

Finanzielle Gerichtszugangsschranken in Zivilprozessen im Licht von Art. 6 Abs. 1 EMRK

– Unter besonderer Berücksichtigung des Gerichtszugangsrechts juristischer Personen –

Von Universitätsprofessor Dr. Oliver Diggelmann, LL.M. (Cambridge) und Dr. Tilmann
Altwicker, LL.M. (CEU), Zürich*

Das durch Art. 6 Abs. 1 EMRK garantierte Recht auf Zugang zum Gericht verlangt für zivilrechtliche Angelegenheiten Effektivität des Gerichtszugangs. Es lassen sich drei Teilansprüche unterscheiden: die Ansprüche auf effektives Anhängigmachen, effektives Vorbringen des Streitfalls sowie gerichtliche Entscheidung bzw. Durchsetzung. Sie setzen dem Staat Schranken bei der Ausgestaltung des Gerichtszugangs, machen Vorgaben für die Staatsorganisation. Zugangsbeschränkungen müssen einem „legitimen Ziel“ dienen und verhältnismäßig sein. Finanzielle Zugangsbeschränkungen können wegen ihrer objektiven Höhe oder wegen Unmöglichkeit der Zahlung im konkreten Fall gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK verstoßen. Ungleichbehandlungen natürlicher und juristischer Personen bei finanziellen Zugangsschranken bedürfen sachlicher, plausibler Gründe.

I. Einleitung

Das Recht auf Zugang zum Gericht gehört seit dem Leitentscheid *Golder v. Vereinigtes Königreich* aus dem Jahr 1975 zu den etablierten EMRK-Garantien.¹ Es wird in Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht erwähnt und ist ein sog. implizit garantiertes Konventionsrecht. Der EGMR konstruiert das Zugangsrecht im Wesentlichen wie folgt: Art. 6 Abs. 1 EMRK enthält – wie sich aus einer Gesamtschau der dort erwähnten Einzelgewährleistungen ergibt – verschiedene Elemente eines Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz,² dessen Ausdruck sie sind.³ Das Recht auf Gerichtszugang ist ebenfalls ein wesentliches Element dieses Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz, von dem der EGMR zuweilen als dem „Recht auf ein Gericht“ (*right to a court*) spricht.⁴ Die Bedeutung des Zugangsrechts wird oft unterschätzt, vor allem im Verhältnis zur sehr offen formulierten Fairnessgarantie. Zentral ist

* Anmerkung der Schriftleitung: Prof. Dr. Diggelmann lehrt Völkerrecht, Europarecht, Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Universität Zürich. Dr. Altwicker ist Wiss. Assistent am Institut für Völkerrecht der Universität Zürich.

¹ EGMR, 21.2.1975, *Golder v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 4451/70, Rn. 28 ff.

² Etwa: Recht auf ein faires Verfahren, Recht auf öffentliche Verkündung des Urteils.

³ Vgl. EGMR (GK), 29.6.2011, *Sabeh El Leil v. Frankreich*, Nr. 34869/05, Rn. 46.

⁴ Ebd.

die Überlegung, dass der Ausschluss von Selbsthilfe als Rechtsdurchsetzungsmittel zwischen Privaten generell voraussetzt, dass der Einzelne zur Rechtsdurchsetzung glaubwürdig auf den Gerichtsweg verwiesen werden kann. Der EGMR hielt bereits in der erwähnten Leitentscheidung von 1975 fest, Rechtsstaatlichkeit sei in zivilrechtlichen Angelegenheiten kaum vorstellbar ohne die Möglichkeit des Zugangs zum Gericht.⁵ Grundsätzlich ist zu sagen, dass die Anerkennung der Garantie sowohl Ausdruck wie Forderung der Rechtsstaatsidee ist. Heute garantieren alle europäischen Verfassungen und auch die EU in der einen oder anderen Form Zugang zum Gericht.⁶ Ein herausragender Theoretiker des modernen Verfassungsstaates hat vor mehr als einem halben Jahrhundert formuliert, das Recht auf Zugang zum Gericht stelle gewissermaßen den „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaats“ dar.⁷

Das Zugangsrecht ist jedoch nicht absolut garantiert. Beschränkungen sind in gewissem Rahmen möglich, wobei in der Praxis vor allem finanzielle Zugangsschranken eine bedeutende Rolle spielen. Ziel der folgenden Ausführungen ist es, die durch Art. 6 Abs. 1 EMRK gesetzten Rahmenbedingungen für finanzielle Zugangsbeschränkungen in Zivilstreitigkeiten zu klären. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Zugangsrecht juristischer Personen. Zunächst werden die konzeptionellen Ideen der Garantie und die für Zugangsbeschränkungen maßgeblichen Gesichtspunkte skizziert (II.). Es folgt eine Diskussion einzelner finanzieller Zugangsschranken, die auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 EMRK durchleuchtet werden (III.). Die zentralen Erkenntnisse sind – thesenartig formuliert – in der Zusammenfassung am Schluss zu finden (IV.).

II. Konzeptionelle Fragen

1. Dimensionen und Anwendungsbereich

Inhaltlich sind beim Recht auf Gerichtszugang zwei Dimensionen oder Regelungsschichten zu unterscheiden. Zentral – und für Menschenrechtsgarantien kennzeichnend – ist zunächst die subjektivrechtliche Dimension.⁸ Sie vermittelt einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, der von gerichtsförmigen Instanzen - das heißt von unabhängigen, in einem geregelten Verfahrens nach rechtlichen Maßstäben endgültig entscheidenden Spruchkörpern - einzulösen ist.⁹ Von der subjektivrechtlichen Dimension zu unterscheiden ist die objektivstaatsorganisationsrechtliche Dimension. Das Recht auf Gerichtszugang stellt eine der wenigen Konventionsgarantien dar, die direkt Vorgaben für die Staatsorganisation machen. Konkret bedeutet das, dass für bestimmte Streitigkeiten Entscheidungsinstanzen geschaffen werden müssen, die für den Einzelnen verbindlich feststellen, was sein Recht ist. Das Recht auf Zugang zum Gericht verpflichtet den Staat, ein System gerichtlichen Rechtsschutzes zu unterhalten.¹⁰

⁵ EGMR, 21.2.1975, *Golder v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 4451/70, Rn. 34.

⁶ Etwa: Art. 29a BV, Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 47 EU-Grundrechtecharta.

⁷ *Richard Thoma*, Über die Grundrechte im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: ders., *Rechtsstaat, Demokratie, Grundrechte* (Hrsg. u. eingeleitet v. Horst Dreier), 2008, S. 468.

⁸ Vgl. näher *Anne Peters/Tilmann Altwicker*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2012, § 19 Rn. 33 ff.

⁹ EGMR, 21.10.2003, *Credit and Industrial Bank v. Tschechische Republik*, Nr. 29010/95, Rn. 68.

¹⁰ Vgl. *Frank Meyer*, in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer (Hrsg.), EMRK, 2012, Art. 6, Rn. 40.

