

Dr. Beate Kutschke
Wilsnacker Str. 2
10559 Berlin
Tel.: 030 39 789 123
Email: beate.kutschke@gmx.de

Rechtsanwältin Viviane Fischer
Waldenserstr. 22
10551 Berlin
Tel.: 030 922 59 670
Email: kontakt@vivianefischer.de

Petition

Sozialrecht – Norm § 309 SGB III (Ineffektivität des Arbeitslosenmanagements, Meldeaufforderungen, Sanktionen)

Der Deutsche Bundestag möge eine Änderung der Formulierung der Norm § 309 SGB III beschließen – mit dem Ziel, Normzweck und Normtext aufeinander abzustimmen und in der Folge die Zweck- und Rechtmäßigkeit der Anwendung der Norm zu befördern und Behördenwillkür einzuschränken.

Begründung:

Gemäß § 309 Abs. 2 SGB III kann die Bundesagentur für Arbeit Arbeitslose dazu auffordern, sich persönlich bei einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter zu melden, wenn die Behörde einen der in § 309 Abs. 2 Nr. 1-5 SGB III genannten Zwecke beim anschließenden Meldetermin verfolgen will (und kann). Obwohl die in § 309 Abs. 2 SGB III genannten Meldewege i.d.R. auch auf anderem Wege – per Email, Telefon, Skype/Zoom, Brief oder Fax – genauso gut erreicht werden können, finden die alternativen Kommunikationsformen (milderes Mittel) im Normtext keine Erwähnung und in der Praxis keine Anwendung. Eine Vermeidung moderner Kommunikationsformen zugunsten des persönlichen Gesprächs steht im Widerspruch zu den üblichen Formen der Kommunikation zwischen Bürger*innen und Verwaltung.

Die mangelnde Zweckmäßigkeit und Effektivität von Meldeterminen manifestiert sich insbesondere auch darin, dass seit mindestens 2002 die Agenturen für Arbeit und Jobcenter Meldeaufforderungen i.d.R. mit Leerformeln begründen. Die am häufigsten verwendete Begründung ist der Textbaustein ‚Ich möchte mit Ihnen über Ihre berufliche Situation sprechen‘, den die Bundesagentur für Arbeit ihren Dienststellen zur Verfügung gestellt hat. Leerformelbegründungen sind nach gefestigter Rechtsprechung bei Ermessensentscheidungen (wie Meldeaufforderungen) verfassungswidrig – und zwar insbesondere deshalb, weil die Leerformel eine Prüfung des Verwaltungsakts (als Konkretisierung von Art. 20 Abs. 3 GG) vonseiten des Adressaten sowie der Gerichte vereitelt (st.Rspr., BVerwG, Urteil vom 10.12.2014 – 1 C 11.14 –; BGH, Urteile vom 16.05.2013 – V ZB 44/12 – und vom 1.3.2012 – V ZB 183/11 –; BVerfG, Urteil vom 18.3.2009 – 2 BvR 1036/08 –; BSG, Urteil vom 18.4.2000 – B2U 19/99 R –). Der Arbeitslose muss somit zum Meldetermin hingehen, obwohl er keine Kenntnis darüber hat, welchem Zweck der Termin dienen soll und ob dieser Zweck verhältnismäßig ist. In Divergenz zu den Urteilen des BVerwG, BGH, BSG (in der Vergangenheit) und dem BVerfG hat das BSG seit 2010 Meldeaufforderungen mit Leerformelbegründung regelmäßig als rechtmäßig festgestellt. Zu diesem Zweck ‚legt‘ das BSG die Leerformel-Begründungen ‚aus‘ und meint paradoxerweise, die millionenfach versandte Leerformel sei auf den Einzelfall zugeschnitten (BSG, Urteile vom 9.11.2010 – B 4 AS 27/10 R –, vom 25.8.2011 – B 11 AL 30/10 R –, vom 29.4.2015 – B 14 AS 19/14 R – und vom selben Tag – B 14 AS 20/14 R –).

Das Resultat der beschriebenen Missstände sind Meldetermine ohne Sinn und Zweck sowie häufige Sanktionen wegen Meldeversäumnissen, weil Arbeitslose den Zweck eines Meldetermins aufgrund der fehlenden Begründung nicht erkennen können. 77,3 % aller verhängten Sanktionen im Rechtskreis SGB II waren 2018 Sanktionen wegen Meldeversäumnissen. Die Anzahl an Gerichtsverfahren wegen Meldeversäumnissen haben auffällig zugenommen (vgl. Geiger, Leitfaden zum Arbeitslosengeld II, 2012, S. 704-709).

Die Zahl von Meldeversäumnissen, nachfolgenden Sanktionen und Gerichtsverfahren könnte deutlich reduziert und die Effektivität der Bundesagentur für Arbeit deutlich gesteigert werden, wenn Agenturen für Arbeit und Jobcenter nur Meldeaufforderungen versenden würden, bei denen der Sinn zur persönlichen Meldung (anstelle der Kommunikation per Email, Telefon, Skype/Zoom, Brief oder Fax) bezogen auf den Einzelfall klar erkennbar ist und Meldetermine in der Folge tatsächlich zielorientiert durchgeführt werden.

Zur Erreichung dieses Ziels werden folgende Änderungen zu § 309 SGB III angeregt:

§ 309 SGB III Allgemeine Terminspflicht

(1) Arbeitslose haben ~~sich~~ während der Zeit, für die sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erheben, **den Einladungen bei der Agentur für Arbeit oder einer sonstigen Dienststelle der Bundesagentur zu einem Termin in einer bezeichneten Stelle** Folge zu leisten ~~persönlich zu melden oder~~. **Sie haben** zu einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen, wenn die Agentur für Arbeit sie dazu auffordert ~~(allgemeine Meldepflicht)~~. ~~Die Meldung muss bei der in der Aufforderung zur Meldung bezeichneten Stelle erfolgen. Die allgemeine Meldepflicht~~ **Diese Verpflichtung** besteht auch in Zeiten, in denen der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht.

(2) Die Aufforderung **zum Erscheinen bei einem Termin** ~~zur Meldung kann erfolgt ausschließlich~~ zum Zwecke der

1. Berufsberatung **(im Fall erstmaliger Berufsausbildung oder beruflicher Neuorientierung)**
2. Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit,
3. Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen,
4. Vorbereitung von Entscheidungen im Leistungsverfahren und
5. Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für den Leistungsanspruch ~~erfolgen~~.

(3) Die Aufforderung zu einem Termin ist grundsätzlich mit einer Darlegung der konkreten Einladungsgründe zu versehen. In der Aufforderung ist mitzuteilen, welcher der Zwecke i.S.v. Abs. 2 Nr. 1-5 während des Termins verfolgt werden soll und warum der Zweck nicht auf andere Weise (per Email, Telefonat, Skype/Zoom, Brief oder Fax) als durch einen persönlichen Termin erreicht werden kann.

~~(3)~~ (4) Die ~~meldeterminpflichtige~~ Person hat ~~sich~~ zu der von der Agentur für Arbeit bestimmten Zeit zu ~~melden~~ erscheinen. Ist der ~~Meldet~~ Termin nach Tag und Tageszeit bestimmt, so ist die ~~meldeterminpflichtige~~ Person der ~~allgemeinen Meldepflicht~~ ihrer Pflicht auch dann nachgekommen, wenn sie sich zu einer anderen Zeit am selben Tag meldet und der Zweck der Meldung **des Termins** erreicht wird. Ist die ~~meldeterminpflichtige~~ Person ~~am Meldetermin~~ **zum Zeitpunkt des Termins** arbeitsunfähig, so wirkt die ~~Melde~~ Aufforderung zum **Termin** auf den ersten Tag der Arbeitsfähigkeit fort, wenn die Agentur für Arbeit dies in der ~~Melde~~ Aufforderung **zum Termin** bestimmt.

~~(4)~~ (5) Die notwendigen Reisekosten, die der ~~meldeterminpflichtigen~~ Person und einer erforderlichen Begleitperson aus Anlaß der Meldung entstehen, können auf Antrag übernommen werden, soweit sie nicht bereits nach anderen Vorschriften oder auf Grund anderer Vorschriften dieses Buches übernommen werden können.

Begründung zu den Änderungen im Einzelnen:

Zum Titel und zu Abs. 1 Satz 3:

Das Wort ‚allgemein‘ in „Allgemeine Meldepflicht“ setzt denklogisch voraus, dass dem Allgemeinen ein Besonderes gegenüber steht, wie z.B. im Begriffspaar ‚Allgemeines‘ und ‚Besonderes Verwaltungsrecht‘. Der „allgemeinen Meldepflicht“ des Arbeitslosen steht in den Sozi-

algesetzbüchern jedoch keine „besondere Meldepflicht“ gegenüber. Das SGB III kennt keine ‚besondere Meldepflicht‘. Keiner der einschlägigen Kommentare zu § 309 SGB III erläutert dementsprechend den Sinn des Attributs ‚allgemeine‘ in „Allgemeine Meldepflicht“.

In der Praxis führt die Formulierung ‚allgemeine Meldepflicht‘ dazu, dass Agenturen für Arbeit und Jobcenter Arbeitslose einladen, ohne einen Meldezweck gemäß § 309 Abs. 2 SGB III zu verfolgen, weil sie ‚allgemeine Meldepflicht‘ so verstehen, dass die Arbeitslosen den Agenturen für Arbeit und Jobcentern generell, eben ‚allgemein‘, zur Verfügung stehen sollen, gleichgültig ob die Behörde einen Meldezweck nach § 309 Abs. 2 SGB III verfolgt oder nicht.

