

## Maximilian Volland: Unmet-Legal-Needs – Eine rechtssoziologische Perspektive auf unbefriedigte Rechtsbedürfnisse in der Bevölkerung

Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft im 5. Fachsemester (Universität Bayreuth). Der Beitrag ist im Rahmen des Seminars „Digitalisierung des Rechtsdienstleistungsmarkts – Fluch oder Segen?“ bei Prof. Dr. Michael Grünberger LL.M. (NYU) (Lehrstuhl für Zivilrecht X) und Dr. Florian Skupin entstanden.

### A. Einleitung

Das Fundament unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens besteht aus einer begrenzten Ressource: Vertrauen. Wir geben Teile unserer Freiheit auf, in dem Glauben, dass wir davon profitieren, wenn es alle machen. Das Instrument, welches eingeführt wurde, um einen Bruch jenen Vertrauens zu sanktionieren, ist das Recht. Art. 20 Abs. 3 GG normiert, dass die Staatsgewalt an diese Rechte gebunden ist – somit leben wir in einem Rechtsstaat. Ein Indikator dafür, ob die Gleichung des Rechtsstaats aufgeht, ist die Bedürftigkeit der Menschen nach der Umsetzung ihrer Rechte. Unbefriedigte Bedürfnisse nach der Lösung von rechtlichen Problemen sind eine Gefahr für den Rechtsstaat, denn sie schwächen das besagte Vertrauen, führen zu Unzufriedenheit in der Gesellschaft und nähren die Ungunst gegenüber dem Staat.

Erkannt haben diese Tatsache bereits viele Staaten, weshalb es ein wachsendes Interesse daran gibt, zu untersuchen, ob und welche Bedürfnisse nach rechtlicher Abhilfe in der Bevölkerung unbefriedigt sind. Als Teilbereich der populären Access-To-Justice-Forschung wird versucht, Aufschluss in Form sog. Unmet-Legal-Needs-Studien zu finden.

Die folgende Arbeit soll sich mit der Frage beschäftigen, in welchen Ländern unbefriedigte Rechtsbedürfnisse (unmet legal needs) gemessen, welche Ursachen dafür identifiziert und welche Maßnahmen dagegen vorgeschlagen werden. Dafür ist es in einem ersten Schritt notwendig zu untersuchen, (B.) was unter einem *unbefriedigten Rechtsbedürfnis* zu verstehen ist und wie dieses erkenntnisgewinnend quantifiziert und ermittelt werden kann. Anschließend sollen (C.) die Rechtsbedürfnisse, Ursachen und Maßnahmen repräsentativ ausgewählter Beispielländer genauer untersucht werden, um danach (D.) den Stand der Unmet-Legal-Needs-Forschung in Deutschland zu diskutieren. Schlussendlich

werden in einem (E.) Fazit die Ergebnisse in Bezug auf die gestellte Anfangsfrage zusammengefasst.

### B. Unmet-Legal-Needs-Studien

Um Erkenntnisse über unbefriedigte Rechtsbedürfnisse in der Gesellschaft erfassen, verstehen und abbilden zu können, bedarf es einer Herangehensweise, die vielen Jurist\*innen fremd ist: Die Erforschung von Rechtstatsachen. Dabei handelt es sich um ein wissenschaftliches Vorgehen, das sich als Teil der empirischen Rechtssoziologie in Abgrenzung zu theoretischen Forschungsgebieten mit der systematischen, methodisch-kontrollierten Erhebung von Daten beschäftigt, die die soziale Wirklichkeit beschreiben sollen und als Grundlage falsifizierbarer Hypothesen dienen.<sup>1</sup> Wissenschaftliche Untersuchungen, die messen, welche Rechtsprobleme in der Bevölkerung nicht angemessen befriedigt werden, haben sich im internationalen Sprachgebrauch als *Unmet-Legal-Needs-Studien* etabliert.<sup>2</sup> Um ein tieferes Begriffsverständnis zu erlangen, soll folgend darauf eingegangen werden, (1.) was eine Unmet-Legal-Needs-Studie genau untersucht, (2.) warum solche Studien von Interesse sind, (3.) wie dabei vorgegangen wird und (4.) inwiefern Unmet-Legal-Needs-Studien untereinander vergleichbar sind.

#### I. Untersuchungsgegenstand

Dem Wortlaut folgend beschäftigen sich *Unmet-Legal-Needs-Studien* mit *unbefriedigten Rechtsbedürfnissen* in der Bevölkerung. Erst auf den zweiten Blick erkennt man, wie schwer es ist, diesen Begriff zu definieren. (1.) Ab wann hat der Mensch ein Bedürfnis? (2.) Was macht dieses Bedürfnis zu einem Rechtsbedürfnis? (3.) Und wodurch wird dieses Rechtsbedürfnis befriedigt?

<sup>1</sup> Reh binder, Rechtssoziologie, 8. Auflage 2014, S. 4.

<sup>2</sup> Brüggmann, Unmet Legal Needs Studien und Justizforschung als Basis von Rechtspolitik, Münster 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=ghgs5qAEFvU> [Stand 01.05.2023].

## 1. Das Bedürfnis – the need

Als Definition für ein Bedürfnis im Kontext des menschlichen Zusammenlebens hat sich insbesondere in der englischsprachigen sozialwissenschaftlichen Literatur seit 1972 die Taxonomie von Jonathan Bradshaw etabliert.<sup>3</sup> Bradshaw fasst mit seiner Arbeit vier mögliche Beschreibungen zusammen: normative, gefühlte, ausgedrückte und vergleichbare Bedürfnisse.<sup>4</sup> Ein *normatives* Bedürfnis beschreibt die objektive Abweichung des tatsächlichen von einem „wünschenswerten“ Zustand, während ein *gefühltes* Bedürfnis als der subjektive Wunsch einer Person nach etwas verstanden wird. Ein Bedürfnis gilt als *ausgedrückt*, wenn der subjektive Wunsch durch hinreichendes Tätigwerden des Bedürftigen objektiv von außen feststellbar wird. Wenn Menschen mit gleichen Eigenschaften unterschiedlich behandelt werden, sodass die eine Person bessergestellt wird als die andere, so spricht man von *vergleichbaren* Bedürfnissen.

Deutlich wird, dass der Begriff des Bedürfnisses von sowohl subjektiven Vorstellungen der bedürftigen Person als auch von objektiven Feststellungen von außen geprägt sein kann. Daraus folgt, dass es keine notwendige Bedingung sein muss, dass die bedürftige Person sich ihrer objektiven Bedürftigkeit bewusst wird. Es ist denkbar, dass sich ein Bedürfnis als Abweichung von einem normativen Zustand erkennen lässt, ohne dass dies als negativ wahrgenommen wird. Gegenteilig kann es sein, dass jemand ein Bedürfnis subjektiv verspürt, ohne dass es nach außen tritt.

Für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit unbefriedigten Rechtsbedürfnissen in der Bevölkerung lässt sich schlussfolgern, dass es keine absolute Definition gibt, da sich Bedürfnisse unterschiedlich feststellen lassen. Mithin ist es wichtig, bei jeder Studie das zugrundeliegende Begriffsverständnis zu identifizieren. Umfrageergebnisse über die individuellen Rechtsprobleme von Bürger\*innen stellen beispielsweise großenteils auf gefühlte Bedürfnisse ab, während quantitative Messungen der

Klagerückgangszahlen auf dem Verständnis von ausgedrückten Bedürfnissen basieren.

