

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit während der COVID 19-Epidemie sowie zur Änderung weiterer Gesetze
(COVID-19 ArbGG/SGG-AnpassungsG)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Bundesrechtsabteilung
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-131
Telefax: 030 9210580-470
E-Mail: bundesrechtsabteilung@vdk.de

Berlin, den 16.04.2020

1. Problemstellung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erkennt zu Recht die Auswirkungen der COVID-19-Epidemie auf die Sozialgerichtsbarkeit. Der Referentenentwurf COVID-19 ArbGG/SGG-AnpassungsG (im Folgenden nur als RefE bezeichnet) löst deren Auswirkungen in der Rechtspraxis sowohl während der COVID-19-Epidemie als auch danach in nur unzureichendem Maße.

Die Sozialgerichte arbeiten vielerorts im Notbetrieb, was bereits jetzt zu einer erheblichen Verzögerung der Rechtsstreitigkeiten führt. Die Geschäftsstellen sind nur eingeschränkt besetzt, um eine Ansteckung zu vermeiden, teilweise wird im voneinander nach Tagen getrennten Schichtbetrieb gearbeitet. Ein „Homeoffice“ der Geschäftsstellen scheitert an den technischen Voraussetzungen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Klageverfahren in der Hauptsache durch die Sozialgerichtsbarkeit in der überwiegenden Anzahl nicht fortgeführt werden, mithin ein Stillstand der Klageverfahren herrscht. Gleichzeitig laufen aber sämtliche Fristen ungebrochen weiter.

Zu Recht führt das BMAS an, dass wegen der COVID-19-Epidemie neue Streitigkeiten in erheblichen Umfang drohen und zwar wegen der neuen Regelungen des Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV 2 vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 575).

Insbesondere wegen der erweiterten Zugangsmöglichkeit zu den Leistungen der Grundversicherung für Arbeitssuchende (Artikel 1) und im Alter und bei Erwerbsminderung (Artikel 5) sowie der Änderungen beim Kinderzuschlag (Artikel 6) ist damit zu rechnen, dass auf die Sozialgerichtsbarkeit zusätzliche Rechtsstreitigkeiten in erheblichem Umfang zukommen. Es ist aber auch eine erhöhte Inanspruchnahme von existenzsichernden Sozialleistungen zu prognostizieren, die eine höhere Anzahl von Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen wird.

Dies alles geschieht in der Sozialgerichtsbarkeit, die auch bereits vor der COVID-19-Epidemie, nicht zuletzt wegen einer großen Anzahl von Abrechnungstreitigkeiten zwischen Krankenkassen und Kliniken, erheblich belastet war. Die Krankenkassen haben im November 2018 innerhalb weniger Tage bundesweit mehr als 30.000 Klagen gegen Krankenhausträger anhängig gemacht. Hinter diesen rund 30.000 Klagen verbargen und verbergen sich 200.000 bis 300.000 Behandlungsfälle und Erstattungsforderungen im Umfang eines höheren dreistelligen Millionenbetrages. Hintergrund war seinerzeit das Anfang November 2018 verabschiedete Pflegepersonal-Stärkungsgesetz. Mit diesem Gesetz hat der Gesetzgeber zu Lasten der Krankenkassen rückwirkend Verjährungsfristen verkürzt. Damit wollte er eigentlich die Krankenhäuser vor Erstattungsforderungen schützen und die Sozialgerichte entlasten. Im Ergebnis hat er aber genau das Gegenteil bewirkt. Die Belastung der Sozialgerichte mit den aus dieser Klagewelle resultierenden Verfahren hält bis heute an. Ende 2019 kam es zu einer erneuten Klagewelle. Diesmal geht es um Klagen der Krankenhäuser gegen die Krankenkassen. Hintergrund dafür ist das im Dezember 2019 verabschiedete und zum 1. Januar 2020 in Kraft getretene MDK-Reformgesetz. Das hat bei den Sozialgerichten bundesweit zu mehr als 20.000 zusätzlichen Klageverfahren geführt, in denen zum Teil wiederum eine Vielzahl von Abrechnungsfällen zusammengefasst wurden. Noch bevor die Klageflut des vorangegangenen Jahres also abgearbeitet werden konnte, ist es durch das MDK-Reformgesetz zu einer erneuten Klagewelle gekommen (vgl. Rede des Präsidenten des Bundessozialgerichts aus Anlass des Jahrespressegesprächs am 4. Februar 2020).

