Alternativen von vielen Asylsuchenden nur unzureichend verstanden werden.

Missverständnisse und irrationale Handlungen können die Folge sein. Auch hier haben altruistische Helfer eine positive Funktion. Sie können dem betroffenen Asylsuchenden verbleibende rechtliche Schritte, die statusrechtlichen Folgen einer bestimmten Entscheidung u.ä. gegebenenfalls mit großem Zeitaufwand erläutern und auf die Reaktionen eingehen. Häufig ist es etwa so, dass ehrenamtlich Tätige vor Ort besser in der Lage sind, Asylsuchende nach negativen Entscheidungen die aufkommende Panik zu nehmen als der weit entfernt niedergelassene Rechtsanwalt.

Die Beratung in ausländerrechtlichen Angelegenheiten nach dem Asylverfahren und aus diesem folgend ist ein in seiner Komplexität hier kaum darstellbares Feld. So sehen sich etwa Betroffene mit der Frage konfrontiert, ob ihnen erteilte Auflagen zur Duldung zulässig sind, wie sie gegen die Versagung der von ihnen angestrebten Führerscheinprüfung vorgehen können, sie müssen sich mit den Folgen von Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die Aufenthaltsbeschränkung auseinandersetzen oder sehen sich mit dem Verbot einer Arbeits- oder Studienaufnahme konfrontiert. Die Praxis zeigt, dass viele Betroffene aus Unkenntnis oder weil ihr Augenmerk auf dem asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren liegt,

rechtswidrige Praktiken hinnehmen. Rechtsanwälte werden oftmals erst auf Initiative von ehrenamtlichen Beratern, die gegenüber den Behörden zunächst tätig wurden, auf die entsprechenden Sachverhalte aufmerksam. Auch vermögen diese oftmals eher zu unterscheiden, ob es sich beim jeweiligen Sachverhalt um eine regelmäßige Behördenpraxis oder einen besonderen Einzelfall handelt.

## **II. Leistungsrechtliche Nebengebiete**

Einen breiten Raum nimmt die Beratung in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten während und nach dem Asylverfahren ein.

### **1. Spezialgebiet Asylbewerberleistungsgesetz**

Mit der Schaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes entstand eine eigenständige leistungsrechtliche Grundlage, deren anspruchrechtliche Voraussetzungen sich von denen der Sozialhilfe in vieler Hinsicht unterscheiden. Das Leistungsniveau liegt wesentlich unter demjenigen der Sozialhilfe. Die Form der Hilfe so wie das Leistungsniveau weisen regionale Unterschiede auf. Auffangtatbestände, die in gewissem Rahmen eine individualisierte Hilfe möglich machen, werden von Behördenseite oftmals nur unzureichend angewendet. Dies führt zu einer Vielzahl von Härten. Verbunden mit den besonderen Problemen des Lebens in Gemeinschaftsunterkünften und der sogenannten Residenzpflicht führt dies zu einem immensen Beratungsbedarf.

### **2. Zugang zu qualifizierter Beratung**

Der große Beratungsbedarf wird in den Gemeinschaftsunterkünften, also am Wohnort der Betroffenen selbst, zumeist nicht abgedeckt, da hier qualifiziertes Personal selten zur Verfügung steht. Die Anspruchsdurchsetzung bei den leistungsgewährenden Behörden, etwa in Form von leistungsgewährenden Behörden, etwa in Form geeigneter Anträge, liegt deshalb in der Hand von Einzelpersonen, Flüchtlingsinitiativen und SozialberaterInnen der Verbände, die das Anliegen der Betroffenen einigermaßen rechtsförmig vortragen müssen, da die Behördenpraxis oftmals einer „stillen Leistungsverweigerung“ gleichkommt. Selbst die auf Asyl- und Ausländerrecht spezialisierten

Rechtsanwälte sind häufig weder willens noch in der Lage, aufwendige „Nebenverfahren“ leistungrechtlicher Art zu betreiben, zumal hier die Diskrepanz zwischen dem notwendigen Arbeitsaufwand und der Honorierung eklatant groß ist. Naturgemäß sind die Mandanten über längere Zeit hinweg mittellos, die PKH-Verfahren aufwendig.

