

Nr: BWRE002918400

**BVerwG 5. Senat**, Urteil vom 24. Juni 1954, Az: V C 78.54

RFürsGr § 1 Fassung: 1. August 1931, RFürsGr § 8 Fassung: 1. August 1931, MRV BrZ 165 § 23, MRV BrZ 165 § 24, [GG Art 1](#), [GG Art 20](#), [GG Art 79 Abs 3](#), [GG Art 2](#), [GG Art 19](#), [GG Art 14 Abs 2](#), [GG Art 28](#), [BGB § 535](#), [BGB § 742](#)

Rechtsansprüche auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge

### **Leitsatz**

1. Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte.

### **Fundstellen**

**BVerwGE 1, 159-163** (Leitsatz 1 und Gründe)

NJW 1954, 1541

DÖV 1954, 620

JZ 1954, 757

DVB1 1954, 704

StädteT 1954, 543

MDR 1954, 698

NDV 1954, 357

NDV 1954, 380

Buchholz 436.1 § 1 RFürsGr Nr 1

SozSich 1955 RsprNr 345 (Leitsatz 1 und Gründe)

VwRspr 7, 748 (Leitsatz 1 und Gründe)

SozSich 1959 RsprNr 917 (Leitsatz 1 und Gründe)

FEVS 1, 55-60 (Leitsatz und Gründe)

### **Diese Entscheidung wird zitiert von**

Jura 1992, 134-142, [Goerlich, Helmut](#) (Entscheidungsbesprechung)

### **Tatbestand**

Der am 3. Juni 1881 geborene Kläger, der seit dem 1. November 1948 laufend Fürsorgeunterstützung erhält, führt in seiner Zweizimmerwohnung mit Frau G einen gemeinsamen Haushalt.

Nach Auskunft des staatlichen Gesundheitsamtes H vom 3. März 1949 bedarf der Kläger zwar keiner Krankenpflege, benötigt aber eine Haushälterin, weil er körperlich nicht in der Lage ist, seinen Haushalt selbst zu besorgen. Der Kläger erhält deshalb eine Pflegezulage. Die Mietbeihilfe wird ihm nur in Höhe des halben Mietzinses gezahlt, weil die Fürsorgebehörde der Ansicht ist, daß Frau G, in deren Arbeitslosenfürsorgeunterstützung von 12 DM wöchentlich ein Mietanteil von 25 % enthalten ist, die andere Hälfte des Mietzinses aufbringen könne.

Insgesamt erhielt der Kläger bis zum 1. April 1951 einen Betrag von 58,80 DM. Seitdem ist der Unterstützungsbetrag mehrfach neu festgesetzt worden. Seit dem 1. Oktober 1953 erhält der Kläger einen monatlichen Betrag von 81,80 DM, der sich wie folgt zusammensetzt:

A Monatlicher Richtsatz:

Alleinstehender		43 DM
Wohnbedarf	21,85 DM)	
	1,30 DM) = 23,64 DM	
	-,49 DM) : 2	11,82 DM
		-----
		54,82 DM
B Auffanggrenze		-,--
C Mehrbedarf		
Alterszulage		8,60 DM
Pflegezulage		15,-- DM
		-----
		23,60 DM
Unterstützungsbedarf		78,42 DM
Ausgleichszulage		3,38 DM
		-----
monatlicher Unterstützungssatz:		81,80 DM
		=====

Ein Antrag des Klägers, seine Unterstützung mit Rücksicht auf die dauernde Steigerung der Preise um mindestens 20 DM monatlich zu erhöhen, wurde durch Bescheid vom 26. Oktober 1950 mit der Begründung abgewiesen, daß seine Haushälterin Frau G wöchentlich 12 DM Arbeitslosenfürsorgeunterstützung erhalte, und daß es dem Kläger bei einem derartigen Gesamteinkommen zugemutet werden müsse, den Lebensunterhalt von zwei Personen zu bestreiten. Der von dem Kläger hiergegen eingelegte Einspruch war erfolglos (Bescheid vom 21. Dezember 1950). Die Beschwerde des Klägers wurde durch Beschluß vom 5. März 1951 als unbegründet zurückgewiesen.