Die sowieso schon stark belastete Sozialgerichtsbarkeit aufgrund gesetzgeberischen Handelns vor der COVID-19-Epidemie wird daher prognostisch wegen der Auswirkungen der COVID-19-Epidemie während und auch nach Überwindung der Epidemie nicht mehr dem Justizgewährungsanspruch gerecht werden.

2. Reaktion hierauf: Referentenentwurf

Als Lösung der Problemlage schlägt der Referentenentwurf u. a. in Art. 2 die Einfügung des § 211 RefE vor.

§ 211 RefE schränkt indes grundlegende Justizrechte und zwar den Mündlichkeits- und Öffentlichkeitsgrundsatz ein, forciert schriftliche Entscheidungen sowie den verstärkten Einsatz von Bild- und Tontechnik.

Es sollen insbesondere die Regelungen zur physischen Teilnahme an einem Gerichtstermin gelockert werden. So können ehrenamtliche Richter der mündlichen Verhandlung mittels Übertragung in Bild und Ton von einem anderen Ort aus als dem Gericht teilnehmen. Zudem wird die Möglichkeit der Nutzung von Videokonferenzen nach § 110a SGG im Sozialgerichtsverfahren ausgeweitet. Das Gericht kann diese Form der Teilnahme anordnen, sofern die Parteien, Bevollmächtigten, Beistände, Zeugen bzw. Sachverständigen die technischen Voraussetzungen für die Bild- und Tonübertragung in zumutbarer Weise vorhalten können. Für ein Verfahren beim Bundessozialgericht wird die Möglichkeit geschaffen, das schriftliche Verfahren von § 124 Absatz 2 SGG auch ohne Zustimmung der Parteien anzuordnen. Für die Sozialgerichtsbarkeit wird die Möglichkeit eingeräumt, aus Gründen des Gesundheitsschutzes die Öffentlichkeit auszuschließen. Die Voraussetzungen für Entscheidungen im Wege eines Gerichtsbescheides werden erheblich ausgeweitet sowie Änderungen bei der Entscheidung über Berufungen vorgesehen. Die Änderung des SGG soll nach der Verkündung in Kraft treten und mit Ablauf des 31.12.2020 außer Kraft treten.

3. Kritik und Stellungnahme

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus sind massiv auf Bundes- und Landesebene ausgeweitet worden, um Infektionsketten zu unterbrechen, das Fortschreiten der Pandemie zu verlangsamen und so eine Überforderung des Gesundheitssystems zu verhindern.

Das damit verbundene Ziel, nämlich der Schutz der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 GG) vor der besonderen Gefährdung durch die Krankheit COVID-19 sowohl hinsichtlich des Ansteckungsrisikos als auch mit Blick auf die schwerwiegenden Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, ist legitim. Denn es gilt unmittelbar weitere Infektionsfälle zu verhindern und mittelbar eine möglichst umfassende medizinische Versorgung von Personen, die an COVID-19 erkrankt sind, zu gewährleisten (vgl. Beschluss des BVerfG vom 07.04.2020, Az. 1 BvR 755/20).

Bei allem berechtigten Interesse am Schutz der Gesundheit der Bevölkerung sind jedoch kollidierende Grundrechtsinteressen der Kläger in einem Rechtsstreit nicht außer Betracht zu lassen, sondern sind ebenfalls zu schützen.

Die wegen der Gefahr einer Infektion durch den Coronavirus von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen haben jedoch dazu geführt, dass die in Art. 19 Abs. 4 GG normierte lückenlose und effiziente Rechtsschutzgarantie durch unabhängige Gerichte (vgl. auch Art. 20 Abs. 3, 92, 97, 101 GG) nicht mehr gewährleistet ist. Dabei ist, wie Art. 95 Abs. 1 GG zeigt, auch der Rechtsschutz durch Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit garantiert. Aus den genannten Artikeln und dem Rechtsstaatsprinzip folgt ein allgemeiner Justizgewährungsanspruch (vgl. z. B. BVerfG 119, 292, 296; 122, 248, 270).

Der Referentenentwurf versucht diesem Justizgewährungsanspruch auch während der COVID-19-Epidemie gerecht zu werden, allerdings ist das gewählte Mittel, nämlich die Einschränkung von Justizrechten der Rechtssuchenden durch Gesetzesänderung zu weitgehend, zumal es mildere Mittel gibt, die geeignet sind den Justizgewährungsanspruch weiterhin auch in Zeiten der Krise aufrechtzuerhalten.