Auch nach Abschluss des Asylverfahrens nehmen leistungrechtliche Problemstellungen einen großen Raum ein. Ehrenamtliche Beratung kann hier zum Beispiel verhindern, dass nach positiver oder teilweise positiver Asylentscheidung übereilte Umzüge stattfinden, die leistungrechtliche Probleme schaffen. Die Klärung der aus der Asylentscheidung folgenden Lebensperspektive und die Durchsetzung bestehender Ansprüche ist ein von Rechtsanwälten nur unzureichend zu bearbeitendes Feld.

In vielen der genannten Bereiche ist effektiver Rechtsschutz nur im Eilverfahren zu erlangen. Verbunden mit drastischen materiellen Folgen (etwa bei Anspruchsverlust im Bereich des Leistungsrechts) oder der Gefahr nichtheilbarer Fristversäumnisse zieht dies in den entstehenden Notsituationen die Notwendigkeit nach sich, dass ehrenamtlich handelnde Personen Rechtsschutz beantragen müssen, wenn Rechtsanwälte zeitnah nicht zu erreichen oder unwillig sind, die entsprechenden Mandate zu übernehmen.

Obwohl also die Erfahrungen der Praxis den Eindruck nahe legen, dass eine Kooperation zum Wohle der Klientel notwendig ist und die Interessen der Anwaltschaft gewahrt bleiben, zeigt sich, dass es dennoch immer wieder zu Ordnungswidrigkeitsverfahren kommt und das Damoklesschwert des Rechtsberatungsgesetzes über den Köpfen der altruistisch Beratenden schwebt. Allerdings sind es kaum jemals fachlich spezialisierte Anwälte, die in den entsprechenden Rechtsbereichen vertreten, die Anzeige erstatten, sondern Behörden, die sich in ihrer Tätigkeit beeinträchtigt fühlen, oder Anwaltskammern, denen angeblich die Qualitätssicherung des Rechtsrats und der Konkurrenzschutz am Herzen liegt.

### **III. Probleme der Beschränkung auf anwaltliche Rechtsberatung**

#### **1. Mangelnde Qualifizierung und Spezialisierung der Anwälte**

Für die in Rede stehenden Rechtsgebiete, insbesondere das Sozial-, Asyl- und Ausländerrecht fehlt den meisten Anwälten die Fachkompetenz. Professor K. H. Lehmann hat (in: Neue Justiz 2000, Seite 339) darauf hingewiesen, dass trotz der Vielzahl zugelassener Anwälte der Beratungsbedarf im sozialrechtlichen Bereich nicht gedeckt werden kann. Nur 0,42 % aller Anwälte sind Fachanwälte für Sozialrecht. Auf rund 190.000 Einwohner der Bundesrepublik kommt ein entsprechender Fachanwalt. Für den Bereich des Asyl- und Ausländerrechtes, wo es die Qualifizierung zum Fachanwalt nicht gibt, dürfte es nach den Erfahrungen der Praxis kaum anders aussehen. In weiten Teilen Ostdeutschlands gibt es kaum qualifizierte Anwälte für diese Rechtsgebiete. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass bei dem prozentual geringen Anteil von Ausländern in diesen Bundesländern eine Spezialisierung auf Asyl- und Ausländerrecht noch weniger lohnt als in anderen Regionen. Die Praxis zeigt, dass etwa Asylantragsteller weite Wege in Großstädte zurücklegen müssen, um entweder qualifizierten anwaltlichen Rat oder die Beratung durch eine Beratungsstelle eines Wohlfahrtsverbandes zu erlangen. Die niemals ausreichend finanzierten Beratungskapazitäten der freien Wohlfahrtsverbände schrumpfen, verursacht durch drastische Rückgänge der Förderungsmittel, schnell zusammen, so dass von einem tragfähigen Beratungsnetz in vielen Regionen bereits nicht mehr gesprochen werden kann. Die Beratung verlagert sich deshalb immer stärker auf altruistisch handelnde Einzelpersonen, die den Kontakt mit Asylsuchenden in den lokalen Gemeinschaftsunterkünften halten.

