



Jan Bolt

Der Zugang zum Recht
in den Vereinigten Staaten
von Amerika



PETER LANG

A. Einleitung

Geordnete staatliche Gemeinwesen verbieten ihren Bürgern weitgehend die Anwendung von Gewalt zur Regelung privater Streitigkeiten. Im Gegenzug ist der Staat verpflichtet, geeignete Konfliktlösungsmechanismen zur Verfügung zu stellen. Der Bürger erhält üblicherweise Zugang zu staatlichen Zivilgerichten zur Durchsetzung und Verteidigung seiner materiellen Rechte.

Mit der Bereitstellung geeigneter Gerichtsverfahren ist jedoch nicht gesichert, dass alle Rechtsschutzsuchenden tatsächlich zu „ihrem Recht“ kommen. Eine Vielzahl von Barrieren kann davon abhalten, Rechte einzuklagen oder sich gegen geltend gemachte Ansprüche zu verteidigen. Artikulationsdefizite, Unverständnis der juristischen Fachsprache und Verfahrensabläufe, Scheu vor Gerichten und Anwälten oder Bedenken wegen einer voraussichtlich langen Verfahrensdauer können als Zugangsbarrieren wirken, indem sie Rechtsschutzsuchende vom Versuch einer Durchsetzung oder Verteidigung ihrer Rechte abhalten.¹ Die praktisch wichtigste Zugangsbarriere ist finanzieller Art: Anwaltliche Dienstleistungen und die Prozessführung vor staatlichen Gerichten sind in aller Regel nicht zum „Nulltarif“ erhältlich. Anwaltshonorare und andere außergerichtliche Kosten sowie Gerichtsgebühren können für die Betroffenen schnell unerschwinglich werden.

Die genannten Zugangsbarrieren, insbesondere die Probleme finanziell schwacher Personen beim Zugang zu staatlichen Gerichten, waren in den Siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts unter dem Schlagwort „*Access to Justice*“ Gegenstand einer umfassenden rechtsvergleichenden, rechtspolitischen und rechtssoziologischen Debatte.² In der Folgezeit kam es in vielen Staaten zu tiefgreifenden Reformen, die insbesondere zu einer Absenkung der finanziellen Zugangsbarrieren zu Gerichtsverfahren für finanziell schwache Personen führten. So wurde in Deutschland im Jahre 1980 das seit den Zwanziger Jahren weitgehend unverändert geltende Armenrecht durch die Prozesskostenhilfe ersetzt und für den Bereich der außergerichtlichen Beratung und Vertretung die Beratungshilfe eingeführt.³

-
- 1 Einen Überblick über die verschiedenen Zugangsbarrieren geben *Cappelletti/Garth*, *Access to Justice*, S. 11 ff.
 - 2 Siehe insbesondere das mehrbändige Sammelwerk *Access to Justice*, hrsg. von Mauro Cappelletti und Bryant Garth. Zur Debatte in Deutschland siehe z. B. *Baumgärtel*, Gleicher Zugang zum Recht für alle; *Franke*, Zur Reform des Armenrecht.
 - 3 Siehe Gesetz über die Prozesskostenhilfe vom 13. Juni 1980, BGBl. I S. 677, näher dazu unten, Teil E.III.2.

In der Folgezeit ließ jedoch in den meisten Staaten das wissenschaftliche und politische Interesse an der Zugangsproblematik stark nach.⁴ Insbesondere in Deutschland findet kaum noch eine Debatte über den Zugang zum Recht statt. Gestritten wird lediglich über die bei den Bundesländern anfallenden Kosten der Rechtshilfe. So gab es in letzter Zeit Initiativen im Bundesrat, Kosteneinsparungen u. a. durch Verschärfungen der Bewilligungsvoraussetzungen für Prozesskostenhilfe und Beratungshilfe zu erreichen.⁵ Im übrigen scheint die Ansicht vorzuherrschen, die bestehenden Instrumente erfüllten im Großen und Ganzen ihren Zweck, finanziell schwachen Personen die Verfolgung und Verteidigung ihrer Rechte mit annähernder Chancengleichheit zu ermöglichen. Eine grundsätzliche Debatte über Vorzüge und Nachteile des bestehenden Systems oder gar rechtsvergleichende Betrachtungen finden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht statt.⁶

Ganz anders die Situation in den USA: Die dort oftmals sehr hohen Rechtsverfolgungskosten treffen finanziell schwache Personen grundsätzlich mit voller Härte. Verfassungsrechtliche Ansprüche auf staatliche Unterstützung bei der Verfolgung und Verteidigung von Rechten existieren in Zivilsachen (zu denen nach amerikanischem Verständnis z. B. auch verwaltungs- und sozialrechtliche Streitigkeiten gehören) nur in sehr eng umgrenzten Ausnahmefällen. Einfachgesetzliche Prozesskostenhilfegewährungen wiederum decken üblicherweise nur die Gerichtskosten oder sogar nur einen Teil derselben ab. Die Beordnung eines Anwalts in privater Praxis auf Staatskosten kommt nur äußerst selten vor. Andererseits existiert in den USA eine Reihe von in Deutschland weitgehend unbekannten Angeboten und prozessualen Instrumenten, um finanziell schwachen Personen den Zugang zu rechtlichen Informationen und Dienstleistungen zu ermöglichen, so z. B. weitgehend privat organisierte Rechtshilfeangebote und Gerichte mit vereinfachten Verfahren. Lebhaftige Debatten begleiten die Fortentwicklung dieser Lösungsansätze.

