


WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Gleicher Zugang zum Recht für alle? - Zwischen Verfassungsanspruch und Wirklichkeit

Wer bekommt Recht, wer nicht? *Gleichheitsversprechen
und soziale Realität*

27. April 2025 in Hamburg

Prof. Dr. Michael Wrase

Projektgruppe Recht und Steuerung im Kontext sozialer
Ungleichheiten

Projekt ‚Zugang zum Recht in Berlin‘

- Unabhängiges Forschungsprojekt seit Dez 2020/Jan 2021 am WZB, Forschungsgruppe ‚Recht und Steuerung im Kontext sozialer Ungleichheiten‘
- (Teil-)Förderung durch die Berliner Senatsverwaltung für Justiz & Verbraucherschutz, ergänzt durch eine Förderung der Volkswagen-Stiftung

1. Forschungsphase (Jan 21 – April 22)

explorative Phase:
Identifikation von
Forschungsbedarfen,
Explorative
Expert*inneninterviews

2. Forschungsphase (Mai 22 – Dez 23)

Zugangs- und
Beratungsinfrastruktur;
Justizdatenanalyse (Miet-
und Verbraucherrecht),
Fokus auf sozio-ökonomisch
benachteiligte Personen

3. Forschungsphase (Jan 24 – Dez 26)

staatliche Kostenhilfe,
Ausweitung Analyse von
Justizdaten, Digitalisierung
der Justiz,
Zugang zum Recht auf
Gewaltschutz

Verfassungs- und menschenrechtliche Grundlagen

Rechtliche Garantien des Zugangs zu Recht

- Rechtsweggarantie (Art. 19 IV 1 GG)
- Gleicher Zugang (Art. 3 GG)
- Rechtliches Gehör (Art. 103 I GG)
- Faires Verfahren (Art. 6 I EMRK)
- *Access to justice* (UN-BRK)
- SDG 16. 3: „gleichberechtigten aller zur Justiz“

...

Bisherige rechtssoziologische Forschung

- Rechtszugang: Nur ein Bruchteil der Konflikte vor Gericht ausgetragen.
- Zugangshürden: Faktoren wie Wissen, ökonomische Ressourcen etc. beeinflussen die Zugangs- und Erfolgchancen.
- Ungleichheit: Nicht alle Menschen sind gleichermaßen von Zugangshürden betroffen.

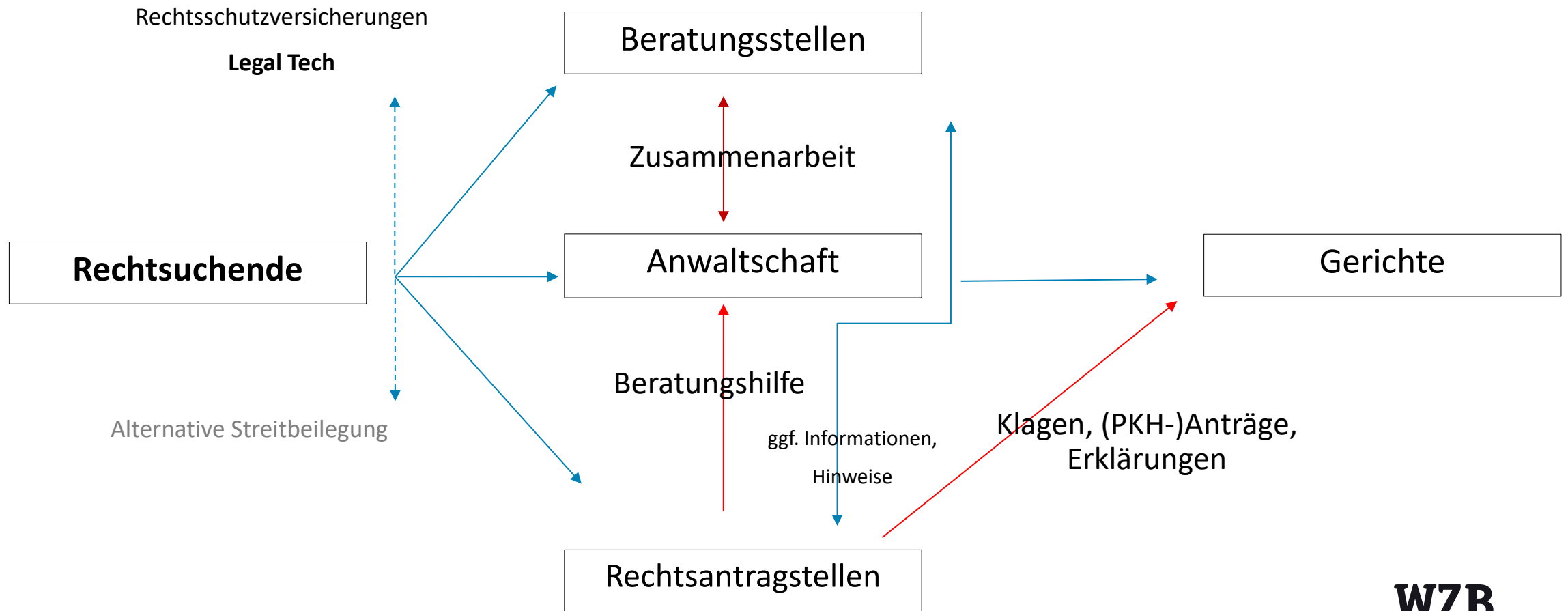
Zu

Was sind Rechte wert, die nicht effektiv durchgesetzt werden (können)?

Access to justice is "the most basic requirement – the most basic 'human right' – of a modern, egalitarian legal system which purports to guarantee, and not merely proclaim, the rights of all"

Cappelletti, Mauro, and Bryant G. Garth. "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective." *Buffalo Law Review* 27, no. 2 (1978): 181–292.

Wie funktionieren – gerichtliche und außergerichtliche – Zugangsbrücken?