#### **2. Mangelnde Qualität der anwaltlichen Tätigkeit**

Die bisherige Erledigung sozialrechtlicher Fälle durch die Anwaltschaft ist nach den Erfahrungen in der Praxis vielfach mangelhaft. Die

bedürftige Klientel wird weitgehend übersehen.

Rechtsanwalt Hubert Heinhold, Mitglied der Rechtsberaterkonferenz und in dieser Funktion mit den praktischen Fragen einer effektiven Kooperation zwischen Rechtsanwälten, Verbandssozialarbeit und den altruistisch orientierten Flüchtlingsinitiativen vertraut, hat sich in Soziale Arbeit Nummer 8/2001 unter dem Titel „Rechtsbesorgung oder Übersetzungstätigkeit“ mit den Fragen praxisorientiert beschäftigt und folgendes Resümee gezogen: *„Es ist nachvollziehbar, dass die Anwaltschaft, die sich zunehmendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sieht, versucht, sich gegen unzulässige Konkurrenz zu wehren. Sie sollte jedoch Augenmaß wahren und sich den Tätigkeitsfeldern zuwenden, in denen sie selbst leistungsfähig und leistungsbereit ist. Im Bereich des Sozialhilferechts (im weiteren Sinne) kann man dies von der Anwaltschaft wahrlich nicht behaupten. Allenfalls unwillig, höchst zögerlich und zu Bedingungen, die für die Sozialhilfeklientel nicht ‚attraktiv‘, sondern abstoßend sind, werden solche Mandate bearbeitet. Mir ist kein Beispiel bekannt, in dem eine Rechtsanwaltskammer oder ein Anwaltsverein eine anwaltliche Beratung und Vertretung von sozial Schwachen zu Bedingungen sichergestellt hätte, die deren Lebensformen entgegengekommen wären. Wo gibt es eine von der Anwaltschaft organisierte Beratung von Asylbewerbern? In welcher Stadt gehen die Anwälte in die Obdachlosenunterkünfte und Nachtsyle, um dieser Klientel die Schwellenangst vor den Anwaltsbüros in den vornehmen Straßen zu nehmen? In welcher Abschiebehaft organisiert welche Anwaltskammer, dass die sprach- und mittellosen Ausländer/innen ihre Rechte erfahren und wahrnehmen könnten? Um all dies kümmert sich die organisierte Anwaltschaft kaum.“*

Wenn sich die organisierte Anwaltschaft mit dem Mittel des Rechtsberatungsgesetzes gegen die altruistische Rechtsberatung zu Wehr setzt, hat dies in den meisten Fällen nichts damit zu tun, dass man die Interessen der potentiellen Mandanten selbst qualifizierter vertreten will. Anderenfalls müssten die von Heinhold geschilderten Probleme längst angegangen worden sein. Die Anwaltschaft scheint – so könnte man überspitzt formulieren – die weitgehend zu Unrecht als

Konkurrenz empfundene altruistische Rechtsberatung zu benötigen, um die genannte Klientel nicht länger zu übersehen. Auch wenn man den wirtschaftsliberalen Gedanken, dass Konkurrenz das Geschäft in der Regel hebt, für den Anwaltsstand nicht gelten lassen will, so müsste zumindest einsichtig sein, dass das Konkurrenzschutzargument in den meisten Fällen wenig stichhaltig ist.

Eine sachgerechte Interpretation des Rechtsberatungsgesetzes hätte der geschilderten Realität bislang bereits Rechnung tragen müssen. Eine gesetzliche Klarstellung durch eine Änderung des Gesetzes ist jedoch wünschenswert.

