

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 24. April 1985 (Drs. 11/3912) — Maßnahmen gegen den Mißbrauch des Petitionsrechts im Bereich der Asylbewerber —

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 24. April 1985 den Senat ersucht,

der Bürgerschaft zu berichten, ob und wie gegen Rechtsanwälte eingeschritten werden kann, die für Asylbewerber wiederholt unzureichend begründete und damit aussichtslose Verfahren vor dem Eingabenausschuß einleiten und auf diese Weise das Petitionsrecht mißbrauchen.

Der Senat berichtet wie folgt:

Hauptsächlicher Anlaß des bürgerschaftlichen Ersuchens ist das Verhalten von im wesentlichen vier hamburgischen Rechtsanwälten, die sich für Asylbewerber wiederholt mit unzureichend begründeten Petitionen an den Eingabenausschuß der Bürgerschaft wandten. Diese Eingaben enthielten gegenüber dem Vorbringen der Asylbewerber in den bereits vollziehbar oder sogar schon rechtskräftig abgeschlossenen Asylverfahren kein relevantes neues Vorbringen. Allenfalls wurde ein angeblich aus dem Heimatland des Asylbewerbers stammender Brief vorgelegt, der unter Anlegung der von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geforderten Maßstäbe nicht relevant war, oder die Eingabe wurde mit der Mitgliedschaft der Petenten in der „Ghana Democratic Movement“ begründet, ohne daß dies nach der Rechtsprechung als sogenannter Nachfluchtgrund anerkannt werden könnte. Andere Eingaben wurden — größtenteils mit stets wiederkehrenden Formulierungen — auf Publikationen gestützt, obwohl die darin aufgestellten Behauptungen inzwischen widerlegt oder die Publikationen sonst von der Rechtsprechung als nicht asylrechtsrelevant qualifiziert worden waren.

Gegen die genannten Rechtsanwälte sind wegen des dargelegten Verhaltens bisher keine ehrengerichtlichen Verfahren eingeleitet worden.

Die Zulassung eines der Rechtsanwälte hat die Justizbehörde inzwischen aus Gründen, die mit der Vertretung von Asylbewerbern in keinem unmittelbaren Zusammenhang steht, zurückgenommen. Die Rücknahmeverfügung ist unanfechtbar geworden.

Gegen einen der anderen Rechtsanwälte ist beim Generalstaatsanwalt bei dem Hanseatischen Oberlandesgericht ein ehrengerichtliches Ermittlungsverfahren wegen des Vorwurfs anhängig, den Tatbestand einer Standeswidrigkeit gemäß §§ 43, 45 der Bundesrechtsanwaltsordnung in Verbindung mit § 1 der Grundsätze des anwaltlichen Standesrechts vom 21. Juni 1973 erfüllt zu haben, indem er für eine Asylbewerberin beim Bundesverfassungsgericht eine von vornherein aussichtslose Verfassungsbeschwerde einlegte mit der Folge, daß das Bundesverfassungsgericht diese nicht zur Entscheidung annahm und der Beschwerdeführerin eine Mißbrauchsgebühr auferlegte. In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Mai 1984 wird ausgeführt, die Beschwerdeführerin müsse sich Sorgfaltsverstöße ihres Verfahrensbevollmächtigten zurechnen lassen und möge sich gegebenenfalls bei ihm schadlos halten. Die Ermittlungen in dieser Sache sind noch nicht abgeschlossen. Zur Zeit wird der Ausgang des Berufungsverfahrens in einer Parallelsache abgewartet.

Das ehrengerichtliche Verfahren in der Parallelsache richtet sich gegen einen hamburgischen Rechtsanwalt, dem vorgeworfen wird, er habe durch die Einlegung zahlreicher