Mixed-Methods-Forschungsdesign der 2. Forschungsphase

- Quantitativ:

- Analyse von Verfahrensdaten in Kauf- und Mietsachen der Zivilgerichten 2017-2020
- Daten zu Beratungshilfeanträgen 2018-2022
- Aktuelle Forschungsphase: Erweiterung auf alle zivilprozessualen Verfahren vor den AGen über 8 Jahre (außer Familiengerichtsbarkeit)

➡ Beschreiben von Häufigkeiten & statistischen Zusammenhängen

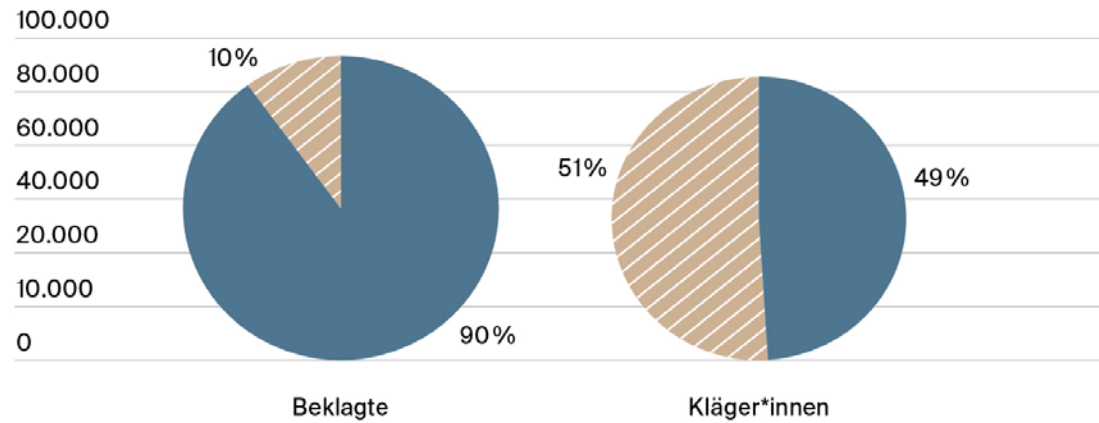
- Qualitativ:

- Fokusgruppen (mit Richter*innen, Rechtspfleger*innen und Beratungsstellen)
- Umfassende Feldbeobachtungen in Rechtsantragstellen (über 120 einzelne Beratungssituationen) und Beratungsstellen (Schuldnerberatungen, Mietervereine, bezirkliche Mietberatung, Antidiskriminierungsberatung)
- Expert*inneninterviews mit Rechtsanwältinnen und Öffentlichen Beratungsstellen in Bremen & Hamburg

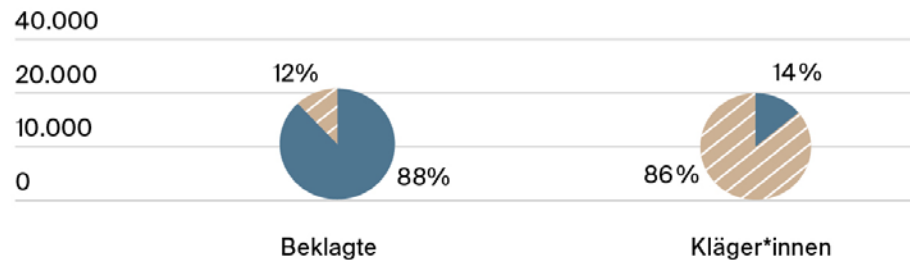
➡ Beschreiben und Verstehen von institutionalisierten Praktiken und Handlungsorientierungen der beteiligten Professionen

Natürliche und juristische Personen

Wohnmietsachen



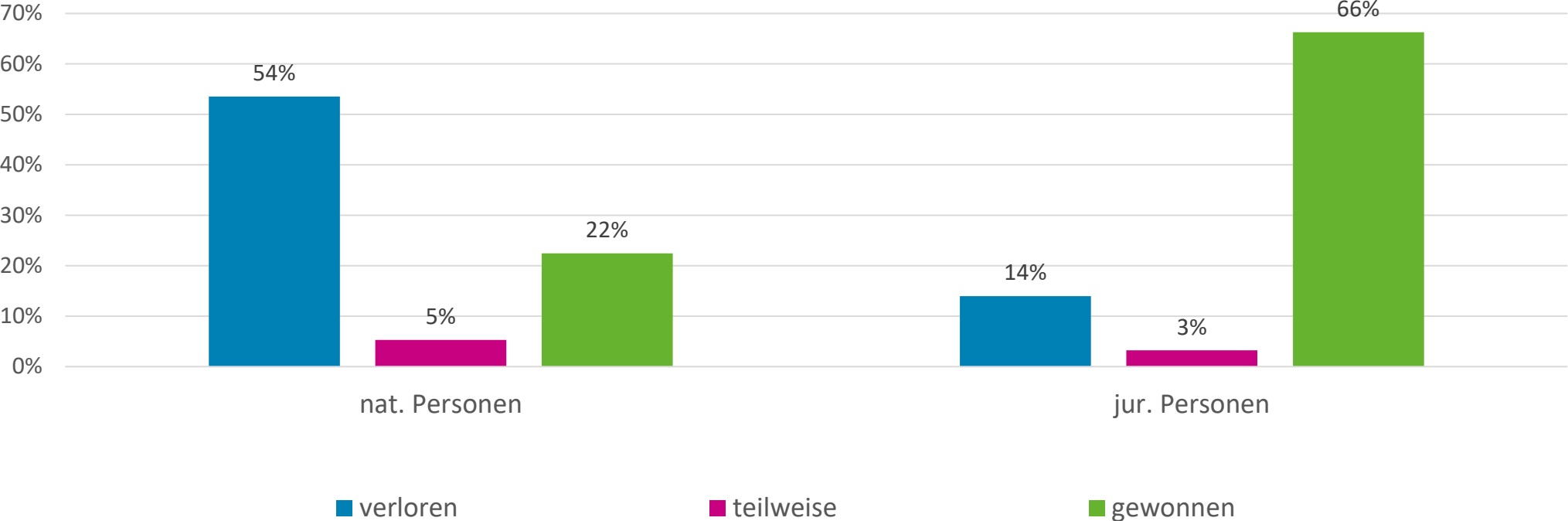
Kaufsachen



Parteiseite von juristischen und natürlichen Personen nach Sachgebiet, Verfahrensdaten (Kauf- und Mietsachen) der Berliner Amtsgerichte, 2017-2020 (N = 250.686), eigene Darstellung.

Macht es einen Unterschied, wenn juristische Personen vor Zivilgerichten stehen?