Ehrenamtlich Tätige oder qualifizierte Flüchtlingsberatungsstellen sind nicht selten dazu in der Lage zu beurteilen, ob Anwaltsversäumnisse für die Entscheidung eine Rolle gespielt haben – oftmals zum unberechtigten Ärger der Rechtsanwälte. Wie jeder andere Berufsstand müssen sich Anwälte die Frage nach der Qualität ihrer Arbeit gefallen lassen. Qualifizierte Anwälte werden sich der Kritik auch stellen, zumal die positive Klärung entstandener Fragen auch helfen kann, die oftmals problematischen mehrfachen Rechtsanwaltswechsel oder das „Beratungsstellenshopping“ zu verhindern.

### **3. Das Konkurrenzschutzargument und die Alltagspraxis**

Als Schutzzwecke des Rechtsberatungsgesetzes werden genannt: „Der Schutz der Bürger vor unqualifizierter Rechtsberatung“ und der „zur Erhaltung einer leistungsfähigen Anwaltschaft“ unentbehrliche Konkurrenzschutz.

Ob durch die Fälle angeblich missbräuchlicher Rechtsberatung, mit denen sich heute Staatsanwaltschaften und Gerichte auseinander zu setzen haben, der Anwaltschaft wirklich im Einzelfall Honorare verloren gegangen wären, bleibt unklar. Die weitgehende Mittellosigkeit der potentiellen Klientel stellt eine hohe Hürde für den Zugang zu qualifiziertem Rechtsrat dar. In Anspruch nehmen eine solche Beratung in der Regel nur Menschen, die wegen Mittellosigkeit einen

Rechtsanwalt nicht bezahlen können oder gar von den Anwälten abgewiesen werden, wenn sie anwaltliche Hilfe zu den Bedingungen des Beratungshilfegesetzes erbitten. Für Asylsuchende verschärfend kommt hinzu, dass das Leistungsniveau des Asylbewerberleistungsgesetzes die Finanzierung rechtlichen Rats selbst auf der Basis langfristiger Ratenzahlungen unerschwinglich macht, während gleichzeitig unentgeltliche Rechtsberatung durch Anwälte nur in sehr geringem Ausmaß zur Verfügung steht. Während in einigen anderen europäischen Staaten das Defizit für Asylsuchende durch die unentgeltliche Stellung eines Anwaltes ausgeglichen wird, fehlt es hierzulande an der Bereitschaft, den Verlust effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten auszugleichen.

Das im Einzelfall entgangene Honorar dürfte für die Anwaltschaft zumeist leicht zu verschmerzen sein, denn Aufwand und Ertrag stehen im Fall seriöser Arbeit in einem Missverhältnis. Eine lediglich auf Asyl- und Ausländerrecht sowie auf asylbewerberleistungs- und sozialhilferechtliche Verfahren spezialisierte Kanzlei dürfte heute kaum noch wirtschaftlich zu betreiben sein. Die Anwaltschaft ist deshalb auf eine enge Kooperation mit Bürger- und Flüchtlingsinitiativen, Beratungsstellen der Verbände und ehrenamtlich Arbeitenden im eigenen Interesse angewiesen.

## **IV. Das Rechtsberatungsgesetz – Instrument zur Disziplinierung Missliebiger**

Der immer wieder als legitimer Gesetzeszweck behauptete Schutz der ratsuchenden Bevölkerung vor unqualifizierter Rechtsberatung ist schon deshalb fraglich, weil die Praxis zeigt, dass der Schutzzweck sich in sein Gegenteil verkehrt hat. Wo das Verbot im Rechtsalltag durchgesetzt wird, droht es die Betroffenen von der ihnen einzig zugänglichen Ressource der altruistischen Beratung abzuschneiden. Auffällig viele Ordnungswidrigkeitsanzeigen richten sich gegen in ihrer Freizeit tätige altruistische Helfer, die sich um die Rechte ausländischer Flüchtlinge kümmern. Gelegentlich wird diesen angedroht, man werde ihre