Gemäß Rechtsprechung des EGMR verlangt die Konvention nur für „zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen“ gerichtlichen Rechtsschutz.¹¹ Der EGMR legt dieses Tatbestandsmerkmal autonom aus.¹² Nur im Ausgangspunkt ist dabei die Dichotomie zwischen „zivilrechtlich“ (dann Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK) und „öffentlich-rechtlich“ (dann keine Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK) hilfreich. Sie erweist sich letztlich als nicht hinreichend belastbar, da unter den Vertragsstaaten kein Konsens hinsichtlich der Zuordnung von Rechtsmaterien zum öffentlichen oder privaten Recht besteht. Zudem darf die Anwendbarkeit eines Konventionsrechts nicht (allein) von der innerstaatlichen Klassifizierung einer Rechtsmaterie abhängig gemacht werden. Die autonome Auslegung des Merkmals „zivilrechtlich“ führt dazu, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK immer wieder auch auf – nach deutschem Verständnis – verwaltungsgerichtliche Verfahren Anwendung findet.

Der EGMR folgt dabei einem kasuistischen Ansatz, der – über die innerstaatliche Zuordnung hinaus – folgende Kriterien berücksichtigt: Inhalt des fraglichen Rechts, Ausgestaltung und Auswirkungen des Rechts im Vertragsstaat.¹³ Bedauerlich ist, dass der kasuistische Zugang in der Vergangenheit zum Nebeneinander verschiedener Modelle geführt hat: Einmal stellt der EGMR auf die Auswirkungen einer hoheitlichen Maßnahme auf die vermögensrechtliche Position des Einzelnen ab,¹⁴ in anderen Fällen stützt er sich auf eine (widerlegliche) Vermutung für den zivilrechtlichen Charakter einer Streitigkeit,¹⁵ in wieder anderen Fällen beruft er sich auf den „ökonomischen Aspekt“ der Streitigkeit.¹⁶ Diese Situation ist – im Hinblick auf die Rechtsklarheit – bedenklich. Jedenfalls kann man negativ formulieren, dass für im Kern öffentlich-rechtliche Streitigkeiten Art. 6 Abs. 1 EMRK keinen Gerichtszugang eröffnet.¹⁷ So sind rein verwaltungsrechtliche Streitigkeiten – z.B. eine Klage, mit der die Rechtswidrigkeit einer Versammlungsauflösung festgestellt werden soll – von Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht erfasst. Es handelt sich bei Art. 6 Abs. 1 EMRK *nicht* um eine allgemeine Rechtsweggarantie.

Dennoch hat der EGMR den Anwendungsbereich von Art. 6 in Bezug auf die Bestimmung des „zivilrechtlichen Anspruchs“ kontinuierlich erweitert. Heute zählt etwa auch das Recht auf Zugang zu Bildungseinrichtungen dazu.¹⁸ Auffällig ist, dass der EGMR – wenn es um das Recht auf Gerichtszugang geht – oft mit Grundsatzabwägungen argumentiert. Er betont in ständiger Rechtsprechung, der Zugangsanspruch sei Teil eines allgemeinen „Rechts auf ein Gericht“ (*right to a court*), das in der Rechtsordnung demokratischer Rechtsstaaten eine strategische Position einnimmt.¹⁹ Es geht in dieser Argumentation um das „große Ganze“ der Rechtsstaatlichkeit. Zum anderen umschreibt der Gerichtshof den Begriff des

¹¹ EGMR, 19.6.2001, Kreuz v. Polen, Nr. 28249/95, Rn. 52.

¹² EGMR (GK), 19.10.2005, Roche v. Vereinigtes Königreich, Nr. 32555/96, Rn. 119.

¹³ EGMR, 23.9.2008, Araç v. Türkei, Nr. 9907/02, Rn. 18.

¹⁴ Das betrifft z.B. Fälle, in denen der Ausgang eines Strafverfahrens Auswirkungen auf eine Streitigkeit um ein vermögenswertes Recht des Einzelnen hat, s. EGMR, 28.6.2011, Ligeres v. Lettland, Nr. 17/02, Rn. 58. Vgl. schon früh EGMR, 28.6.1978, König v. Deutschland, Nr. 6232/73, Rn. 95.

¹⁵ So bei Rechtsstreitigkeit im öffentlichen Dienst nach der neuen Rechtsprechung, s. EGMR (GK), 19.4.2007, Eskelinen v. Finnland, Nr. 63235/00, Rn. 62 = NJOZ 8 (2008), 1188.

¹⁶ Siehe EGMR, 11.2.2010, Syngelidis v. Griechenland, Nr. 24895/07, Rn. 29.

¹⁷ Vgl. Meyer (Fn. 10), Art. 6 Rn. 17 m.w.N.

¹⁸ EGMR, 23.9.2008, Araç v. Türkei, Nr. 9907/02, Rn. 18 ff.

¹⁹ Vgl. nur EGMR, 19.6.2001, Kreuz v. Polen, Nr. 28249/95, Rn. 52 u. 66.

„zivilrechtlichen Anspruchs“ zunehmend durch „persönliche Rechte“ (*personal rights*).²⁰ Hierdurch werden z.B. das Recht auf Freiheit der Person²¹ oder das Recht eines Häftlings auf Kontakt mit seiner Familie auch zu „zivilrechtlichen Ansprüchen“.²² Dieser teleologische Ansatz vergrößert tendenziell den Spielraum des Gerichtshofs bei der Frage, welche Rechte bei Art. 6 Abs. 1 EMRK anwendungsbereichseröffnend wirken. Das ist der richtige Ansatz: Es geht der Gerichtszugangsgarantie letztlich um die prozessuale Sicherung subjektiver Rechte des Einzelnen, unabhängig davon, welcher Rechtsmaterie sie entstammen. Die Rechtsstaatsidee, die im Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz wesentlich zum Ausdruck kommt, verlangt umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz.

2. Teilgehalte der Zugangsgarantie in Art. 6 Abs. 1 EMRK

Auf der Ebene klagbarer Ansprüche können beim Recht auf Gerichtszugang drei Teilgehalte unterschieden werden. Sie betreffen unterschiedliche Aspekte bzw. Voraussetzungen des effektiven Gerichtszugangs. (1) Dem Einzelnen wird zunächst ein Recht auf Anhängigmachung des Streitfalls bei Gericht gewährleistet. Er muss in der Lage sein, seinen Rechtsstreit einem Gericht zur Kenntnis zu bringen und den Prozess in Gang zu setzen.²³ Dies bedeutet etwa auch, dass dem Kläger Rechtsfähigkeit zugebilligt werden muss, da er andernfalls keine Möglichkeit zum rechtswirksamen Vorbringen seines Streitfalls hätte.²⁴ Das Zugangsrecht hat, wie das Beispiel zeigt, auch gewisse materiell-rechtliche Implikationen. (2) Das Zugangsrecht garantiert weiter, dass der Einzelne die konkrete Möglichkeit hat, einen Eingriff in seine Rechte gerichtlich anzufechten.²⁵ Man kann von einem Recht auf gerichtliche Befassung und Beurteilung sprechen, einem Recht auf Auseinandersetzung mit der Streitsache. (3) Schließlich hat der Einzelne ein Recht auf abschließende gerichtliche Entscheidung und deren Durchsetzung.²⁶ Auch dieses Element ist *condicio sine qua non* der Effektivität des Gerichtszugangs. Alle drei Teilgehalte beschränken den staatlichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Rechtsordnung. Sie machen Vorgaben für die Gestaltung des Verfahrensrechts und vereinzelt des materiellen Rechts.