von ihm als von vornherein aussichtslos erkannter Verfassungsbeschwerden zugunsten asylsuchender indischer Staatsangehöriger gegen seine Standespflichten verstoßen. Von der diesbezüglich gegen ihn erhobenen Anschuldigung wurde er durch Urteil des Hamburgischen Ehrengerichts für Rechtsanwälte vom 29. Oktober 1984 freigesprochen. In der eingehenden Urteilsbegründung vertritt das Gericht folgende Auffassung: Zwar sei die Einlegung eines als aussichtslos erkannten Rechtsmittels dann standesrechtlich zu beanstanden, wenn es für seine gleichwohl erfolgte Einlegung keinen sachlichen und von der Rechtsordnung getragenen Grund gäbe. Ein derartiger beachtlicher Grund könne aber vorliegen, wenn der Rechtsanwalt als Interessenvertreter eines Asylbewerbers eine Verfassungsbeschwerde mit dem vornehmlichen Ziel des Zeitgewinns einlege. Voraussetzung sei jedoch, daß er dabei keinen eigenen außerhalb der Gesetze liegenden Vorteil erstrebe sowie seinen Mandanten über die Aussichtslosigkeit der Verfassungsbeschwerde, über die durch letztere gegebene Möglichkeit eines Zeitgewinns sowie über das Kostenrisiko belehrt habe und der Mandant nach einer solchen Belehrung und einer dem Rechtsanwalt selbst nicht zugänglichen Abwägung der Interessen die Verfassungsbeschwerde mit dem vornehmlichen Ziel des Zeitgewinns einlegen wolle. Das verfahrensmäßige Ziel des Zeitgewinns decke sich mit dem Endziel des Rechtsbehelfs, im Lande bleiben zu können, und sei deshalb ein sachlich gerechtfertigter Grund, die Einlegung der Verfassungsbeschwerde als standesrechtlich nicht beanstandbar zu erkennen.

Der Generalstaatsanwalt bei dem Hanseatischen Oberlandesgericht hat gegen das Urteil Berufung eingelegt. In der Berufungsbegründung weist er darauf hin, daß der Asylbewerber auf den mit der Verfassungsbeschwerde erstrebten faktischen Vorteil eines Zeitgewinns keinen Rechtsanspruch habe und daß es deshalb mit der Stellung des Rechtsanwalts als Organ der Rechtspflege unvereinbar sei, wenn dieser den genannten Vorteil für seinen Mandanten mit der wider bessere Überzeugung aufgestellten Behauptung zu erlangen suche, das verfassungsmäßig gewährleistete Recht auf Asylgewährung sei verletzt worden. Der Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte in der Freien und Hansestadt Hamburg hat über die Berufung noch nicht entschieden.

Zu der ähnlich gelagerten Problematik, ob es standesrechtlich zu beanstanden ist, wenn Rechtsanwälte sich wiederholt mit unzureichend begründeten und damit aussichtslosen Eingaben für Asylbewerber an den Eingabenausschuß der Bürgerschaft wenden, hat sich der Vorstand der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer unter dem 29. Juli 1985 wie folgt geäußert:

„Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, daß die Einleitung eines als aussichtslos erkannten Rechtsmittels dann standesrechtlich zu beanstanden ist, wenn es für seine gleichwohl erfolgte Einleitung keinen sachlichen und von der Rechtsordnung getragenen Grund gibt. Ein solcher für den Rechtsanwalt beachtlicher Anlaß kann z. B. der nach ausreichender Belehrung durch den Rechtsanwalt geäußerte Wille des Mandanten sein, jede Möglichkeit mit dem Ziel des Zeitgewinns unter Inkaufnahme damit verbundener Kosten auszuschöpfen. Denn Zeit-

gewinn kann eine Chance für Asylbewerber bedeuten. In solchen Fällen kann ein Mißbrauch des Petitionsrechts nicht ohne weiteres unterstellt werden, selbst dann nicht, wenn ein Antrag in einem letztlich aussichtslosen Verfahren nicht oder nicht ausführlich begründet wird. Im übrigen ist die Feststellung einer Standeswidrigkeit gegebenenfalls stets nur unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles möglich.“