Die von dem Kläger daraufhin erhobene Klage wurde durch Urteil vom 19. Dezember 1951 abgewiesen. Die Berufung des Klägers blieb erfolglos. In den Gründen des Berufungsurteils vom 26. November 1952 wird ausgeführt, der festgestellte Sachverhalt gebe keinen Anhalt dafür, daß der Kläger nicht das erhalte, was er zur Befriedigung des notwendigen Lebensbedarfs im Sinne der §§ 5 und 6 der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 1. August 1931 (RGBl. I S. 441) <jetzt in der Fassung vom 20. August 1953 (BGBl. I S. 967) - Reichsgrundsätze -> benötige. Insbesondere erscheine es nicht unbillig, daß der Kläger und Frau G die Wohnungsmiete je zur Hälfte zahlten.

Der Kläger hat nunmehr gegen das angefochtene Urteil Revision eingelegt mit dem Antrage, unter Aufhebung der erwähnten Verwaltungsakte

den Bezirksfürsorgeverband für verpflichtet zu erklären, a) dem Kläger eine Mietbeihilfe in Höhe des vollen von ihm geschuldeten Mietzinses rückwirkend vom 23. September 1950 ab zu zahlen,

b) den Grundbetrag der Unterstützung des Klägers mindestens nach dem für Haushaltsvorstände vor dem Kriege maßgebenden Richtsatz zu bemessen und diesen Betrag im Verhältnis zu der seit der Vorkriegszeit eingetretenen Steigerung des Lebenshaltungsindex zu erhöhen,

hilfsweise:

den Bezirksfürsorgeverband für verpflichtet zu erklären, an den Kläger eine nach Zeit und Höhe nach Ermessen des Gerichts zu bestimmende, gegenüber der bisher zugebilligten erhöhte Wohlfahrtsunterstützung zu gewähren.

In der Revisionsbegründung hat der Kläger u. a. ausgeführt: Sein Rechtsanspruch auf Fürsorge werde nicht in vollem Umfange gewährt, da ihm die Mietbeihilfe nicht in Höhe der vollen Wohnungsmiete gezahlt werde und die Teuerungszulage die Erhöhung der Lebenshaltungskosten nicht ausgleiche. Die ihm neben dem Wohnungsgeld zugeteilten Leistungen deckten nicht den ihm gemäß Artikel 2 Grundgesetz und § 6 der Fürsorgepflichtverordnung vom 13. Februar 1924 (RGBl. I S. 100) und § 6 der Reichsgrundsätze zu gewährenden notwendigen Lebensunterhalt an Nahrung, Kleidung, Pflege usw. Das angefochtene Urteil lege auch nicht ausführlich genug dar, ob der besonderen Lage des Klägers, vornehmlich mit Rücksicht auf seine Gebrechlichkeit und Pflegebedürftigkeit, ausreichend Rechnung getragen worden sei. Die Richtsätze seien zu einem bestimmten Zeitpunkt in einem bestimmten Verhältnis zu dem amtlich geführten Lebenshaltungsindex aufgestellt worden. Es seien zwar Teuerungszulagen in Höhe von rd. 22,8 % des Richtsatzes gewährt. Da jedoch der Lebenshaltungsindex in seinen wesentlichen Ansätzen auf die Kosten für Nahrung, Kleidung und Verpflegung abgestellt sei, hätte der Richtsatz in dem gleichen Verhältnis erhöht werden müssen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Revision zurückzuweisen und die Kosten des Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen.

Er hält die Klage für unzulässig, weil dem Kläger ein Recht auf Fürsorge nicht zustehe.

Der Oberbundesanwalt hält die Verwaltungsgerichte für berechtigt, auf die Klage des Bedürftigen die Verwaltungsakte der Fürsorgebehörden auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen.