Dieses punktuelle Ausgreifen ins materielle Recht soll an einem Beispiel verdeutlicht werden. Verjährungsregeln etwa können das Anhängigmachen eines Streitfalls und die Befassung faktisch verhindern, wenn sie dem Träger die für das Anhängigmachen belastender Streitfälle notwendige Bedenkzeit nicht zugestehen. Hier kann sich die Frage einer Verletzung des Zugangsrechts stellen. Denkbar ist eine solche Konstellation etwa, wenn das Opfer eines Kindesmissbrauchs nach Erreichen der Volljährigkeit über keine genügende Bedenkfrist für die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegenüber dem Täter verfügt. Die Schwelle für eine Verletzung ist allerdings relativ hoch. Der EGMR

²⁰ Seit dem Urteil des EGMR, 30.10.2003, *Ganci v. Italien*, Nr. 41576/98, Rn. 25; bestätigt in EGMR (GK), 17.9.2009, *Enea v. Italien*, Nr. 74912/01, Rn. 103.

²¹ Zuletzt EGMR, 8.3.2012, *Slyusar v. Ukraine*, Nr. 34361/06, Rn. 19.

²² EGMR (GK), 17.9.2009, *Enea v. Italien*, Nr. 74912/01, Rn. 102.

²³ EGMR, 13.1.2011, *Kübler v. Deutschland*, Nr. 32715/06, Rn. 44.

²⁴ Vgl. EGMR, 9.12.1994, *The Holy Monasteries v. Griechenland*, Nr. 13092/87 u.a., Rn. 83 f.

²⁵ EGMR, 26.7.2011, *Georgel u. Georgeta Stoicescu v. Rumänien*, Nr. 9718/03, Rn. 74 („For the right of access to be effective, an individual must have a clear, practical opportunity to challenge an act that is an interference with his or her rights.”); EGMR, 24.2.2009, *C.G.I.L. u. Cofferati v. Italien*, Nr. 46967/07, Rn. 65.

²⁶ EGMR, 29.7.2010, *Jafarli u.a. v. Aserbaidshan*, Nr. 36079/06, Rn. 52.

hatte im Jahr 1996 einen Fall zu beurteilen, in dem sich diese Frage stellte, die Schwelle aber nicht erreicht wurde.²⁷ Eine Frau machte geltend, als Minderjährige von ihrem Stiefvater und Stiefbruder sexuell missbraucht worden zu sein. Sie hatte jedoch die ihr nach Erreichen der Volljährigkeit verbleibenden sechs Jahre bis zur Verjährung der Schadenersatzansprüche nicht für die Geltendmachung genutzt. Der EGMR sah keine Verletzung des Rechts auf Befassung. Er betrachtet Zugangsbeschränkungen für zulässig, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgen, verhältnismäßig sind und den Kerngehalt unangetastet lassen²⁸, was hier nicht der Fall war. Verjährungsregelungen dienen dem legitimen Ziel der Rechtssicherheit, indem sie potenzielle Beklagte davor schützen, mit Ansprüchen konfrontiert zu werden, gegen die sie sich – wegen Zeitablaufs – nicht mehr effektiv wehren können oder deren Berechtigung die Gerichte nicht mehr effektiv klären können.

3. Zugangsbeschränkungen

Die im geschilderten Fall angesprochene Frage der Grenzen des Rechts auf Gerichtszugang ist von zentraler Bedeutung. Als Leistungsrecht kann die Zugangsgarantie „ihrer Natur nach“ nicht in allen Einzelheiten konventionsrechtlich determiniert sein. Die konkrete Ausgestaltung ist im Grundsatz Sache des Vertragsstaates.²⁹ Dieser verfügt über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (*margin of appreciation*), bei dessen Nutzung er relativ frei ist.³⁰ Artikel 6 Abs. 1 EMRK verpflichtet z.B. nicht zur Einrichtung von Berufungsinstanzen.³¹ Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Konventionsstaaten, wenn sie sich für solche entscheiden, völlig frei wären. Der Entscheid für Berufungsinstanzen schließt wiederum gewisse Verpflichtungen mit Blick auf den rechtsstaatlichen Rahmen solcher Verfahren ein. Der Vertragsstaat hat sicherzustellen, dass die durch Art. 6 EMRK garantierten Standards eines fairen Verfahrens auch im Berufungsverfahren eingehalten werden.³²

Der EGMR verlangt für die Zulässigkeit von Schranken – wie erwähnt – stets ein „legitimes Ziel“ sowie die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes³³ und des Kerngehalts. Als legitime Ziele in Betracht kommen vor allem der Schutz der Rechtspflege – v.a. vor missbräuchlicher Inanspruchnahme –³⁴, der Schutz der Funktionsfähigkeit staatlicher

²⁷ EGMR, 22.10.1996, *Stubbings u.a. v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 22083/93 u.a.

²⁸ StRSpr, vgl. etwa EGMR, 30.10.1998, *F. E. v. Frankreich*, Nr. 38212/97, Rn. 44.

²⁹ Vgl. EGMR, 24.5.2006, *Weissman u.a. v. Rumänien*, Nr. 63945/00, Rn. 34.

³⁰ EGMR, 26.7.2005, *Podbielski u. PPU Polpure v. Polen*, Nr. 39199/98, Rn. 62: „Article 6 § 1 leaves to the State a free choice of the means to be used towards this end but, while the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in that respect, the ultimate decision as to the observance of the Convention’s requirements rests with the Court.”

³¹ EGMR, 19.5.2009, *Kulikowski v. Polen*, Nr. 18353/03, Rn. 59. Im Fall von Strafsachen stellt allerdings Art. 2 ZP 7 die Pflicht zu Einrichtung einer Rechtskontrollinstanz auf.

³² EGMR, 26.7.2005, *Podbielski u. PPU Polpure v. Polen*, Nr. 39199/98, Rn. 62: „In particular, Article 6 § 1 does not compel the Contracting States to set up courts of appeal or of cassation. Nevertheless, a Contracting State which sets up an appeal system is required to ensure that persons within its jurisdiction *enjoy before appellate courts the fundamental guarantees in Article 6 [...]*“ (Hervorhebungen der Verf.).

³³ StRSpr, vgl. EGMR, 26.7.2011, *Georgel u. Georgeta Stoicescu v. Rumänien*, Nr. 9718/03, Rn. 68.

³⁴ EGMR, 12.7.2007, *Stankov v. Bulgarien*, Nr. 68490/01, Rn. 57.

Einrichtungen (v.a. durch maßvolle Beteiligung der Streitparteien an den Kosten)³⁵ oder der Schutz der Rechte anderer, beispielsweise vor dem Risiko, trotz Prozessgewinnes die Kosten tragen zu müssen.³⁶ Zentrale Hürde für Gerichtszugangsschranken ist in der Praxis vor allem das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Maßgeblich sind hier der Grad der Belastung des Betroffenen und die Phase des Verfahrens, wobei die Umstände stets in ihrer Gesamtheit zu betrachten sind. Der EGMR verlangt in jedem Fall, dass eine Beschränkung die „eigentliche Essenz“ des Rechts (*the very essence*) nicht beeinträchtigen dürfe.³⁷ Beispiele für zulässige Beschränkungen sind etwa Anforderungen an die Substantiiertheit einer Klage, die dem Ziel eines effizienten Justizbetriebes dient, oder das Erfordernis des Anwaltszwanges in bestimmten Fällen, etwa wenn dies die Komplexität des Falles oder die Bedeutung der Frage für die Betroffenen erfordern.³⁸ Typische Beispiele für zulässige Schranken sind auch Form- und Fristvorschriften.

