plus) Zielgruppen des *New Deal*. Diese Programme sind für den Einzelnen nicht verpflichtend und enthalten deshalb auch nicht die Möglichkeit, die Nichtteilnahme zu sanktionieren. Vielmehr steht die auf diese Personen abgestellte Betreuung und Beratung im Vordergrund. Die Bereitschaft zur Beendigung der Arbeitslosigkeit wird hier offenbar höher eingeschätzt, sodass eine erzwungene Teilnahme nicht erforderlich erscheint.[84] Diese Programme entfalten keine Wirkungen für die *jobseeker's allowance* und das *jobseeker's agreement*.

II. Jobseeker's agreement

Das *jobseeker's agreement* (*JSA*) ist das Herzstück der Reform und soll unter anderem die Kontrolle sog. „freiwilliger Arbeitslosigkeit" ermöglichen.[85]

Vor der Einführung der *jobseeker's allowance* und des *JSA* war der sog. *Back-to-Work-Plan* entsprechendes Instrument der Arbeitsvermittlung.[86] Auf die Stärken dieses einseitig abgeschlossenen Instruments baut der Gesetzgeber des *JSA* auf.[87] Im *Back-to-Work-Plan* wurden Maßnahmen zur Integration des Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt festgelegt, wobei die Mitwirkung des Antragstellers darauf beschränkt war, den Inhalt des Plans mitzugestalten. Auf seine Zustimmung zur konkreten Ausgestaltung kam es gerade nicht an. Der Abschluss war freiwillig.[88]

Das *JSA* ersetzt den *Back-to-Work-Plan*. Ein Arbeitsloser erhält nur dann die *jobseeker's allowance* und infolgedessen soziale Leistungen, wenn er (neben den oben beschriebenen Voraussetzungen) ein *JSA* unterzeichnet hat.[89] Genaueres ist im Jobseekers Act 1995 sec. 9-10 sowie in den SI 1996/207 reg. 31-40 und 66 geregelt.

1. Definition

Die Legaldefinition des *JSA* enthält Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 1. Die Vorschrift besagt, dass ein *JSA* vorliegt, wenn zwischen dem Antragsteller (*claimant)* und einem *employment officer*[90] eine Vereinbarung geschlossen wird, die den zum Zeitpunkt des Abschlusses geltenden Anforderungen des Jobseekers Act 1995 entspricht.

Der *employment officer* ist Mitarbeiter der *executive agency Jobcentre Plus (JCP)* und vom *DWP* zum Abschluss dieser Vereinbarungen ermächtigt.[91]

---

84 *Meager*, New Deal im Vereinigten Königreich, in: *Weinert* u.a., Beschäftigungsfähigkeit, 2001, S. 168.

85 *Fulbrook*, ILJ 1995 (24), S. 398.

86 Vgl. erstes Kapitel B II 2 S. 69.

87 *HMSO*, Jobseeker's allowance, Cm 2687, 1994, S. 11, 20.

88 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 68; vgl. auch *HMSO*, Jobseeker's allowance, Cm 2687, 1994, S. 20.

89 Jobseekers Act 1995 sec. 1 subs. 2 (2).

90 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 13.

91 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 69.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Gesetzlich geregelte Mindestanforderungen

Den geforderten Inhalt eines *JSA* beschreibt SI 1996/207 reg. 31. Dort sind die zum Zeitpunkt des Antrags geltenden Anforderungen an die Vereinbarung im Sinn des Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 1 formuliert.

Die Vereinbarung muss den Namen des Antragstellers und das Datum der Vereinbarung enthalten.[92]

Sie muss (*shall*) aufführen, wann und wie viele Stunden der Antragsteller pro Tag arbeiten kann (*pattern of availability*). Sie muss beschreiben, in welcher Hinsicht der Antragsteller in seiner Arbeitsfähigkeit beschränkt ist, insbesondere bezüglich des Ortes oder der Art der Arbeit. In der Vereinbarung müssen die gesuchte Tätigkeit und die Aktivitäten des Antragstellers hinsichtlich der Arbeitsuche und der Verbesserung der Chancen des Antragstellers auf dem Arbeitsmarkt festgelegt werden.[93]

Ferner kann der genaue Anfangs- und Endtermin für Zeiten vereinbart werden, in denen der Arbeitsuchende, obwohl er nach den strengen Definitionen in Jobseekers Act 1995 sec. 6, 7 nicht arbeitsbereit ist oder nicht aktiv Arbeit sucht, trotzdem als arbeitsbereit/aktiv arbeitsuchend angesehen wird (*permitted period*). Das ist ein Zeitraum von bis zu 13 Wochen, in dem ihm nur Stellen in seinem bisherigen Beruf und/oder zu seinem bisherigen Gehalt angeboten werden und er selbst auch nur nach dieser Art von Stellen suchen muss.[94] Die Einschränkungen bei der Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit beziehungsweise bei einer aktiven Arbeitsuche sind mit der Definition von *available for work* und *actively seeking employment* nicht vereinbar. Da aber für eine bestimmte Zeit ein solcher Schutz für den Antragsteller sinnvoll sein kann, um einen möglichst langen Verbleib in dem neu gefundenen Arbeitsverhältnis unabhängig von staatlicher Unterstützung zu erreichen, bleibt die Möglichkeit, jenen Freiraum durch das *JSA* zu nutzen und für den Einzelfall passend auszufüllen.

Ferner enthält das *JSA* eine Erklärung, mit der die Kenntnisnahme des Antragstellers vom Inhalt der Vereinbarung und den darin enthaltenen Bedingungen bestätigt wird.[95]

Es muss eine Belehrung darüber enthalten sein, welche Rechte der Antragsteller hat, wenn zwischen *employment officer* und Antragsteller keine Einigung über den Inhalt des *JSA* zustande kommt (*statement on the claimants rights*).[96] Dazu mehr im Rahmen des Rechtsschutzes.[97]

---

92 SI 1996/207 reg. 31 (a) und (h).

93 SI 1996/207 reg. 31 (b-e).

94 Jobseekers Act 1995 sec. 6 subs. 4-7, sec. 7 subs. 4-5, 7; SI 1996/207 reg. 16, 20, 31 (f).

95 *HMSO*, Jobseeker's allowance, Cm 2687, 1994, S. 21.

96 SI 1996/207 reg. 31 (g); *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 370.

97 Vgl. zweites Kapitel A II 9 S. 131 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Prüfungsrecht bzw. Prüfungspflicht des employment officer

Der *employment officer* muss den ausgehandelten Inhalt der Vereinbarung prüfen. Er darf erst dann die Vereinbarung abschließen, wenn er der Auffassung ist, dass die vereinbarten Maßnahmen die Voraussetzungen „bereit zur Erwerbsarbeit" und „aktive Arbeitsuche" erfüllen.

Bestehen Zweifel bei ihm oder verlangt es der Antragsteller, kann die Frage, ob die gesetzlichen Anforderungen an das *JSA* erfüllt sind, einem *decision maker*[98] übertragen werden. Dieser muss innerhalb von 14 Tagen entscheiden.[99] Die Entscheidung des *decision maker*[100] ist bei einem *SSAT* anfechtbar. Es wird erwartet, dass sich wegen dieser Kontrollmöglichkeit eine einheitliche Begrifflichkeit für die beiden zentralen *labour market conditions* herausbildet.[101]

3. Formelle Gesichtspunkte

Das *JSA* muss schriftlich niedergelegt und von den Parteien unterschrieben sein.[102] Der Antragsteller muss eine Kopie der Vereinbarung erhalten.[103] Der englische Gesetzestext formuliert „*shall be in writing and be signed*", was einem „Müssen" entspricht, also einer Pflicht der Verwaltung, auf ein unterzeichnetes Dokument hinzuwirken.[104]

4. Rechtliche Einordnung

a) Rechtliche Handlungsfähigkeit auf Seiten des employment officer

Parteien der Vereinbarung sind der Antragsteller und der sog. *employment officer*, ein Mitarbeiter des *JCP*.

Die rechtliche Handlungsberechtigung eines Verwaltungsbeamten hängt davon ab, in welcher Behörde er arbeitet. Man unterscheidet die Beamten, die direkt im Ministerium (*department)* als *central civil service* politische Entscheidungen des Ministers fachlich vorbereiten[105], von denen, die im dem Ministerium nachgeordneten Bereich in *executive agencies*[106] tätig sind und ausschließlich dem einzelnen Bürger gegenüber auftreten.

98 Vgl. zweites Kapitel A II 9 S. 131 f.
99 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 5.
100 Vgl. zweites Kapitel A II 9 S. 131 f.
101 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 69.
102 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 3.
103 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 4.
104 *Foulkes*, Administrative law, 1995, S.178 f; *Wade/Forsyth*, Administrative law, 2004, S. 265; *Harding*, Public duties and public law, 1989, S. 14.
105 *Drewry*, PL 1988, S. 508; *Harden,* The contracting state, 1992, S. 23 f.
106 Sie wurden *next step agencies* genannt nach dem Bericht der *Efficiency Unit*, *HMSO*, Improving management in government: the next steps, 1988.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Executive agencies entstanden im Zuge der Verwaltungsreformen im Vereinigten Königreich (*New Public Management*[107]) durch Ausgliederung bestimmter Bereiche der Ministerialverwaltung. Zunächst hatte man das Ziel, dadurch die Verantwortlichkeiten der Minister (*ministerial responsibility*[108]) zu verringern und diese zu entlasten.[109] Man ging davon aus, dass eine rechtliche Verantwortung (*accountability*) als Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament bestehe, die sich darauf beziehe, bei allgemeinen Fragen und Missständen dem Parlament gegenüber Auskunft geben zu müssen, nicht aber über Entscheidungen im Einzelfall.[110] Es ist inzwischen im Verhaltenscodex der Minister (*Ministerial Code*) niedergelegt, dass jeder Minister auch für die einzelnen Entscheidungen der *executive agencies* rechtliche Verantwortung trägt, sodass es letztlich wie vor Einführung der *executive agencies* bei einer vollumfänglichen Verantwortung des Ministers gegenüber dem Parlament geblieben ist.[111] Deshalb folgte nicht allein aus der Veränderung der Organisationsstruktur eine Beschränkung der Verantwortlichkeit des Fachministers.

Die *executive agencies* werden in (Rahmen-)Vereinbarungen (*framework documents*[112]) mit dem Ministerium zu bestimmten Tätigkeiten in eigener Verantwortung mit einem ihnen zugewiesenen Budget unter Leitung eines *chief executive* verpflichtet.[113] In diesen Rahmenvereinbarungen werden auch die Handlungsmöglichkeiten der Mitarbeiter dieser Behörde festgelegt. *Executive agencies* sind deshalb grundsätzlich rechtlich nicht selbständig. Sie haben keine *legal personality*, die nur entsteht, wenn die *executive agency* Trägerin von Rechten und Pflichten und unabhängig von der ihr übergeordneten Stelle ist.[114] Aufgrund der Ausgestaltung der Rahmenvereinbarungen nimmt das Ministerium derzeit weit reichend Einfluss auf die *executive agency*, denn die gesamten Abläufe, die Finanzierung und auch die Möglichkeit, welche Vereinbarungen überhaupt geschlossen werden können, werden vom Ministerium bestimmt.[115] In Folge dessen handeln die Mitarbeiter der *executive agency* in der Regel im Namen des für sie zuständigen Ministeriums.[116]

---

107 Vgl. erstes Kapitel A I 2a) S. 49.

108 Dazu allgemein *Cane*, Administrative law, 2004, S. 355 ff; *Woodhouse,* Ministerial responsibility, in: *Bogdanor,* The British Constitution in the twentieth century, 2004, S. 281 ff.

109 *Baldwin*, MLR 1988 (51), S. 625 f; *Drewry*/*Giddings*, The origins of the next steps programme, in: *Giddings*, Parliamentary accountability, 1995, S. 14.

110 *Philips/Jackson*, Constitutional and administrative law, 2001, S. 378 f.

111 *Pyper*, Ministerial responsibility and next step agencies, in: *Giddings*, Parliamentary accountability, 1995, S. 20; vgl. auch *HMSO*, Civil service management reform: the next steps, Cm 524, 1988, S. 9; *HMSO,* The financing and accountability of next steps agencies, Cm 914, 1989, S. 16.

112 Zu deren (rechtlicher) Einordnung vgl. *Harden*, The contracting state, 1992, S.26-28, 37-51; *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006, S. 154 f.

113 *Harden*, The contracting state, 1992, S. 22-26; *Oliver*/*Drewry*, Public service reforms, 1996, S. 35, 41.

114 *Harden*, The contracting state, 1992, S. 38.

115 *Cane*, Administrative law, 2004, S. 315.