Schützlinge kriminalpolizeilich laden, um sie über die Einzelheiten der ihnen gewährten rechtlichen Beratung zu vernehmen. Kramer (Das Rechtsberatungsgesetz von 1935: Ein Anachronismus gegen den Altruismus, in: Günter Grass / D. Dehm / J. Strasser, In einem reichen Land, Göttingen 2002, S. 523 ff) belegt Vorkommnisse aus Augsburg, Kassel, Lindau, Meerbusch, Stuttgart und Iserlohn, in denen Anzeige erstattet wurde. Eine Vielzahl weiterer Einschüchterungen von Behördenseite durch den Verweis auf das Rechtsberatungsgesetz sind PRO ASYL darüber hinaus aus dem Kreis der Flüchtlingsinitiativen und altruistischen Berater bekannt. Zwar sind die eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren, oftmals offenbar nach langer Ermittlungs- und mehrjähriger Verfahrensdauer, schließlich überwiegend nach § 47 OWiG eingestellt worden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die altruistischen Unterstützer verunsichert werden. Besonders häufig wird offenbar mit dem Rechtsberatungsgesetz gedroht, wenn die Unterstützer keinem der mit Erlaubnis für die Rechtsberatung ausgestatteten Verbände angehören. Dies deutet darauf hin, dass, soweit Behörden selbst als Anzeigenerstatter auftreten, gezielt gegen die Helfer von Menschen vorgegangen wird, die bei der Verwirklichung ihrer Rechtsansprüche keine Lobby haben, sondern auf das ehrenamtliche Engagement vor Ort angewiesen sind.

Mittelbar Opfer des Rechtsberatungsgesetzes werden überwiegend Menschen, nicht zuletzt ausländische Flüchtlinge, die deshalb auf rechtlichen Beistand in ihrer Lebenslage angewiesen sind, weil ihnen ein solcher Beistand seitens der Ämter oftmals vorenthalten wird. Soweit Beratungspflichten in Leistungsgesetzen (BSHG, Asylbewerberleistungsgesetz etc.) verankert sind, liegt die Qualität des behördlichen Beratungsausgangs in der Praxis nicht selten zwischen Rechtsverweigerung und einer Beratung zum Nachteil der Betroffenen.

## **V. Verbot der altruistischen Beratung perpetuiert Mängel der Verwaltungspraxis**

Angesichts einer Verfolgungspraxis, die insbesondere die Berater mittelloser Klienten im Bereich des Sozial-, Asyl- und Ausländerrechts

trifft, vermag auch der gleichfalls bereits im Jahre 1935 formulierte Schutzzweck des Gesetzes nicht zu überzeugen: die Sicherung eines reibungslosen Ablaufs von Rechtspflege und Verwaltung. Der reibungslose Ablauf von Rechtspflege und Verwaltung wäre idealtypisch gekennzeichnet dadurch, dass Antragsteller die Leistungen erhalten, die ihnen zustehen, qualifizierte Bescheide ergehen, die eine rechtliche Prüfung zeitnah möglich machen und die Rechtsprechung davon entlastet wird, selbst in großem Umfang nachholende Sachverhaltsaufklärung betreiben zu müssen. Weder für das Sozialleistungsrecht, noch für das Ausländer- und Asylrecht lässt sich dies ernsthaft behaupten. Für das Rechtsempfinden ist es unerträglich, wenn Behörden durch das Verbot ehrenamtlicher Hilfe vor der Gewährung von Leistungen und sonstigen Rechten bewahrt werden, die sonst vielleicht gerade gewährt werden müssten. Erst kürzlich wurde in Nürnberg der Mitarbeiter eines gemeinnützigen Vereins zugunsten von Ausländern wegen unentgeltlicher Rechtsberatung verurteilt, weil er in einer Strafanzeige auf unredliche Praktiken eines Sozialamtes zum Nachteil von Flüchtlingen aus Tschetschenien aufmerksam gemacht hatte (vgl. Peter Schmidt, Süddeutsche Zeitung vom 14.6.2003, S. 48; Helmut Kremer, FREITAG Nr. 26 v. 20.6.2003, S. 5).