4. Gerichtszugangsrecht juristischer Personen

Juristische Personen sind ebenfalls Berechtigte des Rechts auf Zugang zum Gericht in Art. 6 Abs. 1 EMRK. Für sie stellt sich die Problematik der Angewiesenheit auf Zugang zur Justiz und Durchsetzbarkeit ihrer Ansprüche im Grundsatz gleich wie bei natürlichen Personen.³⁹ Teilnahme am zivilrechtlichen Verkehr bedeutet für juristische wie für natürliche Personen Angewiesenheit auf Effektivität des Zugangs zur Gerichtsbarkeit. Dies heißt nicht, dass Differenzierungen kategorisch außer Betracht fallen. Es bedeutet aber, dass Differenzierungen sachlicher, triftiger Gründe bedürfen. Der Entscheid der Rechtsordnung, die Schaffung juristischer Personen zu ermöglichen – bzw. die von fremden Rechtsordnungen geschaffenen anzuerkennen – und ihnen die Teilnahme am Zivilrecht zu eröffnen, schließt im Grundsatz auch die Verpflichtung ein, ihnen Rechtswohlthaten nicht kategorisch – ohne sachlichen und plausiblen Grund – vorzuenthalten. Ein pauschaler Verweis auf den Charakter einer Streitpartei als juristischer Person kommt als Ausschlussgrund nicht in Betracht – diese Argumentation ist zirkulär. Man kann die Schlechterstellung einer juristischen Person nicht sachlich mit eben dieser Eigenschaft begründen, die Differenz wird hier zur Begründung für die Differenzierung.

5. Finanzielle Zugangsschranken

In der Praxis spielen finanzielle Gerichtszugangsschranken eine wichtige Rolle. Sie prägen das Gesicht des Justizsystems entscheidend mit, steuern wesentlich, welches Recht gesucht und durchgesetzt wird, und wo sich der Betroffene, wohl oder übel, mit dem Faktischen

³⁵ EGMR, 22.3.2012, *Granos Organicos Nacionales S.A. v. Deutschland*, Nr. 19508/07, Rn. 46 („to meet the legitimate concern of controlling the use of public funds for sponsoring private litigation“).

³⁶ Vgl. EGMR, 13.7.1995, *Tolstoy Miloslavsky v. Vereinigtes Königreich*, Nr. 18139/91, Rn. 61.

³⁷ EGMR, 9.12.2010, *Urbanek v. Österreich*, Nr. 35123/05, Rn. 49 f.: „The Court must be satisfied that the limitations applied did not restrict or reduce the access afforded to the applicant in such a way or to such an extent that the *very essence* of that right was impaired. Furthermore, the Court stresses that a limitation will not be compatible with Article 6 § 1 unless it pursues a legitimate aim and there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the legitimate aim sought to be achieved“ (Hervorhebungen der Verf.).

³⁸ EGMR, 26.7.2005, *Podbielski u. PPU Polpure v. Polen*, Nr. 39199/98, Rn. 63; EGMR (GK), 14.12.2006, *Markovic u.a. v. Italien*, Nr. 1398/03, Rn. 99.

³⁹ Implizit anerkannt z.B. in EGMR, 10.1.2006, *Teltronic-CATV v. Polen*, Nr. 47140/99, Rn. 45 ff. Vgl. zur Frage der Berechtigung privatrechtlicher juristischer Personen aus EMRK-Rechten grundsätzlich *Peters/Altwickler* (Fn. 8), § 2 Rn. 16.

abfindet oder abfinden muss. Rechtsverfolgung darf – so der Grundsatz – durchaus mit Gebühren und Kosten verbunden werden. Rechtssuchende dürfen an den Kosten des Justizsystems beteiligt werden, die der Allgemeinheit durch Belegung von Gerichtssälen, Gerichtsbetrieb und ggf. notwendige Verteidigung entstehen.⁴⁰ Der Staat darf die Gewährung von Rechtsschutz etwa vom Leisten von Gerichtskostenvorschüssen und Kauttionen abhängig machen, die von den Prozessgesetzen der Konventionsstaaten auf sehr unterschiedliche Weise geregelt werden. Die EMRK verlangt keinen kostenfreien Zugang zur Justiz.⁴¹ Finanzielle Gerichtszugangsschranken dienen der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege und der Verhinderung missbräuchlicher Klagen.⁴²

Ihre Grenze findet die Gestaltungsfreiheit der Staaten nach dem Ausgeführten im faktischen Ausschluss des Gerichtszugangs.⁴³ Die Konventionsstaaten verfügen zwar, wie der EGMR nicht müde wird zu betonen, über einen erheblichen Gestaltungsspielraum⁴⁴, dem Einzelnen darf der Zugang zum Gericht aber nicht aus wirtschaftlichen Gründen unmöglich gemacht werden. Für die Zulässigkeit einer finanziellen Zugangsschranke kommt es in erster Linie auf die Schwere der Belastung des Einzelnen an. Von Bedeutung ist auch die Phase des Verfahrens, in dem die Zugangsschranke wirksam ist. Die Unzulässigkeit einer finanziellen Gerichtszugangsschranke ist im erstinstanzlichen Verfahren tendenziell eher zu bejahen als im Berufungsverfahren, wobei die Effektivität des Zugangs auch in diesem gegeben sein muss.⁴⁵ Der EGMR beschränkt seine Kontrolle nicht auf die erste Instanz, er hat auch schon die Höhe von Gerichtsgebühren auf Berufungsebene für konventionswidrig befunden.⁴⁶ Er stellt regelmäßig darauf ab, ob ein „Gleichgewicht“ zwischen den Interessen des Staates, der ihr Recht suchenden Prozesspartei und der Gegenpartei hergestellt wurde.⁴⁷ Verhältnismäßigkeitserwägungen sind im Regelfall entscheidend.

Die Grenzen der Gestaltungsfreiheit bei finanziellen Gerichtszugangsschranken soll mithilfe eines Beispiels verdeutlicht werden. Im Fall *Airey v. Irland* hatte sich der EGMR mit der Frage zu befassen, unter welchen Voraussetzungen ein Rechtsbeistand für die effektive Zugangsmöglichkeit zum Gericht unverzichtbar und vom Staat zur Verfügung zu stellen ist.⁴⁸ Der Fall betraf eine aus einfachen Verhältnissen stammende, intellektuell schwach begabte Frau, die sich von ihrem gewalttätigen und alkoholsüchtigen Ehemann trennen wollte. Dieser verweigerte jedoch die Einwilligung in die Trennung. Eine gerichtliche Scheidung war in Irland zur Zeit des Falles nicht möglich, der High Court konnte lediglich unter bestimmten Voraussetzungen ein „decree of nullity“ erlassen, mit welchem die Ungültigkeit der Ehe *ab initio* festgestellt wurde. Dafür war allerdings ein Verfahren vorgesehen, das von einiger Komplexität war. Das irische Recht schrieb keine anwaltliche Vertretung vor, die in der Praxis in den meisten Fällen wegen der Hürden des Verfahrens aber erfolgte. Die Frau verfügte über keine ausreichenden finanziellen Mittel und fand keinen Rechtsanwalt, der ihren Fall vor dem High Court vertreten konnte. Das anwendbare

⁴⁰ GA **Vorname** Mengozzi, Schlussanträge v. 2.9.2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH gegen Bundesrepublik Deutschland, Rs. C-279/09, Rn. 97.

⁴¹ EGMR, 10.12.2003, Jankauskas v. Litauen, Nr. 59304/00, Rn. 6.