## 2. Das Rechtsbedürfnis – the legal need

Der Mensch kann vielseitige Bedürfnisse haben. Wann liegt jedoch ein Rechtsbedürfnis vor?

Man stelle sich folgendes zivilrechtliches Beispiel vor: Der auf Sozialhilfe angewiesene M wohnt bei V zur Miete. Aufgrund behördlicher Verzögerungen erhält M seine Sozialhilfe – nachdem das Mietverhältnis drei Jahre lang problemlos verlief – plötzlich einen Monat zu spät, sodass er seine Miete nicht pünktlich bezahlen kann. V ist empört und kündigt M direkt außerordentlich. Hat M ein Rechtsbedürfnis?

Hierzu haben sich unterschiedliche Auffassungen gebildet. Klarheit besteht darüber, dass jeder Mensch, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit, ein Bedürfnis nach irgendeiner Form des Rechtszugangs haben kann.<sup>5</sup>

Eine Ansicht behauptet jedoch, dass Rechtsbedürfnisse immer auf einem grundlegenden Problem des Bedürftigen basieren, welches losgelöst vom Recht existiert, sodass die allgemeine Existenz eines „Rechtsbedürfnisses“ in Frage gestellt werden könnte.<sup>6</sup> Vorliegend ließe sich argumentieren, dass das eigentliche Problem die mangelnde Liquidität des M ist, sodass es sich tatsächlich um ein finanzielles Problem handelt. Diese Ansicht verkennt jedoch den Unterschied zwischen Problemursache und möglicher Problemlösung. Es mag sein, dass die Ursache für das Problem finanzieller Natur ist. Dies verneint jedoch nicht die Möglichkeit, dass M sich mit rechtlichen Mitteln gegen die Kündigung wehren kann.

Eine zweite Ansicht argumentiert, dass ein Rechtsbedürfnis erst dann besteht, wenn es justiziabel ist, der Bedürftige also ein einklagbares Recht geltend machen kann, indem er vor Gericht mit anwaltlicher Unterstützung klagt.<sup>7</sup> Demnach müsste M vorliegend gegen die Kündigung des V klagen, damit er ein Rechtsbedürfnis hätte. Diese Ansicht versteift

<sup>3</sup> Bradshaw, Taxonomy of social need, Oxford University Press 1972, S. 72–74; Miller, Theorizing Legal Needs Towards a Caring Legal System, 2016, S. 15.

<sup>4</sup> Bradshaw, Taxonomy of social need, Oxford University Press 1972, S. 72–74.

<sup>5</sup> Sykes, Legal Needs of the Poor in the City of Denver, Law & Society Review 1969, S. 255–278; Hanks, Social Indicators and the Delivery of Legal Service, Australian Government Publishing Service (AGPS) 1987; Meeker/Dombrink/Schumann, Legal Needs of The Poor: Problems, Priorities and Attitudes, Law & Policy, 1985, S. 225–247; Burns, An Assessment of the Legal Service Needs of Hawke’s Bay, Legal Services Committee 1998; Marrone, The Evolution of Needs Assessments in Ontario, Legal Service Research Centre International Conference 2002.

<sup>6</sup> Lewis, Unmet Legal Needs in Social Needs and Legal Action, 1973, S. 73; Lyons, Defining Unmet Legal Need, Legal Service Bulletin, 1983, S. 165.

<sup>7</sup> Genn, Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law, 1999, S. 12; Marks, Some Research Perspectives for Looking at Legal Needs and Legal Services Delivery Systems: Old Forms or New?, Law and Society Review (LSR) 1976, S. 191f.; Griffiths, The distribution of legal services in the Netherlands: A book review of “De Weg Naar Het Recht” (The Road to Justice), 1977, S. 260f.

sich jedoch zu sehr auf die gerichtliche Abhilfe unseres Rechtssystems. Es wird verkannt, dass der Einsatz der Justiz lediglich der letzte Schritt ist, um ein Recht einzuklagen. Die Ansicht setzt voraus, dass M weiß, dass er in seinen Rechten verletzt ist und sich gerichtlich dagegen wehren kann. Dabei könnte M jedoch schon damit geholfen sein, dass er mehr Informationen über seine Rechte erhält und anschließend mit rechtlicher Beratung eine Schlichtung mit V findet. Insbesondere in Anbetracht der rückläufigen Klagerückgangszahlen in Deutschland<sup>8</sup> scheint es fraglich, nur denjenigen ein Rechtsbedürfnis anzuerkennen, die ihre Ansprüche auch einklagen bzw. einklagen könnten. Folglich sollte das Verständnis über ein Rechtsbedürfnis schon früher als bei der finalen Klage anfangen.<sup>9</sup>

Eine dritte Ansicht fordert, dass ein Rechtsbedürfnis immer die Verletzung eines bestehenden Rechts voraussetzt.<sup>10</sup> Angenommen, der Gesetzgeber hätte im vorliegenden Beispiel noch keine Normen zum Kündigungsrecht bei Mietverhältnissen erlassen. Sollte M dann deswegen kein Rechtsbedürfnis besitzen, weil keine Rechte vorliegen, die durch die Kündigung hätten verletzt werden können? Das scheint kein sachgerechtes Ergebnis zu sein. Es sollte auch ein Bedürfnis danach geben können, dass der Gesetzgeber passende Regelungen normieren soll, um Abhilfe zu schaffen. Ein solches Bedürfnis sollte auch ein Rechtsbedürfnis darstellen können.<sup>11</sup>

Alle drei Ansichten werfen die Schwierigkeit einer allgemeinen Definition auf. Zwar gibt es Ansätze, die versuchen, die vielseitige Literatur und unterschiedlichen Perspektiven in einer komplexen Definition zusammenzufassen.<sup>12</sup> Heruntergebrochen lassen sich diese Versuche auf eine zentrale Eigenschaft reduzieren: Alle Ansätze fordern irgendeine Art von *Rechtswissen*, welches notwendig ist, um das Rechtsbedürfnis zu befriedigen. Demnach liegt ein Rechtsbedürfnis vor, wenn es mindestens Wissen über die eigenen Rechte oder das bestehende Rechtssystem bedarf, um ein konfliktartiges Problem zu lösen. Nicht notwendig ist, dass das Problem lediglich durch

Rechtswissen gelöst werden kann. Gleichfalls ist denkbar, dass es andere Lösungsansätze gibt, solange der rechtliche Weg einen der Ansätze darstellt. Im Beispiel braucht M, unabhängig ob er es hat oder nicht, Wissen über das bestehende Mietverhältnis, um entweder zu klagen oder eine alternative Vereinbarung mit V zu finden. Das Rechtsbedürfnis entsteht dabei aus der Notwendigkeit, Wissen über die eigenen Rechte oder rechtlichen Verteidigungsmöglichkeiten zu haben. Selbst wenn noch kein Gesetz existieren würde, das M zur Begründung seiner Klage gegen die Kündigung geltend machen könnte, würde es Wissen über das bestehende Rechtssystem brauchen, um den Gesetzgeber zu überzeugen, eine solche Kündigungsregelung zu erlassen.

