

Alexander Graser, Regensburg<sup>1</sup>

## Zugang zum Recht: Kein Thema für die deutsche (Sozial-) Rechtswissenschaft?<sup>2</sup>

### Inhaltsübersicht

- A. Ein gelöstes Problem?
- B. Eine anschwellende Ahnung
  - I. Geflüchtete
  - II. Hartz-IV-Empfänger\*innen
  - III. »Illegale«
  - IV. In Einrichtungen untergebrachte Menschen
  - V. Weitere notorische Problemkonstellationen
- C. Was es zu beleuchten gälte
  - I. Problemsphären
  - II. Wirkungsintensitäten und -interdependenzen
  - III. Wege der Annäherung
    - 1. Erforderliche Expertise
    - 2. Operationalisierung
    - 3. Absehbare Herausforderungen
- D. Und also – mehr Licht?

»Access to justice« ist ein großes Thema – dazu wird weltweit viel geforscht und geschrieben.<sup>3</sup> Auch auf Deutsch kann man gelegentlich darüber lesen.<sup>4</sup> »Zugang zum Recht« lautet dann das einschlägige Stichwort, mitunter auch »Zugang

---

1 Der Verfasser dankt RAin Dr. Larissa Borkowski für wertvolle Anregungen und Kritik.

2 Ulrich Becker ist weit über das Sozialrecht hinaus profiliert, in vielen Gebieten des deutschen und europäischen öffentlichen Rechts. Als Betreuer meiner Habilitation war er vor allem in letzterer Hinsicht gefragt. Dabei waren es inhaltlich das Interesse am Sozialrecht und institutionell das von ihm geleitete sozialrechtliche MPI, die uns zusammengeführt hatten. Dementsprechend hätte er mich, glaube ich, damals auch gerne noch tiefer im Sozialrecht gesehen, vielleicht auch etwas näher an der Praxis. Vor diesem Hintergrund hoffe ich, dass der vorliegende Beitrag eine passende Wahl für diese Geburtstags-Ausgabe der ZIAS ist.

3 An dieser Stelle einen auch nur groben Überblick über die internationale Literatur zu diesem Thema zu geben, würde den Rahmen sprengen. Eine einfache Internetrecherche zum Begriff vermittelt einen Eindruck von deren Umfang. Immerhin aber sei hier darauf verwiesen, dass »Access to Justice« als Teil der »Agenda 2030« der Vereinten Nationen Aufnahme gefunden hat in deren im Jahr 2015 formulierte »Ziele für nachhaltige Entwicklung«, namentlich als ein Teilaspekt des sechzehnten Ziels: »Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen«.

4 Vgl. dazu namentlich *Beate Rudolf*, Rechte haben – Recht bekommen: Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht; Deutsches Institut für Menschenrechte (DIM), Essay Nr. 15/2014, abrufbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de); das DIM hat das Thema in den anschließenden Jahren noch weiter verfolgt und insbesondere einige Kurz-Videos zu besonderen Problemkonstellationen hergestellt (ebenfalls abrufbar auf der Webseite). Größere Publikationen sind dazu indes, soweit ersichtlich, noch nicht entstanden. Nicht übergreifend, sondern im Hinblick auf einzelne Problemkonstellationen wird das Thema vereinzelt auch von anderen behandelt, gegenwärtig besonders im Migrationsrecht: Exemplarisch sei hier verwiesen auf einerseits *Bernd Mesovic*, Staatliche Lagerhaltung: Wie effektiver Rechtsschutz verhindert wird, S. 121 ff. in: *Bellinda Bartolucci et al.* (Hrsg.); Grundrechte-Report 2019, Frankfurt/Main 2019, der vor allem tatsächliche Umstände thematisiert; und andererseits *Uwe Berlit*, Sonderasylprozessrecht – Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz im Asylrecht, *InfAuslR* 2018, S. 309 ff., der vor allem die (prozess-)rechtliche Perspektive behandelt. Speziell zu den einschlägigen europarechtlichen Normen vgl. *Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und Europarat*, Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen des Zugangs zur Justiz, Luxemburg 2016.

zur Justiz«. Um Deutschland geht es in der Literatur allerdings eher selten.<sup>5</sup> Bezeichnend ist, dass selbst eine breit angelegte Studie, die jüngst von der OECD und der Open Society Justice Initiative erarbeitet wurde,<sup>6</sup> ohne deutsche Beteiligung entstanden ist und auch ohne deutsche Daten auskommen musste.<sup>7</sup>

### A. Ein gelöstes Problem?

Offenbar gilt das Thema hierzulande nicht als problematisch. Diese Einschätzung habe auch ich lange geteilt – oder genauer: erst gar keine Veranlassung gesehen, daran zu zweifeln. In der Frage nach dem Zugang zum Recht begegnen sich Rechts- und Sozialstaatlichkeit, zwei Galionsfiguren unserer Verfassung und wohl auch des bundesrepublikanischen Selbstverständnisses.<sup>8</sup> Prima facie sollte unser System da doch vergleichsweise gut abschneiden. Und tatsächlich hat man viel Beruhigendes zu diesem Thema im Hinterkopf: allem voran die Rechtsschutzgarantie,<sup>9</sup> auch die Prozesskosten-<sup>10</sup> und Beratungshilfe<sup>11</sup> natürlich, dahinter die vielen weiteren Institutionalisierungen der Niederschwelligkeit, die sich in unseren Prozessordnungen finden.<sup>12</sup>

Zugegeben, man hat auch gelernt, dem »law in the books« nicht blindlings zu vertrauen. Aber auch, was dessen praktische Wirkungsbedingungen angeht, präsentieren sich die naheliegenden Parameter hierzulande eher günstig. Man denke an die Beratungs- und Vertretungsleistungen, welche Gewerkschaften und Sozial-

- 
- 5 Zu den wenigen Beiträgen innerhalb der deutschsprachigen Diskussion, wie sie in der vorigen Fn. exemplarisch zitiert sind, treten allenfalls vereinzelt noch solche in der internationalen Literatur; ein Beispiel ist ein sehr kursorischer Überblicksbericht auf dem Stand von 2011, den die European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) auf ihrer Website zugänglich macht: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1526-access-to-justice-2011-country-DE.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1526-access-to-justice-2011-country-DE.pdf) (dieser und alle folgenden links zuletzt aufgerufen am 26.05.2020). In einer jüngeren, im Jahr 2017 publizierten umfangreichen Studie im Auftrag des EU-Parlaments, die, ausgehend von dieser Institution mitgeteilten Missständen, unterschiedliche Problemfelder in verschiedenen Mitgliedstaaten behandelt, findet Deutschland praktisch keine Erwähnung; vgl. *Directorate General for Internal Policies, Effective Access to Justice*, abrufbar unter [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596818/IPOL\\_STU\(2017\)596818\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596818/IPOL_STU(2017)596818_EN.pdf).
- 6 Vgl. *OECD & Open Society Foundations, Legal Needs Surveys and Access to Justice*, Paris 2019. Die OECD hatte bereits kurz zuvor eine umfangreiche Publikation zum Thema vorgelegt (ebenfalls ohne deutsche Beteiligung), nämlich *OECD, Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, Paris 2019.
- 7 Dabei ist das Thema, wie insbesondere das ausgeprägte Engagement der OECD auf diesem Feld zeigt, keineswegs nur im Entwicklungskontext relevant, sondern wird seit langem auch in Industrienationen mit etablierten Rechtsordnungen untersucht. Einen schnellen Eindruck hiervon vermittelt die Zusammenstellung der in der soeben zitierten Publikation (*OECD & Open Society Foundations*, vorige Fn.) einbezogenen Studien aus den letzten 25 Jahren, S. 26 f. Danach hat es einschlägige Erhebungen etwa in Japan, den Niederlanden, den USA und Kanada gegeben.
- 8 Verankert in Art. 20 Abs. 3 und 1 Grundgesetz (GG) und über Art. 79 Abs. 3 GG auch veränderungsfest.
- 9 Art. 19 Abs. 4 GG.
- 10 Geregelt in den §§ 114 ff. Zivilprozessordnung, auf die aus den Prozessordnungen der anderen Gerichtszweige verwiesen wird.
- 11 Geregelt im Beratungshilfegesetz (BerHG).
- 12 Exemplarisch sei hier auf Normen aus der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) verwiesen, also etwa auf §§ 67 Abs. 1 (kein Anwaltszwang), 81 Abs. 1 S. 1 (Möglichkeit der Klagerhebung zur Niederschrift der Geschäftsstelle), 86 Abs. 1 u. 3 (Amtsermittlung und aktive Rolle des Gerichts).

verbände erbringen,<sup>13</sup> an Verbraucherschutzverbände, Mieter- und Schuldnerhilfen, an Flüchtlingsräte und auch an die sich in jüngerer Zeit verbreitenden universitären law clinics.<sup>14</sup>

Außerdem haben wir, noch weiter im Vorfeld, ein engmaschiges soziales Netz, das – selbst am untersten Rand der Einkommensskala – verhindern sollte, dass das schiere Überleben auch noch jene Ressourcen bindet, die man zur Verfolgung unerfüllter Rechtspositionen bräuchte. Und wir haben eine Verwaltung, die darauf verpflichtet ist, ihre Gegenüber über deren Rechte aufzuklären,<sup>15</sup> objektiv, also nicht von irgendwelchen anderen Interessen geleitet.

