

# Wie haben die Arbeits- und Sozialgerichte und die Sozialverwaltung in der Pandemie gearbeitet?

Felix Welti und Armin Höland

## AUF EINEN BLICK

---

- Der Infektionsschutz ist in den Arbeits- und Sozialgerichten durchweg gelungen. Allerdings kam es im Jahr 2020 zum Teil zu erheblichen Verzögerungen in den gerichtlichen Verfahren.
  - Die Pandemie war ein starker Anstoß zur Digitalisierung der Arbeits- und Sozialgerichte. Befragungsergebnisse zeigen, dass gerichtliche Videokonferenzen mündliche Verhandlungen aber nicht ersetzen können und zukünftig nur in Ausnahmefällen zum Einsatz kommen werden.
- 

## EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG

Die Sars-CoV-2-Pandemie hat seit 2020 das öffentliche und private Leben binnen kurzer Zeit in nicht gekanntem Ausmaß verändert. Wie lassen sich unter den Bedingungen einer Pandemie der Infektionsschutz an den Gerichten, der Zugang zum Recht und der Rechtsschutz gewährleisten? Um auf diese Fragen auch empirisch verlässliche Antworten zu erhalten, hat das Forschungsprojekt *Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit und Sozialverwaltung in der Pandemie* die beiden für den Sozialstaat besonders wichtigen Gerichtsbarkeiten untersucht, unter Förderung durch das Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS). In die von August 2020 bis Ende 2021 laufende Untersuchung einbezogen wurde die Wirksamkeit von zwei im Wesentlichen gleichlautenden verfahrensrechtlichen Regelungen, § 114 Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) und § 211 Sozialgerichtsgesetz (SGG), die von Ende Mai 2020 bis Ende Dezember 2020 in Kraft waren. Sie sollten bei einer epidemischen Lage nationaler Tragweite im Gericht nicht anwesenden ehrenamtlichen Richter\*innen die Mitwir-

kung an mündlichen Verhandlungen durch zeitgleiche Bild- und Tonübertragung ermöglichen.

Ergebnisse des Forschungsprojekts wurden ab Ende 2020 in mehreren Fachzeitschriften veröffentlicht. Der DIFIS-Impuls fasst das Vorgehen und zentrale Erkenntnisse des Forschungsprojekts zusammen.

## VORGEHEN

Neben der Analyse der Rechtspflegestatistiken für den Zeitraum von 2015 bis 2020 und der Auswertung von rechtswissenschaftlicher Literatur und Rechtsprechung standen Online-Befragungen von sechs Gruppen im Mittelpunkt: von haupt- und ehrenamtlichen Richter\*innen der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit (künftig abgekürzt mit ArbG und SG), jeweils ohne die beiden Bundesgerichte, von Prozessvertreter\*innen aus Anwaltschaft, Rechtsschutz des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB), den Sozialverbänden SoVD und VdK sowie von

Sozialleistungsträgern. Der Erstellung der Fragebogen und der Interpretation der Ergebnisse dienten vor- und nachbereitend ca. 60 Experteninterviews im Herbst 2020 und im Oktober 2021 und ein Online-Workshop im Mai 2021.

Unter der Leitung von Prof. Dr. Felix Welti (Universität Kassel, UKS) und Prof. Dr. Armin Höland (Zentrum für Sozialforschung Halle, ZSH) arbeitete ein interdisziplinäres Team an dem Forschungsprojekt (siehe dazu die Informationen im Abschnitt „Über die Autor\*innen“).

Mit mehr als 13.000 auswertbaren Fragebogen wurde ein guter Rücklauf der Online-Befragung und eine ausreichende Grundlage für repräsentative Auswertungen erreicht. Die hauptamtlichen und ehrenamtlichen Richter\*innen der Arbeitsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit konnten mithilfe der Befragung der Landesjustizverwaltungen vollständig erreicht werden. Für diese Gruppen können die Rücklaufquoten angegeben werden. Über die Bundesagentur für Arbeit (BA) und über die Deutsche Rentenversicherung Bund wurden die Prozessvertreter\*innen der BA, der Jobcenter und der Träger der Rentenversicherung angeschrieben. Für diese Gruppe gibt es keinen genau erfassbaren Gesamterhebungsumfang. Über den Deutschen Anwaltverein, die DGB-Rechtsschutz GmbH, die Sozialverbände SoVD und VdK wurden die bei den Sozialgerichten und den Arbeitsgerichten tätigen Rechtsanwält\*innen und verbandlichen Rechtsschutzvertreter\*innen angeschrieben. Auch für diese Gruppen gibt es keinen genau erfassbaren Gesamterhebungsumfang. Nach unseren Schätzungen wurde jedoch eine repräsentative Stichprobe erreicht.