### 3. Das unbefriedigte Rechtsbedürfnis – the unmet legal need

Ungeklärt bleibt jedoch, wann ein Rechtsbedürfnis *unbefriedigt* ist. Um dies zu beantworten, kann spiegelbildlich danach gefragt werden, wann ein Rechtsbedürfnis *befriedigt* ist. Nach der vorgeschlagenen Definition ist ein Rechtsbedürfnis dann befriedigt, wenn angemessene Abhilfemaßnahmen zur Lösung des zugrundeliegenden Rechtsproblems gegeben sind. Wie diese Abhilfemaßnahmen auszusehen haben, hängt von der Art des Problems ab. Sicher ist, dass sie irgendeine Form von Rechtswissen voraussetzen haben. Gleichzeitig ist zu betonen, dass es mehrere wirksame Maßnahmen geben kann, die unterschiedlich viel Rechtswissen beanspruchen können. Ließe sich V im Beispiel bereits dadurch überzeugen, dass M selbstständig auf vertraglich vereinbarte Kündigungsbedingungen hinweisen kann, so würde weniger Rechtswissen gefordert werden, als wenn V nicht mit sich reden ließe und es zu einem gerichtlichen Rechtsstreit kommen würde. Cord Brüggmann, ehemaliger Hauptgeschäftsführer des Deutschen Anwaltvereins, schlägt für die Frage, wann und durch welche Maßnahme ein Rechtsproblem gelöst werden kann, ein Ebenenmodell vor. Demnach kann ein Rechtsbedürfnis durch mehr Information

<sup>8</sup> Eckert/Meller-Hannich/Nöhre/Höland/Gelbrich/Poel/ Hundertmark/Moser, Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten“, im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz 2023, S. 23f.

<sup>9</sup> So auch Goodman, Researching the Legal Needs of the Poor: A Status Report, National Social Science and Law Project 1980; Currie, The legal problems of everyday life: the nature, extent and consequence of justiciable problems experienced by Canadians, Department of Justice Canada 2007, S. 4f.

<sup>10</sup> Hughes, Royal Commission on Legal Service in Scotland, 20<sup>th</sup> Century House of Commons Sessional papers, 1980; Curron/Noone, The Challenge of Defining Unmet Legal Need, Journal of Law and Social Policy 2007, S. 71.

<sup>11</sup> So auch Cass/Western, Legal Aid and Legal Need, Australian Government Publishing Service 1980; Pleasence/Buck/Goriely, Local Legal Need, Legal Services Research Centre, 2001, S. 24.

<sup>12</sup> Miller, Theorizing Legal Needs Towards a Caring Legal System, 2016, S. 13; Dignan, Northern Ireland Legal Needs Survey, Northern Ireland Legal Commission 2006, S. 4.

über die eigene Rechtslage, die Möglichkeit zur aktiven Selbsthilfe, rechtliche Beratung, eine anwaltliche Dienstleistung oder die Justiz befriedigt werden.<sup>13</sup> Im Umkehrschluss ist ein Rechtsbedürfnis genau dann unbefriedigt, wenn der Zugang zu solchen Maßnahmen verwehrt bleibt. Im Beispiel könnte dies dadurch der Fall sein, dass M die Vertragsbedingungen nicht versteht, er sich keine Anwältin leisten könnte oder die Justiz aufgrund Überlastung zu keinem Urteil über die Kündigung kommen könnte. Folglich ist bei der Durchführung sowie Analyse von Unmet-Legal-Needs-Studien zu Beginn festzustellen, welche Ebenen des Rechtsbedürfnisse näher untersucht werden, um die Aussagekraft der Erkenntnisse einordnen zu können.

## II. Erkenntnisinteresse

Warum eine Unmet-Legal-Needs-Studie für unterschiedliche Akteure von Interesse sein kann, hat vielfältige Gründe. Aus der Perspektive des Staats ist es sinnvoll, über die unbefriedigten Rechtsbedürfnisse der Bevölkerung informiert zu sein, um angemessene Rechtspolitik zu betreiben. Der Rechtsstaat lebt von Vertrauen, welches ihm dann geschenkt wird, wenn Menschen zu ihren Rechten kommen.<sup>14</sup> Unmet-Legal-Needs-Studien können systematische Lücken im Zugang zum Recht identifizieren und als Entscheidungsgrundlage für die Zuweisung staatlicher Mittel genutzt werden.<sup>15</sup>

Zu wissen, welche Rechtsbedürfnisse in der Gesellschaft vorliegen, hilft auch dem Rechtsdienstleistungsmarkt, seine Beratungsangebote anzupassen oder sogar Marktlücken zu finden. Insbesondere für innovatives Entrepreneurship kann das Wissen über Bedürfnisse als Grundlage einer Kanzleistrategie dienen.<sup>16</sup>

Darüber hinaus lösen quantitative Studien den Blick von einer versteiften rechtsdogmatischen Denkweise und erlauben einen Schritt in Richtung evidenzbasierter Rechtseffektivität. Die juristische Ausbildung besteht zum Großteil aus der Anwendung des Rechts auf einen gegebenen Sachverhalt.

Beantworten zu können, dass die Klage des M gegen die Kündigung des V Erfolg haben könnte, hilft in der Realität wenig, wenn M gar nicht weiß, was für Rechte ihm zustehen oder er keine Mittel besitzt, die zeitlichen und monetären Kosten eines Gerichtsprozesses zu tragen.

## III. Forschungstechnik und Methodik

Eine Unmet-Legal-Needs-Studie ist eine empirische Rechtstatsachenuntersuchung mit dem Ziel, Daten über die Rechtsbedürfnisse in der Bevölkerung zu erheben. Es handelt sich um einen quantitativen Ansatz, der wissenschaftliche Methoden nutzt, um eine Großzahl von Menschen zu erreichen. In Abgrenzung zu allgemeineren Access-To-Justice-Untersuchungen, die auch Daten über die Arbeit von staatlichen Institutionen, Anwält\*innen und sonstigen Rechtsdienstleistern erfassen, konzentrieren sich Unmet-Legal-Needs-Studien primär auf die Nachfragenseite, mithin Individuen in der Bevölkerung, um nutzerzentriert Aussagen über den subjektiven Zugang zu den Abhilfebenebenen eines Rechtssystems treffen zu können.<sup>17</sup>

Um Daten über deren Bedürfnisse zu sammeln, basiert der Großteil nationaler Unmet-Legal-Needs-Studien auf der Methode der Befragung (Survey).<sup>18</sup> Dabei werden Privatpersonen telefonisch, persönlich oder mit Online-Fragebögen nach ihren rechtlichen Problemkreisen sowie deren eigene Lösungsansätzen befragt. Umfragen können besondere Erkenntnisse über die Häufigkeit und allgemeine Verhaltensmuster im Umgang mit Rechtsproblemen, das Bewusstsein und Wissen über öffentliche Abhilfe, die Hindernisse bei Selbst- oder Fremdhilfe sowie die persönlichen Kostentoleranz liefern.

Die Aussagekraft ist jedoch gleichfalls durch unterschiedliche Faktoren begrenzt: Auf der einen Seite sind die Ergebnisse i.d.R. nicht fein-granular genug, um die Effektivität bestehender rechtlicher Abhilfemaßnahmen

<sup>13</sup> Brüggmann (Fn. 2).

<sup>14</sup> Falke, Zugang zu Recht: Eine Fallstudie über die Öffentliche Rechtsauskunfts- und Vergleichsstelle in Hamburg, in: Rechtsbedürfnis und Rechtshilfe, 1978, S. 13.