3.1. Ausweitung der Entscheidungen durch Gerichtsbescheid (§ 211 Abs. 4 SGG RefE)

Im sozialgerichtlichen Verfahren gilt, wie auch in den anderen Verfahrensarten, der Grundsatz der Mündlichkeit. Gemäß § 124 Abs. 1 SGG entscheidet das Gericht, soweit nichts anderes bestimmt ist, aufgrund mündlicher Verhandlung. Nach dem Grundsatz der Mündlichkeit muss die Verhandlung und Beweisaufnahme vor dem erkennenden Gericht stattfinden.

Eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung ist nur ausnahmsweise möglich, wenn die Beteiligten sich einverstanden erklären (§ 124 Abs. 2 SGG) bzw. in einfach gelagerten Fällen durch Gerichtsbescheid (§ 105 Abs. 1 SGG).

Bereits jetzt wird in der gerichtlichen Praxis von der Möglichkeit, durch Gerichtsbescheid zu entscheiden, erheblichen Gebrauch gemacht, d. h. es werden regional mehr als 20 Prozent der eingegangenen Verfahren auf diese Weise entschieden (vgl. P. Becker SGB 14, 1, 4).

§ 211 Abs. 4 SGG RefE sieht nunmehr eine Ausweitung auch auf Fallkonstellationen vor, die besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweisen. Diese vorgeschlagene Änderung wird der Bedeutung der mündlichen Verhandlung und der Mitwirkung ehrenamtlicher Richter für das sozialgerichtliche Verfahren nicht mehr gerecht. Es besteht vielmehr die erhebliche Gefahr, dass zukünftig Sozialrichter in erheblichem Maße nur noch ohne mündliche Verhandlung und zwar per Gerichtsbescheid entscheiden. In der gerichtlichen Praxis hat jedoch der Eindruck einer mündlichen Verhandlung und die Akzeptanz bei den Klägern einen völlig anderen Stellenwert, als es bei einer schriftlichen Entscheidung der Fall ist.

Zudem zwingt eine Entscheidung durch Gerichtsbescheid das Landessozialgericht grundsätzlich über eine eventuelle Berufung mündlich zu verhandeln und durch Urteil zu entscheiden (vgl. § 153 Abs. 4 SGG). Die Konsequenz daraus ist eine Verlagerung der Rechtsstreitigkeiten in die II. Instanz beim Landessozialgericht, so dass es zu einer Verschiebung der Rechtsstreitigkeiten und nicht zu einer Herstellung von Rechtsfrieden kommt. Dies wird zu einer erheblichen Mehrbelastung in der II. Instanz bei den Landessozialgerichten führen und zu einer Verlagerung der Problematik.

3.2. Möglichkeit der Anordnung von mündlichen Verhandlung durch Videokonferenzen (§ 211 Abs. 2 SGG RefE)

§ 211 Abs. 2 SGG RefE sieht eine Anordnung von Videokonferenzen durch das Sozialgericht vor, sofern die Verfahrensbeteiligten die technischen Voraussetzungen in zumutbarer Weise vorhalten können.

Es ist zu befürchten, dass die Sozialgerichte mindestens bei Prozessbevollmächtigten regelmäßig es als zumutbar erachten, dass diese die technischen Voraussetzungen vorhalten werden können. Die Schaffung der technischen Voraussetzungen für die Durchführung einer Videokonferenz wird den Prozessbevollmächtigten auferlegt, was mit einer erheblichen Kostenlast einhergehen wird, die die Prozessbevollmächtigten tragen werden müssen.

Allerdings wird es dem Kläger selbst regelmäßig nicht zumutbar sein, die technischen Voraussetzungen vorzuhalten, um an einer mündlichen Verhandlung per Videokonferenz teilnehmen zu können. Durch Prozessbevollmächtigte vertretene Kläger werden die Geschäftsräume der Prozessbevollmächtigten aufsuchen müssen, um an der Videokonferenz teilnehmen zu können, in denen dann wiederum regelmäßig der Infektionsschutz nicht in ausreichendem Maße gewährleistet werden kann.

Zudem sind die rechtlichen Konsequenzen ungeklärt, die eine technische Instabilität bei der Durchführung von Videokonferenzen mit sich bringt und dürften zu neuerlichen Rechtsstreitigkeiten führen.

3.3. Abschaffung der mündlichen Verhandlung beim Bundessozialgericht (§ 211 Abs. 6 SGG RefE)

§ 211 Abs. 6 SGG RefE sieht vor, dass das Bundessozialgericht nach vorheriger Anhörung ohne Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung durch Urteil entscheiden kann. Hier besteht die Gefahr, dass ein Bundesgericht nur noch ohne mündliche Verhandlung entscheidet, obschon in der Rechtspraxis die Entscheidung des Bundessozialgerichts eine hohe Breitenwirkung hat und auch von einem erheblichen Medienecho begleitet wird.