Verfahrenserfolg

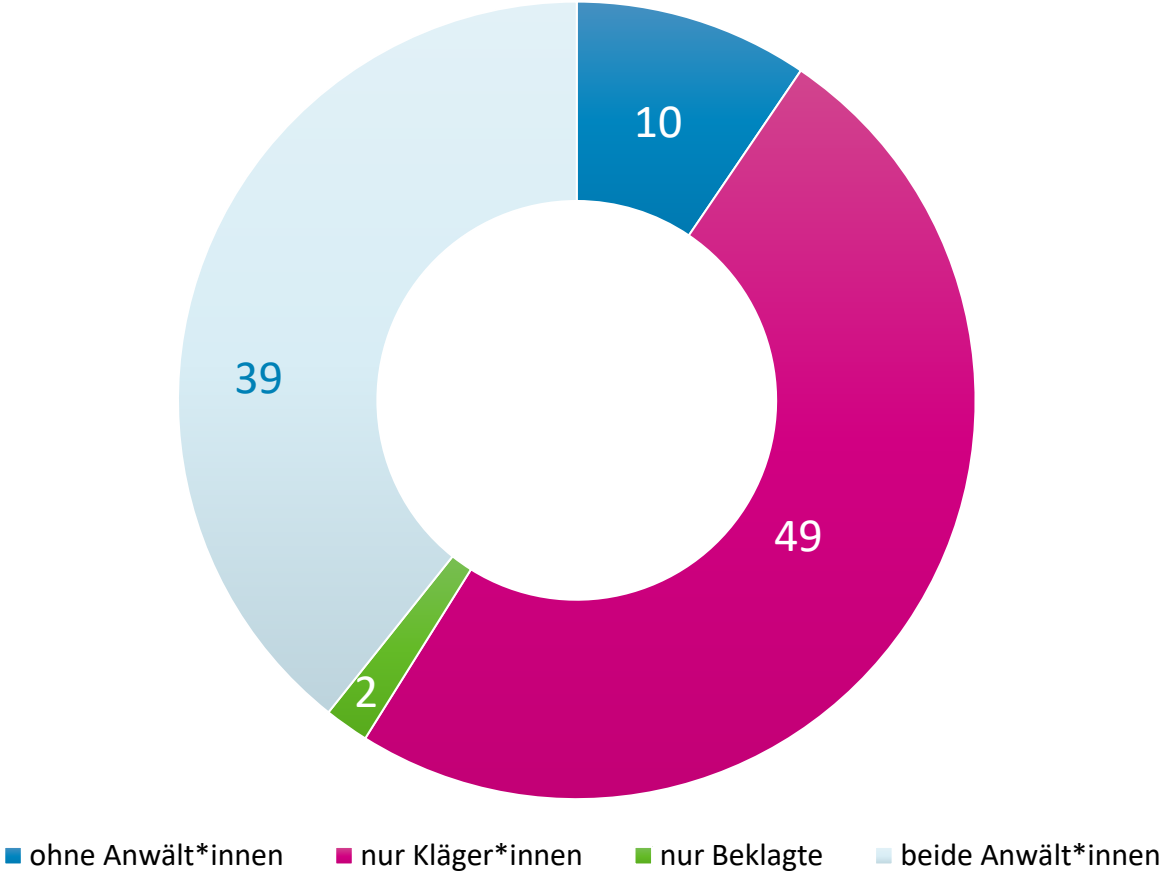


Quelle: Verfahrensdaten der Berliner Amtsgerichte in den Gebieten Miet- und Kaufsachen, 2017-2020

Anwaltliche Vertretung

Wieviele Personen sind in Zivilprozessen vor AG'en anwaltlich vertreten?

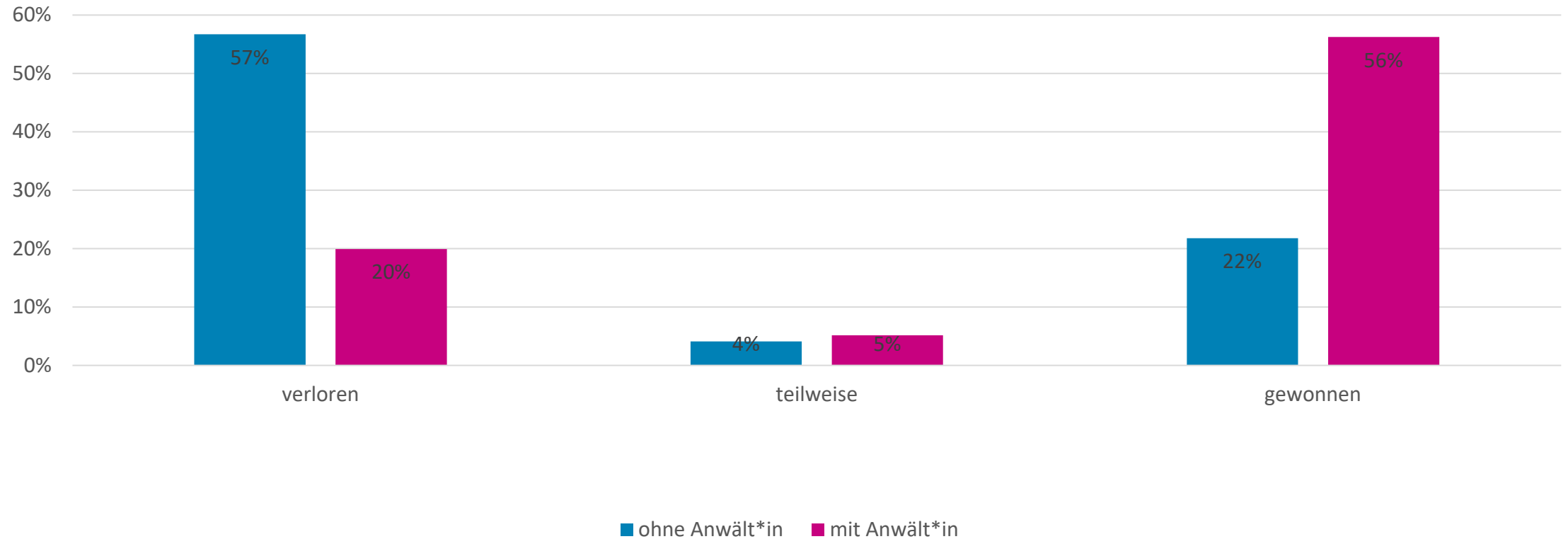
Anwaltliche Vertretung



Quelle: Verfahrensdaten der Berliner Amtsgerichte in den Gebieten Miet- und Kaufsachen, 2017-2020

Anwaltliche Vertretung

Verfahrensausgang



Anwaltliche Vertretung

Results of a logistic regression, dependant variable procedure success (bin)