116 So auch *Craig*, Administrative law, 2003, S. 149 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der *employment officer* verpflichtet also nicht sich selbst, sondern handelt für das zuständige Ministerium.[117] Somit kommt es auf die fehlende rechtliche Selbständigkeit des *JCP* nicht an.[118] Das *DWP* selbst ist rechtsfähig. Es leitet diese Fähigkeit von der Fähigkeit der Krone ab, sich in gleichem Umfang wie jeder „Untertan" durch Verträge binden zu können.[119] Das bedeutet für das *JSA*, dass dieses nur in Übereinstimmung mit den Rahmenverträgen geschlossen werden kann.[120]

Enthielte also der Rahmenvertrag, der die *executive agency JCP* begründet, die Ermächtigung zu rechtlich bindenden Verträgen, stünde die fehlende Rechtsfähigkeit des *JCP* einer Einordnung als *government contract* nicht entgegen. Doch fehlt in den Rahmenvereinbarungen mit den *JCP* bewusst diese Ermächtigung, sodass keine wirksamen Verträge auf der Grundlage des *common law* geschlossen werden können.[121]

b) Vereinbarung von Pflichten

Während bei *government contracts* bereits die Pflicht zur Erfüllung einer Aufgabe vertraglich übertragen wird und schließlich vom Vertragspartner zu erfüllen ist, ist dies im *JSA* nicht der Fall.

Im *JSA* werden zwar auch die Aufgaben der Verwaltung berührt, es geht aber nur um die Abwicklung der Aufgabenerfüllung. Die Aufgaben selbst bleiben bei der Behörde, nämlich sowohl die Gewährung finanzieller Unterstützung als auch die Vermittlung des Arbeitslosen. Im *JSA* werden „lediglich" eine Bestandsaufnahme und eine Konkretisierung der Rechte und Pflichten der Parteien der Vereinbarung vorgenommen. Insbesondere werden die *labour market conditions* umschrieben und auf den konkreten Einzelfall bezogen.[122]

Es besteht insoweit ein wesentlicher Unterschied zur Ausgangssituation von *government contracts*.

c) Freiwilligkeit - Vertragsfreiheit

Der gesetzliche Hintergrund des *JSA* als solcher beziehungsweise die Anordnung im Gesetz, ein *JSA* abzuschließen (*statutory background*), steht der Annahme einer freiwillig eingegangenen Vereinbarung freilich nicht entgegen. Es gibt verschiedenste Verträge, deren Abschluss angeordnet und deren Inhalt gesetzlich umschrieben ist.[123] Solange

---

117 Vgl. zweites Kapitel A II 1 S. 109.

118 Anders beim australischen *Newstart Activity Agreement*. Dort spricht der Wortlaut des Social Security Act 1991 (Cth) sec. 604 von einer Vereinbarung mit dem „*Commonwealth Employment Center*", das selbst keine Rechtspersönlichkeit besitzt. Dazu *Seddon*, Newstart activity agreements: Are they contracts?; *Brennan*, Newstart activity agreements: Are they contracts?, beide in: *Creyke/Sassella*, Targeting accountability and review, 1998, S. 82 ff bzw. 87 ff.

119 Vgl. erstes Kapitel B III 3b) S. 77.

120 *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006, S. 237 f.

121 *Vincent-Jones,* The new public contracting, 2006, S. 237 f.

122 *HMSO*, Jobseeker's allowance, Cm 2687, 1994, S. 20 f.

123 *Seddon*, Government contracts, 1999, S. 83.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Abschlussentscheidung selbst als freiwillig bezeichnet werden kann, kann man von einem freiwillig eingegangenen Vertrag sprechen.

Freiwillig bedeutet nämlich, dass die Vereinbarung in Ausübung des Prinzips der Vertragsfreiheit geschlossen wird.[124] Interessant ist, inwiefern beide Elemente der Vertragsfreiheit, die Abschluss- und die Gestaltungsfreiheit, in der zu untersuchenden Situation beim Abschluss eines *JSA* vorhanden sind.

aa) Abschlussfreiheit des Antragstellers

Das Element der Abschlussfreiheit ist erfüllt, wenn die Entscheidung, ob man sich vertraglich bindet oder nicht, freiwillig getroffen werden kann.

Kontrahierungszwang schränkt zwar die Abschlussfreiheit einer Vertragspartei ein. Auf der anderen Seite dient der Kontrahierungszwang dem Schutz der schwächeren Partei und bewahrt diese davor, ein bestimmtes wichtiges Gut wie z.B. Strom oder Wasser nicht zu erhalten. Ein Kontrahierungszwang, der sich zu Lasten der schwächeren Partei auswirkt, ist mit dem Prinzip der Vertragsfreiheit allerdings nicht vereinbar.[125]

Beim Abschluss des *JSA* ist Freiwilligkeit in diesem Sinn nicht gegeben. Die finanzielle Unterstützung des Arbeitslosen und die Vereinbarung sind miteinander in der Weise verbunden, dass ohne Vereinbarung keine Leistung gewährt wird. Angesichts der Notsituation, die dem Bedürftigen ohne staatliche Unterstützung droht, kann von einer freiwilligen Unterzeichnung keine Rede sein.[126] Bei den oft sehr kurzen Gesprächen steht auf der Seite des Antragstellers die staatliche Unterstützung als „*the real issue*“ im Mittelpunkt, weil sie ihm das finanzielle Auskommen absichert.[127] Es handelt sich um einen Fall eines faktischen Kontrahierungszwanges, der die schwächere Partei, den Arbeitslosen, belastet. Die Ausübung dieses Zwanges ist mit dem dargestellten Begriff von Vertragsfreiheit nicht vereinbar.

Ferner gibt es nicht die Möglichkeit, den „Anbieter“ der Sozialleistung zu wählen, da „finanzielle Unterstützung im Fall der Arbeitslosigkeit“ nur von einer staatlichen Stelle, also vom *JCP* angeboten wird.[128] Es gibt somit im Hinblick auf den Anbieter der Leistung keine Wahlfreiheit. Die Verwaltung darf auf der Grundlage des Jobseekers Act 1995 außer in den dort umschriebenen Härtefällen ohne *JSA* keine Leistungen gewähren. Insgesamt führt dies zu einer abhängigen Position des Antragstellers, die der Annahme einer Abschlussfreiheit entgegensteht.

---

124 Vgl. erstes Kapitel B III 2 S. 71 ff.

125 Vgl. erstes Kapitel B III 2 S. 71 ff.

126 So *Wikeley/Ogus*, The law of social security, 2002, S. 351 unter Hinweis auf die Parlamentsdebatte; *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 69.

127 So auch *Handler,* Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe, 2004, S. 150.

128 *Fulbrook*, ILJ 1995 (24), S. 400; vgl. dazu allgemein zu diesen Veränderungen in der sozialen Sicherung *Carmel/Papadopoulos*, The new governance of social security in Britain, in: *Millar*, Understanding social security, 2003, S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Gestaltungsfreiheit der Verwaltung

Aus verschiedenen Gründen ist die Gestaltungsfreiheit des *employment officer* bei der Aushandlung des Inhalts des *JSA* ebenfalls eingeschränkt.

Einschränkungen ergeben sich aus der Tatsache, dass gesetzlich festgelegt ist, wie die vereinbarten Maßnahmen inhaltlich auszusehen haben. So statuiert Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 5, dass der *employment officer* das *JSA* solange nicht abschließen darf, bis er überzeugt ist, dass im *JSA* die Voraussetzungen *available for employment* und *activeley seeking employment* erfüllt sind, beziehungsweise das dafür erforderliche Verhalten des Antragstellers beschrieben ist.[129] Auch bei einer Änderung des Inhalts des *JSA* sind diese Kriterien unbedingt zu erfüllen.[130]

Andere Abweichungen, wie z.B. die Vereinbarung von *permitted periods*, ist ausdrücklich geregelt, was so verstanden werden muss, dass die Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung, kreative Ideen zur Eingliederung des Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt in das *JSA* aufzunehmen, ausgeschlossen sind.

d) (Gesetzlicher) Ausschluss der Anwendung von contract law

Das *JSA* ist durch den Jobseekers Act 1995 geregelt. Es handelt sich also um *statutory law*. Entsprechend der gesetzlichen Regelung entfaltet das *JSA* nur Wirkungen, soweit diese mit der Beantragung einer *jobseeker's allowance* zusammen hängen.[131] Dies wird so verstanden, dass die Anwendung von *contract law* auf das *JSA* durch gesetzliche Regelung ausgeschlossen ist.[132]

e) Vertragsähnliches Verwaltungshandeln

Das *JSA* ist kein *government contract*, auf den modifiziert das *law of contract* Anwendung finden könnte. Vielmehr handelt es sich um vertragsähnliches Verwaltungshandeln. Das *JSA* ist ein *quasi-contract*: Die Situation, in der die Vereinbarung geschlossen wird, ist nicht vergleichbar mit anderen Vertragschlüssen zwischen Staat und Einzelnem. Es handelt sich um eine Vereinbarung zwischen dem Staat und dem einzelnen Bürger, bei der die Ausgestaltung der Rechtsbeziehung, insbesondere die Voraussetzungen der *jobseeker's allowance* durch das Gesetz bereits konkretisiert sind, und kein ausreichend weiter (Ver-)Handlungsspielraum mehr bleibt. Es fehlt der Vereinbarung zudem die Garantie gerichtlicher Durchsetzbarkeit, weil diese gerade vom Gesetzgeber ausgeschlossen ist.[133]

---

129 *Wikeley/Ogus*, The law of social security, 2002, S. 353.

130 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 4.

131 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 2.

132 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 68; *Wikeley/Ogus*, The law of social security, 2002, S. 351.

133 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5. Funktion des JSA

Ganz allgemein gesprochen soll das *JSA* das Nebeneinander von Rechten und Pflichten verdeutlichen, das beim Bezug von finanzieller Unterstützung im Fall von Arbeitslosigkeit besteht. Der Antragsteller hat nicht nur ein Recht auf diese Unterstützung, sondern auch Pflichten, die im *JSA* möglicherweise neu begründet, zumindest aber konkretisiert werden.[134] Damit steht das *JSA* im Zusammenhang mit der Umsetzung der Forderungen der *Citizen's Charter,* mit der Weiterentwicklung der *social citizenship* sowie mit einem veränderten Verständnis des *social contracts*.

a) Citizen's Charter und Customer's Charter des JCP

Das *JSA* ist als Anwendungsfall der Standards, die die *Citizen's Charter*[135] setzt, anzusehen.

Im Mittelpunkt der *Citizen's Charter* steht neben der Verbesserung des Verhältnisses Staat - Bürger die Effizienz der Verwaltung, die in dieser Arbeit bereits als ein Aspekt kooperativer Verwaltung beschrieben worden ist.[136] Es gilt aber zu vermeiden, dass die Motivation der *Citizen Charter* auf diese beiden Aspekte reduziert wird.[137] Bezug zum *JSA* hat vielmehr der Katalog von (Verfahrens-)„Rechten" des Einzelnen, der insbesondere durch die Forderung nach gerichtlicher Kontrolle der Verwaltung gewichtig erscheint.[138]

Der Einzelne soll sich durch Mitwirkung am Verwaltungsverfahren besser mit diesem auseinander setzen, den Informationsfluss hin zur Verwaltung befördern und letztendlich dadurch auch beitragen, die Verwaltung insgesamt voran zu bringen. Wichtig erscheint, dass in den Vorgaben der *Charter* soweit möglich vermieden wird, rechtliche Verpflichtungen für den Staat in den Vordergrund zu stellen.[139]

Wie in der *Citizen's Charter* vorgesehen, werden deren recht allgemein gehaltene Vorgaben durch die *Customer's Charter* des *JCP*[140] ergänzt und konkretisiert. In dieser

---

134 *Bryson*, ILJ 1995 (24), S. 204 ff.

135 *HMSO*, The Citizen's Charter, Raising the standard, Cm 1599, 1991; dazu allgemein zur Einführung und Implementierung *Doern*, PP 1993 (21), S. 17-29.

136 Vgl. erstes Kapitel A II 1 S. 54 f; dazu *Woodhouse*, In pursuit of good administration, 1997, S. 49 ff; *Lewis*, PQ 1993 (64), S. 316 ff; im Einzelnen zur Effizienzsteigerung durch Wettbewerb bei *Osborne/Gaebler*, Reinventing government, 1992, S. 71 ff.

137 *Barron/Scott*, MLR 1992 (55), S. 537 f.

138 Dazu *Page*, The Citizen's Charter and administrative justice, in: *Harris/Partington*, Administrative justice in the 21st century, 1999, S. 85 ff.

139 *Lewis*, PQ 1993, S. 320; *Drewry*, PL 2002, S. 10. Im Einzelnen *Kingdom,* Citizen or state consumer? in: *Chandler,* The Citizen's Charter, 1996, S. 7 ff.