Im Einzelnen antworteten (Rücklaufquoten, soweit ersichtlich, in Klammern):

- 753 Berufsrichter\*innen der SG (39 %), 322 der ArbG (33 %)<sup>1</sup>
- 5014 Ehrenamtliche Richter\*innen der SG (48 %), 6620 der ArbG (35 %)<sup>2</sup>
- 776 Vertreter\*innen der Sozialleistungsbehörden (davon 124 Bundesagentur für Arbeit, 348 Jobcenter, 296 Deutsche Rentenversicherung Bund)
- 269 Prozessvertreter\*innen aus der Anwaltschaft, 134 des DGB-Rechtsschutzes, 506 der Sozialverbände.

## DIE ARBEIT VON ARBEITS- UND SOZIALGERICHTEN IN DER PANDEMIE: WESENTLICHE ERGEBNISSE

Aus der Fülle von Ergebnissen lassen sich fünf thematische Schwerpunkte auswählen, die mit praktischer Relevanz für die Akteure verbunden sind und für die Rechtssoziologie des Arbeits- und Sozialrechts anschlussfähig sind.

### 1 Durchweg gelungener Infektionsschutz an den Gerichten

Gerichte sind in zweierlei Hinsicht öffentliche Einrichtungen. Sie sind baulicher und organisatorischer Ausdruck der dritten Staatsgewalt und sie müssen im Rechtsstaat die Öffentlichkeit der Verfahren gewährleisten (§ 169 Abs. 1 S. 1 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)). Die durch die Sars-CoV-2-Pandemie veranlassten Gebote der Kontaktvermeidung, des Mindestabstandes und der Alltagshygiene verlangen von den Gerichtsleitungen, einen Ausgleich zwischen Infektionsschutz und Rechtsschutz zu finden und organisatorisch und räumlich durchzusetzen. Nach den richterlichen Auskünften gelang das durch eine Vielfalt von Maßnahmen und Regeln, die teils durch die Gerichtsleitungen, teils in den Verhandlungen in eigener Verantwortung der Richter\*innen („Sitzungspolizei“) umgesetzt wurden. Drei Viertel (in der ArbG) bzw. gut zwei Drittel (in der SG) der Berufsrichter\*innen und ähnliche Mehrheiten unter den anderen Beteiligten hielten die vom Gericht angeordneten Maßnahmen für angemessen und den persönlichen Schutz für bestmöglich. Auch die Frage nach persönlicher Infektion und notwendiger Quarantäne zeigte, dass die am gerichtlichen Verfahren Beteiligten seltener betroffen waren als der Durchschnitt der Bevölkerung (zum 1.4.2021 waren von den Befragten 2,2 % der Berufsrichter\*innen infiziert gewesen, 1,5 % der Prozessvertretungen und 2,2 % der Behördenvertretungen, dagegen laut RKI 3,41 % der Bevölkerung).

### 2 Teilweise erhebliche Verzögerungen in den gerichtlichen Verfahren im Jahr 2020

Für beide Gerichtsbarkeiten, stärker noch für die SG, gibt es Belege für erhebliche Beeinträchtigungen des Rechtsprechungsbetriebs zumindest in der Anfangsphase der Pandemie 2020. Sie hatten ihren Grund vor allem im mehrmonatigen Ausfall mündlicher Verhandlungen an den Gerichten von März bis Sommer 2020. Dass mündliche Verhandlungen in den ersten Pandemienaten ausgefallen waren, bejahten die