	M2b		M2a		M3	
Onomastic classification (bin)						
natural person	1		1		1	
legal person	3.017***	(0.0464)	7.307***	(0.101)	2.777***	(0.0440)
Party						
defendant	1				1	
plaintiff	19.77***	(0.280)			10.05***	(0.154)
Legal representation						
without lawyer			1		1	
by lawyer			15.68***	(0.242)	6.295***	(0.110)
Observations	190570		190570		190570	
Nagelkerke's R2	0.579		0.525		0.623	
Adjusted Count R2	0.692		0.559		0.677	

Odds ratios; Standard errors in parentheses; * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$;
 controlled for settlement type, year, disputed value and duration of the proceedings
 WZB – Access to Justice in Berlin 2024

Zwischenfazit

- Beklagte mit anwaltlicher Vertretung haben eine etwa 6-7-mal höhere Erfolgswahrscheinlichkeit
- Unterschiede zwischen onomastischen Gruppen (v.a. nat./jur. Personen) bestehen weiterhin
- Anwaltliche Vertretung als das wichtigste (statistisch erfassbare) Mittel um Ungleichheiten zumindest teilweise auszugleichen

Normative ideal: Civil proceedings as a symmetrical - level playing field

FIGURE 1
A TAXONOMY OF LITIGATION BY STRATEGIC
CONFIGURATION OF PARTIES

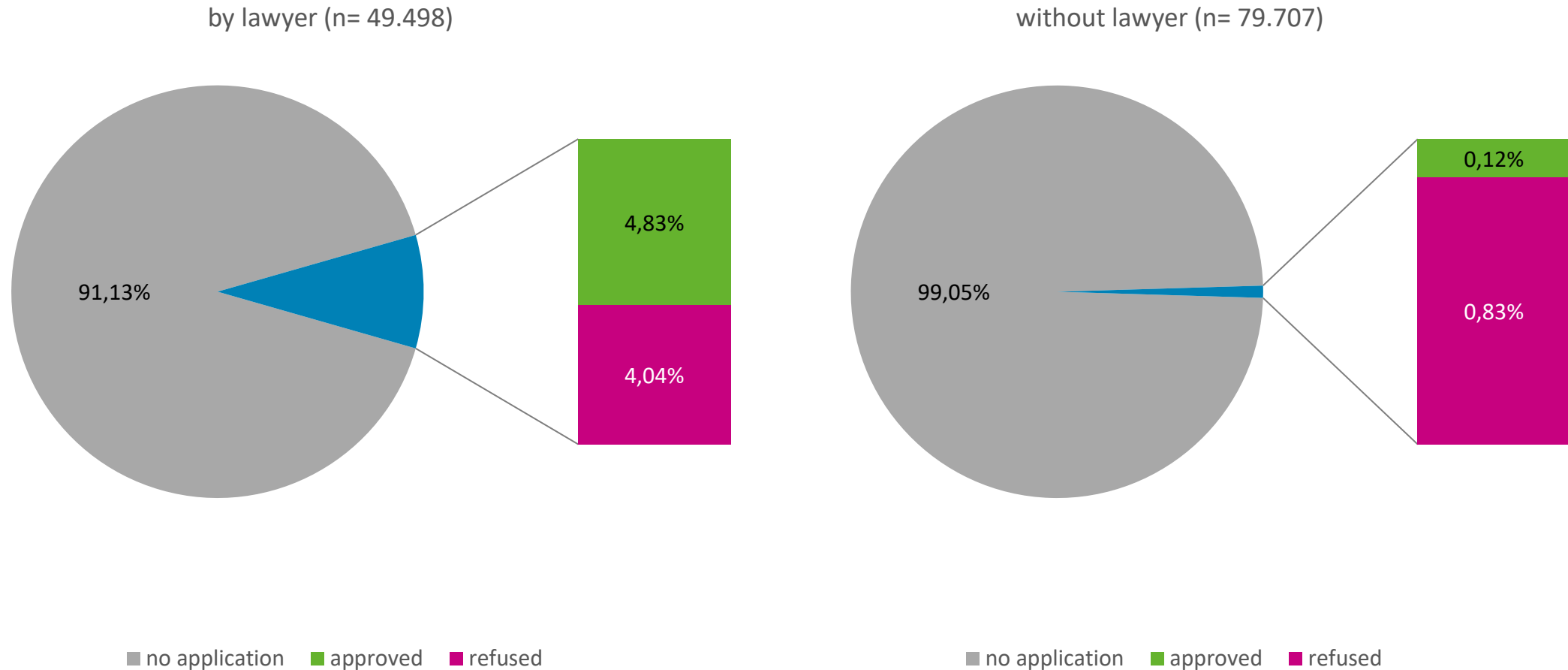
		Initiator, Claimant			
		One-Shotter		Repeat Player	
claimant - plaintiff	One-Shotter	Parent v. Parent (Custody) Spouse v. Spouse (Divorce) Family v. Family Member (Insanity Commitment)		Prosecutor v. Accused Finance Co. v. Debtor Landlord v. Tenant	defendant
		Family v. Family (Inheritance) Neighbor v. Neighbor Partner v. Partner OS vs OS I		I.R.S. v. Taxpayer Condemnor v. Property Owner RP vs OS II	
repeat players	Defendant	Welfare Client v. Agency Auto Dealer v. Manufacturer Injury Victim v. Insurance Company Tenant v. Landlord Bankrupt Consumer v. Creditors Defamed v. Publisher OS vs RP III		Union v. Company Movie Distributor v. Censorship Board Developer v. Suburban Municipality Purchaser v. Supplier Regulatory Agency v. Firms of Regulated Industry RP vs RP IV	one-shotters
		Repeat Player			