Gerade der unmittelbare Eindruck, wie ein oberstes Gericht über einen Fall unter Berücksichtigung welcher Umstände letztinstanzlich entscheidet, ist nicht vergleichbar mit einer Pressemitteilung. Zumal die Gerichtssäle beim Bundessozialgericht gerade wegen der Bedeutung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts über erhebliche Ausmaße verfügen.

3.4. Einschränkung der Öffentlichkeit (§ 211 Abs. 3 SGG RefE)

Für die mündliche Verhandlung gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit der Verhandlung bedeutet, dass jedem der Zutritt zum Verhandlungsraum freisteht und dass im Rahmen der verfügbaren Plätze eine Teilnahme an der Verhandlung als Zuhörer möglich sein muss.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz soll eine Kontrolle der Justiz durch die am Verfahren nicht beteiligte Öffentlichkeit ermöglichen und ist Ausdruck der demokratischen Idee. Die mit der Mög-

lichkeit einer Beobachtung der Hauptverhandlung durch die Allgemeinheit verbundene öffentliche Kontrolle der Justiz, die historisch als unverzichtbares Institut zur Verhinderung obrigkeitlicher Willkür eingeführt wurde, hat als demokratisches Gebot ein erhebliches Gewicht. Der Grundsatz der Öffentlichkeit dient der Transparenz richterlicher Tätigkeit als Grundlage für das Vertrauen in eine unabhängige und neutrale Rechtspflege.

§ 211 Abs. 3 SGG RefE sieht den Ausschluss der Öffentlichkeit vor, wenn der erforderliche Gesundheitsschutz nicht anders zu gewährleisten ist. Allerdings weisen die meisten Gerichtsgebäude der Sozialgerichtsbarkeit Verhandlungssäle auf, die die Öffentlichkeit und gleichzeitig den notwendigen Abstand gewährleisten können. Damit ist die Notwendigkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit maximal in Teilen aber nicht vollständig erforderlich.

Zumal weiterhin Talkshows allabendlich zum Thema Coronavirus ausgestrahlt werden und wiederkehrend Pressekonferenzen der Bundesregierung abgehalten werden, in denen die Beteiligten unter Wahrung des Abstandsgebots teilnehmen können.

3.5. Stattgabe der Berufung durch das Landessozialgericht durch Beschluss (§ 211 Abs. 5 SGG RefE)

Begrüßenswert ist die Regelung, dass das Landessozialgericht der Berufung, außer bei einer Entscheidung durch Gerichtsbescheid in der I. Instanz, durch Beschluss stattgeben kann, wenn das Landessozialgericht die Berufung einstimmig für begründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält.

3.6. Wertungswiderspruch zwischen Sozialgerichtsgesetz und Kündigungsschutzgesetz (Art. 3 § 25a KSchGE)

Der Referentenentwurf erkennt zu Recht, dass die Fristen auch in Zeiten der Corona-Krise weiterlaufen, beschränkt sich aber allein in Art. 3 „§ 25a“ RefE darin, die Klagefrist bei Kündigungsschutzklagen von drei Wochen auf fünf Wochen hinaufzusetzen. Benachteiligt werden insoweit die Rechtsschutzsuchenden an den Sozialgerichten, die zur Wahrung ihrer sozialen Rechte Prozesshandlungen vornehmen müssen.

In der derzeitigen Krisensituation müssen allerdings die Prinzipien der Rechtssicherheit und Ordnung, denen Fristen generell dienen, hinter dem jetzt vorrangigen Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) und dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) zurückstehen.

4. Forderung des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

Dem Justizgewährungsanspruch und der lückenlosen und effizienten Rechtsschutzgarantie durch unabhängige Gerichte wird der Referentenentwurf nicht gerecht, da er Justizrechte der Rechtsschutzsuchenden in verfassungswidriger Weise einschränkt. Vielmehr ist der Referentenentwurf durch Einschränkung der Justizgrundsätze wie Mündlichkeit, Unmittelbarkeit

und Öffentlichkeit davon geprägt, die Effektivität der Entscheidungsfindung zu steigern, jedoch zu Lasten eines fairen Verfahrens.