<sup>15</sup> So z.B. in Australien (*Praia City Group on Governance Statistics* (UN Statistical Commission), Handbook on Governance Statistics, 2020) und der Ukraine (*Kobzin/Chernousov/Sheiko/Budnik/Kolokolova/Scherban*, The level of legal capacity of the Ukrainian population: accessibility and effectiveness of legal service, 2011).

<sup>16</sup> So z.B. die von Hogan Lovells durchgeführte UNLS in London (*Hogan Lovells*, Mind the gap: an assessment of unmet legal need in London, A survey of MPs' Surveys 2017).

<sup>17</sup> OECD, *Open Society Foundations*, Legal Needs Surveys and Access to Justice, 2019, S. 58; *Praia City Group on Governance Statistics* (UN Statistical Commission), Handbook on Governance Statistics, 2020 S. 107; Brüggmann (Fn. 2).

<sup>18</sup> *Coumarelos/Macourt/People/McDonald/Wei/Iriana/ Ramsey*, Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia, Law and Justice Foundation of New South Wales 2012, S. 6 f. m.w.N.

konkret zu beurteilen.<sup>19</sup> Zudem sind Befragungen niemals frei von methodischem Fehlerpotenzial. Der bekannte Intervieweffekt, der die Auswirkungen der interviewenden Person auf das Antwortverhalten der Befragten beschreibt, sei neben dem Desinteresse der befragten Person und der mangelnden Überprüfbarkeit der Antworten nur ein genannter Problempunkt.<sup>20</sup> Am schwerwiegendsten erscheint jedoch, dass Befragungen immer Wissen der Teilnehmer\*innen voraussetzen. Ist der befragten Person nicht bewusst, dass sie ein rechtliches Problem hat, kann sie diesbezüglich auch keine Aussagen treffen.<sup>21</sup> Gleichfalls kann es sein, dass durch die Erwartungen der Forschenden Befragten ein unbefriedigtes Rechtsbedürfnis unterstellt wird, obwohl sie gar keins haben (sog. confirmation bias).

Folglich dienen Unmet-Legal-Needs-Befragungen vornehmlich der Gewinnung eines allgemeinen Überblicks über die Rechtsbedürfnisse der Bevölkerung, um anschließend dringlich erscheinende Problemkreise mit qualitativen Methoden zu untersuchen.

#### IV. Vergleichbarkeit

Folgt man der grammatikalischen Auslegung des Wortes „Wissenschaft“, so handelt es sich um ein Vorgehen, welches Wissen schafft. Das erlangte Wissen über die Welt liefert genau dann den größten Mehrwert, wenn es auf möglichst viele Menschen und Situation über Ländergrenzen hinweg zutrifft. Um diese Zielfunktion maximieren zu können, bedarf es der Vergleichbarkeit methodischer Wissenserlangung, um nachzuvollziehen, unter welchen Voraussetzungen welche Erkenntnisse erlangt wurden und inwiefern diese auf andere Systeme übertragbar sind.

Anders als in den Naturwissenschaften, wo die gleichen, objektiven physikalischen Gesetze überall gelten, haben Geisteswissenschaften einen entscheidenden Nachteil. Ihr

Untersuchungsgegenstand ist der Superlativ der Subjektivität: die Gedanken des Menschen. Auch Unmet-Legal-Needs-Studien sind dieser Problematik unterworfen. Nicht nur bieten unterschiedliche Rechtssysteme verschiedene, rechtliche Abhilfemaßnahmen gegen unbefriedigte Rechtsbedürfnisse.<sup>22</sup> Gleichzeitig kann die Ausgangssituation der befragten Bevölkerung aufgrund sozialer, demografischer und kultureller Unterschiede stark variieren.<sup>23</sup> Auch basiert das methodische Vorgehen regelmäßig auf unterschiedlichen Prämissen, wie z.B. verschiedenen Definitionen von Rechtsbedürfnissen sowie der Vielfalt und Tiefe der Fragestellungen. Aufgrund dieser und weiteren Faktoren sind nationale Studien über die Rechtsbedürfnisse der Menschen nur dann vergleichbar, wenn ähnliche Annahmen und Bedingungen vorliegen. Der Erkenntnisgewinn über Ursachen und Abhilfemaßnahmen bleibt somit regelmäßig auf einzelne Ländergruppen beschränkt.

#### C. Unmet-Legal-Needs im internationalen Vergleich

Unmet-Legal-Needs-Studien haben eine lange Tradition und wurden erstmals in den 1930er Jahren durchgeführt.<sup>24</sup> In jüngerer Zeit hat ihr Einsatz zugenommen, sodass sie mittlerweile in vielen Rechtssystemen weltweit gängige Praxis sind. Im vergangenen Vierteljahrhundert wurden mehr als 55 großangelegte, nationale Unmet-Legal-Needs-Studien durchgeführt, die jeweils mehr als 1.000 Teilnehmer\*innen umfassten und dabei insgesamt über 30 verschiedenen Rechtssysteme betrachteten.<sup>25</sup> Dabei handelt es sich nicht nur um große Industrienationen. Auch in Moldawien,<sup>26</sup> Uganda,<sup>27</sup> oder Sierra Leone<sup>28</sup> wurden wissenschaftliche Studien durchgeführt, die sich mit herrschenden Rechtsbedürfnissen

<sup>19</sup> OECD (Fn. 17) S. 30; Praia (Fn. 17) S. 109.

<sup>20</sup> Haunberger, Das standardisierte Interview als soziale Interaktion: Intervieweffekte in der Umfragenforschung, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, 2006, S. 24; Glantz/Michael, Interviewereffekte, in: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2014, S. 316.

<sup>21</sup> Reifner, Erfolgs- und Zugangsbarrieren in der Justiz, DuR 1981, S. 144 (146).

<sup>22</sup> Sandefur, The falcrum point of equal access to justice: legal and nonlegal institutions of remedy, Loyola of Los Angeles Law Reviews (LLALR), 2009, S. 949–978; Hadfield, Higher demand, lower supply? A comparative assessment of the legal resource landscape for ordinary Americans, Fordham Urban Law Journal (FULJ) 2010, S. 129–156.

<sup>23</sup> Coumarelos/Wei/Zhou, Justice made to measure: NJW Legal Needs Survey in disadvantaged areas, Law and Justice Foundation of New South Wales 2006, S. 79.

<sup>24</sup> Die erste bekannte Studie, die Rechtsbedürfnisse und die Frage, wie diese befriedigt werden können, diskutierte, war Clark/Corstvet, The lawyer and the public: An A.A.L.S. Survey, The Yale Law Journal 1938, S. 1272–1293.

<sup>25</sup> OECD (Fn. 17) S. 25.

<sup>26</sup> Gramatikov, Met and Unmet Legal Needs in Moldova, 2011.

<sup>27</sup> Hague Institute for Innovation and Law (HiIL), Justice Needs and Satisfaction in Uganda, 2020.