140 Als *service standards* einsehbar unter http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev_011795.pdf. Insofern bestätigt sich die Aussage von *Drewry*, PL 2002, S. 9 f nicht, dass die *Citizen's Charter* in Vergessenheit geraten ist, denn diese Standards gelten weiterhin. Durch die weitgehende Übernahme ihrer Grundsätze, insbesondere die Betonung der Dienstleistung Verwaltung, wie aus der Formulierung „*service first*", dem Nachfolgeprogramm der *Labour*-Regierung, hervorgeht (vgl. *TSO,* Modernising Government, Cm 4310, 1999) kann eben-

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden - nochmals konkreter - Standards für den Umgang mit den Arbeitslosen festgelegt, z.B. höflicher Umgang miteinander, prompte Antwort der Verwaltung auf Anfragen und Terminwünsche der Bürger innerhalb festgelegter Fristen. Während der der Vereinbarung vorausgehenden Gespräche und Verhandlungen zwischen Behörde und Arbeitslosem werden Situationen entstehen, in denen der Einzelne von den in der *Citizen's Charter* oder *Customer's Charter* des *JCP* festgelegten Standards betroffen ist, weil er selbst, aber auch das *JCP* diese einzuhalten haben.

b) Social citizenship

Das Konzept *social citizenship* entwickelte und verteidigte der Soziologe *T. H. Marshall* und betrachtete es als „krönenden Abschluss"[141] bei der Entstehung der Stellung des Bürgers im Staat (*citizenship*). Heute wird, und darin liegt die Bedeutung des *JSA*, das Konzept der *social citizenship* im englischen Arbeitsförderungsrecht nicht (mehr) verfolgt.[142] Aktivierung steht nach der hier vertretenen Definition dem Konzept einer *social citizenship* entgegen.

T.H. Marshall beschrieb drei Phasen der Entwicklung der Stellung des Bürgers im Staat[143]: *civil citizenship* beinhaltete die Rechte, die der Bürger brauchte, um individuelle Freiheit zu genießen, also z.B. persönliche Freiheit, das Recht auf Eigentum und gewisse Rechte gegenüber der Justiz. *Political citizenship* als zweite Phase stand für politische Beteiligungsrechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht. Als dritte und letzte Phase der Entwicklung betrachtete *Marshall* die *social citizenship*, was bedeutet, dass der Einzelne nicht nur ein Recht auf angemessene wirtschaftliche Sicherheit, sondern auch ein weiterreichendes Recht auf Beteiligung an sozialen Standards hat, die in der Gesellschaft verwirklicht sind. *Marshall* entwickelte diese Ideen Ende des Zweiten Weltkriegs in einer Zeit, in der man eher hoffnungsvoll in die Zukunft blickte und ein großes Interesse daran hatte, Ungleichheiten der „Klassengesellschaft" zu beseitigen.[144] Eine mögliche Umsetzung dieses Konzepts ist die Einführung eines *basic income*/Grundeinkommens, welches jedem Bürger gewährt wird.[145]

Versteht man *social citizenship* als Recht auf konkrete Leistungen, wird dieses durch aktivierende Maßnahmen und die Verknüpfung von Rechten und Pflichten nicht mehr gewährleistet. Zwar gab *Marshall* zu, dass einem Bürger im Staat nicht nur Rechte zukommen, sondern dass ihn auch Pflichten treffen, doch verstand er letztere als jeder-

---

falls als Beweis dienen, dass über die Erfordernisse, die die *Citizen's Charter* ansprach, weiterhin Einigkeit besteht.

141 *Fraser/Gordon*, Civil citizenship against social citizenship?, in: *Steenbergen*, The condition of citizenship, 1994, S. 92.

142 *King*, In the name of liberalism, 1999, S. 246.

143 *Marshall*, Citizenship and social class, in: *Marshall*, Sociology at the crossroads and other essays, 1963, S. 74.

144 *Fraser/Gordon*, Civil citizenship against social citizenship?, in: *Steenbergen*, The condition of citizenship, 1994, S. 92.

145 *Handler*, Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe, 2004, S. 272 ff; kritisch zur Verbindung der Idee eines *basic income* mit der Idee vom *welfare contractualism*: *White*, BJPS 2000 (30), S. 528.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mann treffende allgemeine Pflichten, wie die Pflicht, Steuern zu zahlen oder Beiträge zur Sozialversicherung (*national insurance*) abzuführen. Er betrachtete aber die Einhaltung der Pflichten nicht als Voraussetzung für die Entstehung der Rechte gegenüber dem Staat.[146]

Versteht man *social citizenship* dagegen nur als Möglichkeit des Zugangs zu sozialen Rechten, ist aktivierende Arbeitsmarktpolitik auch eine Ausprägung des Konzepts der *social citizenship*.[147] Denn aktivierende Arbeitsmarktpolitik sieht zwar nicht vor, Rechte des Einzelnen auf soziale Leistungen ohne die Betonung einer aus der Berechtigung resultierenden Verpflichtung zu einem die Arbeitslosigkeit möglichst beendigenden oder zumindest verkürzenden Verhalten des Einzelnen zu stärken.[148] Doch führt Aktivierung dazu, dass der Arbeitslose, der sich aktivieren lässt, die vorgesehenen Leistungen erhält. Es besteht also weiterhin die Möglichkeit, staatliche Unterstützung zu erhalten.

Diese weite Interpretation, die bereits den Zugang zu sozialen Rechten ausreichen lässt, bleibt indes fragwürdig. Die Stärkung der Pflichten im Rahmen aktivierender Maßnahmen ist nicht nur eine „kosmetische Sache". Sie führt zu Änderungen in der Rechtsstellung des Einzelnen und damit zu einer Änderung seiner sozialen Stellung im Fall der Arbeitslosigkeit.[149] Die Entwicklung der *quasi-contracts* als Instrument zur Definition und eventuell auch Neubegründung von Pflichten des Arbeitslosen geschieht unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien gerade nicht, um Rechte des Einzelnen zu erweitern, sondern zu kontrollieren und Grundlage für Disziplinierungsmaßnahmen zu schaffen.[150] Die Stellung des Einzelnen und die Verantwortung für den Eintritt der Arbeitslosigkeit werden damit nicht im Sinn der *social citizenship* ausgebaut. Auf die mögliche Verbesserung der Rechtsstellung bei „gefälligem" Verhalten kommt es im Verständnis der *social citizenship* nicht an. Das Ergebnis, dass durch die Verankerung aktivierender Maßnahmen, insbesondere mit Hilfe des *JSA*, die Idee einer *social citizenship* aus dem englischen Arbeitsförderungsrecht verdrängt wird, war demnach politisches Ziel und ist auch erreicht worden.

c) Social contract

In der Idee vom *social contract* spielen die eben dargestellten Ansätze zusammen. Sie greift die Abkehr vom Konzept einer *social citizenship* auf und verfolgt die eben beschriebenen Ziele weiter. Die Konstruktion eines Vertrages zwischen Staat und Einzelnem dient der Betonung von Pflichten des Bürgers gegenüber dem Staat.[151] Die

146 *Marshall*, Citizenship and social class, in: *Marshall*, Sociology at the crossroads and other essays, 1963, S. 122 f.

147 Dazu genauer *White*, BJPS 2000 (30), S. 508-512.

148 Vgl. Einführung A I S. 28 ff.

149 *King*, In the name of liberalism, 1999, S. 232 f.

150 *Collins*, Regulating contracts, 2002, S. 20.

151 So allgemein auch *Harden*, The contracting state, 1992, S. 33, der schreibt: " The new element is not „consumer sovereignity", however, or greater rights for individuals. Rather it is the fact that the

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Pflichten werden besonders hervorgehoben, um die Anspruchshaltung des früheren Leistungsberechtigten (entstanden vor dem Hintergrund einer *social citizenship*) abzubauen und zu erreichen, dass jeder einzelne Bürger das Nebeneinander von Rechten und Pflichten stärker als zuvor wahrnimmt.[152] Damit wird der Schritt vom bloßen Bezieher einer Leistung hin zum Kunden mit Rechten und Pflichten vollzogen.[153]

Der Aspekt, dass durch eine Vereinbarung zwischen Bürger und Staat auch Pflichten des Staates begründet oder zumindest betont werden könnten, tritt dagegen zurück. In den Vereinbarungen werden in erster Linie die Pflichten des Einzelnen dargestellt und konkretisiert. Die Pflichten des Staates werden außen vor gelassen. Darin liegt auch der Grund dafür, dass die rechtliche Durchsetzbarkeit der Pflichten des Staates durch den Bürger nicht erwünscht ist und gesetzgeberisch bei der Einführung des *JSA* auch nicht umgesetzt wurde.

d) Principal of conditionality: empowerment, self-responsibility, control, sanctions

Mit dem sog. *principal of conditionality*[154] wird der status quo beschrieben. Seit der Einführung des *JSA* werden die Pflichten des Einzelnen neben seinem Anspruch auf soziale Leistungen betont. Damit wird das Prinzip der *social citizenship* zugrundegelegt und gleichzeitig dessen Defizit, die fehlende Anbindung sozialer Rechte an Pflichten gegenüber dem Staat, behoben.[155]

Das *JSA* hat also Bedeutung für die Konkretisierung, welche Maßnahmen der Antragsteller ergreifen muss, um (zurück) in Beschäftigung zu finden *(empowerment*). Während der Verhandlungen über das *JSA* werden die persönlichen Defizite des einzelnen Arbeitslosen festgestellt, um Fördermaßnahmen auf ihn ausrichten zu können. Denn die fehlenden Fähigkeiten des Arbeitslosen, seine Arbeitslosigkeit zu beenden, werden als wichtigstes zu behebendes Problem angesehen.[156]

Die Verantwortung des Einzelnen für sein eigenes Leben beziehungsweise Auskommen *(self-responsibility*) ist Teil der Pflichten, die jedem Bürger zukommen. *Marshall* bezeichnete sie sehr allgemein als *"general obligation to live the life of a good citizen"*[157], was Teil der Kritik an seinem Ansatz war.[158] Die Unbestimmtheit dieser Pflichten ist für die Klarheit der Stellung des Bürgers im Staat nicht förderlich. Das *JSA* wirkt an dieser Stelle und ist Anwendungsbeispiel für einen "*new contract between the*

---

parties to the contract have separate interests. […] Contract thus appears as a way of dissolving the old dilemma of independence versus control by using the former to promote accountability.".

152 *Mead*, Citizenship and social policy: T.H. Marshall and poverty, in: *Paul*, The welfare state, 1997, S. 221 f.

153 *Mather*, Government by contract, in: *Vibert*, Britain's constitutional future, 1991, S. 89.

154 *Dwyer*, CSP 1998 (57), S. 493-517.

155 *King*, In the name of liberalism, 1999, S. 232 f, 249, 256.

156 House of Commons Sessions 1995-6, Employment Committee Second Report, The right to workfare (London HMSO 13. Februar 1996) p. XXIV; zit. nach *King*, In the name of liberalism, 1999, S. 248.

157 *Marshall*, Citizenship and social class, in: *Marshall*, Sociology at the crossroads and other essays, 1963, S. 122 f.

158 Vgl. eine Übersicht über die Kritiker bei *Dwyer*, Understanding social citizenship, 2004, S. 45.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

citizens and the state based on rights and responsibilities", wie es die Regierung formulierte.[159]

Ferner können über die niedergeschriebenen Maßnahmen diese Schritte besser überwacht werden *(control)*. Die zuständige Stelle kann regelmäßig und effektiv feststellen, ob der Arbeitslose sich dem vereinbarten Ziel entsprechend verhält.[160] Dazu wird die Vereinbarung als Grundlage der Gespräche zwischen Antragsteller und Sachbearbeiter des *JCP* herangezogen.[161] Bei Nichteinhaltung ist die Vereinbarung nicht nur eine Form bürokratischer Kontrolle, sondern auch „hartes Instrument zur Disziplinierung und Bestrafung"[162], denn die Nichteinhaltung von Verpflichtungen führt zu Kürzungen oder Wegfall der Leistungen (*sanctions*).[163]

Das *JSA* soll abschreckend (*deterrent*) wirken. Zum einen führt das Aushandeln der einzelnen Schritte auf dem Weg in Beschäftigung zu einer Kontrolle durch die Behörden. Es wird vermutet, dass sich eine bestimmte Gruppe arbeitsloser Menschen aus dem Leistungsbezug zurückzieht, weil sie sich dieser Kontrolle nicht aussetzen will.[164]

Zum anderen verspricht sich der Gesetzgeber von der Verankerung der Pflichten in einer Vereinbarung und deren Sanktionierung, dass die Androhung der Leistungskürzung bereits die Bereitschaft des Arbeitslosen erhöht, möglichst schnell den Leistungsbezug zu beenden.[165]

Ob sich diese Annahmen in der Praxis bestätigen werden, bleibt abzuwarten. Die bislang verfügbaren Evaluierungen haben gezeigt, dass das *JSA* als solches in dieser Hinsicht keine große Bedeutung erlangt hat. Zwar hat es keine negativen Auswirkungen, doch bleiben die allein auf die Vereinbarung zurückgehenden Erfolge sehr begrenzt. Es wird vor allem das vereinbart, was ohnehin nahe liegt oder getan worden wäre, beziehungsweise Informationen werden gegeben, die auch ohne eine Niederlegung eines *JSA* hätten gegeben werden müssen.[166]

Bei einzelnen Betroffenen ist anzunehmen, dass die Vereinbarung überflüssig ist, weil der Wille, wieder in Arbeit zu kommen, ohnehin vorhanden ist. So knüpft die Einführung des *principal of conditionality* an Vorurteile gegen Empfänger sozialer Leistungen an, die keinesfalls in jedem Fall gerechtfertigt sind und insbesondere den „redlichen Arbeitslosen" in Verruf bringen.[167]

---

159 *HMSO,* New ambitions for our country: A new contract for welfare, Cm 3805, 1998.