Faktoren der Rechtsmobilisierung

Individuelle Ebene	Interaktionsebene	Institutionelle Ebene
<p>Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnis/ Informiertheit</p> <p>Anspruchs- und Durchsetzungsbewusstsein</p> <p>Ökonomisches Kapital</p> <p>Kulturelles Kapital/ Bildungsgrad</p> <p>Soziales Kapital, persönliches Netzwerk; Kontakt zu Anwält*innen /anderen Jurist*innen</p> <p>Einstellungen gegenüber dem Rechtssystem (und anderen staatlichen Behörden)</p> <p>Zeitliche Ressourcen</p>	<p>Art der zugrunde liegenden Sozialbeziehung (fortlaufend/persönlich vs. einmalig/anonym)</p> <p>Machtverhältnis zwischen den Parteien (<i>one-shot</i> vs. <i>repeat player</i>)</p> <p>Wahrnehmung des Problems durch das eigene Umfeld</p> <p>Zugang und Verhältnis zu Rechtsberater*innen</p> <p>Verhältnis zum juristischen Prozess: Entfremdung vs. Sich-aufgehoben-fühlen</p>	<p>Erfolgschancen/Robustheit der eigenen Rechtsposition</p> <p>Materielles Recht, insb. erreichbare Rechtsfolgen</p> <p>Prozessrecht, insb. Komplexität, Darlegungs- und Beweisregelungen</p> <p>Angebot professioneller Rechtsberatung/-vertretung</p> <p>Unterstützungssysteme: verbandl. Beratungsstellen, Beratungshilfe, PKH</p> <p>Räumliche und sprachliche/ kommunikationsbezogene Faktoren</p> <p>Institutionelle Diskriminierungen</p>

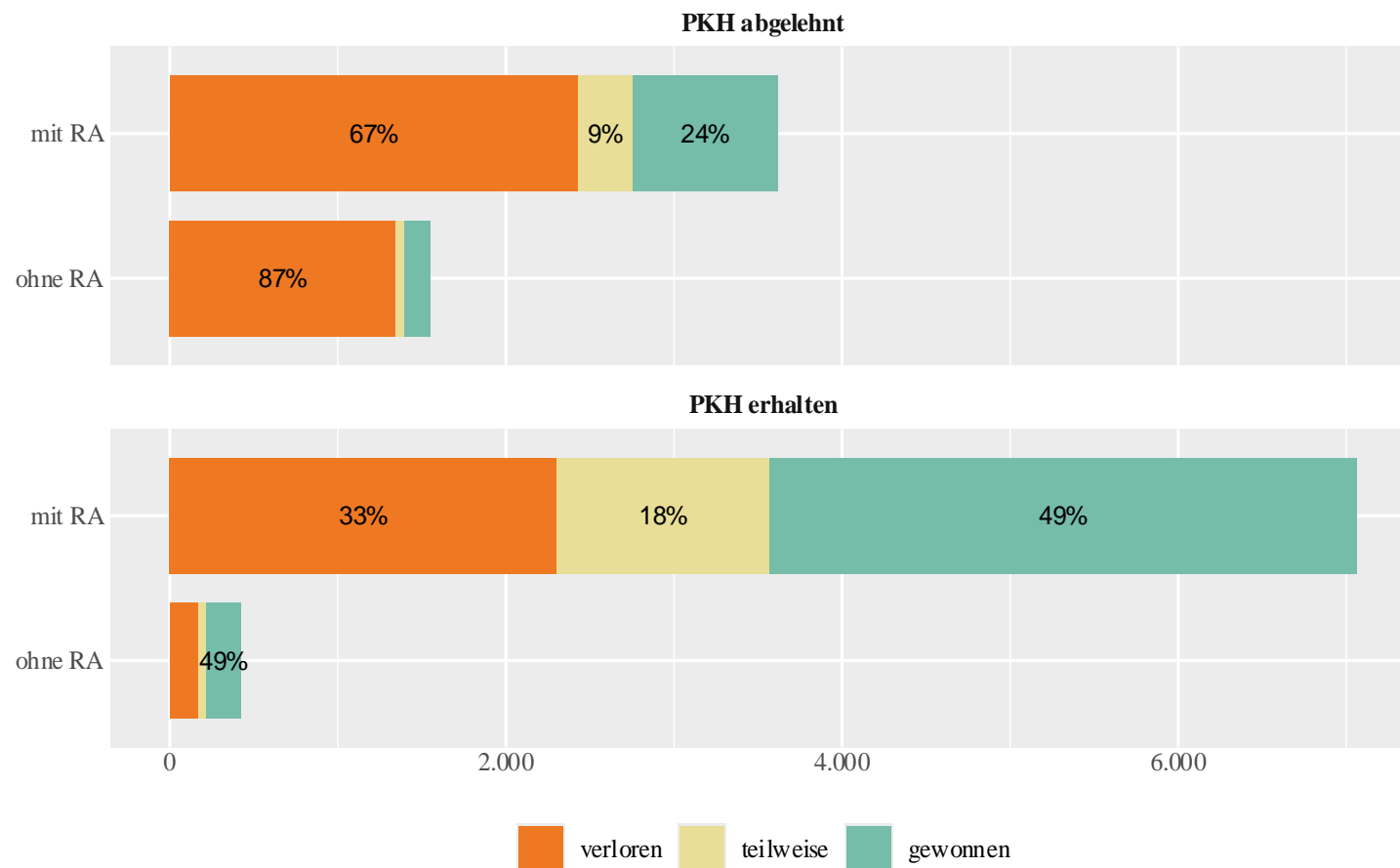
Prozesskostenhilfe

Macht es für Beklagte einen Unterschied, wenn die Anträge auf PKH mit Unterstützung eines Anwalts gestellt werden?



Source: Proceedings data from the Berlin district courts in the areas of tenancy and purchase matters, 2017-2020

Anwaltliche Vertretung und Prozesskostenhilfe in Zivilverfahren vor Berliner Amtsgerichten – außer FamG (erweiterter Datensatz)



Erweiterter Datensatz 2017-2025, alle Zivilverfahren vor Berliner Amtsgerichten (außer FamG), eigene Darstellung

Prozesskostenhilfe in Zivilverfahren vor Berliner Amtsgerichten (außer FamG)