<sup>28</sup> Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), Baseline and Needs Assessment for the Provision of Non-Criminal Primary Justice Service in Sierra Leone, 2017.

in der Bevölkerung beschäftigen.<sup>29</sup> Darüber hinaus beinhaltet auch der sog. General Population Poll des World Justice Project,<sup>30</sup> eine unabhängige Organisation mit dem Ziel, die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit international zu dokumentieren, Daten zu subjektiven Rechtsbedürfnissen in über 100 Ländern. Dass nicht alle dieser Studien problemlos vergleichbar sind und teilweise aufgrund unterschiedlicher Begriffsverständnisse und Methodiken abweichende Erkenntnisinteressen verfolgen, wurde bereits diskutiert. Nichtsdestotrotz zeigen der Umfang und die Vielfalt der Untersuchungen, dass zahlreiche Länder ein bedeutsames Anliegen daran haben, das Phänomen von Rechtsbedürfnissen zu verstehen und mögliche Lösungsansätze zu identifizieren. Im Folgenden sollen die regelmäßig über 100 Seiten langen Untersuchungen repräsentativ ausgewählter Beispielländer zusammengefasst und bewertet werden. Die Auswahl der Länder erfolgte anhand der Kriterien der geografischen Lage sowie des Umfangs der nationalen Datenlagen. Für jedes Land soll näher darauf eingegangen werden, (a) welche unbefriedigten Rechtsbedürfnisse gefunden, (b) welche Ursachen dafür identifiziert und (c) welche Maßnahmen als Lösungsansätze dagegen vorgeschlagen wurden.

## I. Australien

Eine der umfangreichsten Datenlagen im Bereich Access-to-Justice- sowie Unmet-Legal-Needs-Forschung liegt in Australien vor. Das Nachbarland von Neuseeland, wo das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse gleichfalls anhand von mehreren landesweiten Befragungen erkennbar ist,<sup>31</sup> ist bekannt für eine der weltweit größten Umfragen. Die von der *Law and Justice Foundation of New South Wales* durchgeführte *Legal Australia-wide Survey (LAW Survey)* befragte 2008 20.716 Australier\*innen.<sup>32</sup> Die Befragten wurden nach ihren Erfahrungen mit insgesamt 129 spezifischen Arten von "legal problems" gefragt, worunter allgemein jegliche Probleme verstanden wurden, die auf dem Rechtsweg gelöst werden können. Diese Arten von Rechtsproblemen wurden in 12 Gruppen eingeteilt: Unfälle, Verbraucher\*innen, Kredite/Schulden, Kriminalität, Arbeit,

Familie, Beziehung zum Staat, Gesundheit, Wohnen, Geld, Körperverletzung und sonstige Rechte. Zu betonen ist, dass die Studie als *Legal-Needs-Survey* allgemein Rechtsprobleme thematisiert, die jedoch nicht notwendigerweise *unbefriedigt* sein müssen. Nichtsdestotrotz lassen sich im Umkehrschluss auch Aussagen über *Unmet-Legal-Needs* treffen.

(a) 51% aller Befragten gaben an, in den letzten 12 Monaten rechtliche Probleme und daraus resultierende mäßig bis starke negative Auswirkungen auf ihre Lebensumstände erlebt zu haben. Ungefähr die Hälfte davon lösten ihre Probleme mit professioneller Rechtsberatung, während sie ein Drittel selbstständig ohne professionelle Hilfe löste. Besonders relevant waren diejenigen 20%, die nichts gegen ihre Rechtsprobleme unternahmen und als Konsequenz unbefriedigte Rechtsbedürfnisse erlebten.<sup>33</sup>

(b) Ursachen für die mangelnde Befriedigung waren nach eigenen Angaben die zu lange Dauer (35%), zu hoher Stress (30%), zu hohe Kosten (27%) oder mangelndes Wissen (21%). Vor allem junge (15-24 Jahre), alte (über 65 Jahre) und bereits als vulnerabel geltende Menschen beklagten diese Gründe.<sup>34</sup>

(c) In einem ganzheitlichen Ansatz (*holistic approach*) schlägt die Studie vor, dass aufgrund der Vielseitigkeit sowohl der identifizierten Rechtsprobleme als auch der wählbaren Lösungsstrategien zunehmend mehr rechtspolitische Strategien zusammengedacht werden müssen, um für möglichst viele Rechtsbedürfnisse angemessene Abhilfemaßnahmen zur Verfügung zu stellen. Dem Ebenenmodell folgend argumentiert die Studie, dass der Zugang zu rechtlicher Bildung gefolgt von Selbsthilfestrategien sowie juristischer Beratung die ersten Ansatzmöglichkeiten sind, bevor es zu einem gerichtlichen Rechtsstreit kommen sollte. Da Rechtsprobleme regelmäßig gebündelt auftreten, während professionelle Abhilfemaßnahmen meistens nur spezifische Expertise in einem Feld adressieren, weist die Studie darauf hin, dass insbesondere vulnerable Gruppen zentrale anstatt

<sup>29</sup> Eine umfassende Übersicht bietet *OECD* (Fn. 17) S. 26f.

<sup>30</sup> *World Justice Project (WJP)*, Global Insights on Access to justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 101 Countries, 2019.

<sup>31</sup> Am wahrscheinlich repräsentativsten für Neuseeland ist die 2006 durchgeführte Studie „National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services“ mit 7200 Befragten (*Ignite Research*, Report on the 2006 National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services, Legal Services Agency 2006).

<sup>32</sup> *Coumarelos* (Fn. 18) S. XIII.

<sup>33</sup> *Coumarelos* (Fn. 18) S. XIV.

<sup>34</sup> *Coumarelos* (Fn. 18) S. XVI.

unübersichtlich viele, fragmentierte Anlaufstellen für ihre zusammenhängenden Rechtsprobleme haben sollten.<sup>35</sup>

Die Notwendigkeit des Zusammenspiels aller möglichen Abhilfemaßnahmen im australischen Rechtssystem ist die zentrale Erkenntnis der Studie. Spannend ist die Überlegung eines synergetischen Ökosystems des Rechts, welches die quantitative sowie qualitative Vielfalt von Lösungsansätzen in solch einer Weise koordiniert, dass ressourcensparend eine passende Abhilfemaßnahme für das Rechtsbedürfnis gefunden wird. Profitieren tun davon alle: die Bevölkerung, weil ihre Rechtsbedürfnisse befriedigt werden; der Rechtsdienstleistungsmarkt, weil seine Angebote mehr, koordinierter sowie effektiver genutzt werden; der Staat, weil die Menschen Vertrauen in das Rechtssystem haben.

## II. Großbritannien

Großbritannien ist in der Unmet-Legal-Needs Forschung für die weltweit am meisten durchgeführten Befragungen über Rechtsbedürfnisse in der Bevölkerung bekannt. In Nordirland, Schottland, England und Wales wurden in den vergangenen 29 Jahren mindestens zwölf Befragungen mit jeweils 3.000 bis knapp 30.000 Teilnehmer\*innen durchgeführt.<sup>36</sup> Dabei hat Großbritannien mit einer der ersten modernen Unmet-Legal-Needs-Studien einen historischen Beitrag zur rechtssoziologischen Forschung geleistet: Die von Hazel Genn im Jahre 1997 durchgeführte *Path to Justice*-Befragung<sup>37</sup> war wegen ihres transparenten Vorgehens sowie praktikablen Begriffsverständnisses das Vorbild für zahlreiche folgende Studien in unterschiedlichen Ländern.<sup>38</sup>

Danach hat sich in der englischen Forschung ein wiederkehrendes Befragungsformat etabliert. Zwischen 2001 und 2009 wurde die *English and Welsh Civil and Social Justice Survey*<sup>39</sup> dreimalig durchgeführt, die durch eine *Panel*

*Survey*,<sup>40</sup> die erneut 2010 und 2012 stattfand, abgelöst wurde. Ein Großteil der Bemühungen geht auf den Legal Service Act 2007 zurück, der mit verschiedenen Maßnahmen beabsichtigte, den Rechtsdienstleistungsmarkt zugänglicher, effektiver und transparenter zu gestalten.<sup>41</sup> Die aktuellsten Erkenntnisse liefert die weltweit größte *Survey of Individuals' Handling of Legal Issues*,<sup>42</sup> die 2019 über 28.663 Teilnehmer\*innen in England und Wales lebende Teilnehmer\*innen online über ihre Rechtsprobleme befragte.