### **Entscheidungsgründe**

I. Der Kläger beantragt, die Verwaltungsakte, durch die sein Begehren auf höhere Leistungen abgelehnt wird, aufzuheben und den Beklagten für verpflichtet zu erklären, ihm höhere Leistungen zu bewilligen. Es handelt sich also einerseits um eine Anfechtungs- und andererseits um eine Vornahmeklage. Die Anfechtung eines Verwaltungsaktes kann nach § 23 MRVO Nr. 165 nur darauf gestützt werden, daß der Verwaltungsakt den Kläger in seinen Rechten beeinträchtigt, weil er rechtswidrig sei. Eine Klage auf Vornahme eines beantragten

Verwaltungsaktes kann nach § 24 dieser Verordnung nur darauf gestützt werden, daß der Kläger einen Rechtsanspruch auf die Vornahme habe (und daß die Verwaltungsbehörde den Antrag abgelehnt oder ohne zureichenden Grund innerhalb von zwei Monaten nicht beschieden habe).

II. Der Beklagte meint, daß die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt seien, weil dem Bedürftigen kein Rechtsanspruch auf Fürsorge zustehe und der Kläger daher weder "in seinen Rechten beeinträchtigt" sei, noch einen Rechtsanspruch auf die Vornahme des von ihm begehrten Verwaltungsaktes habe. Wäre dies richtig, so müßte die Klage ohne Prüfung im einzelnen abgewiesen werden. Die Rechtsansicht des Beklagten trifft aber nicht zu. **Es gibt Rechtsansprüche auf dem Gebiete der öffentlichen Fürsorge.**

Das im Bundesgebiet einschließlich West-Berlin geltende Fürsorgerecht - die Fürsorgepflichtverordnung und die Reichsgrundsätze - kennt Leistungen, zu denen der Träger der Fürsorge verpflichtet, und solche, deren Gewährung in sein Ermessen gestellt ist. Die von dem Kläger geforderten Leistungen würden solche sein, zu deren Erfüllung der Träger der Fürsorge verpflichtet wäre. Die Vorschriften des Fürsorgerechts sprechen sich nicht ausdrücklich darüber aus, wem gegenüber diese Verpflichtung besteht, ob lediglich dem Staate oder auch dem Bedürftigen gegenüber, und ob dieser Pflicht ein Anspruch des Bedürftigen entspricht. Die Vorschriften bedürfen also insoweit einer Auslegung. Sie führte vor 1945 in Schrifttum und Rechtsprechung fast einmütig dazu, einen solchen Rechtsanspruch zu verneinen. Diese Ablehnung knüpfte nicht an eine ausdrückliche Bestimmung an, sondern beruhte auf hergebrachten sozialemischen Vorstellungen.

Das alte preußische Recht (Gesetz über Armenpflege vom 31. Dezember 1842 - Pr. Ges. Sammlg. 1843 S. 8 -) war nämlich stillschweigend von dem Grundsatz ausgegangen, daß die damals als Armenpflege bezeichnete Fürsorge dem Bedürftigen lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, nicht aber um seiner selbst willen zu gewähren sei (vgl. Arnoldt, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz, S. 688, Anm. 1 zu § 63 des Preußischen Ausführungsgesetzes zum Unterstützungswohnsitzgesetz; Plenarentscheidung des Preuß. Geh. Obertribunals vom 21. Februar 1853, Präjudiz Nr. 2434 - Entsch. Bd. 24 S. 249) und daß er daher nicht Subjekt der behördlichen Verpflichtung, sondern nur Objekt des behördlichen Handelns, Gegenstand der Pflicht sei, welche der Armenbehörde dem Staate gegenüber obliege (vgl. Urteil des Bundesamtes für Heimatwesen vom 22. Juni 1901 - Entsch. des Bundesamtes, Heft 33 Nr. 18 S. 39, 41). Dieser Grundsatz wurde später ohne Prüfung beibehalten, obwohl die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und die sozialemischen Wertungen sich gewandelt hatten, obwohl die Rechtsprechung längst die Wohlfahrtspflege von den polizeilichen Aufgaben des Staates geschieden hatte, und obwohl der Arme im öffentlichen Recht - z. B. durch die Gewährung des Wahlrechts -, namentlich aber im neueren Fürsorgerecht seit der Verordnung vom 1924 und ihren Änderungen durch das Gesetz vom 8. Juni 1926 (RGBl. I S. 255) und die Notverordnung vom 5. Juni 1931 (RGBl. I S. 279) eine veränderte Rechtsstellung erhalten hatte. Spätestens seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ist die frühere Auffassung nicht mehr haltbar.