160 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 80.

161 *Child Poverty Action Group*, WRB 1996 (134), S. 10.

162 *Collins*, Regulating contracts, 2002, S. 20.

163 Vgl. zweites Kapitel A II 6b) S. 122 f.

164 *King*, In the name of liberalism, 1999, S. 248; *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 79 hält diese Annahme aufgrund fehlender Zahlen nur für einen Wunsch des Gesetzgebers.

165 *King,* In the name of liberalism, 1999, S. 256.

166 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 68.

167 Dazu *Dwyer*, CSP 1998 (57), S. 514.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6. Rechtliche Wirkungen des JSA

a) Voraussetzung für den Leistungsbezug

aa) Anspruchsvoraussetzung

Der Abschluss eines *JSA* und dessen wirksames Fortbestehen während des Leistungsbezugs ist Voraussetzung für den Bezug finanzieller Unterstützung aus der *jobseeker's allowance*.[168] Es wird keine soziale Leistung ausgezahlt, solange und sobald kein formgerechtes *JSA* (mehr) vorliegt. Dies gilt insbesondere für Zeiten, in denen wegen Meinungsverschiedenheiten zwischen Antragsteller und Mitarbeiter des *JCP* das vorgeschlagene *JSA* von dritter Stelle überprüft wird.[169] Davon gibt es Ausnahmen, die im Folgenden beschrieben werden.

bb) Fiktion eines JSA

Eine Ausnahme ist die Fiktion eines *JSA*. Der Antragsteller wird so behandelt, als hätte er ein *JSA* abgeschlossen.[170] Die Fiktion ist für Situationen vorgesehen, in denen sich das Fehlen der Vereinbarung nicht zu Lasten des Antragstellers auswirken soll, insbesondere weil die tatsächlichen Entwicklungen die verwaltungsmäßigen Abläufe überholen.

Hat eine Person einen Antrag auf Erteilung einer *jobseeker's allowance* gestellt, und werden die Ergebnisse des Gespräches mit dem *employment officer* in einem *JSA* festgehalten, wird für den Leistungsbeginn auf den Zeitpunkt der Antragstellung abgestellt. Die Sozialleistung kann rückwirkend ab diesem Zeitpunkt gewährt werden, nicht erst ab Unterzeichnung des *JSA*.[171]

Erledigt sich der Antrag, z.B. durch Arbeitsantritt, bevor die Möglichkeit bestand, ein *JSA* abzuschließen, wird der Antragsteller ebenfalls so behandelt, als hätte ein *JSA* bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung vorgelegen.[172]

Daneben gibt es eine Auffangvorschrift, die eine Fiktion des *JSA* vorsieht. Gerät der normale Ablauf im *JCP* aus Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich des Antragstellers entstanden sind, ins Stocken und ergeben sich Verzögerungen, bleibt das Fehlen des *JSA* folgenlos.[173] Das ist z.B. der Fall, wenn eine Flut von Anträgen auf Erteilung einer *jobseeker's allowance* eingeht, weil ein Hauptarbeitgeber einer Region Massenentlassungen vornehmen muss, sodass eine rasche Abarbeitung aller Anträge aus Kapazitätsgründen vorübergehend nicht möglich ist.[174]

---

168 Jobseekers Act 1995 sec. 1 subs. 2 (b).

169 Dazu zweites Kapitel A II 9c) S. 132 ff.

170 Jobseekers Act 1995 sec. 19 subs. 10; SI 1996/207 reg. 34.

171 SI 1996/207 reg. 34 (a).

172 SI 1996/207 reg. 34 (b).

173 SI 1996/207 reg. 34 (d).

174 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

cc) Rückdatierung (back-dating)

Neben der Fiktion des Abschlusses eines *JSA* gibt es Regelungen, nach denen das *JSA* zurückdatiert werden kann (*back-dating*). Es ist eine entsprechende Entscheidung erforderlich. Der Antragsteller wird bei der Erteilung der *jobseeker's allowance* so behandelt, als hätte das erst später abgeschlossene *JSA* zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits vorgelegen.

Dies ist entweder der Fall, weil das *JSA* nach dem Antrag unterzeichnet wird, ohne dass Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt entstanden sind, z.B. wenn wegen Überlastung des *employment officer* kein früherer Gesprächstermin gefunden werden konnte.[175]

Ferner kann ein *decision maker*[176] die Rückdatierung anordnen, wenn Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt des *JSA* entstanden sind.[177] Er kann dies nach Berücksichtigung aller relevanten Umstände tun, wenn sich der Antragsteller zu Recht gegen das vorgeschlagene *JSA* gewehrt hat, oder andere Zweifel über den Inhalt der Vereinbarung zu klären waren.[178]

b) Verhängung von Sanktionen gegenüber dem Antragsteller

Da ohne *JSA* eine Voraussetzung der *jobseeker's allowance* fehlt, sodass keine finanzielle Unterstützung ausgezahlt wird, besteht für weitere Konsequenzen einer Weigerung des Antragstellers, ein *JSA* abzuschließen, kein Bedarf. Das *JSA* ist Voraussetzung für den Leistungsbezug. Deshalb wird dem Antragsteller von Seiten von Interessenvertretern der Arbeitslosen empfohlen, auf jeden Fall ein *JSA* abzuschließen und bei Unzufriedenheit über die enthaltenen Verpflichtungen eine Abänderung anzustreben. Wichtig ist, dass bei der Verwaltung keine Zweifel an der Bereitschaft des Antragstellers darüber entstehen, dass er (zumindest bis zu einer endgültigen Entscheidung) das *JSA* einhalten und die *labour market conditions* erfüllen wird. Ansonsten besteht die Gefahr von Sanktionen.[179]

Sanktionen können allerdings nicht allein aufgrund der Nichteinhaltung des *JSA* verhängt werden. Dafür fehlt ein entsprechender Mechanismus im Gesetz. Sanktionen werden vielmehr angeknüpft an das Verhalten des Arbeitsuchenden. Es muss noch ein Zwischenschritt zwischen Nichteinhaltung der Vereinbarungen aus dem *JSA* und der Sanktion erfolgen.[180]

Dieser Zwischenschritt ist z.B. eine sog. *jobseeker's direction,* eine einseitig angeordnete Weisung des *employment officer*s.[181] Erfüllt ein Arbeitsloser die ihm gegenüber verhängten Weisungen des *employment officer*s ohne rechtfertigenden Grund nicht, er-

175 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 11; SI 1996/207 reg. 35.

176 Vgl. zweites Kapitel A II 9 S. 131 f.

177 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 6, 7 (c).

178 SI 1996/207 reg. 32.

179 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 371.

180 Jobseekers Act 1995 sec. 19 subs. 5.

181 Dazu *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 423.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hält er für bis zu 26 Wochen keine *jobseeker's allowance* und damit keine soziale Leistung.[182] Gleiches gilt, wenn der Arbeitsuchende wegen Fehlverhaltens seinen Platz in einer Trainingsmaßnahme verliert.[183] Im *JSA* ist die Teilnahme an der Trainingsmaßnahme verbindlich vereinbart, nicht aber die Sanktion bei Verlust des Platzes. Die *jobseeker's allowance* und damit der Leistungsbezug enden also erst, wenn die Trainingsmaßnahme nicht mehr weitergeführt wird.

Aus gen angeführten Beispielen ergibt sich, dass Sanktionen entweder gesetzlich angeordnet sind oder im Einzelfall in einem eigenständigen Rechtsakt verhängt werden, dass sie aber nicht unmittelbar auf der Grundlage des *JSA* eintreten.

c) Auslegung (unbestimmter) Rechtsbegriffe und Ermessensausübung (discretion)

Im Rahmen der Entscheidung über die Erteilung einer *jobseeker's allowance* sind verschiedene Voraussetzungen zu prüfen. Zentral sind die sog. *labour market conditions*.[184] Bei der Auslegung[185] dieser Begriffe ist der Inhalt des *JSA* zu beachten. Ein *decision maker*[186] kann sich über die dem Abschluss eines *JSA* zugrundeliegende Willenseinigung nicht ohne weiteres hinwegsetzen. Wird beispielsweise im *JSA* ausdrücklich behandelt, wie der Arbeitslose wieder Arbeit finden soll, kann der Begriff *actively seeking employment* nur so verstanden werden, wie ihn das *JSA* versteht. Das gilt auch dann, wenn das bedeutet, dass überhaupt keine Arbeitsuche stattfindet, wenn diese im Einzelfall nicht sinnvoll wäre. Es ist bislang nicht endgültig geklärt, ob das *JSA* abschließend ist und kein darüber hinausgehender Aspekt mehr berücksichtigt werden darf.[187]

Ähnliches gilt bei Entscheidungen im Zusammenhang mit der *jobseeker's allowance*, die im Ermessen der Verwaltung stehen. Dort können für den Nachweis von Verschulden des Antragstellers die Formulierungen des *JSA* herangezogen werden. Es besteht insoweit die Vermutung, dass sich der Antragsteller über die Bedeutung des *JSA* im Klaren war und ihm nun sein dem *JSA* entgegengesetztes Verhalten bewusst ist. Das gilt auch für die Entscheidung über das Vorliegen eines Grundes *(good cause)*, der der Durchsetzung einer *jobseeker's direction* entgegenstehen kann.[188] Bei der Prüfung, ob diese erlassen werden darf, sind alle Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen.[189] Auch hier liefert das im *JSA* Vereinbarte die relevanten Anhaltspunkte für eine nachfolgende Entscheidung.[190]

---

182 Jobseekers Act 1995 sec. 19 subs. 2, 5 (a), 10.

183 Jobseekers Act 1995 sec. 19 subs. 5 (c).

184 Dazu zweites Kapitel A I 2 S. 100 ff.

185 *Kirby*, SLR 2003 (24), S. 95 ff.

186 Vgl. zweites Kapitel A II 9 S. 131 f.

187 So ausdrücklich *CJSA*/2162/2001 S. 11; dazu *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 69.

188 Jobseekers Act 1995 sec. 19 subs. 5 (a).

189 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 7 (b).

190 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 68 f.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

d) Ausschluss weiterer Wirkungen

Ein *JSA* hat nur Wirkungen für den Zweck der Beantragung einer *jobseeker's allowance*.[191] Weitergehende rechtliche Konsequenzen ergeben sich nicht, insbesondere kann nicht auf privatrechtlichem Wege gegen die Nichteinhaltung der Vereinbarung vorgegangen werden. Das wurde auch in der bislang einzigen explizit zum *JSA* ergangenen Entscheidung des *Social Security Commissioners* für die *jobseeker's allowance* bestätigt.[192]

7. Störungen bei der Abwicklung des vertragsähnlichen Verhältnisses

a) Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse

Das *JSA* kann durch Vereinbarung zwischen dem Antragsteller und dem *employment officer* jederzeit abgeändert werden.[193] Sinn und Zweck dieser Abänderungsmöglichkeit ist es, eine flexible Anpassung der Vereinbarung an die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt oder an die Situation des Antragstellers zu ermöglichen.[194] Die Abänderungsvereinbarung muss in Schriftform verfasst und unterschrieben sein.[195] Auch von der Abänderungsvereinbarung muss der Antragsteller eine Kopie erhalten.[196] Es findet wiederum eine Inhaltskontrolle durch den *employment officer* statt, in der überprüft wird, ob die Vereinbarung nach der Abänderung noch den (Kern-)Voraussetzungen der *jobseeker's allowance* entspricht, nämlich ob der Antragsteller, verhält er sich entsprechend der Vereinbarung, als zur Erwerbsarbeit bereit und als aktiv arbeitsuchend angesehen werden kann.[197]

Hinsichtlich der Abänderungsvereinbarung kann der Mitarbeiter des *JCP* eine Entscheidung des *decision maker*/*Secretary of State* herbeiführen, wenn Zweifel an der Zulässigkeit der Abänderung bestehen.[198] Verlangt dies der Antragsteller ausdrücklich, muss eine Entscheidung des *decision maker*/*Secretary of State* folgen. Während der Zeit, in der der *decision maker* über die Anfrage entscheidet, bleibt das frühere *JSA* in Kraft und muss auch eingehalten werden.[199]

Erfüllen sowohl der Vorschlag des *employment officer* als auch der Vorschlag des Antragstellers die Voraussetzungen der *labour market conditions* (*available for work*, *actively seeking work*), muss der *decision maker*[200] dem Vorschlag des Antragstellers

191 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 2.

192 *CJSA*/2162/2001 S. 9; so auch *Wikeley/Ogus*, The law of social security, 2002, S. 351; *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 68.

193 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 1.

194 *Vincent-Jones*, The new public contracting, 2006, S. 238 f.

195 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 2; SI 1996/207 reg. 37.

196 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 3.

197 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 4.

198 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 5.

199 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 372.