(a) 64% der Befragten gaben an, in den letzten vier Jahren ein Rechtsproblem erlebt zu haben. Was genau ein Rechtsproblem ist, wurde nicht abstrakt definiert, sondern anhand von 34 konkreten Lebenskategorien abgefragt.<sup>43</sup> 53% hatten ein strittiges Rechtsproblem, d.h. eine Rechtsangelegenheit mit mindestens einer Gegenpartei. Von diesen 53% hatte jeder Dritte (31%) ein unbefriedigtes Rechtsbedürfnis,<sup>44</sup> d.h. dass das Problem nicht gelöst wurde, weil entweder keine professionelle Rechtshilfe konsolidiert wurde oder diese keine angemessene Unterstützung lieferte.

(b) Um die Ursachen für die mangelnde Befriedung zu untersuchen, definiert die Studie zwei abstrakte Konzepte. Unter *juristischer Selbstwirksamkeit* wird die Überzeugung, schwierige Situationen in einem rechtlichen Kontext zu lösen, verstanden, während das *juristische Vertrauen* die Zuversicht ist, dass ein befriedigendes Ergebnis in einem rechtlichen Szenario erreicht wird.<sup>45</sup> In der Studie wurde erkannt, dass die Tatsache, dass keine rechtliche Abhilfemaßnahmen gesucht oder gefunden wurden, mit einer geringen juristischen Selbstwirksamkeit bzw. Vertrauen korreliert: 40% der Bedürftigen gaben an, lediglich sehr wenig dieser Eigenschaften zu besitzen. Gründe hierfür waren zum Großteil fehlende Bildung über ihre Situation und mögliche Abhilfe.<sup>46</sup>

<sup>35</sup> *Coumarelos* (Fn. 18) S. XXff.

<sup>36</sup> *OECD* (Fn. 17) S. 27.

<sup>37</sup> *Genn*, *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law*, 1999.

<sup>38</sup> Z.B. "Path to Justice in the Netherlands" (*Van Velthoven/Ter Voert*, *Paths to justices in the Netherlands: looking for signs of social exclusion*, Department of Economics Research Memorandum, 2004) oder "Approaches to Justice in India" (*Vidyasagar/Narasappa/Tirumalai*, *Approaches to Justice in India*, 2017).

<sup>39</sup> *Buck/Pleasence/Balmer*, *English and Welsh Civil and Social Justice Survey (CSCJ): Technical Report*, London 2001 (1. Edition), 2004 (2. Edition), 2006-2009 (3. Edition).

<sup>40</sup> *Pleasence/Balmer/Patel/Cleary/Huskinson/Cotton*, *English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey (CSJPS)*, 2010 (1. Edition), 2012 (2. Edition); eine Panelbefragung ist eine Umfrage mit einer festgelegten Teilnehmer\*innengruppe zur Erlangung von qualitativeren Daten (*Vogl*, *Qualitative Panelbefragungen*, in: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, 2014, S. 935f.).

<sup>41</sup> <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/29/contents> [Stand 01.05.23].

<sup>42</sup> *Legal Services Board*, *Online survey of individuals' handling of legal issues in England and Wales*, 2019.

<sup>43</sup> Z.B. *Family, Housing, Consumer (Legal Services Board* (Fn. 42) S. 16).

<sup>44</sup> *Legal Services Board* (Fn. 42) S. 7.

<sup>45</sup> *Legal Services Board* (Fn. 42) S. 16.

<sup>46</sup> *Legal Services Board* (Fn. 42) S. 88ff.

(c) Eine der Hauptmotivationen der Studie war die empirische Evaluierung des Legal Service Acts von 2007, um zu messen, inwiefern die dort definierten Ziele erreicht wurden. Eine der aus den Daten der Studie hervorgehenden Maßnahmen war, die rechtliche Bildung in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Damit soll das Bewusstsein für wählbare Abhilfemaßnahmen und das Vertrauen in einen fruchtbaren Lösungsweg gesteigert werden.<sup>47</sup>

Auffällig ist, dass die Kosten und Dauer von rechtlicher Abhilfe, die in Australien noch als eindeutige Ursachen erkennbar waren, vorliegend als kein wesentlicher Grund für unbefriedigte Rechtsbedürfnisse identifiziert wurden. Vielmehr scheint die Hauptursache die sog. *juristische Kompetenz* (legal capability) zu sein, die das Selbstbewusstsein, das Vertrauen und das Wissen darüber, wie man mit Rechtsproblemen umgeht, beschreibt.<sup>48</sup>

### III. USA

Auch in den USA hat die Unmet-Legal-Needs-Forschung eine lange Vergangenheit und kann auf eine breite sowohl quantitative als auch qualitative Datenlage zurückgreifen. Die Besonderheit ist, dass die meisten Bundesstaaten ihre eigenen Studien durchführen.<sup>49</sup> Nennenswert erscheint, dass die Teilnehmer\*innen der meisten Befragungen aus *low income households* kommen, sodass ein Schwerpunkt der Forschung auf den vulnerablen Bevölkerungsgruppen liegt.<sup>50</sup> Um die Vergleichbarkeit mit den oben vorgestellten Ergebnissen zu erhalten, wird folgend auf die aktuellste Befragung der gesamten Bevölkerung eingegangen.

Der *Justice Needs and Satisfaction Report* befragte 2020 10.058 Teilnehmer\*innen und wurde von dem *Institute for the Advancement of the American Legal System* durchgeführt.

(a) Demnach erlebten 66% der Befragten in den letzten vier Jahren ein rechtliches Problem, d.h. ein solches, für dessen Lösung das Rechtssystem Abhilfe zur Verfügung stellt.<sup>51</sup> Von dieser Gesamtanzahl an Problemen wurden lediglich 49%

komplett gelöst, während 29% keine Lösung in der Zukunft erwarten lassen und damit als unbefriedigt gelten.<sup>52</sup> Besonders ist, dass die Studie deutlich feingranularer zwischen Personengruppen differenziert. Während die oberen Studien lediglich auf das Alter eingingen, wird hier zusätzlich das Einkommen, Geschlecht sowie die ethnische Zugehörigkeit erhoben und analysiert. So wurde herausgefunden, dass finanziell Schwächere, Frauen und Afroamerikaner\*innen nicht nur schwerere Rechtsprobleme haben,<sup>53</sup> sondern diese auch öfter unbefriedigt bleiben.<sup>54</sup>