⁴² EGMR, 12.7.2007, Stankov v. Bulgarien, Nr. 68490/01, Rn. 57.

⁴³ Vgl. *Peters/Altwickler* (Fn. 8), § 19 Rn. 39.

⁴⁴ *Eckhard Pache*, Das europäische Grundrecht auf einen fairen Prozess, NVwZ 2001, 1342 (1344).

⁴⁵ Zu einem solchen Fall vgl. EGMR, 24.5.2006, Weissman u.a. v. Rumänien, Nr. 63945/00, Rn. 42.

⁴⁶ EGMR, 26.7.2005, Kniat v. Polen, Nr. 71731/01, Rn. 46.

⁴⁷ EGMR, 26.7.2005, Podbielski u. PPU Polpure v. Polen, Nr. 39199/98, Rn. 69 („proper balance“).

⁴⁸ EGMR, 9.10.1979, Airey v. Irland, Nr. 6289/73.

Verfahrensrecht sah keinen Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand vor. Ein nicht vertretener Antragsteller hatte bei objektiver Betrachtung kaum Aussicht auf Erfolg. Der EGMR kam zum Schluss, es sei „unwahrscheinlich“, dass die Frau ihre Position effektiv würde vertreten können. Sie hatte zwar formal die Möglichkeit, vor Gericht zu erscheinen, war ohne Hilfe jedoch nicht in der Lage, komplizierte Sachverhalte – u.a. im Zusammenhang mit Ehebruch – zu beweisen. Eine effektive Prozessführung ohne anwaltliche Unterstützung war für sie faktisch nicht möglich. Der EGMR erkannte auf Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Er wies allerdings explizit darauf hin, dass die Bestimmung keinen generellen Anspruch auf Rechtsbeistand enthalte.⁴⁹

III. Finanzielle Zugangsschranken im Einzelnen

1. Gerichtskosten

Gerichtskosten sind in der Praxis eine zentrale Hürde beim Gerichtszugang. Sie beeinflussen den Entscheid, ob gerichtliche Rechtsdurchsetzung gesucht wird oder nicht, offenkundig. Aus konventionsrechtlicher Sicht begegnet die Kostenpflichtigkeit der Inanspruchnahme von Rechtsschutz – wie erwähnt – keinen prinzipiellen Bedenken.⁵⁰ Gerichtskosten werden im Licht von Art. 6 Abs. 1 EMRK erst dann ein Thema, wenn sie entweder *per se* exzessiv, das heißt unverhältnismäßig, sind und einen „chilling effect“ haben (der EGMR verwendet diese Formulierung in diesem Zusammenhang allerdings nicht), oder wenn der Zugang zum Gericht für den Einzelnen im konkreten Fall faktisch unmöglich ist. Man kann also zwei Grundkonstellationen unterscheiden, in denen sich die Frage einer Verletzung des Zugangsrecht stellen kann: Unverhältnismäßigkeit der Höhe und subjektive Unmöglichkeit der Zahlung.⁵¹ Relevant ist bei der Prüfung der Zulässigkeit von Kosten auch die Verfahrensphase, in der der Zugang zum Gericht beeinträchtigt wird.⁵² Unklarheiten bestehen allerdings mit Blick auf den Prüfungsmaßstab. Der Gerichtshof hat in der Vergangenheit meist eine ziemlich detaillierte Kontrolle von Gerichtskosten vorgenommen, teilweise ganze Gerichtsgebührensyste kritisiert und zum Teil gar für konventionswidrig befunden.⁵³ Diese Praxis ist jedoch umstritten. Eine Gerichtsminderheit hat in einer abweichenden Meinung darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof – angesichts des Konventionsprinzips der Subsidiarität – nur in Fällen willkürlicher oder diskriminierender Entscheidungen bezüglich Gerichtskosten zu einer Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK gelangen sollte.⁵⁴

⁴⁹ EGMR, 9.10.1979, Airey v. Irland, Nr. 6289/73, Rn. 26: „The conclusion appearing at the end of paragraph 24 above does not therefore imply that the State must provide free legal aid for every dispute relating to a ‘civil right’. [...] the Convention contains no provision on legal aid for those disputes, Article 6 para. 3 (c) dealing only with criminal proceedings.“ Vgl. auch *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, EMRK, 5. Aufl. 2012, § 24 Rn. 51.

⁵⁰ StRspr, vgl. nur EGMR, 12.7.2007, Stankov v. Bulgarien, Nr. 68490/01, Rn. 52.

⁵¹ Vgl. EGMR, 9.12.2010, Urbanek v. Österreich, Nr. 35123/05, Rn. 57.

⁵² EGMR, 26.7.2005, Kniat v. Polen, Nr. 71731/01, Rn. 39.

⁵³ Zur Frage der Gerichtsgebührenfestsetzung in einem Fall der Staatshaftung vgl. EGMR, 12.7.2007, Stankov v. Bulgarien, Nr. 68490/01, Rn. 49 ff., 67 (Verletzung von Art. 6 Abs. 1 bejaht); zur Frage der Gebührenfestsetzung in einem Insolvenzverfahren vgl. EGMR, 9.12.2010, Urbanek v. Österreich, Nr. 35123/05, Rn. 47 ff. (keine Verletzung von Art. 6 Abs. 1).

⁵⁴ Vgl. abweichende Ansicht der Richter *Vorname Baka*, *Vorname Garlicki* und *Vorname Popović* in EGMR, 10.1.2006, Teltronic-CATV v. Polen, Nr. 48140/99, Annex.

Wie ernst der EGMR die Verhältnismäßigkeitsprüfung nimmt, zeigt folgendes Beispiel. Im Fall *Kreuz v. Polen* ging es um die Möglichkeit zur Geltendmachung eines finanziellen Schadens, der durch massive Verzögerungen bei der Genehmigung zum Bau einer Autowaschanlage entstanden war.⁵⁵ Der Betroffene machte vor dem EGMR geltend, er habe den Schaden wegen der hohen Gerichtskosten – 6 bis 8 Prozent des Streitwertes – nicht geltend machen können. Die Gerichtskosten entsprachen etwa einem durchschnittlichen Jahresgehalt in Polen. Die polnischen Behörden stellten sich auf den Standpunkt, der Beschwerdeführer hätte als Geschäftsmann für eventuelle Rechtsstreitigkeiten finanziell vorsorgen können und müssen. Der Fall betraf den Anspruch auf Anhängigmachen der Klage. Der EGMR hielt fest, dass es sich bei den Kosten – gemessen am durchschnittlichen Jahreseinkommen in Polen – um eine sehr bedeutende Summe handelte. Er maß insbesondere auch dem Umstand Bedeutung bei, dass der Rechtsstreit weniger mit der Geschäftstätigkeit des Beschwerdeführers als vielmehr mit der verzögerten Behandlung des Baugenehmigungsantrags durch die staatlichen Instanzen zusammenhing. Der EGMR fand, die exzessive Höhe der Gerichtskosten habe die Ergreifung des Rechtsmittels faktisch verunmöglicht. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip war verletzt. In einem anderen Fall hielt es der EGMR für unverhältnismäßig, dass der Betroffene seinen einzigen Vermögenswert hätte einsetzen müssen, um die Gerichtsgebühren zahlen zu können.⁵⁶