**Die Leitgedanken des Grundgesetzes führen dazu, das Fürsorgerecht dahin auszulegen, daß die Rechtspflicht zur Fürsorge deren Träger gegenüber dem Bedürftigen obliegt und dieser einen entsprechenden Rechtsanspruch hat.** Es braucht daher nicht geprüft zu werden, ob ein solches Recht durch neueres Landesrecht oder bestimmte Einzelvorschriften des Grundgesetzes geschaffen worden ist.

**"Das Verfassungsrecht besteht nicht nur aus den einzelnen Sätzen der geschriebenen Verfassung, sondern auch aus gewissen, sie verbindenden, innerlich zusammenhaltenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen, die der Verfassungsgeber, weil sie das vorverfassungsmäßige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist, nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat." (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Juli 1953 - Samml. Bd. 2 S. 380 -). Eine solche Leitidee ist die Auffassung über das Verhältnis des Menschen zum Staat: Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbständige sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt. Dies muß besonders dann gelten, wenn es um seine Daseinsmöglichkeit geht.**

**Dieser Grundsatz spiegelt sich in mehreren Vorschriften des Grundgesetzes wider (Art. 1 und 20 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3, Art. 2 und 19).**

**Die unantastbare, von der staatlichen Gewalt zu schützende Würde des Menschen (Art. 1) verbietet es, ihn lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns zu betrachten, soweit es sich um die Sicherung des "notwendigen Lebensbedarfs" (§ 1 der Reichsgrundsätze), also seines Daseins überhaupt, handelt. Das verlangt auch das Grundrecht der freien Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1).**

**Im Rechtsstaat (Art. 20 in Verbindung mit Art. 28) sind die Beziehungen des Bürgers zum Staat grundsätzlich solche des Rechts, daher wird auch das Handeln der öffentlichen Gewalt ihm gegenüber der gerichtlichen Nachprüfung unterworfen (Art. 19 Abs. 4). Mit dem Gedanken des demokratischen Staates (Art. 20) wäre es unvereinbar, daß zahlreiche Bürger, die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenz ohne eigenes Recht gegenüberstünden. Auch der Gemeinschaftsgedanke, der in den Grundsätzen des sozialen Rechtsstaats (Art. 20 und 28) und der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2) Ausdruck gefunden hat, erschöpft sich nicht in der Gewährung von materiellen Leistungen, sondern verlangt, daß die Teilnehmer der Gemeinschaft als Träger eigener Rechte anerkannt werden, die grundsätzlich einander mit gleichen Rechten gegenüberstehen (vgl. auch Art. 3), und daß nicht ein wesentlicher Teil des Volkes in dieser Gemeinschaft hinsichtlich seiner Existenz ohne Rechte dasteht. Endlich ist auch das Grundrecht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2) Ausfluß jenes Grundgedankens.**

Demnach widerspräche es dem Verfassungsrecht, den früher zur Auslegung des Fürsorgerechts dienenden Grundsatz beizubehalten. Die den Grundgedanken der Verfassung entsprechende Auslegung des Fürsorgerechts hat vielmehr das Ergebnis: **Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte und kann daher gegen ihre Verletzung den Schutz der Verwaltungsgerichte anrufen.** Es braucht deshalb auch nicht geprüft zu werden, ob und wieweit nach geltendem Recht dieser Rechtsschutz auch dann gegeben wäre, wenn dem Bedürftigen nicht ein solches Recht zustände, er aber durch das Verhalten der öffentlichen Gewalt in seinen rechtlich anerkannten und geschützten Belangen verletzt würde.

Der Kläger kann demnach eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung über die von ihm erhobenen Fürsorgeansprüche verlangen.

