

Arbeits- und Sozialgerichte und die Sozialverwaltung in der Pandemie

Von Felix Welti und Armin Höland

Die gerichtliche und behördliche Praxis des Arbeitsrechts und des Sozialrechts bleiben von der Corona-Pandemie nicht unbeeinflusst. Einzelne Regelungen des Verfahrensrechts sollen eine Anpassung durch die Nutzung von Videoübertragungen erleichtern. Damit befasst sich seit August 2020 ein Projekt der Universität Kassel und des Zentrums für Sozialforschung Halle, das vom Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gefördert wird.¹

Ob und wie intensiv die Pandemie das Rechtsschutzgeschehen beeinflusst und beeinträchtigt hat, ist noch schwer festzustellen. Das Forschungsprojekt versucht, die Auswirkungen der Pandemie auf den Rechtsschutz und die Rechtsrealisierung im Arbeits- und Sozialrecht zu erfassen. Dazu werden Statistiken, Dokumente, Literatur und Rechtsprechung ausgewertet und Interviews geführt.

Die bislang ausgewerteten statistischen Daten weisen keine erheblichen Ab- oder Zunahmen des Eingangs von Klagen und Widersprüchen im Jahr 2020 aus. Ein gewisser Rückgang im zweiten Quartal scheint anschließend wieder kompensiert worden zu sein. Insbesondere anwaltliche und verbandliche Stimmen beklagen eine Verlängerung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, insbesondere durch die Verzögerungen bei der Begutachtung im sozialrechtlichen Verfahren. Inwieweit die besondere Situation Menschen, die auf Rechtsantragsstellen der Gerichte und persönliche Beratung durch Sozialleistungsträger und Verbände angewiesen sind, ganz von Anträgen, Widersprüchen und Klagen abgehalten hat, wird schwer festzustellen, aber kaum auszuschließen sein. Überwiegend wird davon berichtet, dass die telefonischen und Online-Beratungsangebote gut angenommen worden seien.

Aus Anwaltschaft und Verbänden wird zum Teil auch eine erschwerte Erreichbarkeit der Gerichte und Behörden angemerkt, während die dort Tätigen betonen, dass der Geschäftsbetrieb im Wesentlichen unter veränderten Bedingungen fortgesetzt werden konnte. Ob es tatsächlich zu einer längeren Dauer von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gekommen ist, kann noch nicht gesagt werden. Vielleicht ist das Stocken „neuer“ Akten auch durch die Bearbeitung „alter“ Akten kompensiert worden. Auch wenn die Beschränkung von Kaffeetunden, Flur- und Nachbarbürogesprächen, Fortbildungen und geselligen Veranstaltungen kurzfristig sogar die Produktivität erhöht haben mag, wird doch vielfach befürchtet, dass Arbeitszufriedenheit und Qualität der richterlichen und gerichtlichen Arbeit unter der eingeschränkten Kommunikation leiden.

In den Monaten März bis Juni 2020 wurde der Betrieb in den deutschen Arbeits- und Sozialgerichten und in der Sozialverwaltung zwar nicht ein-, jedoch in erheblicher Weise

umgestellt. In vielen Gerichten haben deutlich weniger oder keine mündlichen Verhandlungen mehr stattgefunden. Der unmittelbare Zugang der Öffentlichkeit zu den Gerichten und Verwaltungen wurde eingeschränkt. Rechtsantragsstellen in den Gerichten sowie Beratungs- und Antragsstellen in der Sozialverwaltung wurden geschlossen, teilweise wurde versucht, gleichwertige Dienste kontaktarm oder virtuell anzubieten. Mündliche Verhandlungen in den Arbeits- und Sozialgerichten wurden ganz eingestellt oder erheblich reduziert. Medizinische und psychologische Begutachtungen haben vielfach nicht, verzögert oder eingeschränkt stattgefunden. Widerspruchsausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern wurden nicht, verzögert, durch Umlauf oder per Telefonkonferenz durchgeführt. Viele Richter*innen, Beschäftigte der Gerichte, Behörden und Verbände arbeiteten ganz oder teilweise von zuhause aus. Die technischen Voraussetzungen hierfür waren in sehr unterschiedlicher Weise vorhanden, so dass es zu unterschiedlich starken Beeinträchtigungen und Verzögerungen der Betriebsabläufe kam.