Auf die Frage, wie es in Deutschland um den Zugang zum Recht bestellt ist, gäbe es demnach eine Menge Antworten – so viele eben, dass man verleitet ist, der Frage nicht mehr weiter nachzugehen. Aber sind die Antworten wirklich auch so gut, dass dies berechtigt wäre?

Um das herauszufinden, müsste man sich jener Empirie widmen, die, wie gesagt, in systematischer Form für Deutschland nicht vorliegt; selbst punktuelle Explorationen gibt es kaum.<sup>16</sup> Der vorliegende Beitrag kann diese Lücken nicht schließen. Aber er soll wenigstens aufzeigen, dass dies nötig wäre, dass also sozusagen ein »Anfangsverdacht« besteht, der solche gründlicheren »Ermittlungen« gebietet (dazu B.). In einem weiteren Schritt soll danach skizziert werden, wie diese Ermittlungen anzugehen wären (C.).

## B. Eine anschwellende Ahnung

In Ermangelung aufbereiteter Empirie lässt sich die Sorge um den Zugang zum Recht einstweilen nur auf Umwegen substantiiieren: Es kann auf Erfahrungswissen zurückgegriffen und illustriert werden, in welchen Konstellationen entsprechende Probleme auftreten. Und es können Indizien für deren praktische Relevanz zusammengetragen werden. Notgedrungen ist das Vorgehen in diesem unerschlossenen Feld eher assoziativ denn systematisch.

---

13 Vgl. dazu die detaillierten gesetzlichen Öffnungen für Prozessvertretungen. Für die genannten Akteure von Bedeutung sind insbesondere die Regelungen für die Arbeitsgerichtsbarkeit (§ 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 ff. Arbeitsgerichtsgesetz – ArbGG) sowie für die Sozialgerichtsbarkeit (§ 73 Abs. 2 S. 2 Nrn. 5 ff. Sozialgerichtsgesetz – SGG).

14 Zu den Aktivitäten dieser gegenwärtig vor allem im Flüchtlingsrecht tätigen Initiativen statt vieler *Larissa Borkowski, Stefan Morling, Sophie Rabauer, Elisabeth Rauh*, *Brücken zum Recht – Refugee Law Clinics und die Flüchtlingskrise*, S. 44 ff. in: *Lisa Klein/Ann-Kathrin Hübner/Meike Munser-Kiefer* (Hrsg.), *Nach der Flucht – Interdisziplinäre Perspektiven eines Netzwerks von Hochschulen und Zivilgesellschaft*, Regensburg 2019.

15 Grundlegend dazu § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) des Bundes und seiner landesrechtlichen Pendanten; noch prononcierter die sozialrechtliche Regelung in §§ 13 ff. SGB I, die darüber hinaus mit dem Herstellungsanspruch auch staatshaftungsrechtlich sanktionsbewehrt ist.

16 Vgl. die kursorische Bestandsaufnahme oben in Fn. 4 ff.

## I. Geflüchtete

Die Umschau nach immerhin anekdotischen Anhaltspunkten für Probleme beim Zugang zum Recht möchte ich im Flüchtlingsrecht beginnen. Das hat zunächst persönliche Gründe. In diesem Rechtsgebiet habe ich deutlich mehr Einblick in die Praxis als in anderen.<sup>17</sup> Zweifellos ist das Flüchtlingsrecht aber auch einer der besonders problemgeneigten Bereiche: Armut, soziale Marginalisierung sowie eine mangelnde Vertrautheit mit Sprache, Land und Institutionen auf der einen Seite, hohe Fallzahlen und eine entsprechend große Belastung der Behörden auf der anderen – dies sind schon prima facie ungünstige Bedingungen, auch und vielleicht gerade für die Verfügbarkeit effektiven Rechtsschutzes.

Tatsächlich braucht man hier nicht lange zu suchen, um mögliche Problemlagen zu identifizieren. Dass es – gerade in den Jahren der Flüchtlings-»Krise« – zu langen Bearbeitungszeiten bei den Behörden und nachlaufend den Gerichten gekommen ist, wurde auch in den allgemeinen Medien hinlänglich thematisiert. Freilich dominierte dabei wohl die umgekehrte Perspektive, also die auf Verzögerungen beim Abarbeiten unberechtigter Asylanträge und mithin auch bei der gebotenen Ausreise der antragstellenden Personen. Demgegenüber sei im gegebenen Kontext immerhin daran erinnert, dass lange Verfahrenszeiten auch für die vielen Schutzberechtigten eine erhebliche Belastung bedeutet haben, weil die Betroffenen lange im Ungewissen gelassen wurden über ihre Zukunft, in der Zwischenzeit oft keinen Zugang zum Arbeitsmarkt und anderen integrationsrelevanten Bereichen des sozialen Lebens bekommen und nicht selten auch im Hinblick auf den Familiennachzug beträchtliche Nachteile erlitten haben.<sup>18</sup> Auch wenn man das Problem der langen Verfahrensdauern jedenfalls zum Teil mit der unvorhergesehenen Situation erklären und insofern als zwar missliches, aber vorübergehendes Phänomen deuten mag, gehört es zu einer Bestandsaufnahme im gegebenen Kontext doch dazu. Das gilt umso mehr, als die mit den hohen Geflüchtetenzahlen verbundene Verfahrenswelle zwar im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weitgehend bewältigt sein mag, aber ansonsten noch keineswegs vollends abgeebbt ist. Wo sie später angekommen ist, ist sie auch jetzt noch sichtbar – so namentlich bei den Folgestreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten und beispielsweise auch in den Verwaltungsverfahren um Familiennachzug, für deren Erledigung bei den deutschen Auslandsvertretungen noch immer mit extremen Wartezeiten kalkuliert werden muss.

---

17 Angesichts der damit einhergehenden Subjektivität der dargestellten Wahrnehmungen sollte transparent sein, aus welchem Kontext meine persönlichen Praxiseindrücke stammen: An meinem Lehrstuhl wurde vor fünf Jahren eine *refugee law clinic* gegründet. Zum einen beraten und unterstützen in diesem Rahmen ehrenamtlich tätige Studierende eine Vielzahl von Geflüchteten in rechtlichen Fragen. Zum anderen werden seither verstärkt universitäre Lehrangebote im Migrationsrecht gemacht, die überwiegend von Praktiker\*innen aus Anwaltschaft, Justiz und Verwaltung bestritten werden. Hinzu treten regelmäßige Exkursionen, Vortragsreihen und weitere öffentliche Veranstaltungen, in denen ein Austausch ebenfalls überwiegend mit Praktiker\*innen aus den genannten Bereichen, oft auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen stattfindet. Über diese Aktivitäten der *law clinic* erhalte ich vielfältige Einblicke in die Situation und Sichtweise der wesentlichen Akteure des Migrationsrechts. Angesichts der primären Orientierung auf die Beratung Geflüchteter dominiert dabei aber deren Perspektive.

18 Vgl. dazu *Borkowski et al.* (oben Fn. 14), S. 47 f.

Bei näherem Hinsehen tun sich Probleme mit dem Zugang Geflüchteter zum Recht auch keineswegs allein deswegen auf, weil Verfahren erst spät zu Ende gebracht werden können. Vielmehr begegnen Geflüchtete schon vorher erheblichen Schwierigkeiten. Spätestens vor Gericht, aber regelmäßig auch schon im durchaus anspruchsvollen, für kulturfremde Personen schwer zu durchschauenden Verwaltungsverfahren sind Geflüchtete ohne professionellen Rechtsrat oft überfordert. Solchen Rat jedoch auch wirklich zu bekommen, kann in der Praxis zu einer Herausforderung werden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass die Nachfrage nach flüchtlingsrechtlicher Vertretung nach dem letzten Hoch in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre lange Zeit relativ gering war. Dementsprechend stehen jedenfalls zurzeit nicht genügend Anwält\*innen zur Verfügung, die überhaupt bereit sind, Fälle zu übernehmen, und wohl noch deutlich weniger, die sich gut auskennen. Hinzu kommt, dass das Flüchtlingsrecht – bei aller gebotenen Differenzierung zwischen seinen aufenthalts-, sozial- und strafrechtlichen Dimensionen – generell nicht als lukratives Rechtsgebiet gelten kann. Die Mandantenkontakte sind schon wegen der Sprachbarrieren typischerweise aufwändig. Bei den Honoraren sind lang gestreckte Ratenzahlungen an der Tagesordnung. Wirtschaftlich gangbare Kanzleikonzepte setzen daher häufig auf ehrenamtliche Unterstützung bei der Kommunikationsvermittlung, Informationsaufbereitung und mitunter auch bei der Finanzierung. Kompetenten Rechtsrat zu bekommen, ist deswegen in der Praxis oft schwer. Dass gerade das Asylrecht überdies mit verkürzten Rechtsbehelfsfristen operiert, ist vor diesem Hintergrund besonders bedenklich.<sup>19</sup>