Nach dem Stand der Dinge besteht zur Zeit keine Möglichkeit, Maßnahmen gegen die genannten Rechtsanwälte im Zusammenhang mit der Einreichung unzureichend begründeter Eingaben beim Eingabenausschuß der Bürgerschaft in die Wege zu leiten. Der Senat ist der Auffassung, daß vor einer abschließenden Beurteilung der Ausgang des oben bezeichneten Verfahrens vor dem Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte abgewartet werden sollte. Von der Entscheidung dieses Gerichts kann eine Klärung auch der Frage erwartet werden, ob es standesrechtlich zu mißbilligen ist, wenn für Asylbewerber wiederholt unzureichend begründete und damit aussichtslose Verfahren vor dem Eingabenausschuß eingeleitet werden. In diesem Fall wäre es Sache des Generalstaatsanwalts, ehrengerichtliche Ermittlungsverfahren einzuleiten; nur auf diesem Wege können standesrechtliche Verfehlungen von Rechtsanwälten geahndet werden. Falls es sich dagegen bestätigen sollte, daß es standesrechtlich unbedenklich erscheint, wenn Rechtsanwälte für ihre asylsuchenden Mandanten unter den obengenannten Voraussetzungen unzureichend begründete Verfassungsbeschwerden mit dem Ziel des Zeitgewinns einreichen, so muß dies erst recht für die Einreichung unzureichend begründeter Petitionen gelten.

Dem Petitionsrecht des Art. 17 des Grundgesetzes kommt große Bedeutung zu. Im Wertsystem der Grundrechte anerkennt Art. 17 GG, daß menschliche Nöte, Sorgen, Kümernisse, Anliegen usw. vom Staat auch außerhalb formaler Rechtsmittel- und Gerichtsverfahren und auch nach deren Abschluß zur Kenntnis genommen, geprüft und beschieden werden müssen. Unter diesen Umständen erscheint es nicht von vornherein vorstellbar, daß ein Rechtsanwalt gegen seine Standespflichten verstößt, wenn er sich im Auftrage eines asylsuchenden Mandanten mit einer Eingabe an den Eingabenausschuß wendet, die zwar nicht abhilfefähig ist, aber faktisch zu der von seinem Mandanten erstrebten Verlängerung des Aufenthalts in der Bundesrepublik führt. Auch die Tatsache, daß sich der Rechtsanwalt in zahlreichen Fällen für seinen Mandanten an den Eingabenausschuß wendet und diesen hierdurch arbeitsmäßig stark belastet, dürfte ihm kaum als pflichtwidriges Verhalten vorgeworfen werden können, da bei Art. 17 Grundgesetz Zweckerwägungen nach Zeit und Arbeit staatlicher Organe nicht anzustellen sind (so Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, RN 41 zu Art. 17).

Der Senat teilt die im Bericht des Eingabenausschusses vom 4. April 1985 — Drucksache 11/3912 — zum Ausdruck kommende Besorgnis über den Mißbrauch des Petitionsrechts im Bereich der Asylbewerber. Die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung bekräftigt diese Besorgnis: Nach den Aufzeichnungen der Behörde für Inneres — Einwoh-

ner-Zentralamt — sind in Ausländerangelegenheiten im Jahre 1985 255 Eingaben an die Bürgerschaft eingegangen, davon 203 im Bereich abgelehnter Asylbewerber; im Vorjahr 1984 waren es 218 für alle Ausländerangelegenheiten (Abweichungen gegenüber der vom Eingabenausschuß vorgelegten Statistik — Drucksache 11/5627 — ergeben sich aus Unterschieden in der Zählweise).

Der Anteil der unbegründeten einschließlich der mißbräuchlichen Eingaben ist im Vergleich zum Vorjahr nicht etwa gesunken, sondern, soweit erkennbar, eher noch gestiegen.

Vor diesem Hintergrund hält es der Senat für notwendig klarzustellen, daß in der Regel zwar der Vollzug einer Entscheidung durch die Exekutive, der Gegenstand einer Petition ist, so lange auszusetzen ist, bis der Eingabenausschuß eine Empfehlung abgegeben hat, Ausnahmen von dieser Regel aber zulässig sind.

Diese Ausnahmen beschränken sich nicht auf die Vollstreckung von Zuweisungsentscheidungen im Rahmen des Verteilungsverfahrens und die sogenannten Folgeeingaben: auch in sonstigen Einzelfällen, in denen der Mißbrauch des Petitionsrechts eindeutig feststellbar ist, hält sich der Senat durch seine dem Eingabenausschuß gegebene Zusage nicht für gehindert, unverzüglich aufenthaltsbeendende Maßnahmen bereits vor einer Beschlußfassung durch den Eingabenausschuß einzuleiten.

Wie bisher schon praktiziert, wird der Senat in diesen Fällen für die umgehende Unterrichtung des Eingabenausschusses Sorge tragen.

Petitum

Der Senat bittet die Bürgerschaft, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.