200 Vgl. zweites Kapitel A II 9 S. 131 f.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorrang einräumen.[201] Der *decision maker* kann den Abschluss einer Vereinbarung bestimmten Inhalts anweisen.[202] Der Antragsteller hat dann 21 Tage Zeit, diesen Vorschlag anzunehmen. Tut er dies nicht, wird auch das frühere *JSA* außer Kraft gesetzt.[203] Folge ist, dass die *jobseeker's allowance* wegfällt und der Antragsteller (außer bei Vorliegen eines Härtefalls) auch während der (gerichtlichen) Überprüfung kein Geld erhält.

b) Nichteinhaltung der Vereinbarungen aus dem JSA durch das JCP

Der hier zu behandelnde Störungsfall tritt ein, wenn ein abgeschlossenes *JSA*, das weder beendet noch aus einem anderen Grund keinen Bestand mehr hat, inhaltlich durch die Behörde nicht erfüllt wird. Das kann z.B. der Fall sein, weil sie anders als der Antragsteller die versprochenen Maßnahmen nicht mehr für sinnvoll hält[204], oder weil es ihr aus bestimmten Gründen nicht möglich ist, das Versprochene einzuhalten.

Die Nichteinhaltung einer vertraglich übernommenen Pflicht stellt im *contract law* einen Vertragsbruch dar (*breach of contract*). Es stellt sich nun die Frage, welche Rechtsfolgen die Nichteinhaltung eines *quasi-contracts* hat. Dieses Problem ist im Jobseekers Act 1995 und den zugehörigen Regulations nicht geregelt.

Im *common law* gilt, dass der Staat nur unter bestimmten Voraussetzungen zur Erfüllung von Pflichten gegenüber dem Einzelnen verpflichtet ist. Liegt ein solcher Fall nicht vor, kann der Antragsteller auch keine gerichtliche Durchsetzung der Pflichten bewirken. Denn er hat nur einen rechtlichen Anspruch auf eine öffentliche Leistung, wenn die Gerichte aus der gesetzlichen Formulierung die Entstehung eines *private right* erkennen und daraus eine Pflicht zur Erfüllung dieser Pflicht ableiten.[205]

aa) Doctrine of executive necessity

Die Anwendung der im *contract law* entwickelten *doctrine of executive necessity*[206] hätte zur Folge, dass die Verwaltung unter bestimmten Voraussetzungen die Vereinbarung brechen dürfte. Die Verwaltung kann nicht zur Einhaltung eines Vertrages gezwungen werden, wenn dagegen schwerwiegende Gründe sprechen. Die Gerichte gehen davon aus, dass hinter der Nichteinhaltung des Vertrages eine politische Entscheidung stehen muss, nicht die bloße Unzufriedenheit mit dem Vertragspartner oder dem Vertragsinhalt.[207] Die Anwendung der *doctrine of executive necessity* darf auch im *common law* nicht dazu führen, dass die Folgen der Nichteinhaltung einer Pflicht aufgrund

201 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 7 (a); SI 1996/207 reg. 39; sowie para. 21951 Decision makers guide (DMG), einsehbar unter http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/dmg/index.asp.

202 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 6 (b).

203 Jobseekers Act 1995 sec. 10 subs. 6 (c); SI 1996/207 reg. 38.

204 Der Widerspruch zum Antragsteller ist erforderlich, weil sonst unproblematisch eine Abänderungsvereinbarung geschlossen werden könnte. Vgl. zweites Kapitel A II 7a) S. 124.

205 *Harden*, The contracting state, 1992, S. 39.

206 Vgl. erstes Kapitel B III 3b) bb) (2) S. 78.

207 *Seddon,* Government contracts, 1999, S. 169 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eines die gesamte Verwaltung betreffenden Grundes von einem Einzelnen getragen werden müssen.[208]

Unabhängig von der Antwort auf die Frage der Anwendbarkeit dieser Lehre auf vertragsähnliches Verwaltungshandeln, dürfte die Möglichkeit der Verwaltung, diese besondere Situation für das Wohlergehen des Staates anzunehmen, sehr selten sein. Ihr Eintritt ist aber durchaus möglich, insbesondere angesichts beschränkter Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Folge der Anwendung der Regel wäre, dass die im *JSA* vereinbarten Leistungen entfielen und damit gerade der Einzelne belastet wäre. Da es sich beim *JSA* allein um eine Leistungsvoraussetzung für die *jobseeker's allowance* handelt und sich keine weiteren Folgen aus dem *JSA* ergeben dürfen, bleibt für die *doctrine of executive necessity* kein Anwendungsbereich. Die Verwaltung ist bereits durch den gesetzlichen Ausschluss weiterer Wirkungen davor geschützt, ohne vorhandene Ressourcen auf einer vertragsähnlichen Grundlage Leistungen erbringen zu müssen.

bb) Rule against fettering future executive action

Ferner ist zu prüfen, ob sich die Verwaltung, obwohl *common law* grundsätzlich keine Anwendung findet, auf die *rule against fettering future executive action*[209] berufen kann.

Die Regel besagt, dass die Verwaltung nicht durch Verträge bei der Ausübung ihrer zukünftigen Verwaltungstätigkeit eingeschränkt werden darf. Die Rechtsfolgen ihrer Anwendung sind nicht abschließend geklärt. Verträge werden als (teilweise) unwirksam betrachtet oder als wirksam, aber nicht durchsetzbar. Sie werden auch als schlechthin wirksam und durchsetzbar angesehen und hätten dann die Nachteile, die für den Vertragspartner aus der Nichteinhaltung durch die Verwaltung resultieren. Damit verbunden ist die Diskussion, ob mit einer Rückabwicklung wegen unrechtmäßiger Bereicherung *(unjust enrichment*) zu rechnen ist.[210]

Für Entscheidungen der Arbeitsverwaltung gilt, dass die Festlegungen des *JSA* bei der Subsumtion unter Gesetzesbegriffe heranzuziehen sind.[211] Die *jobseeker's allowance* wird insofern bei Vorliegen der Voraussetzungen ohne weitere Ermessensausübung erteilt. Für die Heranziehung der *rule against fettering future executive action* besteht deshalb kein Bedarf.

c) Nichteinhaltung der Vereinbarungen aus dem JSA durch den Antragsteller

In Folge der Einordnung als vertragsähnliches Verwaltungshandeln entsteht auch auf Seiten des Arbeitslosen keine rechtliche Bindung. Der Störungsfall der Nichteinhaltung der Vereinbarungen aus dem *JSA* durch den Arbeitslosen ist deshalb bereits geklärt: Das *JSA* ist für ihn nicht nach *common law* Grundsätzen bindend. Die Nichteinhaltung der

208 *Mitchell*, The contracts of public authorities, 1954, S. 77 f, der damit begründet, dass es eine Pflicht zur Kompensation gibt.

209 Vgl. erstes Kapitel B III 3b) bb) (3) S. 79.

210 *Seddon,* Government contracts, 1999, S. 177 ff.

211 *CJSA*/2162/2001 S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vereinbarung hat ohne weitere Zwischenschritte, v.a. ohne die Erteilung einer *jobseeker's direction*[212], keine Konsequenzen.

Die Tatsache, dass die Nichteinhaltung des *JSA* durch den Antragsteller nicht automatisch sanktioniert wird, ist zugleich Folge der Einordnung des *JSA* als *social contract*, der statt einer direkten Wirkung vor allem indirekt Einfluss auf das Verhalten der Vertragsparteien hat.

d) Restitution

Erlangt eine Partei aufgrund besonderer Umstände auf Kosten der anderen Vertragspartei unrechtmäßig einen Vorteil, kommt im *common law* eine Klage auf *restitution* in Betracht. Bei erfolgreichem Verfahren wird das Erlangte ausgeglichen.

Für das *JSA* wird diese Situation kaum diskutiert.[213] Die umfangreich diskutierten Probleme des sog. *NHS contracts*[214] sind aber vergleichbar.[215] *NHS contracts* sind Vereinbarungen zwischen zwei Institutionen des *National Health Service*, einem Anbieter einer Gesundheitsleistung (*provider*) und dessen Käufer (*purchaser*), der gegenüber dem einzelnen Patienten zur Erbringung der Leistung verpflichtet ist. Diese Vereinbarungen unterliegen, wie oben bereits erwähnt[216], per Gesetz nicht dem *contract law* und werden deshalb auch nicht vor den *common law* Gerichten verhandelt, sondern in einem administrativen Verfahren entschieden, das detailliert im Gesetz geregelt ist.

Die Zulassung einer Klage auf Ausgleich unrechtmäßig zustande gekommener Vermögensverschiebungen würde dazu führen, dass zwar der *NHS contract* nicht vor die *common law* Gerichte gebracht werden kann, dass aber diese bei Störungsfällen über die Klage auf *restitution* entscheiden müssten.

In der Diskussion zu den *NHS contracts* wurden Kriterien für die Prüfung entwickelt, die hier angeführt und auf das *JSA* angewendet werden. So wird Sinn und Zweck des Ausschlusses von zivilrechtlichen Ansprüchen auf Grundlage des *JSA* deutlich.

aa) Grundsätzliche Zulässigkeit einer Klage auf restitution

Die Klage auf *restitution*[217] setzt voraus, dass kein wirksamer oder zumindest kein durchsetzbarer Vertrag (*incomplete* bzw. *legally unenforceable contract*) vorliegt, der Grundlage für Ansprüche sein könnte. Ferner muss der Kläger beweisen, dass eine „Bereicherung" (*enrichment*) auf Seiten der beklagten Partei vorliegt, die auch einen Vermögenswert (*gain*) haben muss. Zudem muss der Kläger einen besonderen Klagegrund (*restitutionary cause of action*) geltend machen können, der begründet, warum es un-

212 Vgl. zweites Kapitel A II 6b) S. 122 f.

213 Zur Anwendbarkeit eines *claim on restitution* auf *public functionaries* vgl. *Cane*, Administrative law, 2004, S. 316-318.

214 Dazu einführend *Harden*, The contracting state, 1992, S. 42 f.

215 Grundsätzlich dazu *Hughes*, MLR 1991 (54), S. 88 ff; *Barker*, MLR 1993 (56), S. 832 ff; *Allen*, MLR 1995 (58), S. 321 ff; *Bennet/Ferlie*, Pub Admin 1996 (74), S. 49 ff.

216 Vgl. zweites Kapitel A II 4d) S. 115.

217 Allgemein dazu *Birks*, An introduction to the law of restitution, 1989, S. 9-16; 294-299 mit den Nachweisen zum *case law*.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gerecht wäre (*unjust*), wenn der Beklagte die „Bereicherung" behalten dürfte. Denn die Rückabwicklung eines bereits durchgeführten Vertrages ist im *common law* grundsätzlich nicht möglich, es sei denn, die bereicherte Partei kannte die Unwirksamkeit des Vertrages und zöge ohne Rückabwicklung daraus Vorteile. Zuletzt steht dem Erfolg einer Klage entgegen, dass der Gesetzgeber die „Bereicherung" gerade in Kauf genommen hat (*policy bar*[218]), sodass eine Rückabwicklung gegen den Willen des Gesetzgebers verstoßen würde. Hierbei handelt es sich um den ausführlich zu besprechenden Ausschluss einer Rückabwicklung aufgrund einer gesetzgeberischen Entscheidung.

Diese Voraussetzungen sind auf ihre Anwendbarkeit auf das *JSA* hin zu überprüfen, weil es sich beim *JSA* um keinen wirksamen oder durchsetzbaren Vertrag handelt, sondern um einen *quasi-contract,* der rechtlich nicht durchsetzbar ist.

Es gibt verschiedene Situationen, in denen eine Vermögensverschiebung mit Vermögenswert angenommen werden kann. Z.B. ergibt sich eine Vermögensverschiebung, wenn sich der Antragsteller auf eine Trainingsmaßnahme, die der *employment service* versprochen hat, vorbereitet, indem er auf eigene Rechnung einen vorbereitenden Kurs belegt. Er verbessert damit seine Vermittlungschancen, was der Behörde diese Qualifizierungsmaßnahme erspart, und trägt dafür selbst die Kosten. Lehnt die Behörde später entgegen des Vereinbarten ab, die Trainingmaßnahme anzubieten, hat sie diese Verbesserung in den Vermittlungsaussichten des Antragstellers erlangt. Diese haben einen Vermögenswert, nämlich die Kosten der Maßnahme, die der Arbeitslose selbst bezahlt hat.

Es ist nun zu fragen, ob dem Antragsteller diese Kosten erstattet werden. Dies richtet sich letztendlich danach, ob ein *common law* Gericht die Klage aufgrund eines *policy bar* für ausgeschlossen erachten wird oder nicht.

bb) Ausschluss der Klage aufgrund einer Entscheidung des Gesetzgebers (policy bar)

Beim Ausschluss der Klage wurden im Bezug auf die *NHS contracts* verschiedene Prinzipien ausgemacht, die zu prüfen sind.[219]

Es kommt nicht darauf an, weshalb der Vertrag keine Grundlage für Ansprüche sein kann. Ob er wegen einer gesetzlichen Bestimmung unwirksam oder nur nicht durchsetzbar ist, ist unerheblich. Vielmehr ist zu prüfen, ob der Zweck des Gesetzes, welches die Unwirksamkeit/Nichtdurchsetzbarkeit anordnet, unterlaufen wird, wenn eine Klage Erfolg hätte. Dabei ist zu beachten, dass ein Unterlaufen des Gesetzeszweckes vorliegen kann, obwohl das Gesetz keinen ausdrücklichen Ausschluss einer Klage auf *restitution* enthält.[220]

Welche Überlegungen sind also dem Ausschluss der Anwendung des *contract law* vorausgegangen? Der Ausschluss der Anwendung von *contract law* wird damit begründet, dass es im Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 2 heißt, dass das *JSA* nur Wirkung für die Beantragung einer *jobseeker's allowance* entfaltet. Diese Formulierung enthält kei-

218 Vgl. zweites Kapitel A II 7d) bb) S. 127.

219 *Barker*, MLR 1993 (56), S. 837 ff.