Die finanzielle Seite spielt ferner auch auf Seiten der Mandant\*innen eine Rolle. In der Regel leben Geflüchtete jedenfalls in der ersten Zeit nach der Flucht von Mindestsicherungsleistungen, deren Bemessung generell nicht großzügig, nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aber noch knapper und oft auch weniger flexibel einsetzbar ist als nach den später eingreifenden Regeln der einschlägigen Sozialgesetzbücher. Hinzu kommt, dass Geflüchtete im Vergleich zu einheimischen Fürsorgeempfänger\*innen wohl seltener noch auf Hilfe aus familialen oder nachbarschaftlichen Netzwerken zurückgreifen können. Umso schwerer zu befolgen ist daher der gängige Ratschlag seitens der Flüchtlingshilfsorganisationen, von Anfang an monatlich 50 Euro für künftige Anwaltskosten anzusparen. In der Leistungsbemessung sind derartige Kosten auch nicht annähernd berücksichtigt. Prozesskosten- und Beratungshilfe könnten hier zwar immerhin partiell Abhilfe schaffen, und je nach speziellem Rechtsbereich tun sie das wohl auch. Allerdings wird immer wieder von der restriktiven Bewilligungspraxis der Verwaltungsgerichte gerade im Asylrecht berichtet.<sup>20</sup>

---

19 Praktisch am folgenreichsten dürfte die in § 36 Abs. 3 Asylgesetz (AsylG) vorgesehene Frist von nur einer Woche für Anträge nach § 80 Abs. 5 VwGO im Fall von als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnten Asylanträgen sein. Man beachte aber auch § 74 AsylG zur Klagefrist und die Verschärfungen bei der Berufungszulassung, die sich aus einem Vergleich der §§ 124a VwGO und 78 AsylG ergeben; kritisch dazu auch *Berlit* (oben Fn. 4). Dem Problem der kurzen Rechtsbehelfsfristen verwandt sind ferner auch die Nachteile, die sich aus der Fiktion einer Klagerücknahme im Fall des Nichtbetreibens des Verfahrens gemäß § 81 AsylG im Zusammenspiel mit den strengen Zustellungsvorschriften § 10 AsylG ergeben.

20 Auch bei der Prozesskostenhilfe scheint zudem das Problem von Verzögerungen eine Rolle zu spielen, namentlich wenn über die Anträge spät und mitunter erst kurz vor der Hauptsache entschieden wird.

Schwenkt man den Blick – weg von Gerichtsverfahren oder Anwaltskontakt – noch tiefer hinein ins »Vorjuristische«, stößt man auf noch weitere Faktoren, die den Zugang zum Recht erschweren. So ist es eine rechtssoziologische Binsenweisheit, dass die individuelle Verfolgung bestehender Rechtspositionen seitens der berechtigten Personen neben den finanziellen stets auch persönliche Ressourcen voraussetzt.<sup>21</sup> Man muss auch psychisch und intellektuell dazu in der Lage sein. Angesichts der oft traumatischen Erlebnisse von Krieg, Verfolgung und Flucht, mit denen Geflüchtete hier ankommen, und der wohl entsprechend hohen (wenngleich quantitativ auch nicht hinreichend erfassten) Inzidenz psychischer Erkrankungen innerhalb dieser Bevölkerungsgruppe<sup>22</sup> kann man vermuten, dass auch hier ein beträchtliches Hindernis bei der Verwirklichung individueller Rechte liegt. Ferner dürfte auch die in einem weiten Sinne intellektuelle Dimension nicht unproblematisch sein. Um Rechte wahrzunehmen, braucht man sowohl allgemeines Systemverständnis als auch konkrete Informationen – beides nicht selbstverständlich, zumal für Geflüchtete aus der unseren eher fremden Kulturen. Vielleicht trivial, aber praktisch doch relevant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, dass behördliche Kommunikationen in Deutschland mit Geflüchteten im Zweifel auf Deutsch erfolgen,<sup>23</sup> auch wenn diese die Sprache nicht beherrschen, und schriftlich, selbst wenn es sich um Analphabet\*innen handelt. Nicht ganz so offensichtlich, aber von kaum geringerer Bedeutung ist der Umstand, dass den Geflüchteten nicht nur die Medien, sondern auch der Gegenstand ihrer Kommunikation mit den Behörden mitunter schwer zugänglich sind. So wissen sie oft nicht, dass ihre Schutzberechtigung nicht etwa davon abhängt, wie arm sie in der Heimat waren, und dass auch zwischen den Bedrohungen, denen sie dort ausgesetzt wären, nach hiesigem Recht differenziert wird. Und so ist ihnen dann auch nicht klar, was es von ihrer Vorgeschichte zu berichten und nach Möglichkeit auch zu dokumentieren gilt. Dabei ist gerade der behördliche Fokus auf Belege, datengenau und verschriftlicht, so berechtigt er auch sein mag, ein durchaus kulturspezifisches Phänomen, das neu Hinzugekommenen keineswegs immer von vornherein zugänglich ist. Auch daran kann die Verwirklichung materiell bestehender Rechtspositionen scheitern.<sup>24</sup>

Angesichts solcher Schwierigkeiten im Hinblick auf Kommunikation und Verständnis wird deutlich, wie wichtig die Erreichbarkeit behördlicher und, soweit sie besteht, auch zivilgesellschaftlicher Beratung wäre. In manchen Fällen bedürfte es zur Rechtswahrnehmung sogar einer aufsuchenden Unterstützung. Tatsächlich jedoch scheint es bereits bei der Erreichbarkeit der Behörden ganz beträchtliche Hürden zu geben. Auskünfte von der Ausländerbehörde sollten zu erhalten sein, auch ohne dass man dafür persönlich vorstellig wird (und viel Zeit

---

21 Vgl. dazu statt vieler *Susanne Baer*, Rechtssoziologie, 3. Auflage Baden-Baden 2017, S. 219 ff.

22 Einen immerhin groben Eindruck vermittelt die allerdings auch schon nicht mehr ganz aktuelle Studie von *Helmut Schröder/Klaus Zok/Frank Faulbaum*, Gesundheit von Geflüchteten in Deutschland – Ergebnisse einer Befragung von Schutzsuchenden aus Syrien, Irak und Afghanistan, in: *WIdo-Monitor* 1/2018, S. 1 ff. (8 ff.); abrufbar unter [www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/presse/pressemitteilungen/archiv/2018/widomonitor\\_1\\_2018\\_web.pdf](http://www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/presse/pressemitteilungen/archiv/2018/widomonitor_1_2018_web.pdf).

23 So festgelegt etwa in § 23 Abs. 1 VwVfG und den entsprechenden Landesvorschriften sowie in § 19 Abs. 1 S. 1 SGB X.

24 Zu den zeitweise erheblichen Problemen insbesondere mit den Anhörungsverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vgl. *Borkowski et al.* (oben Fn. 14), S. 45 ff.

und mitunter auch schwer zu finanzierende Mobilitätskosten dafür aufbringt). Aus der Praxis freilich wird berichtet, dass die Zuständigen oft weder per Telefon noch per E-Mail Anfragen beantworten (können). Was ferner den Zugang zu zivilgesellschaftlicher Beratung angeht, ist dies nicht nur offensichtlich abhängig von deren tatsächlichem Angebot, sondern begegnet auch noch weiteren Schwierigkeiten. Eine Unterbringung Geflüchteter an entlegenen Orten bei gleichzeitiger Beschleunigung einzelner Verfahrensschritte erschwert den Zugang zu den Angeboten der Flüchtlingshilfe.<sup>25</sup> Zuweilen kommt noch hinzu, dass den entsprechenden Akteuren auch kein oder nur begrenzter Zutritt zu den Unterbringungszentren gewährt wird.<sup>26</sup>

Soweit zunächst die Umschau nach anekdotischen Anhaltspunkten im Flüchtlingsrecht. Nun könnte man einwenden – und mag auch schon während der Schilderung an mancher Stelle gedacht haben –, dass die einzelnen Probleme zwar alle vorkommen mögen, aber gerade in ihrer quantitativen Dimension doch erst noch zu belegen wären. Dies sei vorbehaltlos eingeräumt. Zur Erinnerung: Genau darum, einen solchen Forschungsbedarf zu begründen, geht es hier.

Ein anderer Einwand könnte dahin gehen, dass die geschilderten Umstände großenteils weder neu seien noch Charakteristika der Flüchtlingsrechts. Auch das soll nicht bestritten werden. Bevölkerungsgruppen, die vulnerabel, und Behörden, die überlastet sind, hat es schon vor der Flüchtlings-»Krise« gegeben, und es gibt sie gewiss auch außerhalb des Flüchtlingsrechts. Dem Zweck des vorliegenden Beitrags entsprechend, soll die Umschau deswegen wenigstens cursorisch auch noch auf andere Gruppen erstreckt werden. Auf eigene Praxiseinblicke kann ich insoweit allerdings deutlich weniger bauen. Stattdessen sind es im Folgenden weniger – und andere – Anhaltspunkte, mit denen der »Anfangsverdacht« zur Begründung weiteren Forschungsbedarfs gestützt werden soll.