Berufsrichter\*innen der ArbG mit 80 % und die der SG mit 65 %. Die Dauer der Unterbrechungen mündlicher Verhandlungen betrug in der ArbG nach der Mehrheit der Antworten (53 %) bis einen Monat, in der SG sogar zwei bis drei Monate (80 %). Die Unterbrechungszeiten waren für die SG demnach deutlich länger. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass SG stärker als ArbG auf vor- und angelagerte Verfahren angewiesen sind, in denen es ebenfalls zu pandemiebedingten Verzögerungen kam, vor allem in den Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren der Sozialleistungsträger (27 % Bejahung) und in der sozialmedizinischen Begutachtung (66 % Bejahung). Zum Teil wurden die Verzögerungen aufgeholt, indem Verfahrensformen ohne mündliche Verhandlung verstärkt genutzt wurden, insbesondere in der Sozialgerichtsbarkeit die Entscheidung (mit Beteiligung der ehrenamtlichen Richter\*innen) und der Gerichtsbescheid (ohne Beteiligung der ehrenamtlichen Richter\*innen). In Rechtsgebieten, bei denen persönlicher Kontakt im Verfahren unabdingbar ist, zum Beispiel wegen medizinischer Begutachtung im Erwerbsminderungsrentenrecht, dürfte es zu erheblichen Verlängerungen der Verfahrenslaufzeiten gekommen sein.<sup>3</sup>

### 3 Die Pandemie als Anstoß für die (weitere) Digitalisierung der Gerichte

In einer Situation, in der Menschen möglichst selten zusammenkommen sollten, liegt es nahe, die distanzwahrende Technik der Bild- und Tonübertragung in gerichtlichen Verfahren einzusetzen, die seit Längerem zur Verfügung steht. Die bereits seit zwei Jahrzehnten rechtlich möglichen gerichtlichen Videokonferenzen sind jedoch bis 2020 weitgehend Theorie geblieben, vor allem wegen unzureichender digitaler Infrastruktur, Ausstattung und Übung. Die Bundesregierung stellte am 2.9.2021 fest, dass „die Ausstattung der Gerichte mit Videokonferenzanlagen nicht nur in den einzelnen Ländern, sondern auch in den jeweiligen Gerichtszweigen und Instanzen unterschiedlich weit vorangeschritten ist“ (BT-Drs. 19/32270, 3). Auch nach unseren Befragungsergebnissen gab es vor der Pandemie in beiden Gerichtsbarkeiten keine nennenswerten Erfahrungen mit Videokonferenzen für gerichtliche Verhandlungen (ArbG: 100 %, SG 98 %). Die Ausstattungslage hat sich durch die Pandemie seit 2020 allem Anschein nach dynamisch verändert. Dafür spricht unter anderem, dass jeweils rund 90 % angaben, an ihrem Gericht sei geplant, die erforderliche IT-Ausstattung anzuschaffen. Ebenfalls übereinstimmend bejaht jeweils etwas mehr als die Hälfte der Richter\*innen, dass sie für zeitgleiche Bild- und Tonübertragung technisch ausgestat-

tet waren. Nach ganz überwiegender Auskunft ist die für zeitgleiche Bild- und Tonübertragung erforderliche IT-Ausstattung seit weniger als einem Jahr am Gericht vorhanden (ArbG: 94 %, SG: 79 %). Deutlich wird hieraus, dass die Pandemie als starker Anstoß für verstärkte Nutzung gerichtlicher Videokonferenzen gewirkt hat.

Die zunächst unzureichende IT-Ausstattung der Gerichte erklärt im Wesentlichen auch, warum §§ 114 ArbGG und 211 SGG kaum Wirksamkeit erlangten. Erst 2021 wurden Videokonferenzen<sup>4</sup> etwas stärker – nach Bundesländern sehr unterschiedlich stark – genutzt. Dabei wurden Verfahrensbeteiligte zugeschaltet, jedoch nicht die ehrenamtlichen Richter\*innen. Eine Wiedereinführung dieser Regelungen wird auch von keiner befragten Gruppe mehrheitlich gewünscht.

### 4 Gerichtliche Videokonferenzen: in Ausnahmefällen und für bestimmte Verfahrensabschnitte akzeptabel, aber kein Ersatz für die mündliche Verhandlung

Ein weitgehend übereinstimmendes nuanciertes Meinungsbild folgt aus der Befragung der Richter\*innen dazu, ob die Bild- und Tonübertragung der Regelfall werden oder eine Ausnahme für bestimmte Situationen sein solle. Kleine Minderheiten sprechen sich für den künftigen Regelfall (ArbG: 1 %, SG 4 %) oder ein ausnahmsloses ‚Nein‘ aus (ArbG 8 %, SG 5 %). Die je überwiegende Mehrheit ist mit der Bild- und Tonübertragung als Ausnahme für bestimmte Situationen (ArbG 81 %, SG 72 %) oder unter der Voraussetzung, dass alle Beteiligten zustimmen (ArbG 10 %, SG 19 %), einverstanden. Geeignet sind aus richterlicher Sicht vor allem die Erörterungstermine in der SG (69 %), die Güteverhandlungen in der ArbG (48 %), die Anhörung von Sachverständigen (ArbG und SG je rund 50 %) und, mit Abstand, die mündlichen Verhandlungen (ArbG 31 %, SG 50 %).

## ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Die empirische Untersuchung zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Funktionsfähigkeit der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit und von Sozialleistungsträgern zeigt aus den Perspektiven von sechs Gruppen rechtlicher Akteure kurz- und langfristige Folgen auf. Kurzfristige Folgen waren die rasche Anpassung des Gerichtsbetriebs an die Erfordernisse des Infektionsschutzes und die temporäre Verlangsamung der Rechtsprechungspraxis mit nicht genau bestimmbar zeitweiligen Einschränkungen des Rechtsschutzes.

Auch für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wird

zu diskutieren sein, welche pandemiebedingten Veränderungen in die Zukunft weisen. Dazu kann die Videotechnik bei Verhandlungen zählen, soweit sie nicht den Rechtsschutz verkürzt und das faire Verfahren beeinträchtigt. Die mündliche Verhandlung und der persönliche Kontakt haben gerade für die nicht anwaltlich und verbandlich vertretenen Beteiligten einen hohen Stellenwert. Andererseits kann Videotechnik auch zur Beschleunigung beitragen und Barrieren abbauen. Hier wird weitere Forschung benötigt.

Der Trend zur verstärkten Nutzung schriftlicher Verfahren ohne Verhandlung in der Sozialgerichtsbarkeit ist kritisch zu sehen. Auch hierüber müssen Gesetzgeber, Beteiligte und Wissenschaft reflektieren.

---

### Literatur

- 1 Höland, Armin, Susanne Kaufmann, Christina Maischak und Felix Welti. 2022. *Die Arbeitsgerichtsbarkeit in der Pandemie – Erste Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojektes*. *Arbeit und Recht (AuR)* 1.2022, S. 4-7.
- 2 Höland, Armin und Felix Welti. 2021. Ehrenamtliche Richter:innen in der Arbeits- und in der Sozialgerichtsbarkeit in der Pandemie. *Soziale Sicherheit* 6/2021: 243–247.
- 3 Welti, Felix, Armin Höland und Clemens Dahlke. 2021. *Die Sozialgerichtsbarkeit und die Sozialverwaltung in der Pandemie*. *Die Sozialgerichtsbarkeit* 8/2021: 480–484.
- 4 Trienekens, Jan, Felix Welti und Armin Höland. 2022. *Videokonferenzen in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Empirische Ergebnisse und rechtliche Betrachtung*. *Computer und Recht (CR)* 1.2022, S. 64-72.

### Über die Autor\*innen

**Prof. Dr. Felix Welti**, Universität Kassel, Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung

**Prof. Dr. Armin Höland**, im Ruhestand, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.

Die Projektdurchführung erfolgte unter Mitarbeit des wissenschaftlichen Mitarbeiters Dipl.-Jurist **Jan Trienekens**, der studentischen Mitarbeiterinnen **Miranda Gecaj**, **Ilona Hayungs** und **Eliana Höll** (alle UKS); der Dipl.-Soziologinnen **Susanne Kaufmann** und **Christina Maischak**, der Honorarkraft **Clemens Dahlke** und der studentischen Mitarbeiterin **Nicola Klose** (alle ZSH).

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser\*innen verantwortlich.

---

### Impressum

**DIFIS** - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung  
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)  
 Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)  
 Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),  
 Forsthausweg 2, 47057 Duisburg  
 Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und  
 Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen  
 Homepage: [www.difis.org](http://www.difis.org)  
**Erscheinungsort und -datum:** Duisburg/Bremen, Mai 2022  
**Inhaltliche Betreuung:** Philipp Langer  
**Betreuung der Publikationsreihe:** Dr. Miruna Bacali  
**Satz:** Simon Rickel  
**ISSN:** 2748-680X