220 Dazu m.w.N. *Barker*, MLR 1993 (56), S. 839.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nen ausdrücklichen Ausschluss, was der Annahme eines *policy bar* aber nicht entgegensteht.

Die Gründe, die über diese gesetzliche Vorschrift hinaus für die Annahme eines *policy bar* sprechen, sind zahlreich. Im Ergebnis würde die Zulassung einer Klage auf *restitution* den Zweck der ausschließlichen Wirkung des *JSA* für die *jobseeker's allowance* unterlaufen.

Zum einen, und das dürfte der wichtigste Grund für den Ausschluss der Klage sein, handelt es sich bei den zu erwartenden Streitigkeiten um solche, die der Gesetzgeber besser im administrativen Verfahren aufgehoben glaubt.[221] An der Entscheidung über die *jobseeker's allowance* ist auf Verwaltungsebene nur der *employment service* beziehungsweise das *DWP* beteiligt. *Common law* Gerichte würden über Fragen entscheiden, für die sich gerade das besondere Verfahren vor *administrative tribunals* entwickelt hat. Die Annahme der Klage unterliefe die Entscheidung des Gesetzgebers, die er durch die ausdrückliche Regelung des Verfahrens für die Auslegung des Jobseekers Act 1995 zum Ausdruck gebracht hat.

Hier - wie bei den *NHS contracts* - besteht die Gefahr, dass der Rechtsweg (*common law* Gericht oder *tribunal*) von der Formulierung der Klage und somit vom Vorbringen der Streitparteien abhinge. Macht der Kläger allein die Nichteinhaltung des *JSA* geltend, müsste er einen *appeal* formulieren (d.h. Zuständigkeit eines *Social Security Appeal Tribunal*). Stellt er auf eine Bereicherung der Behörde ab, käme die Klage auf *restitution* in Betracht (d.h. Zuständigkeit eines *common law* Gerichtes). Ob der Antragsteller die Klage auf *restitution* überhaupt erheben kann, ist wiederum eine Frage des Zeitpunkts, in dem der Konflikt mit der Behörde auftritt, und folglich in gewisser Weise dem Zufall überlassen. Dadurch wird der Anschein eines willkürlichen Verfahrens erweckt und damit das Vertrauen in eine geordnete Rechtsprechung erschüttert.[222]

Die zwangsläufige Aufspaltung der Zuständigkeiten bei Zulassung dieser Klageart brächte zudem unerwünschte Probleme für Rechtssicherheit und Klarheit der Verfahren mit sich.

Unabhängig von der Verfahrensaufspaltung ist bei Unzulässigkeit einer Klage auf *restitution* sichergestellt, dass die Wirkungen des *JSA* tatsächlich beschränkt sind. Damit wird der besonderen Situation bei der Entstehung des *JSA* Tribut gezollt und zum Schutze des Antragstellers eine zu große Bedeutung des *JSA* für verschiedenste andere Zwecke verhindert. Denn der Ausschluss von zivilrechtlichen Klagen gegen ihn auf Grundlage des *JSA* bedeutet auch für den Antragsteller eine Beschränkung seiner Haftung. Die Zwangslage, in der er das *JSA* unterzeichnet, wirkt sich damit nur auf die *jobseeker's allowance* aus. Eine weitergehende Haftung ist ausgeschlossen.

221 Vgl. die Diskussion über *public law* und *private law* im ersten Kapitel B III 3b) dd) S. 55 ff.

222 *Barker*, MLR 1993 (56), S. 841.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

8. Beendigung des JSA

a) Erledigung des Antrags auf jobseeker's allowance

Das *JSA* entfaltet keine Wirkungen mehr, wenn sich der Antrag des Antragstellers erledigt hat.[223]

Die Ausnahmen zu diesem Grundsatz sind abschließend aufgeführt.[224] Es handelt sich dabei in SI 1996/207 reg. 36 (a) um die Situation, dass bereits innerhalb von 14 Tagen ein weiterer Antrag auf Erteilung einer *jobseeker's allowance* gestellt ist, so dass die erneute Abfassung eines *JSA* keine neuen Erkenntnisse erwarten lässt.

SI 1996/207 reg. 36 (b) enthält die Regelung, dass bei einer zeitweisen Aufhebung (*period of suspension*) der *jobseeker's allowance* durch den *Secretary of State* das einmal abgeschlossene *JSA* für die Dauer der außer Kraft Setzung der *jobseeker's allowance* aus Vereinfachungsgründen wirksam bleiben soll.

SI 1996/207 reg. 36 (c) regelt, dass das *JSA* auch im Falle von Leistungen aus der früheren Sozialversicherung *(national insurance credits)* relevant bleiben und dass deshalb die Erledigung des Antrags nicht zur Beendigung des *JSA* führen soll (Übergangsrecht).

b) Einvernehmliche Abänderung des JSA

Zudem führt die Abänderung des *JSA* gem. Jobseekers Act 1995 sec. 10 zu einer Beendigung der Ausgangsvereinbarung. Hierbei handelt es sich um eine einvernehmliche Abänderung, die unter denselben Voraussetzungen wie eine erstmalige Vereinbarung zustande kommen muss.[225]

c) Angeordnete Abänderung

Daneben wird das *JSA* durch die Entscheidung des *Secretary of State* beendet, wenn dieser ein neues *JSA* anderen Inhalts vorschlägt. Dieses soll dann zwischen *employment officer* und Antragsteller abgeschlossen werden. Der *Secretary of State* wird von den Parteien angerufen und regt einen anderen Inhalt an, weil es zwischen den Parteien Meinungsverschiedenheiten über den zu vereinbarenden Inhalt gab. Es handelt sich um eine Abänderung des *JSA* in Folge verwaltungsinterner Kontrollwege.[226]

d) Keine einseitige Beendigung

Weitere Möglichkeiten gibt es nicht, das *JSA* zu beenden, insbesondere kann das *JSA* nicht auf andere Weise einseitig beendet werden. Die *Social Security Commissioners* führten aus, dass, wäre eine einseitige Beendigung möglich, das *JSA* keine substantielle Bedeutung (*substantive effect*) haben könne. Dies sei vom Gesetzgeber nicht ge-

223 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 12.
224 SI 1996/207 reg. 36.
225 Vgl. zweites Kapitel A II 7a) S. 124 f.
226 Vgl. zweites Kapitel A II 9c) S. 132 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wünscht. Ferner würde das Verfahren zur Beendigung nach den Vorgaben des Gesetzgebers durch Anerkennung weitergehender Beendigungsmöglichkeiten unterlaufen.[227]

9. Rechtsschutz

a) Belehrung

Das *JSA* muss gem. SI 1996/207 reg. 31(g) eine Belehrung über die (Verfahrens-) Rechte des Antragstellers (*statement on the claimant's right*) enthalten. Diese klärt den Antragsteller darüber auf, dass er eine vorgeschlagene Vereinbarung an den *Secretary of State* weiterreichen und hinsichtlich jeder Festlegung oder Anweisung derselben Stelle deren Überprüfung verlangen kann. Ferner hat er die Möglichkeit, vor ein a*ppeal tribunal* zu ziehen, um eine Festlegung oder Anweisung des *Secretary of State* überprüfen zu lassen.

Fehlt die Belehrung, was angesichts der üblichen Verwendung von Standardformularen für das *JSA* selten sein dürfte, kann der Rechtsbehelf verspätet (sog. *late appeal)* eingelegt werden. Die Unkenntnis einer Frist reicht als Rechtfertigung dafür aus, dass man die Frist nicht eingehalten hat. Bei nachgewiesener Kenntnis gibt es keine gesetzliche Verlängerung der Frist oder eine Wiedereinsetzung.[228]

b) Ausschluss einer private law procedure

Contract law findet auf das *JSA* selbst keine Anwendung. Auch ohne die Anwendbarkeit von *contract law* ist es aber möglich, dass im Wege einer *private law procedure*[229] Rechtsschutz gewährt wird. Für *public law contracts* gilt grundsätzlich die *private law procedure*, es sei denn die gesamte Situation ist vom *public law* geprägt. Besteht eine Mischsituation, in der Elemente des *private law* und des *public law* zu finden sind, ist zu prüfen, ob das *public law* ein Verfahren zum *judicial review* vorsieht und kein Missbrauch des Verfahrens droht.[230]

Für Streitigkeiten über das *JSA* selbst ist ein *judicial review* nicht vorgesehen. Das Vertragsmodell wie aus dem *contract law* bekannt, ist zwar Hintergrund für die im *JSA* enthaltenen Rechte und Pflichten. Es wird jedoch durch die Ausgestaltung im Jobseekers Act 1995 stark modifiziert. Der Gesetzgeber hat, wie noch darzustellen ist, den Rechtsschutz im Jobseekers Act 1995 ausführlich und abschließend geregelt.

Insbesondere besteht Einigkeit darüber, dass die Formulierung im Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 2 so zu verstehen ist, dass alle privatrechtlichen Ansprüche und damit auch eine *private law procedure* ausgeschlossen sind.[231]

---

227 *CJSA*/2162/2001 S. 7.

228 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1263.

229 Einführend dazu *Walker/Ward*, Walker&Walker's English legal system, 1994, S. 277 ff; *Slapper/Kelly,* Sourcebook on the English legal system, 2001, S. 197 ff.

230 *Brownsword*, Contract law: Themes for the twenty-first century, 2000, S. 197-208.

231 Vgl. zweites Kapitel A II 6d) S. 124.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Verwaltungsinterne Kontrolle: decision making, revision, supersession

aa) Decision making

Der *employment officer* kann einen *decision maker* anrufen, der bei Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Antragsteller entscheidet.[232] Es handelt sich dabei um eine verwaltungsinterne Kontrolle. Den *decision makers* wurde zwar zunächst eine Existenz in einer „*twilight world*"[233] bescheinigt, weil sie einerseits wie die Judikative Entscheidungen der Verwaltung überprüften, andererseits aber dieselben Aufgaben haben wie die Verwaltung selbst, nämlich Entscheidungen über soziale Leistungen zu treffen. Inzwischen ist geklärt, dass *decision making* keine Ausübung judikativer Gewalt ist, sondern als verwaltungsinterne Kontrolle anzusehen ist.[234]

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen *employment officer* und Antragsteller bestehen in erster Linie darüber, ob der Antragsteller der *jobseeker's allowance* arbeitsfähig (*available for work*) ist und/oder aktiv Arbeit sucht *(actively seeking employment)* beziehungsweise ob erwartet werden kann, dass ein *JSA* diesen Inhalts vom Antragsteller unterzeichnet wird.[235] Verlangt der Antragsteller diese Überprüfung, muss der *employment officer* den *decision maker* anrufen.[236]

Beim *decision maker* handelt es sich um einen *civil servant*, einen Mitarbeiter des *employment service*, der innerhalb der handelnden Behörde im Auftrag und Namen des zuständigen Ministeriums (*DWP*) als *decision maker* auftreten darf.[237] Er ist an das Gesetz (hier den Jobseekers Act 1995 und dessen Ausführungsbestimmungen) in seiner Auslegung durch die Gerichte (*case law)* und die *Social Security Comissioners* gebunden. Er entscheidet somit über die Streitfrage grundsätzlich unabhängig von internen Vorgaben des Ministeriums.[238]

Im Regelfall soll er innerhalb von 14 Tagen nach Eingang der Anfrage entscheiden, wobei diese Pflicht gerichtlich nicht durchsetzbar ist.[239] Der *decision maker* hat die

---

232 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 6.

233 *Cane*, Administrative law, 2004, S. 389.

234 Bis zur Entscheidung *R. v. Deputy Industrial Injuries Commissioner ex p. Moore* [1965] 1 QB, S. 456 [486] und bis zur Bestätigung durch *Jones v. Department of Employment* [1988] 2 WLR S. 493 (CA) herrschte Streit darüber.

235 Es wird erwartet, dass sich wegen dieser Kontrollmöglichkeit eine einheitliche Begrifflichkeit für die beiden zentralen *labour market conditions* herausbilden wird. Dazu *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 69.

236 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 6.

237 Früher rief man einen *adjudication officer* an, der ein Mitarbeiter des zuständigen Ministeriums war, aber unabhängig entscheiden sollte, vgl. Social Security Act 1975 Teil III. Diese unklare Zugehörigkeit wurde durch den Social Security Act 1998 sec. 1 aufgehoben. Da die Aufgaben des *decision maker* denen des früheren *adjudication officers* entsprechen, gilt das bereits entwickelte c*ase law* weiter. Dazu *Wikeley/Ogus*, The law of social security, 2002, S. 182 f.