## II. Hartz-IV-Empfänger\*innen

Der Situation von Geflüchteten ähnelt in mancher Hinsicht die von Hartz-IV-Empfänger\*innen. Ein Mangel an Ressourcen, finanzieller und anderer, ist auch für sie charakteristisch, wenngleich insgesamt wohl etwas weniger drastisch als bei Geflüchteten. Nach Einführung des neuen Regimes war auch die stark gestiegene behördliche Belastung ein Thema. Aber die Hartz-Reformen liegen inzwischen 15 Jahre zurück, sodass die – rauhe<sup>27</sup> – Anfangsphase längst vorüber ist.

Ein für den Zugang zum Recht besonders relevantes Symptom behördlicher Belastung ist jedoch geblieben: Wie es von den Ausländerbehörden berichtet wird, so scheint die Erreichbarkeit der zuständigen Personen auch in den Arbeits-

25 Eindringlich dazu *Mesovic* (Fn. 4).

26 In Bayern beispielsweise wird gegenwärtig gestritten um den Zugang so genannter Infobusse des Münchner Flüchtlingsrats zu oberbayerischen Aufnahmeeinrichtungen; bisher gibt es erst ein (teilweise zusprechendes) erstinstanzliches Urteil des VG München vom 06.06.2019, Az. M 30 K 18.876.

27 Der seinerzeit speziell für den Umgang mit der Neuregelung eingesetzte Ombudsrat kritisierte im Jahr 2006 das »Organisationschaos« und wurde in der Presse mit der Einschätzung zitiert: »Hartz IV ist bürokratisches Monster«; vgl. den so betitelten Bericht des Fokus vom 23.06.2006; [www.focus.de/politik/deutschland/ombudsrat\\_aid\\_110838.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/ombudsrat_aid_110838.html).

agenturen weit von jener Niederschwelligkeit entfernt zu sein, wie sie gerade für deren jedenfalls ressourcen- und oft wohl auch orientierungsarme Klientel nötig wäre. Die Zeit der Sachbearbeitenden ist offenbar dauerhaft so verknappt, dass der Weg für die Hilfesuchenden in aller Regel über den verzögernden Filter eines Call-Centers führen muss. Die Versuche, für eine ganze Welle von Mandant\*innen das »Recht auf eine Sachbearbeitertelefonnummer« einzuklagen, sind inzwischen gescheitert und die Mangelverwaltung mit höchstrichterlichem Segen versehen.<sup>28</sup>

Ein weiteres Indiz dafür, dass es um den Zugang zum Recht bei Hartz-IV-Berechtigten nicht optimal bestellt zu sein scheint, liefert die jüngere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Im November 2019 wurden in Karlsruhe die bis dato geltenden Regeln zur Sanktionierung von Fehlverhalten der Leistungsempfangenden großenteils für verfassungswidrig erklärt.<sup>29</sup> Ohne Frage war dies eine richtungsweisende Entscheidung, in der das Bundesverfassungsgericht die grundrechtsdogmatischen Konturen des Fürsorgerechts weiter ausgearbeitet hat. Vielleicht war es sogar eine Sternstunde für unseren Rechts- und Sozialstaat, in der hehren Verfassungsprinzipien zugunsten der Schwächsten zur Geltung verholfen wurde. Hat in diesem Fall nicht also auch der Zugang zum Recht funktioniert, und zwar bis hinauf in den Olymp der deutschen Judikative?

Zweifel an dieser Sicht kommen erst auf, wenn man sich die Zeitdimension verdeutlicht. Denn das verworfene Sanktionenregime hatte bedenklich lange Bestand. Im Wesentlichen war es so bereits in der Hartz-Reform angelegt, seit rund 15 Jahren also,<sup>30</sup> und spätestens mit der bundesverfassungsgerichtlichen Hartz-IV-Entscheidung aus dem Jahr 2010<sup>31</sup> lagen die verfassungsrechtlichen Einwände auch gegen die Sanktionen auf der Hand. Es ist auch nicht so, dass es in der Praxis nur wenige Betroffene gegeben hätte. Die neue Entscheidung informiert selbst immerhin in Ansätzen über die quantitative Dimension.<sup>32</sup> Danach muss die Anzahl der seither Betroffenen insgesamt einen hohen sechsstelligen Bereich erreicht haben. Wollten davon denn alle die Sanktionen klaglos hinnehmen? Oder haben sich – wahrscheinlicher – die Fälle bloß erledigt, bevor es zu einer höchstrichterlichen Klärung kommen konnte?

Mit der Möglichkeit, dass sich Fälle unterwegs erledigen, ist zunächst abermals das Thema der Verfahrensdauern angesprochen, diesmal freilich in einer anderen Dimension. Geht es wie im Beispiel der Hartz-IV-Sanktionen um die Vereinbarkeit gesetzlicher Regelungen mit höherrangigem Recht, ist es die spezielle Frage nach der zügigen Erreichbarkeit einer höchstrichterlichen Überprüfung die-

---

28 Zu den Verfahren vgl. die Recherche von *Jonathan Sachse*, Mehr Transparenz für Jobcenter, verfügbar unter <https://correctiv.org/recherchen/arbeit/artikel/2016/10/19/mehr-transparenz-fuer-jobcenter/>; zur Linie des Bundesverwaltungsgerichts die in NJW 2017, 1256 ff. mitgeteilten Entscheidungen.

29 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16.

30 Zur Geschichte der verworfenen Regelungen BVerfG, *ibid.* Rn. 2 f.

31 BVerfGE 125, 175 ff.

32 BVerfG, (Fn. 26), in Rn. 58 ff.; der Fokus liegt dabei freilich nicht auf der Gesamtzahl, sondern den (lückenhaften) empirischen Hinweisen zur Wirksamkeit der Sanktionen. Dennoch lässt sich auch die Gesamtzahl ihrer Größenordnung nach anhand der dort verwendeten Quellen abschätzen; vgl. dazu insbesondere *Joachim Wolff/Andreas Moczall*, Übergänge von ALG-II-Bezieher in die erste Sanktion, IAB Forschungsbericht 11/2012.

ser Normen, die ins Blickfeld rückt. Neben dem langen Weg einer Urteilsverfassungsbeschwerde nach Erschöpfung des Rechtswegs hält das Grundgesetz die potenziell kürzere Alternative einer Richtervorlage bereit, wie sie im Übrigen auch dem erwähnten Verfahren zugrunde lag. Damit lässt sich zwar Beschleunigung erreichen. Doch sind die formellen Anforderungen an diese in der Fachgerichtsbarkeit ohnehin nicht sonderlich beliebten Vorlagen so hoch,<sup>33</sup> dass zivilgesellschaftliche Akteure mittlerweile erwägen, Mustervorlagen für konkrete Anliegen zu entwerfen und im Internet verfügbar zu machen, um die ansonsten allzu geringe Wahrscheinlichkeit einer (zulässigen) Vorlage zu steigern.<sup>34</sup>

Im Rahmen der allgemeinen Frage nach dem Zugang zum Recht ist die Erreichbarkeit einer höchstrichterlichen Normenüberprüfung<sup>35</sup> gewiss bloß ein Randaspekt. Aber wie das Beispiel der jüngsten Hartz-IV-Entscheidung zeigt, kann auch dieses Problem durchaus folgenreich sein. Lange Verfahrensdauern auch innerhalb des Instanzenzugs sind für vulnerable Gruppen oft besonders schwer überbrückbar. Mehr Niederschwelligkeit könnte also auch hier helfen.

### III. »Illegale«

Schon hinsichtlich der beiden bislang betrachteten Gruppen scheinen das öffentliche und auch das akademische Interesse an deren Lebensbedingungen und insbesondere an deren Rechtsverwirklichungschancen gering – und dies, obwohl den Fragen von Migration und auch von Mindestsicherung doch generell viel politische Aufmerksamkeit zuteil wird. Das Thema Menschenhandel und Arbeitsausbeutung nimmt dagegen in der öffentlichen Diskussion eine deutlich weniger zentrale Position ein, und so verwundert es nicht, wenn auch das Schicksal seiner Opfer noch weniger beleuchtet ist.

Dabei ist es nicht so, dass die Legislative das Phänomen ignorieren würde. Es gibt sehr ausdifferenzierte Strafnormen gegen dessen verschiedene Erscheinungs-

---

33 Auch *Christian Hillgruber/Christoph Goos*, Verfassungsprozessrecht, Heidelberg, 5. Auflage 2020, Rn. 573, kritisieren ein »Abblocken« von Richtervorlagen durch das Bundesverfassungsgericht.

34 Bereits im Vorfeld der Vorlagen des SG Gotha, die zur Sanktionsentscheidung des BVerfG (Fn. 26) geführt haben, war von einer Betroffeneninitiative der ausformulierte Entwurf eines Vorlagetextes im Internet verfügbar gemacht worden; vgl. dazu <http://wir-sind-boes.de/richtervorlage-1.html>.