Die vorliegende Arbeit soll in erster Linie ein Bild der rechtlichen Rahmenbedingungen und der sehr komplexen Realität des Zugangs finanziell schwacher Personen zum Recht in den USA vermitteln. Es soll beleuchtet werden, welche finanziellen Barrieren einer Inanspruchnahme rechtlicher Beratung sowie

4 Siehe *Mattei*, Access to Justice. A Renewed Global Issue?, S. 384: “the degree of silence before a revival of scholarly interest in the field was unusual”.

5 Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Beratungshilferechts vom 10. Oktober 2008, BRDrucks 648/08, sowie die Kritik bei *Derleder*, VuR 2009, 163, 167; *Kilian*, ZRP 2009, 9, 11 f.; siehe auch Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe vom 28. Juni 2006, BTDrucks 16/1994; kritisch dazu *Rakete-Dombek*, NJW 2007, 3162 ff.

6 Siehe die kritische Bestandsaufnahme bei *Kilian*, AnwBl 2008, 236.

Durchsetzung bzw. Verteidigung materieller Rechte entgegenstehen und wie finanziell schwache Personen diese Barrieren überwinden können. Soweit dies zum besseren Verständnis der amerikanischen Verhältnisse sinnvoll erscheint, wird die korrespondierende deutsche Rechtslage vorgestellt sowie die gravierenden Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen herausgearbeitet und erläutert. Zugleich möchte die Arbeit Anstöße für eine Debatte über die Verbesserung des Zugangs zum Recht in Deutschland liefern.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit gelten Personen als finanziell schwach, deren Einkommen unterhalb einer im amerikanischen Bundesrecht festgelegten Grenze liegt. In den USA dürfen grundsätzlich nur solche Personen mit Bundesmitteln geförderte, kostenlose Rechtshilfe in Anspruch nehmen, deren Jahreseinkommen maximal 125 % der Armutsgrenze beträgt.⁷ Zwar können die Kosten rechtlicher Beratung und Vertretung im Einzelfall auch Personen von einer Verfolgung ihrer Rechte abhalten, deren Einkommen jenseits der genannten Einkommensgrenze liegt. Dies spräche eugentlich dafür, einen Rechtsschutzsuchenden dann als finanziell schwach anzusehen, wenn er sich die angestrebte rechtliche Beratung oder Vertretung im konkreten Einzelfall nicht leisten kann.⁸ Anders jedoch die Rechtswirklichkeit in den USA: Personen, deren Einkommen oberhalb von 125% der Armutsgrenze liegt, können in aller Regel keine kostenlose Rechtshilfe erhalten. Nahezu alle Anbieter von Rechtshilfe, gleich ob sie den bundesrechtlichen Vorgaben unterliegen oder nicht, legen die bundesrechtliche Einkommensgrenze ihren Entscheidungen über die Annahme neuer Mandate zugrunde.⁹

Die vorliegende Arbeit behandelt zunächst die kostenrechtlichen (Teil B) und kostenerstattungsrechtlichen Vorgaben (Teil C) für Zivilverfahren vor Bundesgerichten und einzelstaatlichen Gerichten in den USA behandelt. Es folgt eine Analyse der Verfassungsrechtsprechung des U.S. Supreme Court und der obersten Gerichte der Einzelstaaten zum Recht auf Justizzugang sowie eine vergleichende Betrachtung insbesondere der deutschen Verfassungsrechtsprechung (Teil D). Im Anschluss an den verfassungsrechtlichen Teil werden einfachgesetzliche Prozesskostenhilfe-Regelungen (*proceedings in forma pauperis*) für Verfahren vor Bundesgerichten und einzelstaatlichen Gerichten der USA vorgestellt und mit der Rechtslage in England und in Deutschland verglichen (Teil E).

7 Siehe 45 C.F.R. § 1611.3(c)(1). Nach 45 C.F.R. § 1611 app. A beträgt die Einkommensgrenze im Jahr 2011 für Einzelpersonen 13.613 US-Dollar und für einen vierköpfigen Haushalt 27.938 US-Dollar.

8 Einen solchen relativen Maßstab verwenden z. B. – in gewissen Grenzen – die Bewilligungsvorschriften der deutschen Prozesskostenhilfe, siehe §§ 114, 115 ZPO. Näher dazu unten, Teil E.III.2.a.

9 Näher dazu unten, Teil J.IV.1.

Es folgen Abschnitte zu Aspekten der US-amerikanischen Rechtswirklichkeit, die erheblichen Einfluss auf den Zugang finanziell schwacher Personen zum Recht haben: die weitgehend fehlende Verfügbarkeit von Rechtsschutzversicherungen (Teil F), die schlechten Erfolgsaussichten einer Selbstvertretung vor Gerichten (Teil G), die Ausgestaltungen besonderer Zivilgerichte der Einzelstaaten mit stark vereinfachten Verfahren (*small claims courts*) (Teil H) sowie die Wirkungsweisen alternativer Streitbeilegungsmethoden (Teil I). Sodann werden die wichtigsten Ansätze zur Verwirklichung des Zugangs finanziell schwacher Personen zum Recht, die Tätigkeit privater Rechtshilfebüros (*legal services organizations*, Teil J) und die *pro bono*-Aktivitäten der amerikanischen Anwaltschaft (Teil K), vorgestellt und ihre Übertragbarkeit in die deutsche Rechtswirklichkeit geprüft. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse (Teil L).