

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

Dr. Beate Kutschke – Wilsnacker Str. 2 - 10559 Berlin

Deutscher Bundestag  
Petitionsausschuss – Referat Pet 4  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Vorab per Email

Pet 4-19-11-8150-020275  
Stellungnahme des BMAS  
Widerspruch

Berlin, 21. Dez. 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Petitionsverfahren Pet 4-19-11-8150-020275 wird der Widerspruch vom 18. Nov. 2019 wie folgt begründet:

Die Stellungnahme des BMAS ist nicht sachgerecht. Die Petentinnen haben mit etlichen Belegen nachgewiesen, dass seit mindestens 25 Jahren die Mehrzahl der von den Agenturen für Arbeit und Jobcenter erlassenen Meldeaufforderungen nicht den Anforderungen an rechtmäßige Verwaltungsakte genügen, weil diese Meldeaufforderungen nachweislich mit Passepartout-Leerformeln begründet werden.<sup>1</sup> Gemäß gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung

---

<sup>1</sup> Erste Entscheidungen zu Meldeaufforderungen mit den Textbaustein-Begründungen „berufliche Situation“, „Bewerberangebot“ und „Leistungsangelegenheiten“: s. Entscheidungen vom BSG v. 25.04.1996, Az. 11 RAr 81/95, mit Bezug auf einen Fall von 1994 und LSG Niedersachsen v. 22.10.1998, L 8 AL 277/97. Textbausteinoptionen für Begründungen von Meldeaufforderungen nach § 309 Abs. 2 SGB III: s. Screenshots, \_Bundesagentur für Arbeit-Zentrale-RCE-Recht – Bundesagentur für Arbeit, Antworten vom 22.5.2019, 11:56 und 13:42 Uhr, <https://fragdenstaat.de/anfrage/options-des-auswahlmenues-einladungsgrund-zum-einladungstyp-sgb-iiiberatung-sgb-iiireha-in-der-atv-software/#nachricht-382241>.

sind Leerformeln für diesen Typus von Verwaltungsakt (Ermessensverwaltungsakt) unzulässig.<sup>2</sup> Daraus folgt, dass seit mindestens 25 Jahren auch viele der Sanktionen, die wegen Meldeversäumnis verhängt werden, rechtswidrig sind – und zwar deshalb, weil sie in der Regel auf rechtswidrigen Meldeaufforderungen gründen. Über 77 % der Sanktionen im Rechtskreis SGB II (Hartz IV) waren 2018 Sanktionen wegen Meldeversäumnis.<sup>3</sup>

Aufgrund dieser Sachlage besteht dringender Handlungsbedarf. Das BMAS hat spätestens seit Zugang der Petition vom 15. Mai 2019 Kenntnis darüber, dass Meldeaufforderungen mit Leerformelbegründungen rechtswidrig sind. Das Ministerium ist bisher seiner Pflicht zur Rechts- und Fachaufsicht jedoch nicht nachgekommen. Es hat die BA nicht pflichtgemäß aufgefordert, Meldeaufforderungen in jedem Fall fallbezogen zu begründen, damit die Meldeaufforderungen rechtmäßig ergehen.

Die Stellungnahme des BMAS geht an den in der Petition dargelegten Sachverhalten vorbei:

#### I. Willkürliche Umdeutung des in der Norm benannten Mittels

Das BMAS deutet den Wortlaut der Norm § 309 SGB III willkürlich um. Dem Wortlaut der Norm nach ermächtigt § 309 SGB III die BA dazu, Leistungsempfänger zur Meldung aufzufordern. Der Begriff der Meldung bezeichnet im allgemeinen und juristischen Sprachgebrauch das Übermitteln einer bestimmten Information (wie die Meldung der Geburt eines Kindes) oder das physische Erscheinen einer Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort (regelmäßiges sich Melden bei einer Aussetzung des Vollzugs des Haftbefehls nach § 116 Abs. 1 Nr. 1 StPO z.B.). Eine Meldung wird dementsprechend gemäß § 309 Abs. 3 SGB III erfolgreich durchgeführt, wenn der Leistungsempfänger an dem von der BA vorgegebenen Ort zur vorgegebenen Zeit physisch erscheint.

Das BMAS ist demgegenüber der Auffassung, dass § 309 SGB III die BA dazu ermächtige, einen persönlichen Kontakt zwischen BA und Leistungsempfängern herzustellen. Aus den Ausführungen des BMAS vom 16. August 2019 ergibt sich, dass das Ministerium mit „persönlichem Kontakt“ wiederum etwas anderes meint: nämlich ein Gespräch, bei dem beide Gesprächsteilnehmer\*innen am selben Ort anwesend sind.

---

<sup>2</sup> BGH, Beschluss vom 16. 5. 2013, Az. V ZB 44/12, Rdnr. 16; BGH, Beschluss v. 1.3.2012, Az. V ZB 183/11, Rdnr. 7 und 8; BVerwG, Urteil v. 10.12.2014, Az. 1 C 11.14, Rdnr. 22; BSG, Urteil v. 18.4.2000, Az. B2U 19/99 R, Rdnr. 21 und 22, u.a. mit Bezug auf das Urteil des BSG vom 14.11.1985, Az. 7 RAr 123/84; BVerfG, Urteil v. 18.3.2009, Az. 2 BvR 1036/08, Rdnr. 69.

<sup>3</sup> Bundesagentur für Arbeit, Daten Sanktionen – Deutschland, West/Ost und Länder (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007), [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_1021952/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=1023378&year\\_month=aktuell&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_1021952/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=1023378&year_month=aktuell&year_month.GROUP=1&search=Suchen).

Diese Lesart – ‚Ermächtigung zur Herstellung des persönlichen Kontakts und/oder zur Anberaumung eines Gesprächs an gemeinsamem Ort‘ – sind jedenfalls mit dem Wortlaut von § 309 SGB III nicht konform. (Ein persönliches Gespräch im Rahmen eines Meldetermins dauert gemäß den offiziellen Angaben der BA durchschnittlich 108 Minuten.<sup>4</sup> Eine Meldung im Sinne von § 309 SGB III würde nur 2 Minuten dauern: die sich meldende Person lässt sich quittieren, dass sie zur vorgegebenen Zeit am vorgegebenen Ort erschienen ist.)

## II. Verquere Mittel-Zweck-Relation

Die willkürliche Umdeutung von § 309 SGB III vonseiten des BMAS dürfte allerdings darauf zurückgehen, dass die am Wortlaut orientierte Auslegung der Norm hinsichtlich der Mittel-Zweck-Relation keinen Sinn ergibt. Die Norm sieht nämlich ein einziges Mittel (die Aufforderung zur Meldung) zur Verfolgung fünf verschiedener Zwecke vor, wobei das benannte Mittel ‚Aufforderung zur Meldung‘ nur auf einen einzigen der fünf Normzwecke passt und für die Verfolgung der meisten anderen vier Normzwecke andere Mittel in der Regel geeigneter sind.

Die fünf Zwecke sind

- (1.) Berufsberatung,
- (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.

Der einzige Zweck, für den das Mittel ‚Aufforderung zum persönlichen Erscheinen‘ (Meldung) in vielen Fällen geeignet ist, ist Nr. 5 „Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für den Leistungsanspruch“. Die Überprüfung, dass der Leistungsempfänger die Sozialleistungen nicht missbraucht, d.h. während des Bezugs von ALG I oder II nicht schwarz arbeitet oder Urlaub ‚auf Mallorca‘ macht, lässt sich z.B. mittels eines Anrufs der BA beim Festnetzanschluss des Leistungsempfängers nicht gleich effektiv durchführen, weil er eine Rufumleitung auf ein Handy (auf Mallorca) eingerichtet haben kann.

Für die übrigen Zwecke Nr. 1 bis 4 ist die Aufforderung zum physischen Erscheinen (Meldung) wenig geeignet. Mittels physischem Erscheinen lässt sich weder Stellenvermittlung noch Berufsberatung effektiv durchführen. Allerdings – und das übersieht das BMAS – ist der persönliche Kontakt oder ein Gespräch an gemeinsamem Ort zur Erreichung dieser Zwecke ebenso

---

<sup>4</sup> \_BA-Zentrale-RCE-Recht – Bundesagentur für Arbeit, <https://fragdenstaat.de/anfrage/durchschnittliche-dauer-von-meldeterminen/>.

nur bedingt geeignet. Die Übermittlung von Stellenangeboten oder berufseinführender Broschüren (per Email) dürften in jedem Fall die Mittel der ersten Wahl sein und deshalb erfordert die Aufforderung zur Meldung nach § 309 SGB III von der Behörde eine Begründung, wenn sie in die Freiheitsrechte des Leistungsempfängers (aus Art. 2 Abs. 2 GG) eingreifen will, um einen Meldetermin durchzuführen, statt das Naheliegende zu tun und Stellenangebote zuzusenden.

### III. Leerformelbegründungen

Aus § 309 Abs. 2 SGB III i.V.m. § 39 Abs. 1 SGB I (sowie den Ausführungen in Abschnitt II) ergibt sich, dass vor jeder Aufforderung zur Meldung die Behörde auf den Einzelfall bezogene Ermessenserwägungen durchzuführen hat, die gemäß § 35 Abs. 1 Satz 3 SGB X (als Konkretisierung von Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 1-3 GG) in der Begründung der Meldeaufforderung zu dokumentieren sind. Für die Dokumentation von Ermessenserwägungen sind Textbausteinbegründungen mit Passepartoutcharakter wie diejenigen, die in der weit überwiegenden Mehrheit der Meldeaufforderungen seit 1994 verwendet werden,<sup>5</sup> grundsätzlich ungeeignet. Dies wurde von verschiedenen Bundesgerichten festgestellt. Textbausteine gehören zu den Leerformelbegründungen, die in Ermessensverwaltungsakten (wie Meldeaufforderungen) unzulässig sind.<sup>6</sup>

Die abstrakten juristischen Anforderungen an die Begründung von Ermessensverwaltungsakten verfolgen dabei wohlgerne ganz konkrete Zwecke. Das Verfassen der Begründung soll die BA dazu anhalten, sich mit dem jeweiligen Fall frühestmöglich auseinander zu setzen und fundierte Entscheidungen über zielführende Maßnahmen zu treffen. Stellte ein ‚Gespräch an gemeinsamem Ort‘ nach Einschätzung der Behörde in einem konkreten Fall ein geeigneteres Mittel als die Zusendung von Stellenangeboten dar, so hielte die pflichtgemäße Dokumentation der Ermessenserwägungen in der Meldeaufforderung die Behördenmitarbeiter\*innen dazu an, beim Meldetermin angemessen vorbereitet zu sein und auf diese Weise Arbeitslosigkeit effektiv entgegenzusteuern. Daran fehlt es in der Praxis der BA.

Das BMAS geht entgegen dieser Sachlage ausdrücklich (und irrtümlich) davon aus, dass die BA ihrer Begründungspflicht für Ermessensentscheidungen nachgekommen sei, wenn sie Textbausteine verwendet (Schreiben des BMAS vom 3. Juli 2018, Abs. 2, Stichwort ‚Massenverwaltung‘).

---

<sup>5</sup> S. Fußnote 1.

<sup>6</sup>S. Fußnote 2. Die Behauptung des BMAS, dass behördliche Ermessensentscheidungen gerichtlich nicht überprüft werden könnten, ist verkürzt. Ob die Begründungsanforderungen an eine Ermessensverwaltungsakt erfüllt sind, kann gerichtlich überprüft werden und wird wie die genannten Gerichtsurteile bestätigen, überprüft.

#### IV. Persönliches Gespräch vs. Email/Telefon/Brief etc.

Die pauschale Behauptung des BMAS, dass „im persönlichen Gespräch [...] individuelle Beratung und Betreuung sowie passgenaue Leistungen zur Eingliederung in Arbeit [...] am effektivsten erreicht werden“ können, widerspricht der Lebenserfahrung und der alltäglichen Praxis. Nach einhelliger Meinung ist die Kommunikation per Email, Telefon, Brief etc. in vielen Fällen gleich gut oder sogar besser zur Erreichung vieler Zwecke geeignet. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Aufgabe ohne Zeitverzögerung angegangen werden soll. Im Unterschied zu persönlichen Treffen können Telefonate und E-mailkommunikation ohne Vorlauf (Terminabsprachen und Fahrtzeiten zum Treffpunkt) erfolgen. Gerade in Anbetracht des Umstandes, dass die BA gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 38 Abs. 2 SGB III Arbeitslosigkeit bereits vor deren Eintritt unmittelbar entgegensteuern soll, sind Techniken, die ohne Zeitverzögerung Kommunikation ermöglichen, in den meisten Fällen dem persönlichen Kontakt/Gespräch (zu dem § 309 SGB III die BA ohnehin nicht ermächtigt) vorzuziehen. Das ergibt sich auch unmittelbar aus der Norm. Indem § 309 SGB III als Ermessenverwaltungsakt konzipiert ist, fordert der Gesetzgeber die BA auf, für jeden Einzelfall zu prüfen, ob ein persönliches Erscheinen („Meldung“) oder vielmehr Kommunikation per Email, Telefon, Brief etc. erfolgen sollte. Die BA darf nur dann zum persönlichen Erscheinen auffordern, wenn sie bezogen auf den konkreten Fall zuvor festgestellt hat, dass das persönliche Erscheinen geeignet und erforderlich ist, weil sie den verfolgten Zweck nicht auf andere Weise (mildere Mittel: Email, Telefon, Brief, SMS, Chat, Skype u.ä.) genauso gut verfolgen kann.

#### Fazit

Eine Analyse von § 309 SGB III zeigt, dass die Norm denklogisch verquer angelegt und deshalb von der BA seit mindestens 25 Jahren verfassungswidrig und unter unzulässiger Abweichung vom Wortlaut der Norm umgesetzt wird (Textbaustein-Leerformelbegründungen, Herstellung von Kontakt und Anberaumung von Gespräch statt Aufforderung zur Meldung). Aufgrund der fehlerhaften Rechtsanwendung erlässt die BA seit mindestens 25 Jahren Meldeaufforderungen, die in der Mehrheit die Begründungsanforderungen an rechtmäßige Ermessenverwaltungsakte nicht erfüllen. Millionen von Bürgerinnen und Bürgern werden infolge dessen rechtswidrig sanktioniert, wenn sie einen Meldetermin verpassen (der gar nicht rechtmäßig angeordnet worden war). 77,3 % der Sanktionen im Rechtskreis SGB II sind Sanktionen wegen Meldeversäumnis.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> S. Fußnote 3.

§ 309 SGB III ist symptomatisch für eine Arbeitsförderungs- und Sozialleistungsgesetzgebung, die spätestens seit den Hartz-IV-Reformen die Zweck-Mittel-Relation aus den Augen verloren hat. (Das jüngste Urteil des BVerfG zu den Sanktionen in Höhe von 30, 60 und 100 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs vom 5. Nov. 2019 – 1 BvL 7/16 – bestätigt dies.)

Aus dieser Sachlage ergibt sich denklogisch: Wenn seit 25 Jahren überwiegend rechtswidrige Verwaltungsakte auf der Grundlage einer fehlerhaften Anwendung von § 309 Abs. 2 SGB III ergehen, dann ist es dringend geboten, das Gesetz so zu ändern, dass eine verfassungskonforme Anwendung befördert wird. Es wird diesbezüglich auf den konkreten Änderungsvorschlag im Petitionstext vom 15. Mai 2019 verwiesen.



Beate Kutschke