In regional und sektoral unterschiedlicher Weise und Geschwindigkeit wurden von Mai 2020 an Sitzungsbetrieb und Publikumsverkehr bei Gerichten, Behörden und Verbänden wiederaufgenommen, wobei Desinfektion, Abstandsregeln, Trennscheiben, Lüftungsregelungen, reduzierte Öffentlichkeit, Anwesenheitsregistrierung, das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen im Gebäude, teils auch bei Verhandlungen, und Ausweichräume in unterschiedlicher Intensität genutzt worden sind. Wie stark in der zweiten Pandemie-Welle ab November 2020 erneut auch der Sitzungsbetrieb und Publikumsverkehr ganz eingeschränkt worden sind, kann noch nicht gesagt werden.

Es wird davon berichtet, dass vor allem in den Sozialgerichten mehr Verfahren durch Vergleiche und ohne mündliche Verhandlung, insbesondere durch Gerichtsbescheid, erledigt worden sind. Ob dies zu Lasten der Rechtsverwirklichung und der Prüfung der Einzelfälle ging oder ob neue Standards für Kompromissbereitschaft, Pragmatismus und schnelle Bearbeitung gesetzt worden sind, wird differenziert zu beurteilen sein.

Für Januar 2021 ist eine Onlinebefragung geplant, die sich an haupt- und ehrenamtliche Richter*innen der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit und an Prozessvertreter*innen aus Verbänden, Anwaltschaft und Sozialverwaltung wenden. Hier werden erste vorläufige Ergebnisse vorgestellt.

¹ Im Projekt wirken mit Felix Welti, Jan Trienekens, Miranda Gecaj und Ilona Hayungs (Universität Kassel), Armin Höland, Susanne Kaufmann und Christina Maischak (ZSH)

Mit dem Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutz-Paket II) sind Vorschriften des Arbeitsgerichtsgesetzes (§ 114 ArbGG) und des Sozialgerichtsgesetzes (§ 211 SGG) geändert worden.² Ehrenamtlichen Richter*innen der Gerichtsbarkeiten kann vom Gericht gestattet werden, an einer mündlichen Verhandlung, an der Beratung, Abstimmung und Entscheidung von einem anderen Ort aus audiovisuell zugeschaltet mitzuwirken. Das Gericht soll auch den Parteien, ihren Bevollmächtigten und Beiständen gestatten, sich während einer mündlichen Verhandlung an einem anderen Ort aufzuhalten und dort mit zeitgleicher Bild- und Tonübertragung Verfahrenshandlungen vorzunehmen. Gleiches soll für die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen gelten. Die Gesetzesänderungen sind zunächst zum 31. Dezember 2020 befristet. Bereits seit dem Jahr 2002 hat eine Regelung in § 128a ZPO die Bild- und Tonübertragung im gerichtlichen Verfahren für die Parteien, Bevollmächtigten und Beistände, Zeugen und Sachverständigen in den ordentlichen Gerichten und Arbeitsgerichten zugelassen. Eine entsprechende Regelung auch für die Beteiligten im sozialgerichtlichen Verfahren (§ 110a SGG) besteht bereits seit 2013.

In anderen gesellschaftlichen Bereichen hat die praktische Bedeutung von Videokonferenzen in der Corona-Pandemie sprunghaft zugenommen. Für die Gerichtsbarkeiten und die Sozialverwaltung lässt sich ein solcher Befund für 2020 trotz gesetzgeberischer Aktivität bislang nicht feststellen. Die Nutzung von § 128a ZPO und § 110a SGG scheint vor 2020 eine seltene Ausnahme gewesen zu sein. In der Pandemie ist nun wohl gelegentlich davon Gebrauch gemacht worden. In den meisten Fällen waren Gerichte und Träger der Sozialverwaltung jedoch technisch nicht darauf eingerichtet. In einigen Fällen haben Prozessbevollmächtigte die Nutzung der neuen Technik eingefordert, wohl zumeist vergeblich. Die einzige veröffentlichte Gerichtsentscheidung dazu sagt, dass kein Anspruch auf Nutzung der Technik besteht, so dass das Gericht mit Verweis auf praktische Unmöglichkeit ablehnen kann.³ Im sozialgerichtlichen Verfahren ist neben der Ausstattung der Gerichte ein zusätzliches Problem die technische Einrichtung der Sozialleistungsträger, die aus Datenschutz- und Sicherheitsgründen oft kaum Kommunikation nach außen zulässt. Die Nutzung externer Plattformen wie Zoom wird von nicht unerheblichen Sicherheits- und Rechtsbedenken begleitet.

Die Videozuschaltung nicht nur von Parteien, Beteiligten, Zeugen und Sachverständigen, sondern auch der ehrenamtlichen Richter*innen als Teil des Gerichts war im Gesetzgebungsverfahren auf erhebliche Kritik, insbesondere der Gewerkschaften, gestoßen. Sie fürchteten, dass damit eine Abwertung der Rolle der Ehrenamtlichen verbunden sein könnte und die gleichberechtigte Kommunikation und Interaktion mit den Berufsrichter*innen und den Verfahrensbeteiligten leiden könnte. Bislang ist von der Regelung wohl fast nirgendwo Gebrauch gemacht worden. Die Gerichte haben auch die ehrenamtlichen Richter*innen wie es scheint nicht oder sparsam darüber informiert. Wenn ehrenamtliche Richter*innen – die oft lebensälter und gesundheitlich eingeschränkt sind – nach dem Wiederbeginn des Sitzungsbetriebs Infektionsrisiken scheuten, haben sie auf

die Teilnahme an den Gerichtsverhandlungen verzichtet, so dass jeweils andere Ehrenamtliche geladen wurden. Jedenfalls auf längere Zeit erscheint dies nicht unproblematisch, da so das Ehrenamt für bestimmte Gruppen erschwert wird.

Darüber, ob, wobei und wie die Nutzung der Videokonferenztechnik im arbeits- und sozialgerichtlichen Verfahren in der Pandemie und darüber hinaus vermisst wird, gehen die Meinungen auseinander. Positiv wird die Möglichkeit zu Verfahrenshandlungen mit persönlicher Kommunikation in der Pandemiesituation gesehen. Über diese hinaus sind vor allem das Einsparen von Fahrzeiten und die Hoffnung auf schnellere Terminierungen Argumente für mehr Videokonferenzen. Kritik setzt an der ungleichen Verfügbarkeit von Technik und hinreichend schnellem Internet an, benennt den Verlust einer würdigen Gerichtsatmosphäre und eine Hierarchisierung von Kommunikation. Hilfreiche und notwendige Zwischengespräche von Beteiligten, insbesondere zwischen Prozessvertretung und Mandantschaft, werden erschwert. Probleme werden für den Datenschutz und – bei Einbeziehung der Ehrenamtlichen – für das Beratungsgeheimnis gesehen, da Webcams immer nur Teile des Raums erfassen, aus dem übertragen wird. Fast durchgängig wird differenziert gesehen, wann sich Videokonferenzen eignen und wann nicht. So kennen fast alle bislang Befragten Termine, in denen vergleichsweise kurz und nur über Rechtsfragen gesprochen wird, die sich eher für Videokonferenzen eignen. Es gibt aber auch solche Termine, in denen die persönliche Anwesenheit der Beteiligten und Parteien sowie von Zeuginnen und Zeugen Erkenntnisgewinn zum Sachverhalt bringen soll. Für diese Situationen wollen die einen die Videokonferenz ausschließen, andere sehen sie jedenfalls nur als Notlösung, etwa in der Pandemie.

Das Forschungsprojekt hofft, auf der Basis der Befragungsergebnisse und einer vertieften rechtlichen und rechtssoziologischen Prüfung Material und Argumente für eine Diskussion über den zukünftigen Stellenwert der Videokonferenz im gerichtlichen Verfahren beizutragen. Diese wird, so ist zu erwarten, lebhafter geführt werden, wenn die Pandemie zumindest einen geringeren Teil der Aufmerksamkeit absorbiert. ■



Felix Welti ist Professor für Soziales Recht und Sozialpolitik, Teilhabe und Rehabilitation an der Universität Kassel

Armin Höland ist Professor em. für Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht und Recht der sozialen Sicherheit und arbeitet am Zentrum für Sozialforschung an der Universität Halle.

² vgl. BT-Drs. 19/18966, 30-32; BT-Drs. 19/19204, S. 23
³ LAG Düsseldorf, Beschluss vom 2. 7. 2020, 4 Ta 200/20; Gravenhorst, Juris-PR ArbR 42/2020