## **VI. 1980: Statt Reform unnötige Verschärfung**

Oligopolistische, einem modernen Rechtsstaatsverständnis nicht angemessene Tendenzen, zeigt auch die im Jahre 1980 vorgenommene Verschärfung des Rechtsberatungsgesetzes. Beiläufig und nicht öffentlich wahrgenommen untergebracht im damaligen Bundesrechtsanwaltsgebührenordnungsänderungsgesetz, wurde das unter nationalsozialistischer Ägide eingeführte Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für den Bereich der altruistischen Rechtsberatung in ein absolutes Verbot umgewandelt. Nicht einmal Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen wie amnesty international oder PRO ASYL können seitdem eine Erlaubnis beantragen. Privilegiert wurde durch die damalige Gesetzesänderung lediglich die nicht-altruistische, nämlich die kommerziell arbeitende Rechtsberatung, für die Artikel 1 § 1 Satz 2 in

Teilbereichen die Möglichkeit einer Erlaubnis vorsieht. Gänzlich außer acht blieb weiterhin die Situation altruistisch beratender Einzelpersonen.

Vor diesem Hintergrund wird die Vorstellung von einer bloßen Lockerung des Verbots, anstelle einer eindeutigen Freigabe der unentgeltlichen Rechtsberatung über den Tätigkeitsbereich der privilegierten Verbände und die nicht-privilegierten Menschenrechts- und Bürgerrechtsorganisationen hinaus den Bedürfnissen einer am Gemeinwohl und am Verfassungsrecht orientierten Gesellschaft nicht mehr gerecht. Dass jede tätige Nächstenliebe, jedes soziale Engagement dem Verbot des Rechtsberatungsgesetzes unterfällt (so der Standardkommentar Rennen/Caliebe zum Rechtsberatungsgesetz, 3. Auflage 2002, Randziffer 69 zu Artikel 1 § 1), führt zu absurden Folgen, die mit dem Rechtsverständnis einer Mehrheit der Bürger und der Aufwertung des ehrenamtlichen Engagements in den letzten Jahrzehnten nicht in Übereinklang zu bringen sind. Dass etwa ein pensionierter Richter oder Fachbeamter, der einem Verwandten in einer Baurechtssache helfen will, und altruistisch, nicht gewerbsmäßig, Rechtsrat erteilt, gegen das Rechtsberatungsgesetz verstößt, ist weithin unbekannt. Auf die Einsicht einfacher Bürgerinnen und Bürger wird der Gesetzgeber hier nicht setzen können, zumal das Rechtsberatungsgesetz im privaten Raum vielfach ohne jedes Unrechtsbewusstsein unterlaufen wird.

## **VI. Das Rechtsberatungsgesetz ist unzeitgemäß**

Das Rechtsberatungsgesetz ist historisch obsolet. Es hat vermutlich auch keine Zukunft. Dies hat ihm Professor Karl Heinz Lehmann in „Neue Justiz“ Nummer 7/2000 unter dem Titel „Ist das Rechtsberatungsgesetz zeitgemäß?!“ attestiert. Kein Land der Europäischen Union schränkt demnach die altruistische Rechtsberatung zugunsten seiner Anwaltschaft ein. Diese europäische Ausgangslage werde früher oder später zu einer Krise des Rechtsberatungsgesetzes führen, so eine These Lehmanns. Mit der fortschreitenden Internationalisierung der Rechtsberatung müsse man sich auf

einheitliche Rechtsgrundlagen einstellen, was keine deutschen Alleingänge mehr zulasse. Möglicherweise werde die EU-Kommission in der Zukunft das Gesetz sogar hinsichtlich der kommerziellen Rechtsberatung als unnötige und unzulässige Wettbewerbsbeschränkung einstufen, wenn der nationale Gesetzgeber sich nicht zu einer Änderung entschließen könne.