35 Der Richtervorlage in der Funktion ähnlich ist das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, in dem die Unanwendbarkeit nationaler Normen aufgrund möglicher Verstöße gegen das Unionsrecht überprüft werden kann. Während die formalen Anforderungen an eine Vorlage in diesem Fall überschaubar sind, tut sich hier ein anderes, aus Sicht der deutschen Rechtsordnung hausgemachtes Problem auf: Zwar sind qua Unionsrecht letztinstanzliche Gerichte grundsätzlich zur Vorlage verpflichtet und diese Pflicht im deutschen Recht abgesichert, indem der EuGH in solchen Fällen als gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG betrachtet wird. Doch ist die Kontrolldichte möglicher Verletzungen dieses Gebots durch das Bundesverfassungsgericht inzwischen so gering, dass die Entscheidung de facto weitgehend den Fachgerichten überlassen ist; vgl. dazu etwa BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 3. März 2014 – 1 BvR 2083/11 –, Rn. 25: »Das Bundesverfassungsgericht überprüft ... nur, ob die Auslegung und Anwendung der Zuständigkeitsregel des Art. 267 Abs. 3 AEUV bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheinen und offensichtlich unhaltbar sind.« Gerade in besonders unionsrechtsgeprägten Gebieten wie dem Migrationsrecht kann es aufgrund dessen mitunter sehr lange dauern, bis potenzielle Unionsrechtsverstöße durch den dazu berufenen EuGH überprüft werden.

formen.<sup>36</sup> Um die Verfolgung zu erleichtern, sehen ferner Strafprozess- und Ausländerrecht Vergünstigungen für die Opfer vor.<sup>37</sup> Und flankiert wird das Ganze von einer Vielzahl internationaler Bemühungen.<sup>38</sup>

Welchen Erfolg dies zeitigt, ist allerdings zweifelhaft. Klar ist, dass Menschenhandel und Arbeitsausbeutung auch in Deutschland nach wie vor stattfinden, und zwar sehr wahrscheinlich in deutlich größerem Umfang, als quantitativ erfasst wird. Allein hinsichtlich der Größe der Dunkelziffer herrscht seit jeher Unsicherheit,<sup>39</sup> wobei ganz überwiegend vermutet wird, dass gerade im Bereich der Arbeitsausbeutung die Kluft zwischen registrierten und tatsächlichen Fallzahlen extrem groß sei.<sup>40</sup>

Weiß man demnach über die quantitative Dimension des Problems zu wenig, so lässt sich die Intensität der Betroffenheit doch gut abschätzen. Ohne die Lebensumstände der Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung hier näher ausführen zu können,<sup>41</sup> lässt sich doch festhalten, dass sich die Betroffenen typischerweise nicht nur in einer über das Finanzielle hinausreichenden Abhängigkeits- und oft regelrechten Bedrohungssituation befinden, sondern überdies auch fremd im Land sind und »illegal« im Sinne einer fehlenden Aufenthaltsberechtigung. Seine Rechte zu kennen, wahrzunehmen oder gar durchzusetzen, ist unter diesen Bedingungen kaum denkbar, schon weil man in aller Regel den Kontakt mit Verwaltung und Justiz vermeiden wird.

Wollte man hier effektiven Zugang zum Recht ermöglichen, ist es mit Niederschwelligkeit nicht getan. Abhilfemaßnahmen müssten aufsuchend sein, und idealiter auch darauf gerichtet, die persönliche Zwangslage zu beenden. Die Verwaltungspraxis zumal der Ausländerbehörden freilich scheint davon gegenwärtig noch weit entfernt.<sup>42</sup>

#### IV. In Einrichtungen untergebrachte Menschen

Quantitativ besser zu erfassen ist die Situation der nächsten – breiten – Kategorie von Menschen, deren Zugang zum Recht prekär sein kann: Personen, die untergebracht sind in Einrichtungen unterschiedlicher Art: in Alten- und Pflegeheimen etwa, in geschlossenen Psychiatrien oder Justizvollzugsanstalten.

36 Vgl. dazu die §§ 232 ff. Strafgesetzbuch sowie nebenstrafrechtliche Normen in den Gesetzen zu Schwarzarbeit und Arbeitnehmerüberlassung.

37 Vgl. dazu die § 154c Abs. 2 Strafprozessordnung und §§ 25 Abs. 4a und 4b sowie 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz.

38 Für eine eingehende Analyse vgl. *Christoph Lindner*, Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, Tübingen 2014.

39 So auch der – im Wesentlichen weiterhin gültige – Befund bei *Lindner*, *ibid.*, S. 26 ff. Für einen globalen Überblick über die – seinerzeit verfügbaren – Daten vgl. *United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC (Hrsg.), *Global Report on Trafficking in Persons*, 2009, abrufbar unter [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf).

40 So auch *UNODC*, *ibid.*, S. 49, dortige Fn. 11.

41 Eine eindrucksvolle Darstellung der typischen Konstellationen anhand realer Fälle findet sich bei *Lindner*, Fn. 35, S. 39 ff.

42 Vgl. dazu *Alexander Graser/Christoph Lindner*, Zur Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potentielle Opfer von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gem. § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz, (unveröffentlichtes Manuskript, erscheint zweite Hälfte 2020).

Tatsächlich weiß man genau, wer und wie viele sich in dieser Lage befinden. In der stationären Pflege zum Beispiel sind es über 800 000 Personen.<sup>43</sup> Deren Situation leidet im Übrigen auch durchaus nicht daran, dass sie nicht hinreichend reglementiert wäre. Im Gegenteil wird gerade in diesem Bereich seit langem über die mit der zunehmenden Standardisierung einhergehenden Dokumentationspflichten geklagt.<sup>44</sup> Freilich schließt dies nicht aus, dass es nicht dennoch zu Normverstößen, auch gravierenden, kommen kann,<sup>45</sup> und die Betroffenen sind regelmäßig nicht in der Lage, sich hiergegen zu wehren. Denn in ein Pflegeheim kommt man erst, wenn die physischen und oft auch mentalen Ressourcen bereits schwinden. Man befindet sich dort zudem in großer Abhängigkeit vom Pflegepersonal, weswegen auch die Angehörigen, so sie denn Kenntnis von Normverstößen erlangen, kaum Rechtsschutz suchen.<sup>46</sup> Auch ließe dazu in aller Regel die verbleibende Lebenserwartung der Pflegebedürftigen kaum noch die Zeit, jedenfalls nicht für andere als Eilverfahren.<sup>47</sup>

Nun ist die Situation einerseits in Pflegeheimen und andererseits in anderen Einrichtungen, in denen Menschen untergebracht sind, nicht in jeder Hinsicht vergleichbar. Gerade die Gebrechlichkeit und Nähe zum Lebensende machen stationär Gepflegte besonders verwundbar. Aber es gibt doch relevante Gemeinsamkeiten: Kennzeichnend für alle genannten Konstellationen ist das Zusammentreffen persönlicher Eingeschränktheit mit einem langfristigen Angewiesensein auf das Wohlwollen des Einrichtungspersonals – beides Faktoren, die eine individuelle Rechtsverfolgung wesentlich erschweren.

Problematisch ist dies freilich nur, wenn es auch tatsächlich zu Rechtsverletzungen kommt. Auch insoweit kann nicht aus dem Beispiel der Pflegeheime auf andere Einrichtungen geschlossen werden. Aber man kann daraus immerhin lernen, dass Wachsamkeit angezeigt ist und man bei der Normimplementation in diesen Kontexten nicht auf Mechanismen vertrauen kann, die eine individuelle Rechtsdurchsetzung erfordern.

---

43 Angaben des Bundesgesundheitsministeriums bezogen auf 2018: abrufbar unter [www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Zahlen\\_und\\_Fakten/Zahlen\\_und\\_Fakten\\_der\\_SPV\\_17.Februar\\_2020\\_barr.pdf](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Zahlen_und_Fakten/Zahlen_und_Fakten_der_SPV_17.Februar_2020_barr.pdf).

44 Für eine kritische Stellungnahme aus der Zeit, als die Debatte besonders intensiv geführt wurde, vgl. einerseits *Medizinischer Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen e. V.* (Hrsg.), Grundsatzstellungnahme Pflegeprozess und Dokumentation, Köln 2005; andererseits *Michael Isfort*, Prozessuale Pflege, in: *Die Schwester – Der Pfleger*, Heft 6/2005, verfügbar unter [www.dip.de/fileadmin/data/pdf/projekte/Isfort\\_SonderdruckSP7-05.pdf](http://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/projekte/Isfort_SonderdruckSP7-05.pdf), der nachdrücklich für eine »Entjurifizifizierung« (sic) eintrat. Inzwischen sind Schritte unternommen worden, um die Effizienz der Dokumentation zu steigern; vgl. dazu *Karin Wolf-Ostermann et al.*, Evaluation der Effizienzsteigerung der Pflegedokumentation SV16-9002 (EVASIS), Bremen 2017, abrufbar unter [www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/pflegeversicherung/forschung/projekte\\_unterseiten/evasis/2017-09\\_EvaSIS\\_Abschlussbericht.pdf](http://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/pflegeversicherung/forschung/projekte_unterseiten/evasis/2017-09_EvaSIS_Abschlussbericht.pdf).