Für juristische Personen stellt sich die Frage übermäßiger Gerichtskosten im Grundsatz nicht anders als für natürliche Personen. Juristische Personen trifft keine besondere Pflicht, finanzielle Notlagen zu vermeiden und für Rechtsstreitigkeiten aller Art vorzusorgen. Der EGMR hält das Argument, juristische Personen könnten durch rechtzeitige Vorsorge für juristische Streitigkeiten Notlagen vermeiden, für „hypothetisch“⁵⁷ – weltfremd. Sofern mit der Rechtsverfolgung verbundene Kosten die wirtschaftliche Existenz eindeutig gefährden, scheint der Gerichtshof die Auferlegung der vollen Kosten auch bei juristischen Personen für unverhältnismäßig zu halten. Bei der Beurteilung dieser Frage dürfte auch eine Rolle spielen, was die normale Tätigkeit der betreffenden juristischen Person ist, denn sie bestimmt den Erwartungshorizont finanzieller Belastungen. Der EGMR hat etwa festgestellt, dass Kosten, die den Ertrag einer Firma bei Weitem übersteigen, eine unzulässige Zugangsbeschränkung darstellen können.⁵⁸

2. Prozesskaution

Mit Gerichtskosten verwandte Zugangsbeschränkungen sind Prozesskautionen. Unterschiede bestehen v.a. insofern, als Kautionen nicht nur den finanziellen Interessen des Staates, sondern auch jenen der ebenfalls ihr Recht suchenden Gegenpartei dienen. Ist die Sicherstellung staatlicher Kosten ein legitimer Zweck, so gilt dies umso mehr für die Sicherung der Kosten der Gegenpartei, die allenfalls noch viel stärker als der Staat auf Erstattung angewiesen ist. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit kann es somit einen Unterschied machen, ob es um Sicherung der Kosten der Gegenpartei oder „nur“ um Sicherung jener des Staates geht.⁵⁹ Ein zweiter Unterschied betrifft den Zeitpunkt der Wirksamkeit dieser Zugangsschranke. Kautionen können unter Umständen bereits das Anhängigmachen der Klage oder das Einlegen der Berufung objektiv verunmöglichen.

⁵⁵ EGMR, 19.6.2001, *Kreuz v. Polen*, Nr. 28249/95.

⁵⁶ Vgl. EGMR, 26.7.2005, *Kniat v. Polen*, Nr. 71731/01, Rn. 44 (Anfechtung eines Scheidungsurteils).

⁵⁷ EGMR, 10.1.2006, *Teltronic-CATV v. Polen*, Nr. 48140/99, Rn. 57.

⁵⁸ EGMR, 26.7.2005, *Podbielski u. PPU Polpure v. Polen*, Nr. 39199/98, Rn. 67.

⁵⁹ Ebd., Rn. 66.

Auch bei Kautionen sind grundsätzlich zwei Konstellationen möglicher Konventionsverletzungen zu unterscheiden. Kautionen können das Recht auf Gerichtszugang aushöhlen, wenn sie objektiv exzessiv sind oder wenn der Betroffene nicht zu ihrer Bezahlung in der Lage ist. Hervorhebung verdient, dass der EGMR bei finanziellen Schranken im Allgemeinen und Kautionen im Besonderen einen strengeren Maßstab anlegt, wenn die Festlegung ohne Bezugnahme auf die Erfolgsaussichten erfolgt. Fehlt sie, so betrachtet er grundsätzlich eine „rigorose Überprüfung“ als angezeigt.⁶⁰ Eine gewisse Rolle kann bei der Überprüfung auch spielen, ob das Gericht erst nach Bezahlung der Kaution oder unabhängig davon tätig wird.⁶¹

Der EGMR hat im Urteil *García Manibardo v. Spanien* eine Konventionsverletzung wegen Übermäßigkeit der Kautionsverpflichtung festgestellt.⁶² Der Fall betraf eine Beschwerdeführerin, die die Kaution für die Rechtsmittelinstanz nicht aufbringen konnte. Mitunter sind Fragen der Verhältnismäßigkeit allerdings ziemlich schwierig. Im Fall *Tolskoy Miloslavsky v. Vereinigtes Königreich* ging es um die Zulässigkeit einer Kaution in der Höhe von 124.900 britischen Pfund, die im Rechtsmittelverfahren geleistet werden musste.⁶³ Der Verpflichtete – der in erster Instanz wegen übler Nachrede zu einer Schadensersatzzahlung von 1,5 Mio. Pfund verurteilt worden war – konnte die Kaution jedoch nicht wie verlangt innerhalb von 14 Tagen leisten, worauf die Berufung abgewiesen wurde. Er hatte der Gegenpartei unbewiesene Vorkommnisse während des Zweiten Weltkrieges vorgeworfen. Der EGMR sah keine Verletzung des Rechts auf Zugang zum Gericht. Die Entscheidung war jedoch heikel, da die Auferlegung der Kautionsverpflichtung wesentlich mit dem Argument erfolgte, dass die Gegenpartei – trotz möglichen Prozessgewinns – die Prozesskosten nicht ersetzt bekommen würde. Außerdem sollte eine übermäßige Belastung der Staatskasse verhindert werden. Die Verhältnismäßigkeit war hier angesichts der Bedeutung des Zugangsrechts fraglich. Der Gerichtshof nahm nur eine lose Willkürprüfung vor.⁶⁴ Der Entscheid wäre bei rigoroser Prüfung möglicherweise anders ausgefallen.

Der EGMR hatte bisher – soweit ersichtlich – noch keinen Fall betreffend die Vereinbarkeit einer Kautionsverpflichtung einer juristischen Person mit Art. 6 Abs. 1 EMRK zu beurteilen. Das bisher zu Zugangsbeschränkungen und zum Zugangsrecht juristischer Personen Ausgeführte gilt auch hier.

3. Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung

Eine weitere mögliche Zugangsschranke ist die Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung. Ihr Spezifikum besteht darin, dass es hier – anders als bei der Auferlegung von Gerichtskosten und Kautionsverpflichtungen – nicht um die Abwehr einer Belastung geht, sondern um das Vorenthalten einer positiven Leistung. Diese Leistung kann unter Umständen Voraussetzung der Möglichkeit zur Prozessführung sein. Festzuhalten ist zunächst, dass Art. 6 Abs. 1 EMRK keinen generellen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung vorsieht, weder ex- noch implizit. Der EGMR anerkennt allerdings seit Längerem, dass sich aus Art. 6 Abs. 1 EMRK unter Umständen auch ein Leistungsanspruch

⁶⁰ EGMR, 26.7.2005, Podbielski u. PPU Polpure v. Polen, Nr. 39199/98, Rn. 65: „However, restrictions which are of a purely financial nature and which, as in the present case, are completely unrelated to the merits of an appeal or its prospects of success, should be subject to a particularly rigorous scrutiny from the point of view of the interests of justice“ (Hervorhebungen der Verf.).

⁶¹ Vgl., *mutatis mutandis*, EGMR, 9.12.2010, Urbanek v. Österreich, Nr. 35123/05, Rn. 56.

⁶² EGMR, 15.2.2000, García Manibardo v. Spanien, Nr. 38695/97, Rn. 43 ff.

⁶³ EGMR, 13.7.1995, Tolstoy Miloslavsky v. Vereinigtes Königreich, Nr. 18139/91.