Der Begriff ‚Meldung‘ ist irreführend, weil mehrdeutig. Im vorliegenden Kontext ist der Termin zur Verfolgung eines bestimmten Zwecks gemeint. Traditionell ist jedoch gerade im juristischen Kontext mit Meldung entweder eine Mitteilung wie die ‚Meldung der Geburt eines Kindes‘ oder die ‚Anmeldung des neuen Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber zur Sozialversicherung‘ oder ein Akt des körperlichen Erscheinens gemeint, bei dem das Erscheinen bereits der Zweck und die Meldung somit Selbstzweck ist. Die Ersetzung des Begriffs ‚Meldung‘ durch ‚Termin‘ steuert der aktuellen Praxis entgegen, der gemäß entgegen der Intention von § 309 SGB III Arbeitslose von den Agenturen für Arbeit und Jobcentern als Selbstzweck ‚vorgeladen‘ werden.

Zu Abs. 2 Satz 1:

Es besteht in der Rechtsprechung und in den einschlägigen Kommentaren zu § 309 SGB III Konsens, dass die Aufzählung der in § 309 Abs. 2 Nr. 1-5 SGB III benannten Zwecke abschließend ist. Um diesbezüglich Irrtümern aufseiten der Agenturen für Arbeit und Jobcenter vorzubeugen, ist es zweckmäßig, das „kann“ (Entscheidungsermessen) durch „erfolgt ausschließlich“ zu ersetzen. Die Aufforderung zur Teilnahme an einem Termin wäre demgemäß nicht mehr ein Ermessensverwaltungsakt, sondern eine gebundene Entscheidung. Denn, wenn die Behörde tatsächliche Gründe hat, zu einem persönlichen Termin einzuladen, soll sie den Termin auch anberaumen.

Zu Abs. 2 Nr. 1:

Der angefügte Nebensatz orientiert sich an der Definition von ‚Berufsberatung‘ auf der Webseite <https://www.arbeitsagentur.de/bildung/berufsberatung>. Der Nebensatz ist erforderlich, weil das Wort ‚Berufsberatung‘ so allgemein ist, dass es Behördenwillkür, d.h. Einladungen zu Terminen ohne ernsthaft verfolgte Zwecke, Tür und Tor öffnet.

Zu Abs. 3:

Der Verwendung unzulässiger Leerformelbegründungen soll entgegengesteuert werden. Der neu eingefügte Abs. 3 fordert die Behörde darüber hinaus auf, den Normzweck, der sich aus der Norm selbst nicht ergibt, zu ermitteln. Der Normzweck muss auf die Frage antworten: Was soll in Bezug auf den Endzweck der Bundesagentur für Arbeit, die Beendigung von Arbeitslosigkeit, durch den Termin erreicht werden, was durch andere Kommunikationsformen (per Email, Telefonat, Skype/Zoom, Post und Fax) nicht erreicht werden kann?

Zu Abs. 4 und 5:

Die Änderungen orientieren sich an den Änderungen in den vorhergehenden Absätzen.

Sollte nach Auffassung des Deutschen Bundestages infolge der Novellierung von § 309 SGB III die Bundesagentur für Arbeit für Missbrauchskontrollen keine wirksame Ermächtigungsgrundlage mehr haben, so wäre eine weitere Regelung – z.B. § 309a SGB III – zu schaffen, deren Zweck ausschließlich die Missbrauchskontrolle mittels Aufforderung zur persönlichen Meldung wäre. Eine solche Regelung könnte die Behörde umsetzen, indem Einladungen mit-

tels eines Zufallsgenerators terminiert werden und willkürlichen Meldeaufforderungen somit vorgebeugt wird.

Jedenfalls sollten zwei so divergierende Zwecke wie Missbrauchskontrolle und Arbeitsförderung nicht in einer Norm vermengt werden – und zwar deshalb nicht, weil beide Zwecke gegenseitig ihren Erfolg vereiteln: Beratung zum Zwecke der Arbeitsförderung setzt gegenseitiges Vertrauen zwischen dem Beratenden und dem Beratenen voraus, das im Rahmen von Missbrauchskontrolle in der Gestalt eines Meldetermins nicht entstehen kann. Umgekehrt kann keine effektive Missbrauchskontrolle durchgeführt werden, wenn sich die Anberaumung von Terminen an der Erforderlichkeit eines persönlichen Erscheinens des Arbeitslosen orientieren muss, die jedoch zur Verfolgung der Zwecke in § 309 Abs. 2 Nr. 1-5 SGB III i.d.R. nicht gegeben ist.

Berlin, den 20.5.2019



Dr. Beate Kutschke



RAIN Viviane Fischer