Auch vor diesem Hintergrund ist das Rechtsberatungsgesetz in der geltenden Fassung nach Auffassung von PRO ASYL unzeitgemäß. Im Zeitalter des fortschreitenden Vergemeinschaftungsprozesses des europäischen Asylrechts sehen sich die altruistischen Unterstützer von Flüchtlingen immer mehr gezwungen, grenzübergreifend zu beraten, wenn etwa Sachverhalte des Dubliner Übereinkommens eine Rolle spielen. Dass dabei die Kollegen aus den europäischen Nachbarstaaten zum Teil für ihren Rechtsrat staatlich alimentiert werden, während den hierzulande altruistisch Handelnden das Ordnungswidrigkeitsverfahren droht, ist ein unerträglicher Zustand.

## **VII. Vorschläge zur Reform**

Ziel einer notwendigen Reform des Rechtsberatungsgesetzes muss es sein, die Realitätsfremdheit des Gesetzes zu beseitigen und den Kerngehalt der Schutzzwecke des Gesetzes mit dem Rechtsverständnis einfacher BürgerInnen in Übereinklang zu bringen. Die Notwendigkeit und gesellschaftliche Akzeptanz der altruistischen Beratung muss berücksichtigt werden. Daraus ergibt sich die Forderung einer Gestattung der unentgeltlichen, altruistischen Rechtsberatung und die Notwendigkeit einer Klarstellung, dass MitarbeiterInnen der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege zur Rechtsbesorgung dann berechtigt sind, wenn dies mit der Erfüllung ihrer Aufgaben in unmittelbarem Zusammenhang steht.

Eine völlige gesetzliche Neuregelung wäre vor dem Hintergrund der problematischen Entstehungsgeschichte des Rechtsberatungsgesetzes und der aktuellen europäischen Entwicklungen, die das Gesetz als

überholt erscheinen lassen, wünschenswert.

Sollte sich der Gesetzgeber zu einer umfassenden Novellierung nicht entschließen können, so könnte den dringendsten Notwendigkeiten durch eine Änderung von § 1 Absatz 1 RBerG Rechnung getragen werden, indem ein Satz 2 eingefügt wird: „Dies gilt nicht für eine altruistische Rechtsbesorgung und eine Tätigkeit im Rahmen eines Ehrenamts.“

§ 5 RBerG wäre eine Nummer 4 anzufügen: „4. dass Mitarbeiter der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege, die mit der Erfüllung ihrer Aufgaben in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rechtsangelegenheiten erledigen.“

## **VIII. Literatur zum Rechtsberatungsgesetz**

**Asbrock, Bernd: Das Rechtsberatungsgesetz. Belastete Vergangenheit – fragliche Zukunft**

**in: VERDIKT. Mitteilungen der Fachgruppe Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Nr.1/2002, S. 19 ff**

**Bräcklein, Susann: Ratlos in Sachen Rechtsrat**

**in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, S. 413 ff**

**Geitmann, Roland: Rezension des Kommentars zum Rechtsberatungsgesetz**

**von Günter Rennen/ Gabriele Caliebe**

**in: Neue Justiz 2002, S. 249**

**Heinhold, Hubert: Rechtsbesorgung oder Übersetzungstätigkeit. Zum Urteil des OLG München zum Rechtsberatungsgesetz**

**in: Soziale Arbeit 8.2001, S. 289ff**

**Heinhold, Hubert: Missbrauch des Rechtsberatungsgesetzes,  
in: Verwaltungsrecht für die Anwaltspraxis 2001, S. 145 ff**

**Heinhold, Hubert: Rechtsberatung und Sozialarbeit – ein  
Scheinkonflikt ?**

**in: info also, Heft 4/2001, S. 197 ff und info also, Heft 1/2002, S. 12  
f**

**Heinhold, Hubert: Asylrechtskundige Beratung durch  
Sozialarbeiter und Ehrenamtliche. Ein Verstoß gegen das  
Rechtsberatungsgesetz?**

**Frankfurt, Mai 1997**

**Hennemann, Klaus: Disziplinierungsinstrument  
Rechtsberatungsgesetz**

**in: Betrifft Justiz, Heft 3/2000, S. 329 ff**

**Kleine-Cosack, Michael: Vom Rechtsberatungsmonopol zum freien  
Wettbewerb**

**in: NJW Heft 2000, S. 1593 ff**

**Kleine-Cosack, Michael: Erosion des Rechtsberatungsmonopols  
in: Betriebsberater, Heft 30 vom 27.7.2000 („Die Erste Seite“)**

**Kleine-Cosack, Michael: Rezension des Kommentars zum  
Rechtsberatungsgesetz von Günter Rennen / Gabriele Caliebe,**

**in: NJW 2002, S. 3765 f**

**König, Hartmut: Rechtsberatungsgesetz in Gefahr**

**in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, S. 409 ff**

**Kramer, Helmut: Die Entstehung des Rechtsberatungsgesetzes im  
NS-System und sein Fortwirken**

**in: Kritische Justiz 2000, S. 600 ff**

**Kramer, Helmut: Das Rechtsberatungsgesetz von 1935.  
Ein Anachronismus gegen den Altruismus  
in: VORGÄNGE Nr. 155, Heft 3/2001, S.193 ff**

**Kramer, Helmut: „ Soziales Engagement verboten“. Strukturmängel  
der deutschen Justiz  
in: Günter Grass, Daniela Dahn, Johanno Strasser (Hg.),  
In einem reichen Land. Göttingen 2002, S. 527 ff**

**Lehmann, Karl-Heinz: Ist das Rechtsberatungsgesetz zeitgemäß?  
in: Neue Justiz Heft 7/2000, S. 337 ff**

**Müller, Ingo: Rechtsberatung als Rechtsbruch ?  
in: Till Müller-Heidelberg/Ulrich Finckh u.a. (Hg.),  
Grundrechte-Report 2001, Reinbek 2001**

**Oehlrich, Constanze: Reformiert das Rechtsberatungsgesetz!  
in: Forum Recht 2000, S. 123 ff**

**Rasehorn, Theo: Zur Pönalisierung der informellen  
Rechtsberatung  
durch das RBerG  
in: Deutsche Richterzeitung 2000, S. 442 ff**

**Sans, Reiner: Futterneid der Rechtsanwälte: Wir beraten weiter!  
in: neue caritas 8/2001, S. 32f**

**Schneider, Egon: Das Rechtsberatungsgesetz auf dem Prüfstand  
in: ZAP 2000, S. 1165 ff**

**Seifert, Irene: Nächstenliebe und ehrenamtliche Hilfe verboten?  
in: ANSPRÜCHE. Forum demokratischer Juristinnen und Juristen,  
Nr. 2/2001, S. 18 f**

[1] Auf die problematische Entstehungsgeschichte des Gesetzes ist häufig aufmerksam gemacht worden. Das in Europa und darüber hinaus einzigartige Gesetz sollte ursprünglich nicht nur die vom Berufsverbot unter der Naziherrschaft betroffenen Rechtsanwälte, sondern jede Art politisch nicht genehmen Rechtsrates treffen. Nach der Streichung des § 5 der Ausführungsverordnung ist der Kontext der Entstehung des Gesetzes lange Zeit nicht thematisiert worden. Obwohl bis zur Verkündung des Rechtsberatungsgesetzes im Jahre 1935 offenbar kein Bedarf an einer eigenständigen Regelung der Materie bestand, wird in einem Teil der juristischen Fachliteratur tatsächlich die Auffassung vertreten, bereits dem nationalsozialistischen Gesetzgeber sei es in bester Absicht allein darum gegangen, die Anwaltschaft vor Konkurrenz zu schützen und gutgläubige Bürger vor Schaden durch eine unqualifizierte Rechtsberatung zu bewahren. Diese umstandslos Verbraucherschützerische Argumentation eines ursprünglich ganz anderen Zwecken dienenden Gesetzes ist unredlich.