45 Über das tatsächliche Ausmaß solcher Normverstöße besteht Unklarheit, aber zugleich doch Anlass zur Befürchtung, dass es durchaus erheblich ist. Für eine Substantiierung dieser Befürchtung vgl. *Alexander Graser/Christoph Lindner*, Dokumentation Pflegeverfassungsbeschwerden, S. 17 ff. (29 ff.) in: *Christian Helmrich* (Hrsg.), *Die Verfassungsbeschwerden gegen den Pflegenotstand*, Baden-Baden 2017.

46 Näher dazu *Alexander Graser*, Verletzte staatliche Schutzpflichten gegenüber Menschen in stationärer Pflege, S. 55 ff. (57), in: *Till Müller-Heidelberg et al.* (Hrsg.), *Grundrechte-Report 2018*, Frankfurt/M. 2018.

47 Mit Daten dazu *Gero Techtmann*, Mortalität und Verweildauer in der stationären Altenpflege, in: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2010*, S. 346 ff. (348).

### V. Weitere notorische Problemkonstellationen

Nicht der Vollständigkeit halber – denn darauf kann die vorliegende Umschau offensichtlich keinen Anspruch erheben –, aber doch erwähnt seien noch einige weitere Konstellationen, die im Zusammenhang mit dem Zugang zum Recht problematisiert werden.

Vergleichsweise viel Beachtung findet dieses Thema – jedenfalls im internationalen Kontext – im Hinblick auf Menschen mit Behinderung.<sup>48</sup> Dabei geht es teils darum, die Justiz im Bezug auf Gebäude und Verfahren barriereärmer zu machen, teils aber auch um Maßnahmen, welche die möglichen Vulnerabilitäten von Menschen aus dieser Gruppe im Hinblick auf ihre Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung ausgleichen. Quasi im Windschatten dieser Bemühungen und mit ähnlichem Fokus entwickelt sich gegenwärtig überdies auch ein internationaler Diskurs, der den Zugang zum Recht speziell für ältere Menschen in den Blick nimmt.<sup>49</sup>

Eine andere, mit zunehmender Digitalisierung immer häufiger diskutierte Konstellation sind Fälle, in denen eine Rechtsverletzung den Betroffenen gar nicht zur Kenntnis gelangt. Paradigmatisch hierfür sind Maßnahmen verdeckter staatlicher Überwachung,<sup>50</sup> zu deren Überprüfung freilich, jedenfalls der Konstruktion nach, andere Kontrollverfahren die faktische Unerreichbarkeit individuellen Rechtsschutzes kompensieren sollen.<sup>51</sup> Handelt es sich dagegen um Überwachung durch private Akteure – etwa am Arbeitsplatz –,<sup>52</sup> sind Schutz verheißende Strukturen noch deutlich weniger entwickelt.

Das Arbeitsleben ist ferner ein Kontext, in dem oft eine weitere Bedingung gegeben sein wird, welche den Zugang zum Recht wesentlich erschweren kann. Gemeint ist die Abhängigkeitsbeziehung zu potenziellen Rechtsverletzern, hier Arbeitgeber\*innen, welche – auch wenn sie nicht das oben beschriebene Ausmaß für in Institutionen untergebrachte Personen erreichen wird – doch der Rechtsdurchsetzung im Wege stehen kann.<sup>53</sup> Ähnlich, wenngleich wohl weniger ver-

48 Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) die Vertragsstaaten in Artikel 13 darauf verpflichtet, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen einen wirksamen Zugang zur Justiz zu gewährleisten. Näher dazu sowie speziell zu bereits erreichten wie auch den noch ausstehenden Umsetzungsschritten in Deutschland vgl. den Bericht der am Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelten Monitoring-Stelle zur UN-BRK; Informationen dazu abrufbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung-2018-2021/positionen-der-monitoring-stelle/zugang-zum-recht/](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung-2018-2021/positionen-der-monitoring-stelle/zugang-zum-recht/).

49 Einen Einblick vermittelt eine im Internet verfügbare Diskussionsvorlage vom Januar 2020 (ohne benannte Autoren) Access to Justice: A discussion paper for the 11th session of the United Nations General Assembly Open-ended Working Group of Ageing, verfügbar im Internet unter <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/Discussion%20paper%20on%20access%20to%20justice%20January%202020.pdf>.

50 Näher zu dieser Konstellation verdeckter staatlicher Überwachung *Rudolf*, (Fn. 4), S. 6; 21 f.

51 Vgl. dazu insbesondere die Regelungen der Art. 10 Abs. 2 und 13 Abs. 6 GG einschließlich ihrer gesetzlichen Konkretisierungen.

52 Speziell zu dieser Form von Verletzungen durch Private vgl. das Interview mit *Sönke Hilbrans*, geführt von *Ingrid Scheffer* am 12.02.2015, verfügbar unter [www.institut-fuer-menschenrechte.de/service/mediathek/?tx\\_medialibrary\\_medialibrarylist%5Bmedia%5D=309&tx\\_medialibrary\\_medialibrarylist%5Baction%5D=show&tx\\_medialibrary\\_medialibrarylist%5Bcontroller%5D=Media&cHash=cebe204370a4bbf2b4a468e91e6a693c](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/service/mediathek/?tx_medialibrary_medialibrarylist%5Bmedia%5D=309&tx_medialibrary_medialibrarylist%5Baction%5D=show&tx_medialibrary_medialibrarylist%5Bcontroller%5D=Media&cHash=cebe204370a4bbf2b4a468e91e6a693c).

53 Eingehend dazu etwa *Eva Kocher*, Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten, Düsseldorf, Böckler Forschungsmonitoring 8/2009, S. 12 ff.

breitet, dürfte dies auch in anderen privatrechtlichen Dauerbeziehungen sein, für Mieter\*innen zum Beispiel.

Last not least können sich solche persönlichen (Abhängigkeits-)Beziehungen gerade auch im Strafrecht auswirken. Gewalt in der Ehe ist ein Beispiel, innerfamiliärer Kindesmissbrauch ein weiteres. Generell wird sexuelle Gewalt offenbar in der weit überwiegenden Zahl der Fälle nicht zur Anzeige gebracht.<sup>54</sup> Auch diese Liste ließe sich fortsetzen.

### C. Was es zu beleuchten gälte

Die vorangegangene Umschau sollte zunächst und vor allem einen Forschungsbedarf begründen. Dafür hat sie illustriert, dass der Zugang zum Recht auch in Deutschland keine Selbstverständlichkeit ist – wie er es vermutlich ohnehin nirgends je sein könnte. Als gelöst jedenfalls sollte man das Problem auch hierzulande nicht betrachten.

Ob und wie sich etwas daran verbessern ließe, wäre erst noch zu eruieren. Unter den oben beschriebenen Konstellationen sind gewiss auch solche, in denen Abhilfe nicht oder doch jedenfalls nur mit großem Aufwand zu erreichen wäre. In anderen dagegen scheint sie möglich.

Aber bevor man diese Frage weiter verfolgt, müsste man die tatsächliche Situation genauer kennen lernen. Auch dabei können die zuvor exemplarisch skizzierten Problemkonstellationen helfen. Insbesondere lässt sich daran ablesen, wie vielfältig die Hürden sind, die den Zugang zum Recht verstellen. Dabei geht es um Juristisches, Nicht-Juristisches und um vieles, was dazwischen liegt (dazu I.). Vor allem wohl gilt es, das Wechselspiel dieser Bereiche zu erkennen (II.) und dazu passende Wege zu ermitteln (III.), um das Feld zu erschließen.

#### I. Problemsphären

Zugang zum Recht hat zunächst – natürlich – mit den Gerichten zu tun, mit der Institution und ihren Verfahrensregeln, mit Fristen, Schriftlichkeits- und Vertretungserfordernissen, mit Kostenregeln, Rechtsmittelvoraussetzungen und vielem mehr. Auch das materielle Recht spielt eine wesentliche Rolle, nicht ganz so offensichtlich vielleicht, aber auch nicht weniger unmittelbar. Denn um individuell durchsetzbar zu sein, müssen Rechtspositionen nicht nur überhaupt subjektiviert, sondern auch so ausgestaltet sein, dass ihre Voraussetzungen klar und erfüllbar sind. Und hinter all diesen rechtlich positivierten Faktoren stehen weitere, gebündelt im Begriff der Gerichtspraxis, nicht minder bedeutsam, aber nicht unbedingt verschriftlicht, deswegen schwerer zugänglich und mitunter auch kaum messbar. Die Verfahrensdauer beispielsweise gehört zu den vergleichsweise leicht zu ermittelnden Faktoren, die jeweilige Kultur von Verhandlungsführung und Beweiswürdigung dagegen dürfte nicht minder relevant, aber schwerer zu fassen sein.