Der Zugang zum Recht und dessen Realisierung wird erschwert. Im Vordergrund eines jeden sozialgerichtlichen Rechtsstreits hat aber das rechtliche Gehör zu stehen, die Durchführung einer mündlichen Verhandlung durch die Begegnung der Parteien in einem Gerichtssaal, um eine Lösung für den Rechtsstreit zu finden und Rechtsfrieden wiederherzustellen.

Die ohnehin bereits vor der COVID-19-Epidemie, durch Abrechnungsstreitigkeiten der Sozialleistungsträger überlastete Sozialgerichtsbarkeit, wird zukünftig durch die während der COVID-19-Epidemie verabschiedeten Gesetzesänderungen und einem enormen Anstieg der Inanspruchnahme existenzsichernder Sozialleistungen noch weiter belastet werden.

Eine Lösung kann aber nicht sein, dass Justizrechte der Rechtsschutzsuchenden beschnitten werden, sondern muss vor allem durch administratives Handeln und Schaffung von neuen „räumlichen Rahmenbedingungen“ in der Justiz begegnet werden, um den Herausforderungen, die der Coronavirus mit sich bringt, gerecht zu werden.

Ebenso wie die Privatwirtschaft gezwungen ist, die Arbeitsbedingungen zu verändern, um weiterhin am Markt zu bestehen, muss sich auch die Justiz an die neuen Rahmenbedingungen anpassen, ohne jedoch Justizrechte zu beschränken.

So sind Supermärkte und Arztpraxen auch weiterhin geöffnet. Außerhalb von Gastronomie und Schule ist es, jedenfalls in systemrelevanten Bereichen, auch weiterhin möglich, arbeiten zu gehen. Mit Abstandsregeln und Hygienemaßnahmen (zur Not: Maskenpflicht) lässt sich das Übertragungsrisiko gut bewältigen. Die Grundsätze eines jeden Gerichtsverfahrens – Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, Öffentlichkeit – und als Kern dessen die mündliche Verhandlung sowie der gesetzliche Richter stehen auf einer Ebene mit Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung und anderen systemrelevanten Bereichen.

Unstreitig steht die Sozialgerichtsbarkeit vor einer großen Herausforderung und muss vor allem ihre Leistungsfähigkeit durch die Änderung ihrer Arbeitsbedingungen, unter denen Recht gesprochen wird, verändern.

Denn der Notbetrieb in den Geschäftsstellen der Sozialgerichte führt überwiegend zum Stillstand der gesamten Sozialgerichtsbarkeit. Die Richterschaft ist nämlich überwiegend bereits gewohnt in flexibler Arbeitsumgebung tätig zu sein. Ohne funktionierende Geschäftsstellen ist die Sozialgerichtsbarkeit jedoch nicht in der Lage ihrer rechtsprechenden Aufgabe gerecht zu werden.

Die meisten Gerichtsgebäude weisen zumindest Verhandlungssäle auf, die Öffentlichkeit und Abstand gleichermaßen zu gewährleisten im Stande sind. Gleiches gilt für den Eingangsbereich. Die hier ohnehin stattfindenden Kontrollen könnten Temperaturmessungen, Handdesinfektion und Verteilung von Masken beinhalten. Hierbei handelt es sich um ein gleich geeignetes, aber milderes Mittel und wird zudem dem Infektionsschutz aber auch den Justizgrundsätzen Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, Öffentlichkeit ausreichend gerecht.

Der Sozialverband VdK fordert daher,

1. die weitere Durchführung der mündlichen Verhandlungen in den Räumen der Sozialgerichtsbarkeit unter Einhaltung des Infektionsschutzes,
2. die Schaffung geeigneter Maßnahmen zur Einhaltung des Infektionsschutzes in den Gerichtsgebäuden und vor allem in den Gerichtssälen,
3. die Änderung des Sozialgerichtsgesetzes in Bezug auf darin geregelte Fristen für die Zeit der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise,
4. keine Ausweitung der bereits bestehenden Möglichkeit einer schriftlichen Entscheidung durch Gerichtsbescheid,
5. die Aufstockung des richterlichen und des in der Justiz beschäftigten Personals,
6. die Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen auch für die Beschäftigten in den Geschäftsstellen,
7. die Einführung der Möglichkeit von „Homeoffice“ des in der Justiz beschäftigten Personals,
8. den Einsatz der elektronischen Aktenführung, um flexiblere Arbeitsbedingungen zu ermöglichen,
9. den vermehrten Einsatz und weiteren Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs (EGVP, BeA),
10. die Einschränkung der Anordnung des persönlichen Erscheinens der Kläger, wenn diese durch Prozessbevollmächtigte vertreten sind.