⁶⁴ Vgl. EGMR, 13.7.1995, Tolstoy Miloslavsky v. Vereinigtes Königreich, Nr. 18139/91, Rn. 65.

ergeben kann.⁶⁵ Der EGMR prüft im konkreten Einzelfall, ob mit der Kostentragungsregelung ein „angemessenes Verhältnis“ (*proper balance*) zwischen dem Interesse des Staates an der Erhebung von Gerichtsgebühren einerseits und dem Interesse des Klägers an gerichtlichem Rechtsschutz andererseits hergestellt wurde.⁶⁶ Es sind viele Konstellationen denkbar, in denen das große, allenfalls existenzielle Interesse einer Streitpartei an einer Klagemöglichkeit die Gewährung unentgeltlicher Prozessführung erfordert, etwa wenn sich bei einer mittellosen Partei Fragen einer Vaterschaft stellen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung kann eine Rolle spielen, dass die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung nicht automatisch bedeutet, dass die Kosten letztlich vom Staat getragen werden. Es besteht die Möglichkeit, die Gewährung bei Veränderung der Verhältnisse wieder zurückzunehmen, das heißt wenn der Begünstigte wieder über ausreichende Finanzmittel verfügt.⁶⁷

Auch bei juristischen Personen ist ein Konventionsanspruch auf unentgeltliche Prozessführung denkbar. Als Beispiel sei der Fall *Teltronic-CATV v. Polen* angeführt. Fraglich war in diesem Fall aus dem Jahr 2006, ob bzw. wie weit einer juristischen Person zugemutet kann, sämtliche wirtschaftlichen Mittel für die Rechtssuche einzusetzen.⁶⁸ Die Beschwerdeführerin – eine GmbH mit Sitz in Polen – besaß vertragliche Ansprüche über ca. 76.000 Euro gegen eine andere Firma. Sie musste die Ansprüche versteuern, obschon die Schuldnerin die Zahlung verweigerte. Die gerichtliche Einforderung hätte Gerichtsgebühren in der Höhe von ca. 3.400 Euro nach sich gezogen, was für die Beschwerdeführerin wirtschaftlich nahezu unerschwinglich war. Sie hatte im laufenden Kalenderjahr nur einen Umsatz von ca. 1.800 Euro erzielt und verfügte lediglich über Vermögenswerte in der Höhe von etwa 7.500 Euro. Der Antrag auf unentgeltliche Prozessführung wurde abgelehnt. Der EGMR verneinte hier die Verhältnismäßigkeit zwischen dem staatlichen Interesse an der Erhebung von Gerichtsgebühren und dem Interesse der Beschwerdeführerin an Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz. Zwar verlange Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht, dass der Einzelne sein Recht kostenlos verfolgen könne, hier aber sei die GmbH überhaupt nicht in der Lage gewesen, die Gerichtsgebühren zu bezahlen. Nach Ansicht des EGMR darf der Staat von der GmbH nicht den Einsatz aller vorhandenen Reserven verlangen, um ihr Recht verfolgen zu können.⁶⁹ Eine gewisse Rolle spielte im Urteil auch der Umstand, dass bereits der erstinstanzliche Rechtsschutz für die GmbH durch eine finanzielle Schranke unmöglich gemacht wurde.

4. Verweigerung des unentgeltlichen Rechtsbeistands

Auch die Verweigerung des unentgeltlichen Rechtsbeistands kann faktisch eine unüberwindbare finanzielle Zugangsschranke darstellen. Im oben geschilderten Fall *Airey v. Irland* war von solchen Zugangsbeschränkungen bereits die Rede. Grundsätzlich ist dazu zu

⁶⁵ Vgl. z.B. EGMR, 19.6.2001, Kreuz v. Polen, Nr. 28249/95, Rn. 59: „[T]he Court considers that [...] under Article 6 § 1 fulfilment of the obligation to secure an effective right of access to a court does not mean merely the absence of an interference but may require taking various forms of positive action on the part of the State [...]”

⁶⁶ EGMR, 10.1.2006, *Teltronic-CATV v. Polen*, Nr. 47140/99, Rn. 63.

⁶⁷ Vgl. EGMR, 19.6.2001, Kreuz v. Polen, Nr. 28249/95, Rn. 65.

⁶⁸ EGMR, 10.1.2006, *Teltronic-CATV v. Polen*, Nr. 47140/99.

⁶⁹ Vgl. EGMR, 10.1.2006, *Teltronic-CATV v. Polen*, Nr. 47140/99, Rn. 56: „[T]he judicial authorities assumed that the company’s assets, whose value had been slightly higher than the required court fee, could provide the funds needed to pay that fee. However, by doing so, they disregarded the reasonable objection of the applicant company that the disposal of those assets would lead to the company’s winding-up“ (Hervorhebungen der Verf.).

sagen, dass es hier – wie bei der Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung – um eine positive Leistungspflicht des Staates geht, die nicht leichthin angenommen werden kann.⁷⁰ Artikel 6 EMRK kennt grundsätzlich nur für strafrechtliche Verfahren einen Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand. Dieser wird durch Art. 6 Abs. 3 lit. c EMRK explizit garantiert. Für zivilgerichtliche Prozesse bedeutet dies – im Umkehrschluss – grundsätzlich Verzicht auf eine solche Garantie.⁷¹ Die EMRK überlässt die Regelung der unentgeltlichen Prozessführung bewusst den Konventionsstaaten, verzichtet auf das Setzen eines generellen Rahmens. Ein Anspruch gestützt auf Art. 6 Abs. 1 EMRK ist höchstens ausnahmsweise in außergewöhnlichen Konstellationen denkbar. Dies ist etwa der Fall, wenn die Verweigerung dieser Rechtswohlthat einem offensichtlichen Verstoß gegen das Fairnessgebot gleichkommt. Die Schwelle für die Annahme einer solchen Ausnahme ist allerdings hoch.

Woran entscheidet sich konkret, ob die Verweigerung des unentgeltlichen Rechtsbeistands mit dem Gebot der Fairness des Verfahrens kollidiert? In der Praxis des EGMR wird im Wesentlichen auf drei Faktoren abgestellt.⁷² Erstens: auf die Bedeutung der Sache für den Beteiligten. Eine Scheidungsklage – wie im Fall *Airey v. Irland* – ist für die Beteiligten zweifellos von großer Bedeutung. Zweitens: auf die Komplexität der Streitigkeit. Die Dauer des Verfahrens, der Umfang der Akten sowie der Schwierigkeitsgrad der rechtlichen Problemstellungen sind zentrale Faktoren. Drittens: auf die Fähigkeit des Beteiligten, sich selbst wirksam zu vertreten. Bei diesem Gesichtspunkt kann auch das Niveau der rechtlichen Vertretung der Gegenseite eine gewisse Rolle spielen, wobei hier das dem Fairnessgedanken innewohnende Gebot der Waffengleichheit einschlägig ist, das ebenfalls von Art. 6 Abs. 1 EMRK gewährleistet wird.⁷³ Entscheidend dürfte regelmäßig sein, ob das Recht auf Zugang zu Gericht nach Art. 6 Abs. 1 im konkreten Fall nur „theoretisch“ existiert und „illusorisch“ geworden ist.⁷⁴

Mit Blick auf juristische Personen besteht bei dieser Zugangsschranke keine etablierte Praxis. In Anknüpfung an das weiter oben Ausgeführte ist davon auszugehen, dass er nach dem „angemessenen Verhältnis“ der Berücksichtigung der Interessen des Staates und der beteiligten Streitpartei fragen würde.