(b) Die meisten der unbefriedigten Rechtsbedürfnisse entstanden durch Probleme mit der Polizei (59%) oder der Arbeit (52%). Im Allgemeinen wurden insbesondere die erwarteten Kosten, Zeit und emotionale Beanspruchung als Gründe genannt, den Rechtsweg nicht in Anspruch zu nehmen.<sup>55</sup>

(c) Als vorgeschlagene Maßnahmen wurden mehr und passendere Abhilfemaßnahmen für vulnerable Bevölkerungsgruppen gefordert. Da die Rechtsprobleme in wiederkehrenden Mustern auftreten, ließen sich für Bedürftige passgenauere Lösungswege zusammenstellen. Dafür müssten keine neuen Ressourcen geschaffen, sondern bereits bestehende sinnvoller umverteilt werden. Dies ist u.a. auf die wesentliche Beobachtung zurückzuführen, dass der Rechtsdienstleistungsmarkt in den USA so reguliert sei, dass er von kleinen, ineffizienten Unternehmen bedient wird, die untereinander wenig kommunizieren. Rechtsdienstleistungen sollten mithin nutzerfreundlicher sowie skalierbarer werden, indem in wiederkehrenden Mustern von Rechtsproblemen gedacht werden könnte.<sup>56</sup>

Dass Rechtsbedürfnisse in Mustern auftreten, ist eine wichtige Erkenntnis, um sowohl präventiv Bedürfnisse vorzubeugen sowie kurativ aufgetretene Probleme effizienter zu lösen. Nichtsdestotrotz hilft die Erkenntnis wenig, wenn nicht genug Anreizstrukturen bestehen, sich überhaupt mit den Bedürftigen der Bevölkerung auseinanderzusetzen. Dass

<sup>47</sup> *Legal Services Board* (Fn. 42) S. 17.

<sup>48</sup> *Legal Services Board* (Fn. 42) S. 5.

<sup>49</sup> Bereits 2012 hatten 16 der 50 Bundesstaaten eigene ULNS durchgeführt; z.B.: *AFLSE*, 2007 (Arizona); *Bucivalas*, 2003 (Massachusetts); *GKA*, 2008 (Nevada); *LSNJ*, 2009 (New Jersey); *TALS*, 2004 (Tennessee); *Bucivalas*, 2007 (Virginia); *Task Force*, 2003 (Washington); *GKA*, 2006 (Wisconsin).

<sup>50</sup> Die aktuellste Studie dieser Art ist "The Justice Gap: The Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans" (*Legal Service Cooperation* (LSC), *The Justice Gap: The Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans*, 2022).

<sup>51</sup> *Institute for the Advancement of the American Legal System* (IAALS), *Justice Needs and Satisfaction in the United State of America*, 2021, S. 6.

<sup>52</sup> *IAALS* (Fn. 51) S. 91.

<sup>53</sup> *IAALS* (Fn. 51) S. 93.

<sup>54</sup> *IAALS* (Fn. 51) S. 227.

<sup>55</sup> *IAALS* (Fn. 51) S. 123ff.

<sup>56</sup> *IAALS* (Fn. 51) S. 233.

Großkanzleien bereits in Mustern denken, um M&A-Deals durchzuführen, erscheint keine sonderlich neue Idee zu sein. Diesen Ansatz für vulnerable Zielgruppen einzusetzen, wäre die wirkliche Besonderheit.

## D. Unmet-Legal-Needs in Deutschland

Seit mehreren Jahren fordern zahlreiche Interessenverbände in Deutschland eine bessere Datenlage über die Rechtsbedürfnisse der deutschen Bevölkerung.<sup>57</sup> Zwar gibt es durchaus regelmäßige Befragungen zum deutschen Rechtsdienstleistungsmarkt. Der ROLAND Rechtsreport beispielsweise befragt einmal jährlich Bürger\*innen, Anwält\*innen und Richter\*innen nach ihrer Meinung über die Lage des deutschen Rechtssystems.<sup>58</sup> Der Report adressiert jedoch nicht die tatsächlichen Rechtsbedürfnisse der Bevölkerung, sondern liefert lediglich ein allgemeines Stimmungsbild. Am wahrscheinlich ehesten als eine ULNS bezeichnen ließe sich die Umfrage zur Inanspruchnahme und Bewertung von Rechtsdienstleistungen von Christoph Hommerich und Matthias Kilian aus dem Jahr 2007.<sup>59</sup> Aber auch diese liegt mittlerweile mehr als 15 Jahre in der Vergangenheit und setzt einen Schwerpunkt auf anwaltliche Rechtsdienstleistungen, die nur eine von vielen Abhilfemaßnahmen darstellen.

Selbst die jüngst im Auftrag des BMJ durchgeführte Studie über die Ursachen des Rückgangs der Zivilrechtsklagen<sup>60</sup> hat eine andere Zielrichtung. Der 400 Seiten lange Abschlussbericht beschäftigt sich mit der Frage, warum in den vergangenen Jahren zunehmend weniger vor Zivilgerichten geklagt wurde. Zwischen 2005 und 2019 sind bei Landesgerichten 21% weniger, bei Amtsgerichten sogar 36% weniger Klagen eingegangen.<sup>61</sup> Zwar liefert die Studie zahlreiche Erkenntnisse über die Ursachen des Klageverhaltens. Nichtsdestotrotz liegt der Schwerpunkt der Untersuchung auf gerichtlichen Abhilfemaßnahmen, die lediglich das letzte Mittel darstellen, um ein Rechtsbedürfnis zu befriedigen. Wie oben festgestellt wäre es verfehlt, ein Rechtsbedürfnis nur dann anzunehmen, wenn vor einem Gericht geklagt wird. Das Ebenenmodell betont, dass

unbefriedigte Rechtsbedürfnisse bereits aus fehlendem Wissen, mangelnder Selbsthilfe oder geringfügigen Beratungsangeboten entstehen können. Mithin handelt es sich nicht um eine klassische Unmet-Legal-Needs-Studie, sondern um eine Untersuchung einer bestimmten Ebene.

Trotz allem befragte die Studie auch 7.500 Personen ab 18 Jahren nach ihren zivilrechtlichen Problemen der letzten zehn Jahre sowie ihren (zum Gerichtsweg) alternativen Konfliktlösungen. Mit zivilrechtlichen Problemen waren nur diejenigen gemeint, die einen Streitwert von 25€ überschritten.<sup>62</sup> Insgesamt gaben 57% an, ein solches Problem gehabt zu haben, wovon der Großteil ihre Probleme durch Kulanz, Käuferschutz oder generell einvernehmlich lösten. 17% haben in den letzten 10 Jahren auf einen Streit oder ihr eigenes Recht verzichtet, obwohl sie mindestens ein zivilrechtliches Problem hatten.<sup>63</sup>

Trotz dieser Ergebnisse kann daraus lediglich wenig Aufschluss über die unbefriedigten Rechtsbedürfnisse in der Bevölkerung gezogen werden. Abgesehen davon, dass lediglich zivilrechtliche Streitigkeiten abgefragt, mithin öffentlich-rechtliche und strafrechtliche Konflikte nicht erfasst werden, setzt die Studie voraus, dass ein bekannter und berechenbarer Streitwert vorliegt. Zudem liefert die Studie keine Erkenntnisse, warum die genannten 17%, denen am ehesten ein unbefriedigtes Rechtsbedürfnis zugeordnet werden könnte, auf ihr Recht verzichteten. Folglich ist der Erkenntnisgewinn, welche Rechtsbedürfnisse warum herrschen und inwiefern diese befriedigt oder unbefriedigt sind, sehr limitiert.