---

<sup>54</sup> Auch dazu vgl. *Rudolf*, (Fn. 4), S. 16 (m. w.N).

Aber selbst wenn man all dies kennt, wie es vielleicht erfahrene Praktiker\*innen aus der Justiz jedenfalls in ihrem jeweiligen Zweig für sich beanspruchen können, so würde man doch allenfalls einen Teil dessen überblicken, was über den Zugang zum Recht entscheidet. Denn zu den Faktoren, welche die Durchsetzung individueller Rechtspositionen erschweren, verzögern oder auch gänzlich verhindern können, zählen auch die persönlichen Kapazitäten der Berechtigten – im Hinblick auf Geld, Zeit, Information, intellektuelle und emotionale Ressourcen. Ebenso können Hindernisse aus den sozialen Beziehungen der Berechtigten erwachsen – im Hinblick insbesondere auf Abhängigkeiten etwa von Angehörigen, Lebenspartnern, Pflegenden oder Arbeitgebern.

Zwischen beiden Sphären – dort den Gerichten, hier den persönlichen Umständen der Berechtigten – gibt es potentiell vermittelnde Instanzen: klassisch zunächst die Anwaltschaft, deren Kapazitäten und Verfügbarkeit je nach Klientel durchaus defizitär sein können; daneben je nach Sektor auch zivilgesellschaftliche Akteure, die diese Defizite womöglich immerhin zum Teil ausgleichen können. Auch Behörden wären in dieser Perspektive oft Teil der »Zwischenwelt«, weil sie über Berechtigungen aufklären und bei deren Wahrnehmung unterstützen sollen. Freilich sind sie aus Sicht der Berechtigten auch Adressat geltend zu machender Ansprüche.<sup>55</sup> Aber wie man die Rolle der Verwaltung auch begreift, die individuelle Rechtsverwirklichung erschwert es, wenn sie ihre Mittleraufgabe nicht adäquat erfüllt.

## *II. Wirkungsintensitäten und -interdependenzen*

Es ist erkennbar, dass die genannten Faktoren sich in ihrer Wirkung unterscheiden. So handelt sich erstens nur bei manchen von ihnen um »Hürden« im eigentlichen Sinne. Oft sind es – um im Bild zu bleiben – eher »Brücken«, derer es bedürfte, um bestehende Hürden zu überwinden, und die dieser Aufgabe mehr oder eben weniger gerecht werden. Selten ist zweitens ein einziger Faktor von solchem Gewicht, dass er allein darüber entscheidet, ob die Rechtsverwirklichung gelingt. Selbst bei stationär Gepflegten oder Opfern von Menschenhandel sind Arrangements denkbar, die sogar noch die hohen Hürden, die hier bestehen, überbrücken könnten. Meistens wird es sich ferner ohnehin so verhalten, dass die verschiedenen Faktoren, je für sich genommen, die Rechtsverwirklichung nicht verhindern, sondern nur erschweren, und deswegen im konkreten Fall nicht unmöglich, sondern nur unwahrscheinlicher machen. Wer zum Beispiel über genügend Zeit und die entsprechende Vorbildung verfügt, dem gelingt Rechtsverfolgung womöglich auch in einem fremden Land und ohne Sprachkenntnisse. Und auch die Unerreichbarkeit anwaltlichen Rats dürfte eine geringere Rolle spielen, wenn das Prozessrecht besonders niederschwellig gestaltet ist. Es wird in der Regel also darauf ankommen, die Faktoren in ihrem Zusammenwirken zu beobachten.

---

<sup>55</sup> Besonders im Ausländerrecht kommt hinzu, dass sich eine unterstützende Rolle der Behörden oft nur schwer mit der traditionell polizeirechtlichen Konzeption dieses Rechtsgebiets verträgt.

### III. Wege der Annäherung

Schon diese rudimentäre Skizze gibt einigen Aufschluss darüber, wie man vorgehen sollte, um das Feld weiter auszuleuchten. Konkret wird deutlich, welche Arten der Expertise dafür zusammenzuführen wären (dazu 1.). Zugleich zeichnen sich mögliche Ansätze einer Operationalisierung ab (2.), aber auch bereits einige dabei zu überwindende Schwierigkeiten (3.).

#### 1. Erforderliche Expertise

Soeben wurde bei den relevanten Faktoren zwischen »Hürden« und »Brücken« unterschieden. Das Begriffspaar mag nicht immer trennscharf anzuwenden sein, unterstreicht aber jedenfalls, dass effektiver Zugang zum Recht oft gerade auch positiver Unterstützungsmaßnahmen bedarf, eines Ausgleichs bestehender Nachteile also. Damit ist die sozialstaatliche Dimension des Themas hervorgehoben. Wer sich dem Thema hingegen allein vom Rechtsstaatsprinzip ausgehend nähert, könnte geneigt sein, mit den formalen Gleichheitskonzeptionen des implemantierten Verfahrensrechts zu operieren. Dabei sind es doch oft gerade die faktischen Benachteiligungen der Betroffenen, derentwegen ihr Zugang zum Recht trotz formaler Gleichbehandlung in der Praxis erschwert ist. Der im Englischen in diesem Kontext gebräuchliche Begriff des »legal need«<sup>56</sup> hebt diese sozial(oder pointierter: armuts)-politische Dimension des Themas treffend hervor. Mit »rechtlicher Bedürftigkeit« ist dies nur unvollkommen übersetzt.

Kurz und wie bereits eingangs betont: Das Thema liegt im Schnittbereich von Rechts- und Sozialstaatlichkeit und erfordert eine Behandlung aus verfahrensebenso wie aus sozialrechtlicher Perspektive. Diese intradisziplinäre Kombination ist ohne Weiteres möglich. Üblich ist sie indes nicht.

Ähnlich verhält es sich mit der Vereinigung zweier weiterer Perspektiven, die das Thema erfordert. Selbst eine profunde Kenntnis des »law in the books« griffe zu kurz, weil viele der faktischen Hürden beim Zugang zum Recht erst bei einer Betrachtung des »law in action« sichtbar werden. Das heißt konkret, dass eine Auseinandersetzung mit dem Thema etwa die Erfahrungen aus Justiz und Anwaltschaft einzubeziehen hätte, darüber hinausgehend idealiter wohl auch systematische Erhebungen dieser Praxis durch neutrale Beobachter\*innen, also nicht selbst teilnehmende Akteure. Auch das ist machbar, aber nicht üblich. Die rechtswissenschaftliche Forschung hierzulande arbeitet überwiegend doch mit einem geringeren Grad an Praxissättigung.

Ferner sind es nicht allein solche – in einem engen Sinne – »Rechts«-Tatsachen, die zu erheben wären. Vielmehr liegen viele der relevanten Faktoren dem Recht so weit voraus, dass man ohne genuin soziologische (also konkret: nicht rechts-, sondern armutssoziologische) Expertise nicht auskommt. Wieder zeichnen sich hier keine unüberwindlichen Hindernisse ab. Die Erscheinungsformen und Auswirkungen von Marginalisierung, Vulnerabilität und deren eventuellen Häufungen zu erforschen, wäre für diese Disziplin ja nichts Neues. Nur bedürfte

---

56 Zur Definition, ihren Unschärfen und Anwendungskontexten vgl. *OECD & Open Society Foundations* (Fn. 6), S. 24 ff. (m. w. N).

es in diesem Fall eines ungewöhnlich engen Austausches mit den Rechtswissenschaften, um diesen stark normengeprägten Ausschnitt der Lebenswelt adäquat zu erfassen.

## 2. Operationalisierung

Eingangs war schon vorausgeschickt worden, dass der Zugang zum Recht in Deutschland vor allem im Hinblick auf seine empirische Dimension weiterer Erforschung bedarf. Deutlich geworden ist darüber hinaus, dass es sich hierbei um ein interdisziplinäres Unterfangen handelt, bei dem unterschiedliche Teildisziplinen aus Rechtswissenschaft und Soziologie gefragt sind.

Unvermeidlich erscheint außerdem, dass eine Annäherung an das Thema sektorspezifisch erfolgt. Denn nicht nur die individuellen Lebenslagen, auch die maßgeblichen Faktoren in Verwaltung, Justiz und Zivilgesellschaft können erhebliche Unterschiede aufweisen. Asylbewerber und stationär Gepflegte mögen zwar beide »rechtlich bedürftig« sein, aber sie sind es in unterschiedlicher Weise, bräuchten Zugang zu unterschiedlichen Gerichtszweigen und finden dabei auch unterschiedliche Unterstützungsmöglichkeiten vor.

Angesichts des insgesamt geringen empirischen Wissensstandes liegt es zudem nahe, zunächst explorative Forschungsansätze zu wählen. So bietet sich als erster Schritt ein qualitatives Design an, bei dem für einige – möglichst verschiedene, das volle Spektrum abdeckende – Sektoren die Erfahrungen aller relevanten Akteure systematisch erhoben werden, neben jenen der Betroffenen selbst also auch die aus Verwaltung und Justiz, Anwalt- und Zivilgesellschaft. Ergänzt um eine Sammlung des immerhin punktuell bereits verfügbaren Datenmaterials, etwa zu Fallzahlen, Verfahrensdauern etc., sollte sich so ein hinreichend plastisches Bild ergeben, um als Ausgangspunkt auch für gezielte quantitative Studien zu dienen.