III. Diese Ansprüche sind jedoch nach dem vom Berufungsgericht festgestellten Sachverhalt nicht begründet.

Das Berufungsgericht hat es ohne erkennbaren Rechtsirrtum als erwiesen angesehen, daß Frau G mit dem Kläger einen gemeinsamen Haushalt führt und nicht die Haushälterin des Klägers ist, also auch nicht eine entsprechende Entlohnung verlangen kann. Aus dieser für das Revisionsgericht bindenden tatsächlichen Feststellung ergibt sich, daß zwischen dem Kläger und Frau G Rechtsbeziehungen bestehen, aufgrund derer Frau G verpflichtet ist, die Hälfte des Mietzinses zu tragen, und zwar handelt es sich entweder um eine Wohnungsgemeinschaft oder um ein Untermietverhältnis. Es braucht daher auf die Frage der sogenannten Familiennotgemeinschaft hier nicht eingegangen zu werden.

Liegt eine Wohnungsgemeinschaft vor, so ist nach § 742 BGB im Zweifel anzunehmen, daß beiden Teilhabern gleiche Anteile zustehen. Gemäß § 748 BGB haben dann beide die Lasten, also auch den Mietzins für die gemeinschaftliche Wohnung, je zur Hälfte zu tragen. Die sich hieraus für Frau G gegenüber dem Kläger ergebende Verpflichtung wird dadurch nicht berührt, daß ein Mietvertrag nur zwischen dem Kläger und dem Vermieter, nicht aber zwischen diesem und Frau G besteht.

Sollte ein Untermietverhältnis vorliegen, so wäre Frau G nach § 535 Satz 2 BGB verpflichtet, an den Kläger den vereinbarten Mietzins zu entrichten. Sollte eine Vereinbarung über die Höhe des Mietzinses nicht getroffen sein, so wäre ein angemessener Mietzins zu zahlen, der angesichts der von dem Berufungsgericht festgestellten gemeinsamen Wohnungsbenutzung wiederum die Hälfte des gesamten, an den Vermieter zu zahlenden Mietzinses betrüge.

Die Wohnung des Klägers ist größer, als er für sich selbst beanspruchen kann; sie stellt demnach ein verwertbares Vermögen dar, das der Kläger nach § 8 der Reichsgrundsätze einsetzen muß, ehe ihm die Fürsorge Hilfe gewährt.

Sollte der Kläger den Raum Frau G ohne oder gegen einen zu geringen Mietzins überlassen haben, so könnte er also für die Aufbringung des restlichen Mietzinses Hilfe von der Fürsorgebehörde nicht verlangen. Schließlich könnte der Kläger auch nicht einwenden, daß Frau G nicht in der Lage sei, sich an der Aufbringung des Mietzinses zu beteiligen, da nach den Feststellungen des Berufungsgerichts in der Arbeitslosenfürsorgeunterstützung für Frau G ein Mietzinsanteil von 25 % enthalten ist, der zur Zahlung des halben Mietzinses ausreicht.

Die Revision wäre bezüglich der von dem Kläger verlangten Beihilfe für den vollen Mietzins aber auch dann unbegründet, wenn entsprechend dem Vorbringen des Klägers unterstellt würde, daß Frau G seine Haushälterin sei, die eine entsprechende Entlohnung fordern könne. In diesem Falle wurde Frau G durch die Überlassung des Wohnraumes entlohnt, so daß der Kläger die ihm gewährte Pflegezulage für die Aufbringung des vollen Mietzinses verwenden könnte.

Auch hinsichtlich des Anspruchs des Klägers auf Erhöhung der allgemeinen Fürsorgeleistungen ist die Revision unbegründet. Die allgemeinen Fürsorgegerichtsätze reichen nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsurteils zur Deckung des unbedingt notwendigen Lebensunterhalts aus. Darüber hinaus haben nach diesen Feststellungen die Fürsorgebehörden der besonderen Lage des Klägers durch Sonderleistungen ausreichend Rechnung getragen. Die ohne erkennbaren Rechtsirrtum getroffenen Feststellungen des Berufungsurteils sind nach § 56 Abs. 2 des Gesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 23. September 1952 (BGBl. I S. 625) - BVerwGG - für das Revisionsgericht bindend.

IV. Die Revision mußte daher mit der Kostenfolge aus § 65 Abs. 1 BVerwGG zurückgewiesen werden.