Eine weitere Erkenntnisquelle über unbefriedigte Rechtsbedürfnisse in Deutschland könnte das World Justice Projects liefern. Die Organisation befragte bis 2018 Menschen in 101 Ländern, um die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit sowie des Zugangs zum Recht zu dokumentieren. In Deutschland wurden dafür 1.048 Personen, eine verhältnismäßig geringe Anzahl an Teilnehmer\*innen, befragt, ob sie in den letzten zwei Jahren ein Rechtsproblem hatten. Dies bejahten 68% der Befragten. Davon waren wiederum nur 33% in der Lage, sich

<sup>57</sup> *Deutscher Richterbund*, Gemeinsame Empfehlungen für einen starken Rechtsstaat: Eckpunkte von DAV und DRB zur Bundestagswahl 2017, S. 6; *Hartung*, Das beschleunigte Online-Verfahren und „Unmet Legal Needs“, *AnwBl* 2021, S. 287 (288); *Welter*, *Legal Tech: Worüber wir sprechen sollten und worüber weniger*, *recode.law* 2022, S. 1.

<sup>58</sup> *Roland Rechtsschutz/Institut Allensbach*, *Roland Rechtsreport*, 2023.

<sup>59</sup> *Hommerich/Kilian*, *Mandanten und ihre Anwälte: Ergebnisse einer Bevölkerungsumfrage zur Inanspruchnahme und Bewertung von Rechtsdienstleistungen*, 2007.

<sup>60</sup> *Eckert* (Fn. 8).

<sup>61</sup> *Eckert* (Fn. 8) S. 23f.

<sup>62</sup> *Eckert* (Fn. 8) S. 92.

<sup>63</sup> *Eckert* (Fn. 8) S. 92.

Abhilfemaßnahmen zur Befriedigung ihres Rechtsbedürfnisses zu suchen.<sup>64</sup> Dennoch müssen die Zahlen vorsichtig verwendet werden. Nicht nur, weil sie mit 1.000 Teilnehmer\*innen nicht besonders repräsentativ sind, sondern auch, weil das methodische Vorgehen sehr intransparent dargestellt ist.

Aufgrund der mangelhaften Datenlage in Deutschland und der fehlenden Möglichkeit, tiefergehende Schlussfolgerungen aus den bestehenden Fakten abzuleiten, erscheinen die anfangs erwähnten Forderungen nach einer klassischen Unmet-Legal-Needs-Studie in Deutschland gerechtfertigt.

## E. Fazit

Die vorliegende Arbeit hat sich mit der Frage beschäftigt, in welchen Ländern unbefriedigte Rechtsbedürfnisse gemessen, welche Ursachen dafür identifiziert und welche Maßnahmen dagegen vorgeschlagen werden.

Einleitend wurde die Schwierigkeit beschrieben, unbefriedigte Rechtsbedürfnisse zu definieren. Abgesehen davon, dass Bedürfnisse im Allgemeinen unterschiedlich wahrgenommen und festgestellt werden können, herrschen verschiedene Ansätze, ein *rechtliches* Bedürfnis zu klassifizieren. Als Weiterentwicklung dieser Diskussion wurde vorgeschlagen, das Kriterium des *Rechtswissens* einzuführen. Anschließend wurde darauf eingegangen, dass Befragungen die herrschende Methode sind, um Rechtsbedürfnisse in der Bevölkerung zu messen und dass die Erkenntnisse länderübergreifend schwer vergleichbar sind.

Die Liste an Ländern, in denen unbefriedigte Rechtsbedürfnisse gemessen werden, ist in den vergangenen Jahren gewachsen. Abgesehen von internationalen Vergleichsstudien, wie die des World Justice Projects, existieren mittlerweile in über 55 Ländern Daten über Probleme und Zugangsmöglichkeiten von rechtlichen Abhilfemaßnahmen. Vor allem in Australien, Großbritannien und den USA kann auf eine langjährige Datenlage aus Befragungen zurückgegriffen werden. Aussagen darüber, in welchem Land mehr oder weniger Rechtsbedürfnisse herrschen, lassen sich bereits deswegen nicht treffen, weil verschiedene Zeiträume und Definitionsansätze gewählt wurden. Nichtsdestotrotz lassen sich Überschneidungen in den angegebenen Ursachen für unbefriedigte Rechtsbedürfnisse finden: Oft führen Kosten, Dauer,

fehlendes Wissen oder emotionaler Stress dazu, dass keine Befriedigungslösungen gesucht oder gefunden werden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen setzen unterschiedlich an: Während in Australien gefordert wird, dass bestehende rechtliche Abhilfemaßnahmen in einem synergetisch zusammenwirkenden, ressourcensparenden Ökosystem gedacht werden sollten, soll in England die juristische Kompetenz der Bevölkerung durch Bildungsmaßnahmen erhöht werden. Gleichzeitig werden in USA Rechtsbedürfnisse von vulnerablen Gruppen als wiederkehrende Muster erkannt, für dessen effiziente Lösung mehr Anreizstrukturen im Rechtsdienstleistungsmarkt geschaffen werden müssten.

Zu erkennen, dass die Koordinierung von Abhilfemaßnahmen mangelhaft ist, die Rechtskompetenz von Bürger\*innen gesteigert werden sollte oder welche Bedürfnisse in Mustern auftreten, um sie beispielsweise mit automatisierten Legal Tech-Tools zu lösen, bietet einen weitreichenden Mehrwert für den Staat, den Rechtsdienstleistungsmarkt und die Bürger\*innen. Dass auch in Deutschland unbefriedigte Rechtsbedürfnisse in der Bevölkerung herrschen, zeigt die im Auftrag des BMJ durchgeführte Studie über die Ursachen des Rückgangs der Zivilrechtsklagen. Mithin brauchen wir mehr Daten, um den Bestand sowie die Ursachen zu identifizieren. Um dieses Ziel zu erreichen, wird es notwendig sein, dass die Rechtspolitik ein größeres Interesse an empirischen Rechtstatsachen entwickelt. Denkbar wäre beispielsweise, dass mehr Forschungsprojekte von Bundesministerien ausgeschrieben und Studien in Auftrag gegeben werden, um eine bessere Faktenlage für die Gesetzgebung aber auch den Rechtsdienstleistungsmarkt zu schaffen. Solange jedoch Jurist\*innen die dominierende Berufsgruppe im Deutschen Bundestag sind, wird dies eine Herausforderung darstellen, da es in der juristischen Ausbildung an kritischer Reflexion und Interdisziplinarität fehlt. Jurist\*innen werden in der Ausbildung insbesondere dazu befähigt, als Richter\*innen zu arbeiten. Dabei legen wir rechtspositivistisch Gesetze aus und wenden sie auf einen gegebenen Lebenssachverhalt an. Zu keinem Zeitpunkt wird reflektiert, ob das angewandte Recht einen tatsächlichen Realitätsbezug ausweist oder ob es die wirklichen Interessen der Gesellschaft beachtet. Wie wäre es beispielsweise, wenn man die klassischen Auslegungsmethoden um eins erweitern würde: die evidenzbasierte Auslegung? Denn in Wirklichkeit ist die Realität immer ganz anders.

<sup>64</sup> World Justice Project (Fn. 30) S. 43.