⁷⁰ Vgl. EGMR, 19.6.2001, Kreuz v. Polen, Nr. 28249/95, Rn. 59: „Furthermore, the Court considers that while under Article 6 § 1 fulfilment of the obligation to secure an effective right of access to a court does not mean merely the absence of an interference *but may require taking various forms of positive action on the part of the State*, neither an unqualified right to obtain free legal aid from the State in a civil dispute, nor a right to free proceedings in civil matters can be inferred from that provision“ (Hervorhebungen der Verf.).

⁷¹ EGMR, 22.3.2012, Granos Organicos Nacionales S.A. v. Deutschland, Nr. 19508/07, Rn. 46.

⁷² EGMR, 15.2.2005, Steel u. Morris v. Vereinigtes Königreich, Nr. 68416/01, Rn. Nr. 61: „The question whether the provision of legal aid is necessary for a fair hearing must be determined on the basis of the particular facts and circumstances of each case and will depend, inter alia, upon the *importance* of what is at stake for the applicant in the proceedings, the *complexity* of the relevant law and procedure and the *applicant's capacity to represent him or herself effectively* [...]“ (Hervorhebungen der Verf.). Frühester Beleg wohl: EGMR, 9.10.1979, Airey v. Irland, Nr. 6289/73, Rn. 26: „However, despite the absence of a similar clause for civil litigation, Article 6 para. 1 may sometimes compel the State to provide for the assistance of a lawyer when such assistance proves indispensable for an effective access to court either because legal representation is rendered compulsory, as is done by the domestic law of certain Contracting States for various types of litigation, or by reason of the complexity of the procedure or of the case.“

⁷³ EGMR, 15.2.2005, Steel u. Morris v. Vereinigtes Königreich, Nr. 68416/01, Rn. 69.

⁷⁴ StRSpr, vgl. EGMR, 19.6.2001, Kreuz v. Polen, Nr. 28249/95, Rn. 57.

5. Weitere finanzielle Prozessschranken

Eine besondere Form der Beeinträchtigung des Zugangsrechts zum Gericht sind nicht-finanzielle Maßnahmen, die das Prozessieren lediglich wirtschaftlich stark erschweren oder unmöglich machen. Dazu gehören zum Beispiel vorsorgliche Maßnahmen, mit denen mögliche Ansprüche des Prozessgegners gesichert werden sollen, etwa die Arrestierung eines Vermögensgegenstandes. Sofern solche Maßnahmen das Prozessieren wirtschaftlich stark erschweren oder gar unmöglich machen, etwa weil nur hieraus die Prozesskosten bestritten werden können, kann eine rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung des Zugangsrechts nach Art. 6 Abs. 1 EMRK vorliegen. Solche Maßnahmen sind – mit Blick auf die auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen – bis zu einem gewissen Grad mit den bereits erörterten Prozesskautionen vergleichbar. Ihre Besonderheit besteht darin, dass sie im Ursprung keine finanzielle Zugangsschranke darstellen und das Recht auf Zugang zum Gericht nur indirekt betreffen, also kein direktes finanzielles Zugangshindernis schaffen. Ob eine Beeinträchtigung des Zugangsrechts vorliegt, hängt – allgemein gesprochen – von der „Nähe“ der Maßnahme zum Prozessgeschehen ab, vom inneren Konnex. Grundsätzlich gilt, dass bloß indirekte wirtschaftliche Prozesserschwernisse infolge staatlicher Maßnahmen im Regelfall hinzunehmen sind. Eine Beeinträchtigung des Zugangsrechts kann sich jedoch aus einem spezifischen zeitlichen und sachlichen Konnex von Maßnahme und Unmöglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes ergeben.

Man stelle sich den Fall vor, dass jemand kurz vor einem wichtigen Prozess eine hohe Steuerrechnung erhält. Die Stundung wird trotz Hinweis auf ein plausibles Prozessinteresse abgelehnt und der erstinstanzliche Entscheid deshalb nicht an die Berufungsinstanz weitergezogen. Die Prozessführung wird hier allenfalls wegen der Nichtstundung – die Kausalitäten wären genau zu prüfen – wirtschaftlich unmöglich gemacht, was ein unverhältnismäßiger Nachteil sein kann. Entscheidend ist vor allem die Nähe der Maßnahme zum Prozess. Bloß indirekte wirtschaftliche Erschwernisse werden eher hinzunehmen sein als direkt prozessrelevante Maßnahmen. Weiter kommt es auch darauf an, welche Funktion der staatliche Akt erfüllt. Eine der Prozesskaution vergleichbare Maßnahme wird in der Regel weniger problematisch sein als eine Maßnahme, die bloß staatliche Interessen absichert, etwa der Sicherung von Gerichtskosten dient. Schließlich kommt es auch auf den Grad der Belastung des Betroffenen an.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

1. Das Recht auf Zugang zum Gericht wird durch Art. 6 Abs. 1 EMRK gewährleistet. Es handelt sich um ein stark ausdifferenziertes Konventionsrecht, das die Spielräume der Konventionsstaaten bei der Regelung von Gerichtszugangsschranken signifikant beschränkt. Grundsätzlich kann zwischen drei Teilansprüchen unterschieden werden: den Ansprüchen auf Anhängigmachen des Streitfalls, auf Vorbringen/Befassung sowie auf Entscheidung/Durchsetzung.
2. Beschränkungen des Zugangsrechts müssen einem „legitimen Ziel“ dienen und verhältnismäßig sein. In der Praxis steht bei der Zulässigkeitsprüfung die Verhältnismäßigkeitsfrage im Mittelpunkt. Zentrale Gesichtspunkte sind die Belastung des Betroffenen und das Verfahrensstadium, wobei unter Umständen eine unterschiedliche Behandlung von erstinstanzlichem und Berufungsverfahren gerechtfertigt sein kann.
3. Für juristische Personen gilt im Grundsatz das Gleiche wie für natürliche Personen. Sie sind als zivilrechtsfähige Rechtssubjekte gleichermaßen auf effektiven Gerichtszugang angewiesen. Eine Ungleichbehandlung von juristischen und natürlichen Personen bedarf sachlicher, plausibler Gründe, wobei der pauschale Hinweis auf den Charakter einer

Streitpartei als juristischer Person den Anforderungen des Rechts auf Gerichtszugang nicht genügt.

4. Bei den finanziellen Zugangsschranken können direkte und indirekte Schranken unterschieden werden. Direkte Schranken – Gerichtskosten, Kautionen oder die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege – bedeuten ihrem Wesen nach Hindernisse beim Gerichtszugang. Indirekte Zugangsschranken – etwa vorsorgliche Maßnahmen – entfalten lediglich im konkreten Fall die Wirkung finanzieller Zugangsschranken.

5. Finanzielle Gerichtszugangsschranken finden ebenfalls am faktischen Ausschluss des Gerichtszugangs ihre Grenzen. Konventionsverletzungen können sich aus der objektiven Höhe der finanziellen Hürde oder der Unmöglichkeit der Zahlung durch den konkret Betroffenen ergeben. Der Gerichtshof verlangt ein Gleichgewicht zwischen den Interessen des Staates und jenen der beteiligten privaten Streitparteien.

6. Nach der EGMR-Rechtsprechung trifft juristische Personen keine besondere Pflicht der finanziellen Vorsorge für juristische Streitigkeiten. Die Auferlegung von Gerichtskosten, die den Ertrag einer Firma bei Weitem übersteigen, oder die Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung in einem für die Weiterexistenz der Firma existenziellen Rechtsstreit können Verletzungen des Rechts auf Gerichtszugang darstellen.