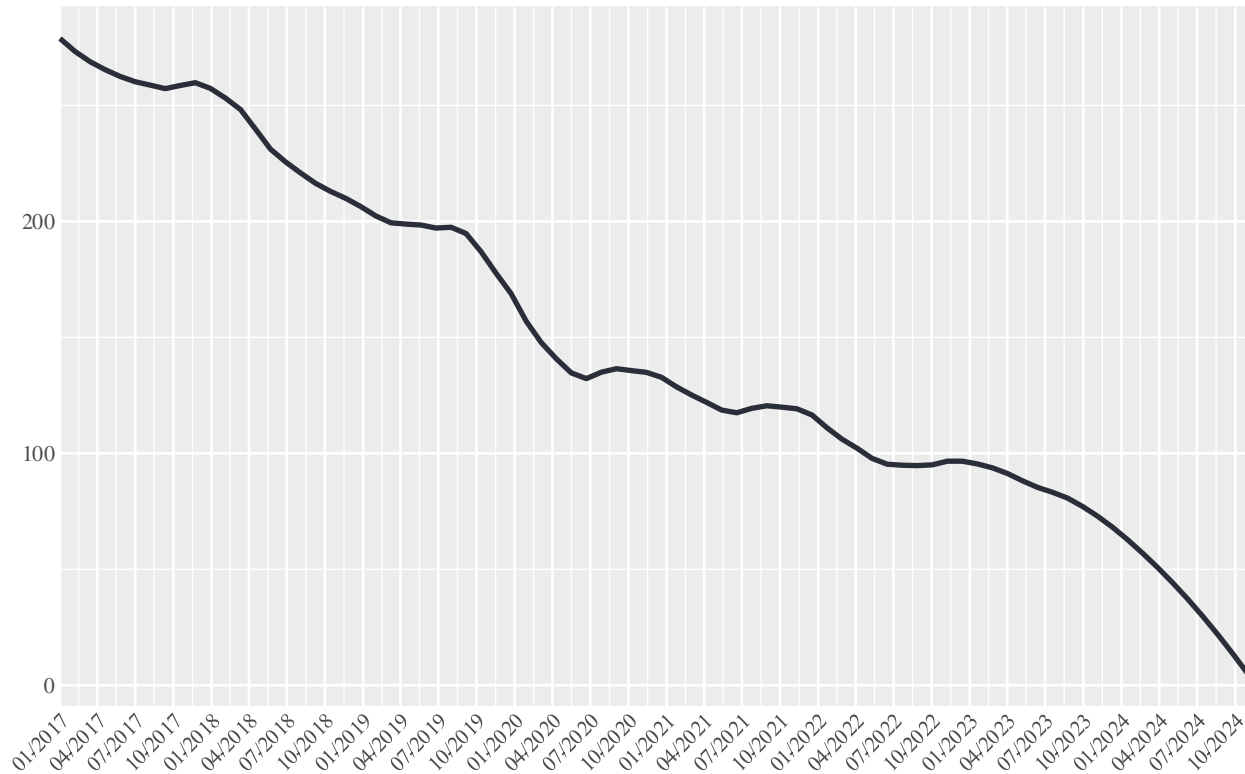
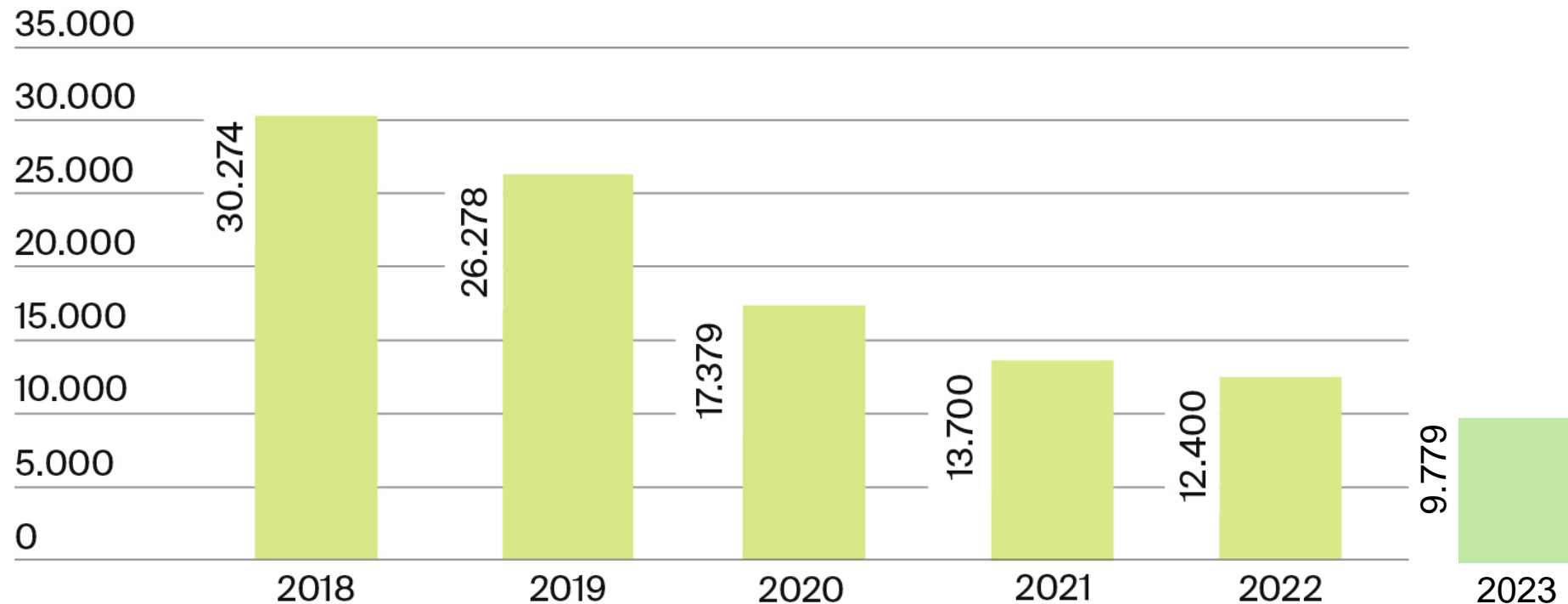


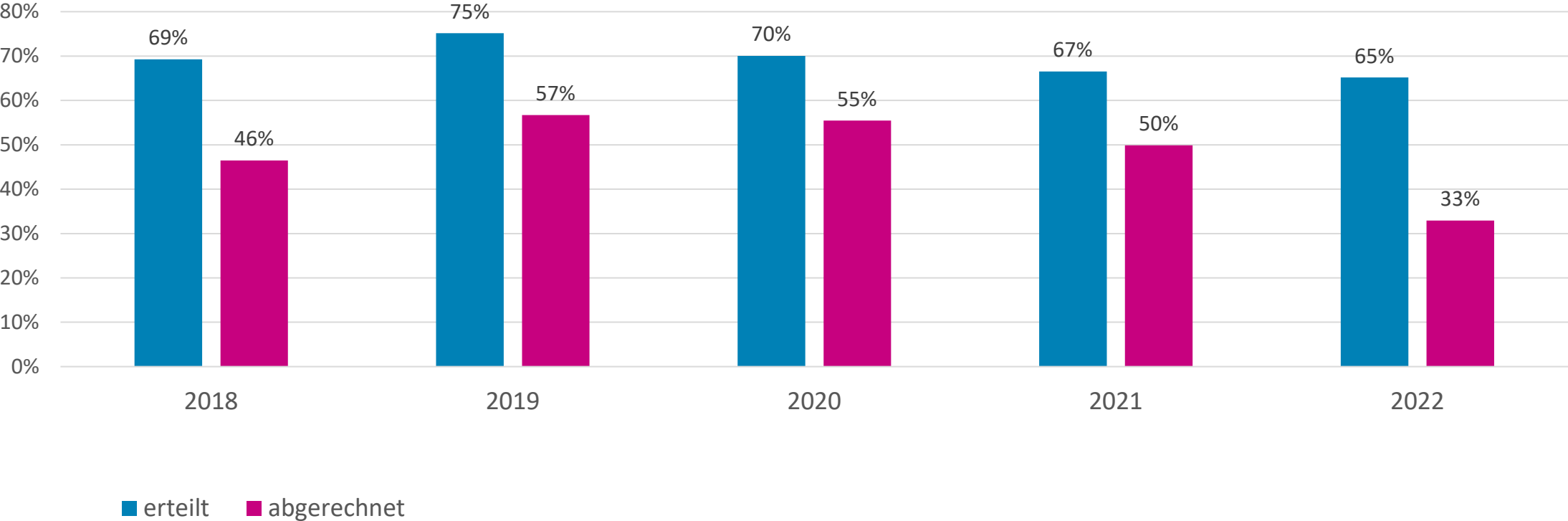
Abb. 9: Absolute Anzahl an gestellten Anträgen auf Prozesskostenhilfe im Zeitverlauf (N=14027), eigene Darstellung.

- Auffallend starker Rückgang der Antragsstellungen auf Prozesskostenhilfe
- Gleichzeitig bleibt die Ablehnungsquote relativ konstant bei 40%
- Kaum Unterschiede zwischen den Amtsgerichten, also flächendeckendes Phänomen
- Trotz anwaltlicher Vertretung besteht eine Ablehnungsquote von mehr als 25%, die sich nicht über aussichtlose Erfolgchancen erklären lässt.

Anträge auf Beratungshilfe vor allen Berliner Amtsgerichten (betrifft sämtliche Rechtsbereiche)

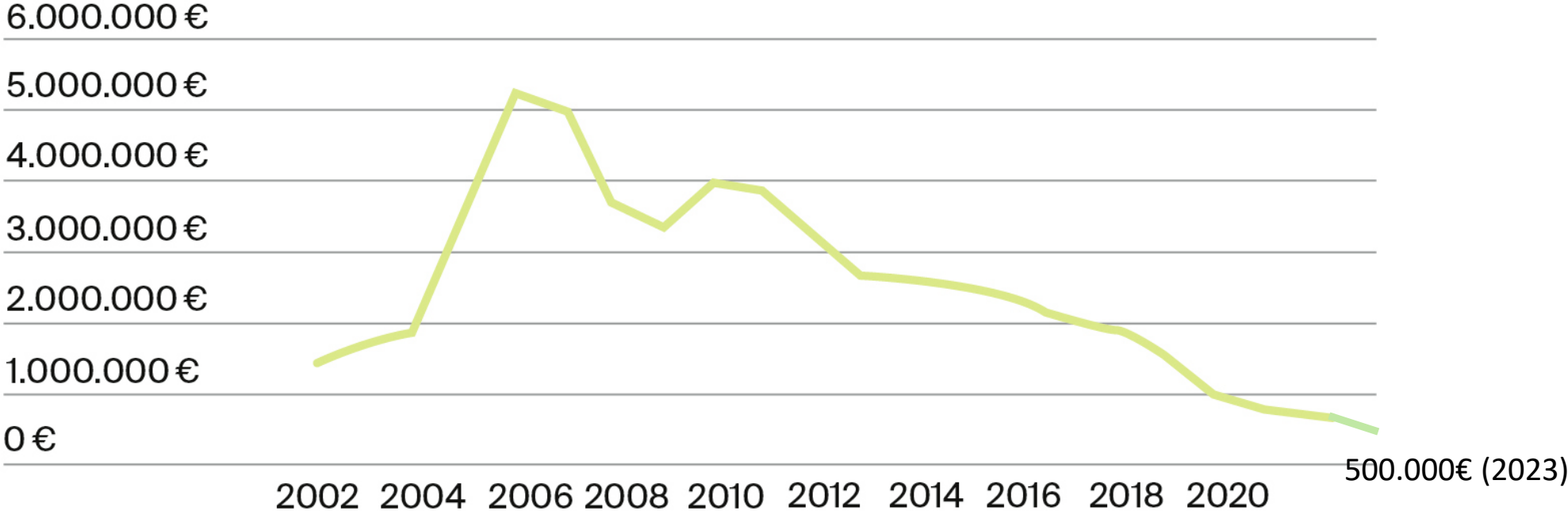


Wie viele Beratungshilfeanträge werden gestellt und auch abgerechnet?



Quelle: Verfahrensdaten der Berliner Amtsgerichte zu Beratungshilfe, 2018-2022

Wie viel Geld gab Berlin für Beratungshilfe aus?



Quelle: Beratungshilfestatistik des Bundesamt für Justiz

Maßstab des BVerfG an die Kostenhilfe: Von der Prozessgleichheit zur Rechtswahrnehmungsgleichheit

Das Bundesverfassungsgericht hat schon sehr früh aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) die Forderung nach einer „**weitgehenden Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten im Bereich des Rechtsschutzes**“ abgeleitet [...]. Diese Forderung hat es später unter ausdrücklicher Berufung auch auf den Rechtsstaatsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG) mit der Erwägung begründet, die Verweisung der Beteiligten zur Durchsetzung ihrer Rechte vor die Gerichte bedinge zugleich, dass der Staat Gerichte einrichte und den **Zugang** zu ihnen jedermann **in grundsätzlich gleicher Weise** eröffne [...]