Spätestens an diesem Punkt sollte dann auch auf die internationale Anschlussfähigkeit der zu erhebenden Daten geachtet werden. Die eingangs zitierte Publikation von OECD und Open Society Justice Initiative<sup>57</sup> kann dabei zur Orientierung dienen. Denn genau darauf zielt sie, und mit der Identifikation geeigneter Indikatoren leistet sie auch die entsprechende Vorarbeit.

Sinnvoll ist eine internationale Perspektive dabei nicht nur, um ein entsprechendes benchmarking zu erlauben. Denn selbst falls Deutschland dabei relativ gut abschneiden sollte, ist es doch keineswegs so, dass man nicht dennoch von anderen Rechtsordnungen auch noch einiges lernen könnte. Gerade im Hinblick auf aufsuchende Formen der Unterstützung bei der Rechtsverwirklichung ist durchaus vorstellbar, dass es im Ausland »better practices« gibt.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. Fn. 6.

<sup>58</sup> So galt bislang beispielsweise die früh einsetzende, aufsuchend ausgestaltete Unterstützung von Asylbewerbern durch staatlich finanzierte Anwalt\*innen in den Niederlanden aus einer »Access to Justice«-Perspektive als vorbildlich – was ihren Bestand aber offenbar nicht sichert; vgl. dazu [www.asylumineurope.org/news/18-11-2019/netherlands-end-legal-aid-first-instance](http://www.asylumineurope.org/news/18-11-2019/netherlands-end-legal-aid-first-instance).

### 3. Absehbare Herausforderungen

Gewiss ist die Aufgabe nicht so simpel, wie es in dieser kursorischen Beschreibung klingen mag. Nicht nur wären die angedeuteten Schritte aufwändig. Auch in konzeptioneller Hinsicht gibt es Herausforderungen.

So begegnet man bei der quantitativen Erfassung erstens auch der Frage, wie man Defizite beim Zugang zum Recht eigentlich messen soll, wenn es sich doch in der Regel gerade um nicht realisierte Ansprüche handelt. Kann man das Bestehen eines Rechts denn mit Sicherheit konstatieren, ohne dass ein Gericht tatsächlich hierüber entschieden hat? Ohne verbindliche Klärung der tatsächlichen Umstände im Einzelfall und der gegebenenfalls auch zu entscheidenden Auslegungsfragen wird man insoweit unweigerlich mit Annäherungen arbeiten müssen.

Als nicht minder problematisch erweist sich zweitens die Frage, was genau man messen will. Schließlich würden selbst unter idealen Bedingungen längst nicht alle Rechte, die bestehen, auch durchgesetzt. Wenn die Rechtsverfolgung aus freien Stücken unterbleibt (etwa in persönlichen Beziehungen aus Rücksichtnahme auf den Schuldner, oder auch nur um des Friedens willen, wie es beispielsweise bei Nachbarschaftsstreitigkeiten naheliegt), so kann dies durchaus wünschenswert sein. Und selbst wenn es schlicht die Transaktionskosten sind, die im Wege stehen – die Kosten der Rechtsverfolgung ebenso wie der persönliche Aufwand für die Berechtigten –, mag dies mitunter akzeptabel sein, jedenfalls wenn die Berechtigten nicht bedürftig sind. In einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive können gewisse Bagatellschwellen auch bei der Rechtsdurchsetzung sinnvoll sein.

Es bedarf also einer Unterscheidung zwischen solchen Konstellationen und anderen, in denen unterbleibende Rechtsdurchsetzung als Symptom mangelnden Zugangs zum Recht gedeutet werden sollte. Meistens dürfte diese Abgrenzung unproblematisch sein. Aber es ist auch absehbar, dass die Linie nicht für alle Fälle trennscharf ist. Wie stünde es beispielsweise mit einem Arbeitnehmer, der ausstehende Teile seines niedrigen Lohnes nicht einklagt, weil das Unternehmen auf die scharfe internationale Konkurrenz verweist und mit einer Verlagerung der Arbeitsplätze in ein Billiglohnland droht: Verzicht aus freien Stücken oder mangelnder Zugang zum Recht wegen strukturellen Abhängigkeitsverhältnisses?

Drittens ferner dürften unter den geschilderten Problemkonstellationen auch solche sein, in denen eine Rechtsverfolgung durch die Betroffenen auch mit weitreichenden Unterstützungsmaßnahmen kaum erreichbar ist, sodass andere, im Zweifel hoheitliche Formen der Normdurchsetzung zu erwägen wären. Dem lässt sich zwar entgegenen, dass dies eine Frage nicht der Diagnose, sondern erst der Therapie sei und deswegen zur Erforschung der Situation zunächst irrelevant. Aber es zeigt sich doch, dass die Frage nach dem Zugang zum Recht aufgehen kann im breiteren Feld der Implementationsforschung und die Perspektive jedenfalls im Hinblick auf eventuelle regulative Konsequenzen entsprechend erweitert werden muss.

### D. Und also – mehr Licht?

Anlass zu vermuten, dass der Zugang zum Recht auch in Deutschland mitunter problematisch ist, gibt es zur Genüge. Das haben wir gesehen, und auch, wie man es anfangen könnte, wenn man das Feld besser ausleuchten wollte. Dass dies kein einfaches Unterfangen wäre, hat sich dabei ebenfalls gezeigt. Man müsste Expertisen zusammenführen, die zwar vorhanden, aber jedenfalls in der deutschen Wissenschaftslandschaft selten miteinander verbunden sind.

Vielleicht ist das im Übrigen eine Erklärung, warum dieses Thema so lange im Dunkeln liegen konnte: Angesiedelt an der wenig gepflegten Schnittstelle zwischen Prozess- und Sozialrecht, zu rechtstatsächlich überdies, um von der eher empiriefernen deutschen Jurisprudenz wahrgenommen zu werden, zugleich aber auch juristisch zu komplex, als dass die Armutsoziologie es im Alleingang aufbereiten könnte – das klingt schon nach einem besonders toten Winkel. Und es ist auch wenig wahrscheinlich, dass die Betroffenen selbst auf sich aufmerksam machen und das Thema ins Blickfeld rücken könnten. Wo die rechtliche Interessenartikulation schwer fällt, dürfte für die politische oft dasselbe gelten.

Einen Grund, das Thema auch weiterhin unbeleuchtet zu lassen, kann diese Erklärung allerdings nicht abgeben. Weder Rechts- noch Sozialstaat werden ihrem Anspruch gerecht, wenn der Zugang zum Recht hinter dem zurückbleibt, was – mit vertretbarem Aufwand – erreichbar wäre. Etwaige Handlungsbedarfe immerhin zu ermitteln, ist das Mindeste, was diese fundamentalen Strukturprinzipien unserer Verfassung verlangen.

Ein Gebot der politischen Klugheit wäre es überdies. Um die eigenen Rechte zu wissen und diese auch durchsetzen zu können, dürfte bei den Betroffenen wesentlich zur Systemakzeptanz beitragen.<sup>59</sup> Und die ist ein knappes Gut.<sup>60</sup>

---

59 Diese Perspektive auf den Zugang zum Recht entwickelt etwa *Chloé Lelièvre*, *Trust and Access to Justice*, S. 141 ff. in OECD, *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Paris 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.

60 Zu deren Messbarkeit und Operationalisierungsmöglichkeiten gäbe es viel Differenzierendes zu sagen; zu den konzeptionellen Grundlagen vgl. etwa *M. Rainer Lepsius*, *Vertrauen zu Institutionen*, S. 283 ff., in: *Stefan Hradil* (Hrsg.), *Differenz und Integration: Die Zukunft moderner Gesellschaften*, Frankfurt/M. 1997. Den freilich sehr allgemein gehaltenen Umfragen zufolge, die regelmäßig in den allgemeinen Medien über das Vertrauen in die politischen Institutionen publiziert werden, hatte dieses Vertrauen in Deutschland zuletzt abgenommen, bevor die Coronakrise insofern nun eine unverhoffte Trendwende gebracht hat; vgl. dazu die Ergebnisse der periodisch von FORSA durchgeführten Umfrage in: RTL/ntv Trendbarometer: *Vertrauen in die Politik während Corona-Krise deutlich angestiegen*; [www.rtl.de/cms/rtl-ntv-trendbarometer-72-der-deutschen-haben-vertrauen-zu-bundeschkanzlerin-angela-merkel-4543318.html](http://www.rtl.de/cms/rtl-ntv-trendbarometer-72-der-deutschen-haben-vertrauen-zu-bundeschkanzlerin-angela-merkel-4543318.html). Eine konstante Knappheit im Sinne von »unterhalb des optimalen Niveaus liegend« lässt sich allerdings völlig ungeachtet solcher Schwankungen konstatieren.