238 *HMSO*, Social Security Appeal Tribunals, A guide to procedure, 1988, S. 2; *Baldwin/Wikeley/Young*, Judging social security, 1992, S. 29 f.

239 Social Security Act 1975 sec. 99; *R. v Secretary of State for Social Services, ex p. Child Poverty Action Group* [1990] 2 QB, S. 540 [545 f].

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Begründung seiner Entscheidung innerhalb eines Monats zu liefern[240] und kann z.B. anweisen, dass der *employment officer* ein *JSA* bestimmten Inhalts abschließen muss. Der *decision maker* soll selbst Vorschläge machen, unter welchen Voraussetzungen der *employment officer* die Vereinbarung abschließen darf. Ferner ordnet er das sog. *backdating*[241] an. Das (abgeschlossene/unterzeichnete) *JSA* muss so behandelt werden, als sei es bereits zum Zeitpunkt des Antrags abgeschlossen gewesen. Die Entscheidung des *decision maker* ist für die Verwaltung wegen einer entsprechenden gesetzlichen Anordnung nicht bindend.[242]

bb) Revision

Die sog. *revision* ist einer der Wege, eine Entscheidung nochmals verwaltungsintern überprüfen zu lassen. Dabei muss ein anderer *decision maker* die Entscheidung auf ihre Richtigkeit hin untersuchen.[243] Diese Art des Rechtsschutzes ist entweder nicht fristgebunden, dann aber vom Vorliegen bestimmter Gründe abhängig (*any time revision*), oder fristgebunden innerhalb eines Monats ohne Vorliegen eines Grundes möglich (*any ground revision*).[244]

Das Vortragen folgender Gründe eröffnet ein Verfahren zur Überprüfung des *JSA* im Rahmen einer *any time revision*:

Macht ein Mitarbeiter der Verwaltung bei der Entscheidung einen Fehler (sog. *official error*), kann die Entscheidung überprüft werden.[245] Dasselbe gilt für Fehler die Tatsachengrundlage der Entscheidung betreffend oder deren Unkenntnis (*mistake/ignorance of facts*), sodass der Antragsteller unrechtmäßig gezahlte Leistungen erhalten hat.[246] Die Überprüfung findet also auch zu Ungunsten des Leistungsempfängers statt. Die Entscheidung kann ferner überprüft werden, wenn der Antragsteller Anspruch auf andere Leistungen hätte, die den Bezug der beantragten Leistung ausschließen oder vermindern.[247] Daneben kann stets während eines Verfahrens vor einem *SSAT*, aber vor einer Sachentscheidung die angegriffene Entscheidung geändert werden.[248]

Ein speziell für die *jobseeker's allowance* geltender Grund ist eine Entscheidung, in der die Gewährung der *jobseeker's allowance* wegen Vorliegens einer Sanktion abgelehnt wurde.[249]

Ergebnis einer erfolgreichen *revision* ist entweder eine neue Entscheidung, die die angefochtene Entscheidung entweder trotz oder ohne Vorliegen eines Grundes für die

240 SI 1999/991, reg. 28 (1) (b).

241 Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 7.

242 Die Entscheidung war früher bindend für die Verwaltung gem. Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 9. Die Rechtslage wurde geändert durch Social Security Act 1998 sched. 7 sec. 136 subs. 4.

243 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1197.

244 SI 1999/991 reg. 3 (1) (b), 4.

245 SI 1999/991 reg. 3 (5) (a).

246 SI 1999/991 reg. 3 (5) (b).

247 SI 1999/991 reg. 3 (7).

248 SI 1999/991 reg. 3 (4).

249 SI 1999/991 reg. 3 (6); Jobseekers act 1995 sec. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

revision bestätigt, oder eine Entscheidung, die den Grund bestätigt und eine Änderung der Ausgangsentscheidung verlangt.[250]

cc) Supersession

Supersession ist ein weiterer verwaltungsinterner Weg, eine Entscheidung abzuändern. Sie kann in Abgrenzung zur *revision* verfolgt werden, wenn die *revision* zwar grundsätzlich zulässig ist, aber zusätzliche Umstände hinzutreten, die bei einer *revision* die Abänderung nicht begründen können.[251] Die Möglichkeit einer *supersession* schließt also eine Lücke der verwaltungsinternen Überprüfbarkeit einer Entscheidung. Sie wird (allerdings nicht zwingend schriftlich) eingelegt bei der Stelle, die die anzufechtende Entscheidung gefällt hat. Dann entscheidet wiederum ein sog. *decision maker*, also ein Mitarbeiter des *DWP* über den Erfolg des Antrags.

Hauptanwendungsfall der *supersession* ist die wesentliche Veränderung der Verhältnisse (*relevant change of circumstances*) beziehungsweise deren Bevorstehen.[252] Sie kann auch verfolgt werden, wenn rechtliche oder tatsächliche Fehler vorliegen oder eine andere soziale Leistung in Aussicht steht, die die Gewährung des Beantragten ausschließt oder einschränkt.[253] Der Sonderfall, der bei der *revision* einschlägig ist, ist ebenso für eine *supersession* geregelt: Wird die Gewährung der *jobseeker's allowance* wegen Vorliegens einer Sanktion abgelehnt, kann diese Entscheidung im Wege der *supersession* überprüft werden.[254]

Während des Entscheidungsverfahrens kann der *decision maker* Beweise einholen und deren Beibringung durch den Antragsteller verlangen, z.B. ein medizinisches Gutachten.[255]

Ergebnis einer erfolgreichen *supersession* ist eine neue Entscheidung, die entweder die vorhergehende Entscheidung bestätigt oder deren Abänderung anregt.[256]

dd) Zusammenfassung

Diese drei Verfahren verwaltungsinterner Kontrolle sollen bereits im Vorfeld externer Kontrolle die Aufdeckung von Fehlern bei der Anwendung der bestehenden Vorschriften ermöglichen. Besonders ist, dass die Entscheidung des *decicion maker* seit Social Security Act 1975 sec. 104 weitgehend frei von Abhängigkeiten innerhalb der entscheidenden Behörde sein soll. Die Strukturen stehen seitdem einer politischen Beeinflussung stärker entgegen. Es gibt für die politische Ebene keinen offiziellen Weg mehr, auf die verwaltungsinterne Kontrolle einzuwirken. Die Gefahr, dass eine „Entscheidung von oben" in Umgehung des einzelnen *decision maker* abgeändert wird, ist

250 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1197 f.
251 SI 1999/991 reg. 6 (3).
252 SI 1999/991 reg. 6 (2) (a).
253 SI 1999/991 reg. 6 (2).
254 SI 1999/991 reg. 6 (2) (f).
255 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1197.
256 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1204.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

deshalb verringert, wenn auch nicht auszuschließen ist, dass inoffizielle Möglichkeiten genutzt werden.[257]

d) Appeal

aa) Social Security Appeal Tribunal (SSAT)

(1) Entstehung und deren Gründe

Social Security Appeal Tribunals wurden 1984 als besondere Entscheidungsgremien für Streitigkeiten über soziale Leistungen (*social security benefits*) gegründet.[258] Das ausführliche Rechtsschutzsystem von *common law* Gerichten erschien für die Masse der entstehenden Fälle betreffend soziale Leistungen, insbesondere auch nach Einführung der *jobseeker's allowance,* nicht geeignet.[259] Gerade die Personengruppen, die Sozialleistungen benötigen, lassen sich auf informelle Institutionen eher ein als auf die (altehrwürdigen) *common law* Gerichte. Es entstehen zudem Kosteneinsparungen, die sich in erster Linie durch die niedrigere Bezahlung der Mitglieder der *SSATs* ergeben. Auch die erforderliche fachliche Spezialisierung, die zunehmend notwendig ist, ist ein Grund für die Schaffung der *SSATs*.[260]

Seit ihrer Gründung wurden sie vor allem durch den Social Security Act 1998 weiterentwickelt und zu wichtigen Säulen des Rechtsschutzes bei *social security benefits* ausgebaut.[261] Ihre Zuständigkeit ergibt sich stets durch ausdrückliche gesetzliche Eröffnung des Rechtsweges zu einem bestimmten *SSAT*.

(2) Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums

Das Entscheidungsgremium in den *SSATs* setzte sich bis zum Social Security Act 1998 aus drei Personen zusammen, die nicht zwingend juristische Kenntnisse haben mussten. Seit der Rechtsänderung muss jedenfalls der Vorsitzende *lawyer* (Jurist) sein, die anderen beiden Mitglieder verfügen über in der Praxis erworbene Expertise im jeweiligen Aufgabengebiet der Sozialverwaltung.[262]

---

257 Vgl. zur Rechtslage zu Zeiten der *adjudication officers* die ausführliche Studie von *Baldwin/Wikeley/Young*, Judging social security, 1992, S. 66.

258 Health and Social Services and Social Security Adjudications Act 1983; zur Vorgeschichte *Wikeley*, AdminLR 1994 (46), S. 183 ff; *Wikeley,* MLR 2000 (63), S. 476 ff.

259 So schreibt *Street,* Justice in the welfare state, 1985, S. 3: „For these cases we don't want a Rolls-Royce system of justice."

260 *Wade/Bradley*, Constitutional and administrative law, 1985, S. 704 f; *Harlow/Rawlings,* Law and administration, 1997, S. 480 f; *Cane*, Administrative law, 2004, S. 392 ff.

261 Grundlage war der Entwurf *HMSO*, Improving decision making and appeals in social security, Cm 3228, 1996. Dieser wurde vor allem wegen der Verschlechterung der Verfahrensposition des Einzelnen kritisiert. Dazu *Adler*, PQ 1997 (68), S. 388 ff; *Sainsbury*, The reform of social security adjudication, in: *Harris/Partington*, Administrative justice in the 21st century, 1999, S. 462, *Wikeley*, JSSL 1999 (6), S. 155 ff. Neueste Reformbestrebungen kommentiert *Adler*, JSSL 2002 (9), S. 177 ff.

262 Zur Entwicklung *Wikeley,* AdminLR 1994 (46), S. 197 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Über die *jobseeker's allowance* entscheidet grundsätzlich nur eine Person, die dann auch Jurist (*lawyer*) sein muss.[263]

(3) Gegenstand des Verfahrens

Gegenstand des Verfahrens sind Entscheidungen des *decision maker*, sowohl erstmals ergangene als auch bereits im Wege der *revision* oder *supersession* ergangene Entscheidungen. Ein *SSAT* kann über Anträge des *decision maker* entscheiden, Entscheidungen aufheben und die Zahlung von Leistungen in Eilfällen anordnen (*urgent needs payments*).[264]

Betreffend die *jobseeker's allowance* kann die Frage Gegenstand eines Verfahrens werden, ob das *jobseeker's agreement* zweckmäßig (*reasonable*) ist. Auch Fragen betreffend die Verhängung einer Sanktion oder die Befolgung einer *jobseeker's direction*, insbesondere das Vorliegen einer Rechtfertigung (*good cause*) für die Weigerung, ein *JSA* abzuschließen, können Gegenstand einer Klage vor einem *SSAT* sein.[265]

(4) Formfragen

Die Klageschrift ist innerhalb eines Monats ab Erhalt des Schreibens der Behörde einzureichen.[266] Die Frist beginnt am Tag nach Erhalt des Schreibens und endet einen Kalendermonat nach dem Tag, der dem Tag des Erhalts entspricht.[267] Zur Einhaltung dieser Frist ist es deshalb nicht zwingend erforderlich, die Entscheidung des *decision maker* abzuwarten. Daneben gibt es besondere Fälle, in denen die Monatsfrist verlängert werden oder außerhalb der Frist binnen Jahresfrist ab Ablauf der Monatsfrist Klage erhoben werden kann.[268] Neben Gründen für die Verspätung ist die Klage von einer Zulassung durch die angerufene Stelle abhängig.[269]

(5) Verfahren

Das Verfahren vor den *SSATs* verläuft nach anderen Prinzipien als das Verfahren vor *common law* Gerichten. Das *SSAT* handelt zwar genauso auf der Grundlage von Recht und Gesetz, vermeidet Parteilichkeit und bewahrt die Unabhängigkeit von der Sozialverwaltung[270]. Es gibt aber keine sog. *adversarial procedure*, also keinen Parteiprozess, in dem das Gericht nur das Vorgetragene als Grundlage der Entscheidung heranziehen darf. Im Gegenteil gilt, dass das *SSAT* alles, was zugunsten und zuungunsten des An-

263 SI 1999/991 reg. 36; kritisch zu den damit verbundenen Konsequenzen für den Rechtsuchenden *Wikeley*, JSSL 1999 (6), S. 165.

264 *HMSO*, Social Security Appeal Tribunals, A guide to procedure, 1988, S. 7.

265 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1220.

266 SI 1999/991 reg. 31 (1).

267 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1223.