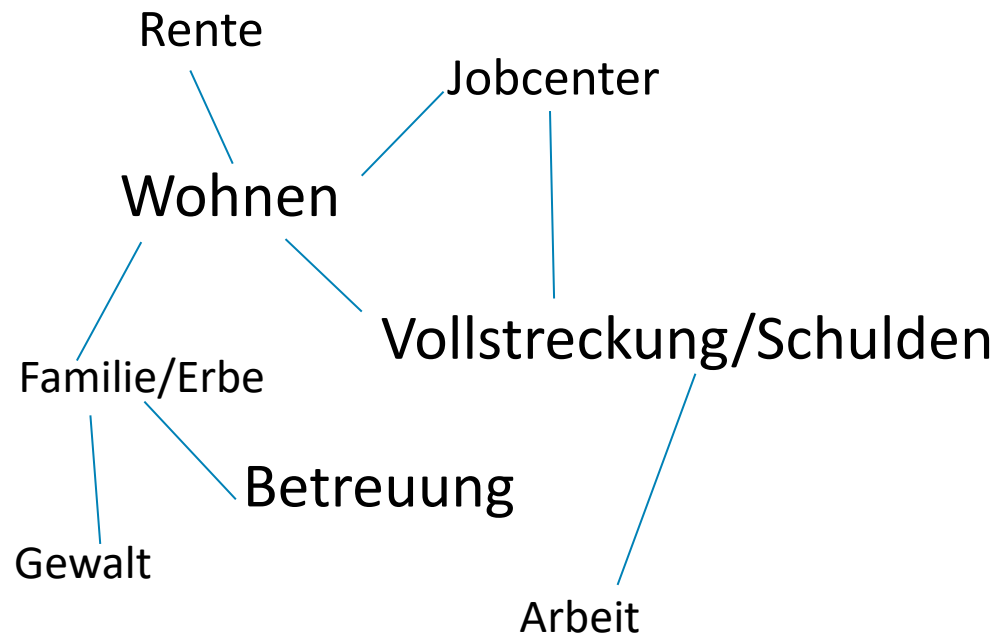
Der Unbemittelte muss grundsätzlich **ebenso wirksamen Rechtsschutz** in Anspruch nehmen können wie ein Begüterter [...]

[...] Die Erwägung, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Anspruch auf Rechtsschutzgleichheit im prozessualen Bereich trägt, dass der gleiche Rechtszugang jedermann unabhängig von seinen Einkunfts- und Vermögensverhältnissen möglich sein muss, **gilt entsprechend für den außergerichtlichen Bereich.**

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Oktober 2008 - 1 BvR 2310/06 -, Rn. 30 ff.

Rechtsuchende mit multiplen Problemlagen bei Rechtsantragsstellen (Feldbeobachtungen)

Themen



Anliegen

- Beratungshilfe
- Einspruch gegen VU
- Klageabweisung
- Anträge (Vollstreckung, Familie, ...)
- Klage

Störmomente in den Interaktionen




- Unklare Zuständigkeit, Hin- und Herschicken
- Dokumente und bürokratische Routinen
- Wissensbarrieren
- Verständigung und Sprachbarrieren

Alternative Modelle

- **Öffentliche Rechtsauskunft (ÖRA)** in Hamburg & Bremen
 - Statt Beratungshilfescheinen direkte Erteilung von Beratung in allen Rechtsgebieten
 - Berater*innenstruktur besteht aus Hauptamtlichen & Freiwilligen
 - Erleichterte Voraussetzungen für die Gewährung von Beratungshilfe

Vergleich:

-  Niedrigere Hürden für Ratsuchende & weniger Risiko, keine passende Beratung zu finden
- Deutliche höhere Nachfrage in Hamburg & Bremen im Vergleich zu Berlin
 - Hamburg & Bremen: Jeweils ca. 15 Beratungen p.a. pro 1.000 Einwohnern
 - Berlin: ca. 1 Beratung pro 2.000 Einwohnern nach BerHG

Forschung zu Beratungsstellen

(+) Wichtige Akteure für den Rechtszugang

- Können als *repeat player* ungleiche Konflikt- und Verhandlungsstärken teilweise ausgleichen
- außerhalb staatlicher Regulierung mehr Handlungsfreiheiten, auf individuelle Bedarfe einzugehen
- Berufsverständnis: Parteiliche Positionierung
- Ermächtigung zur Problembewältigung
- Multiprofessionalität: Schnittstelle zwischen Sozial- und Rechtsberatung
- Vernetzung mit anderen Akteur*innen

(-) Problempunkte

- I.d.R. keine ganzheitliche Rechtsberatung, sondern organisatorisch-institutionell und thematisch zersplittert (Mietberatung, Schuldenberatung, Antidiskriminierung, Verbraucherschutz)
 - (+) Spezialisierung in einem bestimmten Rechts- und Lebensbereich
 - (-) rechtliche Probleme sind in sozialen Zusammenhängen oft geclustert
- Sozialberatung, aber selten mit juristischer Spezialisierung
- Prekäre Finanzierung (oft nur durch Spenden oder projektbezogen) und Stellensituation

Beratungsstellen

- Außerstaatliche Beratungsstellen entbinden den Staat nicht von der Verantwortung, eigene Barrieren in der Justiz abzubauen
 - Es herrscht großer Bedarf an niedrighschwelligen, kostengünstigen und ganzheitlichen Rechtsberatungsangeboten
 - Starke zivilgesellschaftliche Beratungslandschaft kann nur Teile dieses Bedarfs abdecken
 - es braucht einen guten Mix und eine Abstimmung zwischen Justiz/öffentlicher Rechtsberatung und zivilgesellschaftlicher Beratungslandschaft

Fazit

- Das deutsche Beratungshilfesystem, das auf einem Pauschalhonorarsystem basiert, ist *de facto* zusammengebrochen; die Anträge und Inanspruchnahmen sind drastisch zurückgegangen und tendieren gegen Null.
- Das derzeitige System entspricht evident nicht den verfassungsrechtlichen Maßstäben, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 3 GG entwickelt hat, wonach im Bereich der Prozesskostenhilfe und Beratungshilfe ein tatsächlicher Ausgleich zwischen „bemittelten und unbemittelten“ Rechtssuchenden gefordert wird.
- Es gibt Anzeichen dafür, dass der Rückgang der Zivilverfahren unter anderem auf die abnehmende Vertretung von Klägern mit niedrigem Einkommen außerhalb der Familiengerichte zurückzuführen ist (=> kein Rückgang der Rechtsstreitigkeiten bei Personen mit Rechtsschutzversicherung).
- Es bedarf einer grundlegenden Reform des Kostenhilfesystems und der Rechtsberatung.
- Anzustreben ist ein Mix (und eine Kooperation) zwischen Justiz, Anwaltschaft, ggf. öffentlicher Rechtsberatung und einer aktiven – staatlich geförderten - zivilgesellschaftlichen Beratungslandschaft.