268 SI 1999/991 reg. 32 (1).

269 SI 1999/991 reg. 32 (3), dazu im Einzelnen *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1224, 1261 ff.

270 Der Vorwurf der Parteilichkeit besteht. Die Mitglieder der *tribunals* arbeiten häufig in den Behörden, deren Entscheidungen sie überprüfen. Ferner werden die *tribunals* von diesen Behörden finanziell unterstützt. Dazu *Cane*, Administrative law, 2004, S. 390.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tragstellers spricht und im Verfahren auch nur nebenbei auftaucht, in Erfahrung bringen muss *(inquisitorial approach*[271]*)*. Es hat Tatsachenfeststellungen zu treffen, die Umstände des Falles zu untersuchen und auf der Grundlage des festgestellten Sachverhalts das geltende Recht anzuwenden.[272] Dabei ist es nicht an das formelle Beweisrecht (*law of evidence*) gebunden.[273]

In der Praxis tritt angesichts der Masse der Fälle die Ermittlung des Sachverhalts in den Hintergrund[274], besonders dann, wenn der Antragsteller selbst nicht bei der mündlichen Erörterung des Antrags *(hearing)* anwesend ist.[275] Seit einer Änderung der Verfahrensregeln kann bei der Antragstellung bereits auf ein *hearing* verzichtet werden. Dies wird als Aufforderung verstanden, dies möglichst auch zu tun.[276] Ebenso legt Social Security Act 1998 sec. 10 subs. 8 fest, dass bei der Entscheidung im Regelfall die Tatsachenlage zugrundezulegen ist, wie sie im Zeitpunkt der Entscheidung der Verwaltung bestand, was mit einem *inquisitorial approach* nur schwer vereinbar ist. Aufgrund dieser Rechtsänderungen wird eine Entwicklung des Verfahrens weg von einem *inquisitorial approach* hin zu einer mehr von Aktenlage und schriftlichem Vortrag ohne weitergehende Ermittlungspflichten des Gerichtes bestimmten Vorgehensweise in den *SSATs* beschrieben. Es entsteht der Eindruck, dass sich das Verfahren vor einem *SSAT* immer mehr dem Verfahren vor *common law* Gerichten annähert.[277]

Die Entscheidung ist schriftlich unter Angabe der Gründe, die sich aus der Darstellung des zugrunde gelegten Sachverhalts und einer rechtlichen Begründung zusammensetzen, festzuhalten.[278] Diese Pflicht ist insbesondere deshalb wichtig, weil nur so die Konsistenz der „Rechtsprechung" gewahrt werden kann, indem die Begründungen der Entscheidungen nachvollziehbar und die Vergleichbarkeit zweier Fälle überprüfbar gemacht wird.[279]

(6) Entscheidung und Anfechtbarkeit

Die Entscheidung des *SSAT* ist nur noch in bestimmten Fällen anfechtbar. Bei Schreib- oder Tippfehlern sind diese von Mitarbeitern des *SSAT* zu korrigieren. Treten neue Tatsachen zu Tage, kommt eine *supersession* in Betracht. Über diese entscheidet

271 *Logie/Watchman*, CJQ 1989 (8), S. 109 ff; a.A. *Genn*, MLR 1993 (56), S. 395, die diesen Begriff nicht für richtig hält, weil es sich ihrer Ansicht nach um formlose *(informal)* Verfahren handelt.

272 Zu den Verfahrensregeln SI 1999/991 reg. 49 ff.

273 Dazu *Mesher*, Social security law, in: *Kiralfy*, The burden of proof, 1987, S. 211-227.

274 *Cane*, Administrative law, 2004, S. 389; *Wikeley/Ogus*, The law of social security, 2002, S. 197.

275 *Baldwin/Wikeley/Young*, Judging social security, 1992, S. 104 ff nach der Untersuchung vor verschiedenen *Social Security Appeal Tribunals* verhandelter Fälle.

276 Dazu im Einzelnen *Matthewman/Ennals/Self,* Tolley's social security and state benefits handbook, Rn. 23A.9.

277 Dazu *Wikeley*, MLR 2000 (63), S. 494 ff.

278 SI 1999/991 reg. 53 f.

279 *Cane*, Administrative law, 2004, S. 389.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ein *Social Security Commissioner*.[280] Liegen Rechtsfehler vor, kommt ebenfalls eine Überprüfung durch eine *Social Security Commission* in Betracht.[281]

bb) Social Security Commission

In bestimmten Fällen können der Antragsteller oder das Ministerium wegen einer Entscheidung des *SSAT* die sog. *Social Security Commissioners* anrufen. Diese Instanz ist nur dann vorgesehen, wenn ein *error of law* im Raum steht.

Die *Commissioners* gehören einem juristischen Beruf (*sollicitors, barristers*) an, haben mindestens zehn Jahre Berufserfahrung und arbeiten nach ihrer Ernennung durch die Krone hauptamtlich grundsätzlich als (Einzel-)Richter, bei schwierigeren Fragen in einem dreiköpfigen Gremium.[282]

Die *Social Security Commission* entscheidet meist nach Aktenlage ohne mündliche Verhandlung selbst inhaltlich über den Streit, erlässt also eine neue Entscheidung, wenn alle Tatsachen feststehen und die Entscheidung rechtlich falsch war.[283] Normalerweise wird bei Erfolg des Rechtsbehelfs der Fall an ein anderes *tribunal* zurückgeschickt und mit Vorgaben, wie die Entscheidung zu treffen ist, versehen.[284]

e) Judicial Review

Judicial review ist allgemein im Gegensatz zur stets per Gesetz (*statute*) angeordneten administrativen Kontrolle von Entscheidungen eine gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen der Verwaltung auf ihre Übereinstimmung mit Regeln und Prinzipien des *administrative law* (*lawfulness*) hin.[285] Es geht stets um die Prüfung, ob die Verwaltung ihre vom Parlament übertragenen Befugnisse überschritten hat.

aa) Gegenstand des Verfahrens

Aufgrund der Regelung in Jobseekers Act 1995 sec. 9 subs. 2 hat ein *JSA* nur Wirkungen für die Beantragung einer *jobseeker's allowance*, nicht für andere Zwecke. Das heißt, dass sich keine anderen rechtlichen Konsequenzen ergeben können. Vor *common law* Gerichten kann gegen die Nichteinhaltung der Vereinbarung nicht vorgegangen werden.[286]

Gegen Entscheidungen des *SSATs* kann im Wege des *judicial review* vorgegangen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Ist beispielsweise ein Verfahren vor einem *SSAT* ausgeschlossen oder wurde die Zulassung zu einem *SSAT* verweigert,

280 SI 1999/991 reg. 57 (5).

281 Dazu *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1241.

282 Social Security Administration Act 1992, ch. 5 § 52; dazu im Einzelnen *Yardley*, Principles of administrative law, 1986, S. 190 f; *Wikeley*, AdminLR 1994 (46), S. 206 f.

283 Social Security Act 1998 sec. 14 subs. 7.

284 Social Security Act 1998 sec. 14 subs. 8 (b).

285 Vgl. Civil Procedure Rules rule 54. Kritisch dazu *Oliver*, PL 2002, S. 91 ff, weil sie durch das Sonderverfahren das bestehende System des *common law* gestört sieht.

286 *Wood* u.a., Social security legislation 2006, Bd. 2, 2006, S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kommt eine Überprüfung durch *judicial review* in Betracht.[287] Es gibt für Fragen betreffend das *JSA*, z.B. Nichteinhaltung eines *JSA*, keine speziell geregelten Möglichkeiten, vor *common law* Gerichten zu klagen.

bb) Zuständiges Gericht und Verfahren

Das Verfahren findet vor besonderen Kammern der *common law* Gerichte statt und folgt besonderen Regeln.[288] Es ist wichtig, dass für die Klage ein passendes Verfahren zur Verfügung steht. Aufgrund der Rechtsweggarantie, die seit Einführung des Human Rights Act 1998 sec. 7 bekannt ist, ist es umso mehr Aufgabe der Gerichte, ein solches Verfahren bereitzustellen. Es gilt seitdem der Grundsatz, dass bei eigener Betroffenheit (*victim of the unlawful act*) gegen unrechtmäßige Akte der öffentlichen Gewalt (*public authority*) vorgegangen werden kann. Die Gerichte legen diesen Grundsatz weit aus und machen, soweit möglich, alle Akte öffentlicher Gewalt einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich.[289]

Im Vereinigten Königreich ist darüber hinaus kein Verfassungsrechtsweg in vergleichbarer Weise wie im deutschen System vorhanden. Es gibt weder ein entsprechendes Verfassungsgericht noch ein besonderes Verfahren oder Klagearten.[290] Verfassungsrecht ist gleichwohl von Verwaltung, *SSATs* und Gerichten ohne höchstrichterlichem Entscheidungsmonopol bei einem bestimmten Gericht anzuwenden.[291]

f) Kosten

Das Verfahren vor den *SSATs* ist kostenfrei. Es gibt ferner kein System zur Finanzierung der Vertretung vor einem *SSAT*. Das ist damit begründbar, dass es Organisationen wie das *Citizen's Advice Bureaux* gibt, die die Vertretung kostenlos anbieten. Es handelt sich dabei allerdings nicht um einen Rechtsbeistand im engen Sinn.[292]

Judicial review vor dem *Court of Appeal*, dem *High Court* und dem *Court of Session* ist kostenfrei. Wünscht man anwaltlichen Beistand, muss dieser selbst bezahlt werden, es sei denn, man erfüllt die Voraussetzungen für *free legal aid*.[293]

287 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1253.

288 Dazu *Walker/Ward*, Walker&Walker's English legal system, London, 1994, S. 127 ff, 131 ff.

289 *Schwarze*, European administrative law, 2006, S. 140 f.

290 *Blumenwitz*, Einführung in das anglo-amerikanische Recht, 2003, S. 164.

291 Einführend zur Wirkung des Verfassungsrechts im Vereinigten Königreich *Marshall/Yardley*, ZaöRV 1962, S. 540 ff.

292 *Matthewman/Ennals/Self*, Tolley's social security and state benefits handbook, Rn. 24.3, 24.26C; vgl. *Genn*, MLR 1993 (56), S. 393-411, die die Frage bejaht, dass die Vertretung des Antragstellers Auswirkungen auf den Ausgang des Verfahrens hat und damit gegen den Grundsatz eines möglichst formlosen Verfahrens vor *tribunals* argumentiert.

293 *Child Poverty Action Group*, Welfare benefits and tax credits handbook, 2005, S. 1253; allgemein dazu *Matthewman/Ennals/Self*, Tolley's social security and state benefits handbook, Rn. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

B. Deutsches Recht

I. Arbeitsförderungsrecht

1. SGB III und Job-AQTIV-Gesetz

a) Arbeitsförderungsgesetz und SGB III

Das Recht der Arbeitsförderung[294] wurde durch das Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG)[295] mit Wirkung zum 1.1.1998 in das Sozialgesetzbuch als Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III)[296] eingegliedert und dabei grundlegend geändert.

Seitdem ist, angeregt von den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU, der präventive Charakter der Arbeitsförderung betont, und Förderinstrumente sind zeitlich vorverlagert. Anders als das AFG knüpft das SGB III Leistungen der Arbeitsförderung, z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, nicht mehr an lang andauernde Arbeitslosigkeit an[297], sondern hat die schnellstmögliche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zum Ziel. Der Gesetzgeber erweiterte die Angebote für Berufsberatung und die Förderung beruflicher Weiterbildung und gestaltete sie im Hinblick auf ein früheres staatliches Tätig werden zur Vermeidung von lang andauernder Arbeitslosigkeit um.[298] Beabsichtigt war ferner die Vereinfachung des Arbeitsförderungsrechts, was wegen des stetigen Wandels in einer modernen Gesellschaft als schwieriges Unterfangen erscheint und deshalb angesichts des detaillierten Katalogs an Eingliederungsleistungen auch nicht als erreicht betrachtet werden kann. Die Übersichtlichkeit des Eingliederungsinstrumentariums des Arbeitsförderungsrechts wurde oftmals der für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Maßnahmeträger erforderlichen Planungssicherheit geopfert, insbesondere durch das komplizierte Nebeneinander verschiedener Übergangsregelungen. Das Instrumentarium wurde auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet und deren Förderbedarf in den verschiedenen Instrumenten genauestens rechtlich umschrieben.[299] Obwohl im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD[300] eine Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die laufende Legislaturperiode bis 2009 angekündigt, und diese Ankündigung von Seiten der Bundesregierung offiziell wiederholt worden ist[301], blieben die

294 Geregelt im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25.6.1969 (BGBl. I, S. 582).

295 BT-Drucksache 13/4941.

296 Gesetz v. 24.3.1997 (BGBl. I, S. 594)

297 In jüngster Zeit sind Gegentendenzen erkennbar, z.B. Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer gem. § 421o SGB III; Eingliederungszuschuss für Ältere gem. § 421f SGB III.

298 *Körner*, NZA 2002, S. 242.

299 *Bolay/Eisenreich/Isele*, Die neue Arbeitsförderung, 2005, S. 16.

300 Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“ vom 11.11.2005, S. 32 ff.

301 Rede des Bundesministers für Arbeit und Soziales *Olaf Scholz* zum Haushaltsgesetz 2008 vor dem Deutschen Bundestag am 29.11.2007 in Berlin, Bulletin Nr. 134-1 vom 29.11.2007.

https://doi.org/10.5771/9783845220468-109, am 12.10.2024, 09:15:47
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb