

Die rechtliche Behandlung der Hilfsbedürftigen im preußischen Armenpflegegesetz von 1842

Masahiko Ohta (Universität Tokyo)

I. Einleitung: Von BVerwGE 1, 159 zu § 33 des preußischen Armenpflegegesetzes von 1842

Das Bundesverwaltungsgericht formuliert in seinem Urteil vom 24. Juni 1954, BVerwGE 1, 159 – der sogenannten Fürsorge-Entscheidung –, die frühere Rechtslage wie folgt:

„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).¹“

Das Bundesverwaltungsgericht verweist hierfür auf Arnoldt, auf den Plenarbeschluss des Preußischen Obertribunals vom 21. Februar 1853 sowie auf ein Urteil des Bundesamtes für Heimatwesen.

Diese Aussage ist zwar nicht falsch. Sie kann aber verdecken, dass im 19. Jahrhundert verschiedene Fragen auseinanderzuhalten sind: der Ausschluss des

¹ BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1954 – V C 78.54 –, BVerwGE 1, 159-163, Rn. 24.

Zivilrechtswegs, die Möglichkeit einer verwaltungsbehördlichen Beschwerde und die Bedeutung der Begriffe „Anspruch“ und „Recht“ in den damaligen Diskussionen.

Arnoldt äußert sich in seiner Anmerkung zu § 63 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz.² Dessen Absatz 1 lautet wie folgt:

„Einen Anspruch auf Unterstützung kann der Arme gegen einen Armenverband niemals im Rechtswege, sondern nur bei der Verwaltungsbehörde geltend machen, in deren Pflicht es liegt, keine Ansprüche zuzulassen, welche über das Bedürftige hinausgehen.“

§ 63 Abs. 2 dieses Gesetzes regelt den Beschwerdeweg und weist die Entscheidung einer besonderen Stelle zu.³ § 63 Abs. 1 greift dabei die Formulierung des § 33 des preußischen Armenpflegegesetzes von 1842 auf.⁴

Schon der Wortlaut dieser Bestimmungen zeigt jedoch, dass der Ausschluss des „Rechtsweges“ vorsichtig verstanden werden muss. Der Arme konnte sich zwar nicht an die Zivilgerichte wenden. Wenn ihm Unterstützung verweigert oder nur in unzureichender Weise gewährt wurde, stand ihm jedoch der Beschwerdeweg offen. Auf diesem Weg konnte er sein Unterstützungsbegehren weiterverfolgen.

² Gesetz, betreffend die Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871, GS 1871, 130.

³ § 63 Abs. 2 des PrAusfG: „Beschwerden gegen Verfügungen der Ortsarmenverbände darüber, ob, in welcher Höhe und in welcher Weise Armenunterstützungen zu gewähren sind, folgen dem durch die bestehenden Gesetze angeordneten Instanzenzuge mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Bezirksregierung die Deputation für das Heimatwesen tritt, welche endgültig entscheidet.“

⁴ § 33 ArPfG: „Einen Anspruch auf Verpflegung kann der Arme gegen einen Armenverband niemals im Rechtswege, sondern nur bei der Verwaltungsbehörde geltend machen, in deren Pflicht es liegt, keine Ansprüche zuzulassen, welche über das Nothdürftige hinausgehen.“

Neben diesem Beschwerdeweg ist für das Verständnis des Ausschlusses des „Rechtsweges“ noch ein weiterer Punkt wichtig: Mit „Rechtsweg“ war hier zunächst nur der Weg zu den Zivilgerichten ausgeschlossen. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit bestand in Preußen beim Erlass des Armenpflegegesetzes von 1842 noch nicht. Auch bei anderen Verwaltungshandlungen war es nicht selbstverständlich, dass Rechtsverletzungen vor den Zivilgerichten geltend gemacht werden konnten.

Schon vom Gesetzeswortlaut und vom damaligen Verständnis des „Rechtsweges“ her scheint es daher sinnvoll, die Einordnung des Hilfsbedürftigen als bloßes Objekt behördlichen Handelns noch einmal genauer zu prüfen. Dabei geht es mir nicht darum, vorschnell ein subjektives Recht des Armen zu behaupten, sondern darum, die damalige Verbindung von Rechtswegausschluss, Beschwerdemöglichkeit und Rechtssprache genauer zu bestimmen.

II. Diskussionslage in Gesetzgebung und Praxis zum Armenpflegegesetz von 1842
Aus der Perspektive der rechtlichen Stellung beziehungsweise der rechtlichen Behandlung der Hilfsbedürftigen möchte ich nun die Diskussionslage vorstellen, die ich bislang ermittelt habe. Mit „rechtlicher Behandlung“ meine ich dabei nicht nur die Frage, ob den Hilfsbedürftigen ein subjektives Recht zustand, sondern auch die Frage, wie die Hilfsbedürftigen in der juristischen Argumentation behandelt wurden, etwa im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer Beschwerde. Als Grundlage dafür skizziere ich zunächst die im Armenpflegegesetz von 1842 geregelte Armenpflegepflicht der Gemeinden.

1. Grundzüge des Armenpflegegesetzes von 1842

Nach §§ 1 ff. des Armenpflegegesetzes waren die Gemeinden zur Armenpflege gegenüber Personen verpflichtet, die 1. als Mitglieder aufgenommen worden waren, 2. einen Wohnsitz im Gemeindeort erworben hatten oder 3. sich nach

Eintritt der Großjährigkeit drei Jahre lang ohne Eintritt der Hilfsbedürftigkeit in der Gemeinde aufgehalten hatten.⁵

Andererseits waren nach § § 25 ff. des Gesetzes alle Gemeinden zur einstweiligen Armenpflege gegenüber denjenigen Personen verpflichtet, die in ihrem Bezirk hilfsbedürftig wurden, unabhängig davon, ob die betreffende Gemeinde nach § § 1 ff. endgültig zur Armenpflege verpflichtet war.⁶

Die Armenpflegepflicht der Gemeinden nach § § 1 ff. des Gesetzes bedeutete damit zugleich, dass die endgültig verpflichtete Gemeinde derjenigen Gemeinde, die nach § § 25 ff. einstweilig Hilfe geleistet hatte, die Kosten zu erstatten oder den Hilfsbedürftigen von dieser Gemeinde zu übernehmen hatte.

2. Unterschiedliche Formulierungen in der Rechtsprechung des Obertribunals
Ich möchte nun einige Aussagen aus der Rechtsprechung des preußischen Obertribunals vorstellen.

Einerseits verwies das Obertribunal im Plenarbeschluss vom 21. Februar 1853,⁷ der in der Fürsorge-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im

⁵ In diesem Referat lasse ich die Bestimmungen über Familienangehörige außer Betracht.

⁶ § 25 ArPFG: „Ist eine Gemeinde oder Gutsherrschaft nach der Vorschrift im § . 5. des Gesetzes vom heutigen Tage über die Aufnahme neu anziehender Personen befugt, einen Verarmten, welcher in dem Gemeinde= oder Gutsbezirk einen Wohnsitz erworben hat, (§ . 1. Nr. 2.), an dessen früheren Aufenthaltsort zurückweisen, so muß sie, bis die Wiederaufnahme desselben an diesem Orte erfolgt, für die Verpflegung des Verarmten sorgen. Die hieraus entstehenden Kosten hat die Gemeinde oder Gutsherrschaft des früheren Aufenthalts zu erstatten.“

§ 26 ArPFG: „Keine Gemeinde oder Gutsherrschaft darf einen fremden Armen hilflos von sich weisen, sondern muß ihm die nöthige Unterstützung, unter Vorbehalt ihres Anspruches an den dazu Verpflichteten, einstweilen gewähren.“

⁷ Plenarbeschluss des königlichen Obertribunals v. 21. Feb. 1853, PrOTE 24, 245.

Zusammenhang mit der früheren preußischen Rechtslage erwähnt wird,⁸ auf die Diskussionen im Gesetzgebungsprozess sowie auf die §§ 30 und 34 des Gesetzes und formulierte daraus vier Grundsätze.⁹

Darin erkannte das Obertribunal an, dass die Armenpflege darauf zielte, die aus Hilfsbedürftigkeit entstehenden Gefahren zu beseitigen, und verneinte einen privatrechtlichen Anspruch der Hilfsbedürftigen auf Fürsorge.

Andererseits sprach das Obertribunal jedoch zum Beispiel im Plenarbeschluss vom 6. Januar 1862¹⁰ vom Erwerb des Unterstützungswohnsitzes, also des Hilfsdomizils, und vom „Anspruch auf Fürsorge bei eintretender Verarmung“, als es

⁸ Genauer gesagt verweist die Fürsorge-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings nicht auf die Gründe des Plenarbeschlusses selbst, sondern auf die vorangestellte Erläuterung der Sachlage.

⁹ „Hieraus und in Verbindung mit den §§ . 30. u. 34. des Gesetzes ergeben sich sonach folgende Grundsätze:

1. Ein privatrechtlicher Anspruch des Armen gegen einen Armen=Verband ist nicht vorhanden.
2. Wenn das Gesetz desungeachtet den Armen=Verbänden eine subsidiarische Verbindlichkeit zur Armenpflege auflegt, so begründet dieses nur eine Verpflichtung gegen den Staat von dem legislativen Princip ausgehend, daß es Aufgabe des Letzteren ist, diejenigen Anordnungen zu treffen, durch welche die, aus der Noth, Hilfsbedürftigkeit und Nahrungslosigkeit entstehenden Gefahren für die Sicherheit und die sittlichen Zustände der Gesellschaft, beseitigt werden.
3. Diese Verpflichtung, jedenfalls nur auf Darreichung des Nothdürftigen beschränkt, unterliegt, dem Armen gegenüber, sowohl in Bezug auf die Frage: ob ihm eine Unterstützung zu gewähren? als auf die Modalität und das Maaß derselben, lediglich der Entscheidung der Verwaltungs=Behörde, mit Ausschließung des Rechtsweges.
4. Sie erscheint nur als eine, durch das innere Staatsrecht begründete, publicistische Verbindlichkeit, die wenn sie wegen Gefahr aus dem Verzuge, von einem anderen, als dem gesetzlich verpflichteten Armen=Verbande erfüllt worden ist, dennoch nur dann und nur in soweit einen Anspruch auf Erstattung begründet, als das Bedürfniß und Maaß seiner Erfüllung von der Verwaltungs=Behörde anerkannt worden ist.“ (PrOTE 24, 245(253-254))

¹⁰ Plenarbeschluss des königlichen Obertribunals v. 6. Jan. 1862, PrOTE 46, 1.

unter Änderung seiner bisherigen Rechtsprechung feststellte, dass § 1 Nr. 3 des Gesetzes auch auf Gesinde Anwendung findet.¹¹

Diese beiden Aussagen lassen sich nicht ohne Weiteres als unmittelbarer Widerspruch verstehen. Gleichwohl bleibt erklärungsbedürftig, wie sich die im Plenarbeschluss von 1853 betonte Verpflichtung gegenüber dem Staat zu den späteren Formulierungen eines „Anspruchs auf Fürsorge“ oder eines „Rechts gegen die Ortsgemeinde“ verhält. Die beiden Aussagen zeigen zumindest eine Spannung zwischen verschiedenen Formulierungen, deren jeweiliger Kontext noch genauer zu klären ist.

3. Diskussionen im Gesetzgebungsprozess

Das preußische Obertribunal fasste bei der Ableitung der oben erwähnten vier Grundsätze im Plenarbeschluss vom 21. Februar 1853 die Diskussionen im Gesetzgebungsprozess zusammen. In dieser Zusammenfassung wurde berichtet, dass es aus der Rheinprovinz Widerstand gegen die Anerkennung einer gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden zur Armenpflege gegeben habe. Außerdem heißt es dort, diese Diskussionen hätten zur Nichtanerkennung eines Rechts des

¹¹ „Dadurch ist anerkannt, daß in dem Falle, wo ein in eine Gemeinde neu Anziehender dort einen Wohnsitz nicht erworben hat, er doch durch dreijährigen Aufenthalt das Hilfsdomicil und den Anspruch auf Fürsorge bei eintretender Verarmung erlangt.“ (PrOTE 46, 1(14)).

Vgl. außerdem die folgende Passage, in der auch im Zusammenhang mit § 1 Nr. 2 der Ausdruck „Recht“ verwendet wird: „Das Verhältniß des Gesindes nimmt freilich eine eigenthümliche Stellung zwischen den Gebieten des Obligationsrechts und dem der Hausstandsrechte ein. Dieser Mittelstellung wird jedoch das Gesetz bezüglich der Armenpflege dadurch gerecht, daß nach § . 2. das bloße Dienstverhältniß nicht genügt, um auf dem Wege der No. 2. des § . 1. schon den Wohnsitz und dadurch das Recht gegen die Ortsgemeinde, auf Unterstützung im Nothfalle, zu erwerben. Aber die Aushülfe nach No. 3 des § . 1. kann ihm nicht entzogen werden, weil das Gesetz der Gemeinde nicht gestattet, eine Person, welche in den Ort einziehen will, um sich als Gesinde zu vermieten, hieran durch Versagung des Aufenthalts zu hindern, oder, nachdem sie einen Dienst gefunden, sie noch vor Ablauf von drei Jahren fortzuweisen.“ (PrOTE 46, 1 (12-13))

Armen auf Fürsorge und zur Einführung von § 33 des Armenpflegegesetzes geführt.¹²

¹² „Dies ist um so unbedenklicher, wenn auf den Grund und Zweck des Gesetzes zurückgegangen wird. Die deshalb eingesehenen legislatorischen Vorarbeiten, namentlich der Verhandlungen des Königlichen Staatsraths ergeben hierüber Folgendes:

In dem ursprünglichen Entwurfe des Gesetzes wegen der Verpflichtung der Armenpflege, welcher den Landtagen vorgelegt worden, war eine Bestimmung darüber, daß dem Armen ein Klage-recht nicht zustehen solle, noch nicht enthalten. Auf dem rheinischen Landtage fand aber der Entwurf seinem Principe nach Widerspruch; es ward auf dem Landtage die Ansicht vertheidigt, daß eine Verpflichtung der Communen zur Obsorge für die Armen nicht anerkannt und eine gesetzliche Verpflichtung zur Vorsorge für die Armuth nicht festgestellt werden dürfe. Es ward dies verderblich gefunden, weil es dahin führe, das Schamgefühl und die Religiosität der Armen zu vertilgen und das Band der Wohlthätigkeit zwischen der Religion und der Armuth zu lösen; es ward insbesondere hervorgehoben, daß der Arme, welcher sich irgend einer Verpflichtung eines Dritten zu seiner Unterstützung bewußt sei, solche nicht mehr mit Scheu begehre und nicht mehr sich selbst zu helfen strebe, eine feststehende Verpflichtung zur Armenpflege daher die Zahl der Armen ohne Maaß vermehren werde.

Diese Betrachtungen sind nicht ohne Einfluß auf die Gesetzgebung geblieben. In den Motiven zu dem umgearbeiteten Entwurfe des Gesetzes ward vielmehr anerkannt:

daß falsches Mitleid und mißverstandene Humanität in diesem Zweige der öffentlichen Ordnung leicht zu viel thue, daß jedes Zuviel hierbei sehr nachtheilige Folgen habe, und als Aufmunterung wirke, sich in den Stand der Armen zu begeben, und daß mithin als Cardinal=Maxime der Armen=Verwaltung festgehalten werden müsse, nicht mehr als äußerste Bedürfniß zu gewähren und nichts weiter als das wirkliche Unterkommen im Elende verhüten zu wollen, überhaupt gar kein Recht, keinen im Rechtswege verfolgbaren Anspruch des Armen auf Unterstützung anzuerkennen, sondern nur über die eventuelle Verpflichtung der Communen und Provinzen dahin, daß jenes Außerste vermieden werde, als über eine Verpflichtung, die ihnen nur gegen das Ganze, dem Staate gegenüber, nicht aber gegen die einzelnen Armen obliegt, zu statuieren.

Eben deshalb ward als nothwendig anerkannt, eine dem entsprechende Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen, um jeden Gedanken daran, als ob das Gesetz dem Armen selbst einen Rechtsanspruch gegen einen oder den anderen Armen=Verband geben wolle, oder als ob der Arme seiner Seits die öffentliche Unterstützung jemals unter einem anderen Gesichtspunkte als dem der Wohlthätigkeit oder als der bloßen Liebespflicht zu betrachten habe, dadurch abzuschneiden.

Dieser Gesichtspunkt ist denn auch in den ferneren Stadien der Gesetzgebung, namentlich in den Berathungen des Staatsraths festgehalten und hieraus der § . 33. hervorgegangen, welcher

Zugleich legen diese Vorgänge jedoch nahe, dass die spätere Nichtanerkennung eines Rechts des Armen auf Fürsorge nicht einfach von Anfang an feststand. Der Entwurf eines Gesetzes wegen der Armenpflege von 1826 enthielt nämlich Bestimmungen und Begründungen, in denen noch von einem Recht auf

nach verschiedener Aenderung in der Fassung, zuletzt so fest gestellt ist, wie derselbe im Eingange mitgeteilt worden.“ (PrOTE, 24, 245 (251-253))

Der unmittelbar anschließende Satz enthält dann die oben in Fn. 9 zitierte Formulierung der vier Grundsätze.

Unterstützung gegenüber der Gemeinde die Rede war, das der Fürsorgepflicht der Gemeinde entsprach.¹³¹⁴¹⁵

¹³ § 5 des Entwurfs eines Gesetzes wegen der Armenpflege von 1826: „Wenn Niemand vorhanden ist, welcher nach § . 3. des gegenwärtigen Gesetzes eine besondere Verpflichtung zur Vorsorge hat, so tritt die Verpflichtung derjenigen Kommune ein:

a) in welcher der Arme als Bürger oder sonstiges Mitglied der Kommune ausdrücklich aufgenommen ist, und zwar rücksichtlich derjenigen Personen, bei welchen dies zutrifft, vom Tage der Aufnahme an gerechnet, in sofern damit ihre persönliche Anwesenheit an dem Orte verbunden gewesen ist, oder

b) in welcher Jemand, der achtzehn Jahr oder darüber alt ist, sich ein Jahr lang oder länger aufgehalten hat;

c) von dieser Bestimmung sind Dorfgemeinen, in Ansehung Grenzzoll=Beamten, die ihren Wohnsitz daselbst zu nehmen angewiesen worden, und der Hinterbliebenen derselben, im Falle der Entlassung oder des Todes der Beamten, ausgenommen.“ (Gutachten der Abtheilung des Königlichen Staatsraths für das Innere und die Justiz über den Gesetz=Entwurf wegen Armenpflege, S.8 [GStA PK, I. HA Rep. 80, (Drucksachen, 1817-1848), Nr. 124])

¹⁴ „Minorene sollen zwar wie bisher, den gesetzlichen Bestimmungen gemäß, einen Wohnsitz, und mit diesem das Recht, auf Unterstützung anzutragen, erlangen können, nie aber durch den bloßen Aufenthalt. Sie sollen, wenn arm und hilfbedürftig werden, ohne einen Wohnsitz gewonnen zu haben, an den Ort ihrer Geburt, als ihre eigentliche Heimath, zurück geschickt werden.

Majorene aber sollen den Wohnsitz, und mit ihm das Recht, von der Kommune im Fall der Hilfslosigkeit subsidiarisch Unterstützung zu fordern, auch durch einen ununterbrochenen dreijährigen Aufenthalt in einer Kommune erlangen, sollen aber gleich den Minorenen an den Ort ihrer Geburt zurückgewiesen werden, wenn sie binnen den ersten drei Jahren nach erlangter Majorenität verarmen, ohne nach bisherigen gesetzlichen Bestimmungen einen Wohnsitz erlangt zu haben.“ (Gutachten (Fn.13), S. 23-24(zu § 5))

¹⁵ § 10 des Entwurfs eines Gesetzes wegen der Armenpflege von 1826: „Die Personen des Militairstandes haben während ihrer Dienstzeit aus den Staatskassen den nöthigen Unterhalt zu erwarten. Sie können daher nur erst nach ihrer Entlassung in die Lage kommen, die öffentliche Armenpflege für ihre Person in Anspruch zu nehmen, und für diesen Fall wird Folgendes festgesetzt. Zuvörderst hat es bei dem, was wegen Unterstützung der Invaliden aus Staatskassen bereits durch besondere Gesetze angeordnet ist, sein Bewenden. In sofern jedoch daraus eine Unterstützung entweder überhaupt nicht, oder doch nicht hinreichend erfolgen kann, sind

a) ...

b) ...

Jedenfalls spricht dies dafür, die spätere Darstellung des Obertribunals nicht einfach als Ausgangspunkt, sondern selbst als Ergebnis eines noch zu klärenden Verdrängungsprozesses zu behandeln. Wie genau diese anfängliche Rede von einem Recht auf Unterstützung zurückgedrängt wurde und wie es schließlich zur Aufnahme von § 33 in das Armenpflegegesetz kam, bleibt allerdings noch zu klären.

4. Diskussionen unter Praktikern

Auch in der Diskussion unter Praktikern, insbesondere unter Verwaltungsbeamten, nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zeigt sich eine gewisse Vielfalt der Auffassungen. Einerseits stützte Theodor von Flottwell das dem Plenarbeschluss des Obertribunals vom 21. Februar 1853 zugrunde liegende Verständnis und kritisierte den Plenarbeschluss vom 6. Januar 1862 deutlich.¹⁶ Zugleich stimmte er

c) diejenigen, welche in den Invalidenkompagnien gedient haben, desgleichen Kapitulanten, so wie alle sonstigen hier nicht benannten Militairs, in sofern sie nicht schon nach ihrer Entlassung, in Folge des §. 5. des gegenwärtigen Gesetzes, gegen eine einzelne Kommune ein Recht auf Unterstützung erworben haben, als Provinzial=Arme zu behandeln.“ (Gutachten (Fn. 13), S.10)

¹⁶ *Th[eodor] von Flottwell*, *Armenrecht und Armenpolizei* (1866), S. 1f.: „Schon einmal hat sich der Verfasser veranlaßt gesehen, auf die Nothwendigkeit hinzuweisen, bei Anwendung und Auslegung des Gesetzes über die Verpflichtung zur Armenpflege sich an dessen Entstehungs-Geschichte und Grundprincipien zu erinnern mit der Aufforderung, dasjenige zu beachten, was das Königliche Ober-Tribunal in den Gründen des Plenar-Beschlusses vom 21. Februar 1853 (Entscheid. Bd. 24 S. 251) über die Natur dieser Verpflichtung der Gemeinden aus den ihm damals vorgelegenen Verhandlungen des Staatsraths recitirt. Es heißt dort:“ [Flottwell zitiert hier die oben in Fn. 12 wiedergegebenen Sätze aus den Gründen des Plenarbeschlusses vom 21. Februar 1853.] „Wenn also dieser §. 33 des Armengesetzes wörtlich lautet: ... und wenn aus dieser, jedenfalls nicht günstig gewählten Ausdrucksweise die Auffassung entstehen könnte, als habe das Gesetz dem Armen einen, wenn auch nicht formell klagbaren, so doch wirklich materiell vorhandenen Rechtsanspruch auf Armenpflege verleihen wollen, so ergiebt das eben Gesagte zur Genüge das Irrthümliche einer solchen Auffassung, sowie die Nothwendigkeit, der Bezeichnung „Anspruch“ im §. 33 eben nur die sprachliche Bedeutung des subjectiven Verlangens, des Antrags auf Unterstützung und nicht eines, diesem Antrag zu Grunde liegenden, eine entsprechende Verpflichtung der Gemeinde involvirenden objectiven Rechts beizumessen. Dies erkennt das Plenum des Königlichen Ober-Tribunals an, indem es unmittelbar an die eben citirte Stelle

allerdings, wie noch zu erwähnen ist, der konkreten Lösung des Plenarbeschlusses vom 21. Februar 1853 nicht zu.

Ich habe bislang zwar noch keine Diskussion gefunden, in der die spätere Rechtsprechung des Obertribunals gegen Flottwells Kritik verteidigt wurde. Andererseits lässt sich aber eine Auffassung nachweisen, die auf der Grundlage des norddeutschen beziehungsweise späteren Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz von einem Recht auf Unterstützung sprach.¹⁷ Diese Aussage betrifft

aus den Materialien dieses Gesetzes folgende Sätze schließt:“ [Flottwell zitiert hier die oben in Fn. 9 wiedergegebenen vier Grundsätze.]

Ebenda S. 63-64: „Leider hat nun aber auch das Plenum des höchsten Gerichtshofes in den Gründen einer neueren Entscheidung (Plenar-Beschl. vom 6. Januar 1862, Entsch. Bd. 46 S. 1) den einmal gewonnenen Standpunkt nicht, oder wenigstens nicht mit derjenigen Ausdrucksschärfe aufrecht erhalten, welche gerade dieser Theil des Rechtsgebiets zur Vermeidung nicht bloß rechtlicher Irrthümer, sondern höchst beklagenswerther socialer Zustände durchaus erheischt. —

Zunächst bedauert der Verfasser, daß das allgemeine Mißverständniß, als stehe dem Armen auf Grund der materiellen Bestimmungen des §. 1 ein wirkliches Recht gegen einen bestimmten Armenverband zu, auch in den Gründen dieses Plenarbeschlusses und zwar so wiederholt und in so verschiedener Ausdrucksweise hervor getreten ist, daß der Verfasser nicht unterlassen kann, auf das Fehlerhafte dieser Grundanschauung auch hier wieder hinzuweisen, und den höchsten Gerichtshof immer und immer wieder an seine eigenen Worte aus den Gründen des Plenarbeschlusses vom 21. Febr. 1853 zu erinnern.

Es ist in den Gründen des Plenarbeschlusses vom 6. Januar 1862 wiederholt die Rede von dem Erwerbe des Wohnsitzes und des daraus entstehenden

Rechts gegen die Ortsgemeinde auf Unterstützung im Nothfalle,
es ist ferner davon die Rede,

„daß die Aushülfe der Nr. 3 des §. 1 dem Gesinde nicht entzogen werden könne.“

Diese Aushülfe wird das „Hülfsdomicil“ die „Wohlthat des triennii“ genannt.“

¹⁷ *C[arl] Rocholl*, System des Deutschen Armenpflerechts (1873), S. 67f.: „Wenn nach § 61 des Reichsgesetzes und dem Commissions-Berichte S. 54 dem Armen unzweifelhaft kein Klage-recht auf Gewährung von Unterstützung gegeben sein soll, und überhaupt das Gesetz sich nicht mit dem Wege befassen will, den der Arme bei verweigerter Hülfe einzuschlagen hat, so liegt es doch in der Natur der Sache, daß das Recht auf Unterstützung, welches nach dem Gesetze und insbesondere durch § 28 anerkannt wird, auch verfolgbar sein muß. Wenn auch der Antrag, im Reichsgesetze eine darauf bezügliche Einschaltung zu § 61 zu machen, verworfen wurde, so läßt

zwar bereits die spätere Gesetzeslage nach dem Unterstützungswohnsitzgesetz. Sie ist für meine Fragestellung aber deshalb von Bedeutung, weil auch unter einer dem preußischen Armenpflegegesetz strukturell verwandten Regelung eine Rechtssprache fortbestand, die mit der strikten Verneinung eines Rechts auf Unterstützung zumindest in Spannung stand.

Vor diesem Hintergrund scheinen die Diskussionen über die rechtliche Stellung beziehungsweise die rechtliche Behandlung der Hilfsbedürftigen im Zusammenhang mit dem preußischen Armenpflegegesetz von 1842 komplexer gewesen zu sein, als wir uns dies heute gemeinhin vorstellen.

III. Aufgaben

Wenn man sich unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen zum Ziel setzt, die rechtliche Stellung beziehungsweise Behandlung der Hilfsbedürftigen im Zusammenhang mit dem preußischen Armenpflegegesetz von 1842 und seiner weiteren Entwicklung im 19. Jahrhundert zu klären, ergeben sich konkret folgende Aufgaben.

1. Klärung des Wandels der Diskussionslage

Erstens geht es darum, den Wandel der Diskussionslage, der in Abschnitt II nur fragmentarisch vorgestellt wurde, noch genauer zu klären. Zunächst ist es notwendig, die Diskussionen im Gesetzgebungsprozess zu untersuchen. Während meines einjährigen Aufenthalts in Berlin möchte ich dieser Aufgabe Vorrang

doch der Commission=Bericht (S. 54) darüber keinen Zweifel, daß der in den Landgesetzen vorgeschriebene Beschwerdeweg zulässig sein solle. Wenn daher ein Armer bei den zuständigen Organen des Armenverbandes, in dessen Bezirk er sich befindet, Unterstützung nachgesucht hat, und ihm dieselbe ganz oder in dem begehrten Umfange verweigert wird, weil seine Hilfsbedürftigkeit entweder gar nicht oder nur teilweise anerkannt werden kann, so steht ihm das Recht der Beschwerde gegen die abweisende Verfügung zu, und diese ist in der Regel bei der Communal=Aufsichtsbehörde anzubringen.“

§ 28 des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz entspricht im Wesentlichen §§ 25 und 26 des preußischen Armenpflegegesetzes.

einräumen. Die Aufklärung der Vorgänge, die zur Einführung von § 33 des Gesetzes führten, kann hierfür einen geeigneten Zugang bieten. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die ethischen und politischen Argumente gegen die Anerkennung eines Rechts des Armen auf Fürsorge zwar eine wichtige Rolle spielten. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass diese Argumente im Zusammenhang mit dem jedenfalls auf dem rheinischen Landtag geäußerten Widerstand gegen die Anerkennung einer gesetzlichen Armenpflegepflicht der Gemeinden vorgebracht wurden.¹⁸ Tatsächlich trat in der weiteren Entwurfsentwicklung die Rede von einem Recht auf Unterstützung zurück.¹⁹ Für meine Fragestellung kommt es jedoch darauf an, darüber hinaus auch die folgende Frage in juristischer beziehungsweise rechtsdogmatischer Hinsicht zu klären: auf welcher Grundlage und aus welchen Gründen sich die Verneinung eines Rechts des Armen auf Fürsorge als herrschende Auffassung etablieren konnte. Deshalb ist es auch erforderlich, die Rechtsprechung und die Diskussionen unter Praktikern nach der Verabschiedung des Gesetzes zu untersuchen.

2. Analyse der argumentativen Funktion einzelner Aussagen

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass Begriffe wie „Recht“ und „Anspruch“ nicht ohne Weiteres als Ausdruck eines einheitlichen

¹⁸ Zu beiden Punkten vgl. oben Fn. 12.

¹⁹ Nicht nur der Entwurf eines Gesetzes wegen der Armenpflege von 1826 (vgl. Fn. 13 und 15), sondern auch der den Provinziallandtagen vorgelegte Entwurf eines Gesetzes wegen der Verpflichtung zur Armenpflege von 1831 enthielt Vorschriften, in denen von einem „Recht auf Unterstützung“ die Rede war (§ § 5 und 8 des Entwurfs). Der Entwurf eines Gesetzes wegen der Verpflichtung zur Armenpflege von 1838, der nach den Stellungnahmen der Provinziallandtage vom Staatsministerium berichtet worden war, enthielt dagegen keine solchen Vorschriften mehr, sondern in § 16 folgende Bestimmung: „Den Armen steht gegen die Armenverbände (§ § 2. 5. 11.) gar kein Klagerecht zu, sondern sie können sich mit ihren Gesuchen lediglich an die zuständigen Verwaltungsbehörden wenden. ...“ (§ 16 des Entwurfs, S. 1). Siehe Allerhöchste Kabinettsordre vom 18ten Februar 1838, mit den Gesetz=Entwürfen über die Verpflichtung der Kommunen zur Aufnahme neuanziehender Personen und wegen der Verpflichtung zur Armenpflege, S. 4, 31, 32, 48-53 [GStA PK, I. HA Rep. 80, (Drucksachen, 1817-1848), Nr. 286c und 286 d; GStA PK, I. HA Rep. 80, I Inneres, Nr. 64 Drucksachen, Bl. 1ff.].

Rechtsverständnisses verstanden werden dürfen. Es könnte vielmehr sein, dass ihnen je nach Kontext unterschiedliche Vorstellungen von Recht zugrunde lagen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zweitens die Frage, warum Aussagen über ein Recht auf Fürsorge überhaupt gemacht wurden. Dabei geht es darum, den jeweiligen Kontext dieser Aussagen zu berücksichtigen und ihre Bedeutung sowie ihre Funktion innerhalb der konkreten Argumentation zu untersuchen.

Zum Beispiel ging es im Plenarbeschluss des Obertribunals vom 21. Februar 1853 um die Frage, ob Dritte, etwa Ärzte, die den Hilfsbedürftigen Hilfe geleistet hatten, von der Gemeinde Kostenerstattung verlangen konnten.

Der Grund dafür, dass der Plenarbeschluss das Recht der Hilfsbedürftigen erörterte, lag darin, dass das Gericht den Anspruch eines Dritten nicht als selbständigen Anspruch verstand, sondern ihn nur aus der Rechtsposition ableitete, die dem unterstützten Armen selbst allenfalls zukommen konnte. Wenn dem Armen selbst der Rechtsweg versagt war, konnte daher auch der Dritte einen solchen Anspruch grundsätzlich nicht auf dem Rechtsweg geltend machen. Andernfalls hätte ein Anspruch, der vom Armen selbst nicht auf dem Rechtsweg verfolgt werden konnte, mittelbar durch Einschaltung eines Dritten Klagbarkeit erlangt.²⁰

²⁰ „Sowie bei der negotiorum gestio, so beruht auch bei der nützlichen Verwendung der verpflichtende Grund darauf, daß sich Niemand die Vortheile fremder Sachen oder Handlungen ohne besonderes Recht zueignen und sich also mit dem Schaden des Andern bereichern darf. Derjenige, dessen Vermögenszustand durch Verwendung aus dem Vermögen eines Anderen oder durch Handlungen, wofür derselbe bezahlt zu werden pflegt, verbessert wird, muß daher entweder das Empfangene zurückgeben oder den Werth der erfolgten Verwendung vergütigen. Wird dieser Grundsatz auf das hier vorliegende Rechtsverhältniß angewendet, so muß, um eine Bereicherung der Armen=Anstalt als erfolgt anzunehmen, notwendig feststehen, daß für die Armen=Anstalt die Verbindlichkeit bestanden habe, dem Armen dasjenige zu gewähren, was tatsächlich der Dritte gewährt hat. In so weit kann aber im günstigsten Falle ein rechtliches Verhältniß nur zwischen dem Armen=Verband und dem Armen gedacht werden; macht daher ein Dritter Ansprüche der Art gegen die Armen=Anstalt geltend, so muß er dabei mit Nothwendigkeit

Gleichwohl ließ der Plenarbeschluss Klagen Dritter zu, wenn die in § 33 des Armenpflegegesetzes genannte Verwaltungsbehörde das Bedürfnis und das Maß der Hilfeleistung anerkannt hatte. Darin zeigt sich wohl die Erwägung, dass die Armenpflegepflicht nicht unerfüllt bleiben sollte.²¹

Demgegenüber kritisierte von Flottwell gerade diese konkrete Schlussfolgerung des Plenarbeschlusses. Seiner Ansicht nach hatte der Arme kein Recht auf Fürsorge; die Armenpflege diene der öffentlichen Ordnung und setze voraus, dass sich der Hilfsbedürftige an die öffentliche Armenpflege wandle. Für eine bereits in der Vergangenheit geleistete Hilfe könne öffentliche Armenpflege daher nicht nachträglich gewährt werden. Aus den Grundsätzen, von denen der

auf das Recht des Armen zurückgehen. Das Recht des Dritten ist sonach kein selbstständiges, kann vielmehr nur aus dem Rechte des von ihm unterstützten Armen abgeleitet werden. Da nun aber nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen und nach der Natur der Sache Niemand mehr und stärkere Rechte überkommen kann, als derjenige besitzt, von welchem das Recht, sei es vermittelt ausdrücklicher Cession oder kraft des Gesetzes, abgeleitet wird, so folgt schon hieraus, daß der Dritte, welcher aus dem Rechte des Armen abgeleitet Ansprüche verfolgt, hierbei denselben Beschränkungen unterworfen sein muß, welche dem Armen selbst durch das Gesetz auferlegt sind. In so weit daher dem Armen selbst der Rechtsweg versagt ist, muß dies in gleicher Maaße auch bei dem der Fall sein, welcher an die Stelle des Armen tretend, Ansprüche auf Grund nützlicher Verwendung geltend macht.“ (PrOTE 24, 245 (250-251))

Unmittelbar daran schließen sich die oben in Fn. 12 zitierten Ausführungen sowie die oben in Fn. 9 zitierte Formulierung der vier Grundsätze an. Danach heißt es weiter: „Aus diesen, sowohl durch die angeführten gesetzlichen Bestimmungen, als die denselben vorhergegangenen legislativen Verhandlungen begründeten Sätzen folgt, daß ein Anspruch, welcher sowohl nach seiner Eigenschaft als nach seinem Betrag von dem Armen selbst nicht im Rechtswege verfolgt werden darf, nicht dadurch Klagbarkeit erlangen kann, daß ein Dritter die Verpflegung, beziehungsweise die Herstellung eines Armen übernimmt. Denn durch diese Uebernahme und die an dieselbe geknüpfte Umgestaltung der Natur der Verbindlichkeit selbst, wäre die klar ausgesprochene Absicht des Gesetzgebers völlig vereitelt.“ (PrOTE 24, 245 (254))

²¹ Vgl. den oben in Fn. 9 zitierten vierten Grundsatz sowie PrOTE 24, 245 (259-260).

Plenarbeschluss selbst ausging, hätte seiner Ansicht nach vielmehr folgen müssen, dass Kostenerstattungsansprüche Dritter nicht zugelassen werden.²²

²² *Th[eodor] Flottwell*, Die Grundsätze des ersten Senats des Königl. Ober-Tribunals über Freizügigkeit und öffentliche Armenpflege, insbesondere für Dienstboten ec. (1861), S. 9 Fn.*: „Zu einem noch weiter von den Grundsätzen der Verwaltungsbehörden abweichenden Resultat gelangt das Königliche Ober-Tribunal in den Entscheidungsgründen des Plenarbeschlusses vom 21. Februar 1853, Band 24 der Entscheidungen, wenn darin Seite 250 der Anspruch des von seinem unvermögenden Patienten unbezahlt gebliebenen Arztes gegen die Heimathscommune des letzteren demjenigen Anspruch gleichgestellt ist, welcher einem kranken Armen auf ärztliche Verpflegung Seitens der zur augenblicklichen Hülfleistung verpflichteten Commune nach § . 29. resp. § . 33. des Armengesetzes und zwar mit Ausschluß des Rechtsweges zusteht. Mag man die armenpolizeiliche Vorschrift des § . 29. als ein Fundament eines Anspruchs für den Kranken selbst betrachten oder nicht, so dürfte doch vollkommen klar sein, daß auf Grund des § . 29. resp. der § § . 26. sequ. kein Armer einen Anspruch auf Bezahlung seiner, vor Anrufung der öffentlichen Armenpflege, ohne Auftrag Seitens der Gemeinde contrahirten Schulden, gleichviel ob für Nahrung, Wohnung, ärztliche Behandlung ec., hat. Gerade die auf den folgenden Seiten 251 ff. von dem höchsten Gerichtshofe aus den Vorberathungsstadien des Gesetzes referirten und von ihm selbst als völlig richtig anerkannten Grundsätze, wonach dem Armen kein Recht auf die nur dem Staat als solchem gegenüber bestehende Armenverpflichtung der Communen gebührt, hätten dahin führen müssen, daß die im § . 33. erfolgte Ausschließung des Rechtsweges und die damit verbundene polizeiliche Hülfe des Staats sich niemals auf etwas Mehreres erstrecken kann, als auf Abhülfe der Noth nach stattgehabter Anrufung der öffentlichen Armenpflege. Wie aber an diesem, lediglich im öffentlichen Interesse bestehenden, Executions-Recht des Staats auch diejenigen Gläubiger des Verarmten partizipiren sollen, welche vor Anrufung der öffentlichen Fürsorge, d. h. also ohne erhaltenen Auftrag Seitens der Commune, dem Kranken Hülfe gewährt haben, ist nicht ersichtlich. Für diese Gläubiger würde die Ausschließung des Rechtsweges nicht eine Beschränkung, sondern vielmehr ein ganz außerordentliches Privilegium sein, welches ihnen gestattete, ein Debitum von ihrem Schuldner im Wege der Administrativ-Execution einziehen zu lassen, ohne daß der Staat das mindeste Interesse daran haben kann, ob sie ihrerseits wegen der geleisteten Dienste ec. pro praeterito bezahlt werden oder nicht. Es hatten daher die Anführungen in den Gründen des Plenarbeschlusses vom 21. Februar 1853 zu dem umgekehrten Resultate führen müssen, daß dem Arzt, der es verabsäumt hat, zur Sicherung seiner Gebührenforderung an einen ihm unsicher scheinenden Patienten von der Gemeinde resp. der Ortspolizeibehörde sich mit dem nöthigen Auftrage versehen zu lassen, um dann seine Forderung ex mandato weiter zu verfolgen, überhaupt ein auf Grund des Armengesetzes verfolgbarer Anspruch gegen die Gemeinde nicht zusteht.“

Aus heutiger Perspektive ist dieser Punkt besonders interessant: Auch heute gilt der Grundsatz „keine Sozialhilfe für die Vergangenheit“. Eine Leistung für die Vergangenheit wird nur ausnahmsweise anerkannt, etwa wenn sie zuvor rechtswidrig verweigert worden ist.²³ Da dieser Grundsatz auch heute gilt, obwohl ein subjektives Recht auf Sozialhilfe anerkannt ist, kann er jedenfalls nicht allein aus der Verneinung eines Rechts auf Unterstützung erklärt werden. Gerade deshalb stellt sich hier die Frage, warum der Kostenerstattungsanspruch des Dritten überhaupt so eng mit dem Recht des Hilfsbedürftigen verknüpft wurde.

Auch beim Plenarbeschluss vom 6. Januar 1862 ist der Kontext der Aussage zu beachten. Dort ging es um die Frage, ob § 1 Nr. 3 des Armenpflegegesetzes von 1842 auch auf das Gesinde anwendbar war und ob daraus eine Fürsorgepflicht der Gemeinde entstehen konnte. Ob dem Einzelnen ein dieser Fürsorgepflicht entsprechendes Recht zustand, war dagegen nicht die unmittelbar zu beantwortende Frage.

Die Bedeutung der Aussagen über ein Recht auf Fürsorge muss daher jeweils aus ihrem konkreten Argumentationszusammenhang heraus bestimmt werden. Zu fragen ist insbesondere, warum eine solche Aussage gemacht wurde, in welchem Kontext sie stand, welche argumentative Funktion sie erfüllte und ob sie für die jeweilige Argumentation tatsächlich erforderlich war. Wenn dies nicht der Fall war, stellt sich umso mehr die Frage, warum sie dennoch getroffen wurde.

IV. Ausblick

Zum Schluss möchte ich nur kurz andeuten, warum diese historische Frage auch für einen Verwaltungsrechtler von Interesse sein kann. Die sich im späten 19. Jahrhundert weiter ausbildende deutsche Staatsrechts- und Verwaltungsrechtswissenschaft trat, soweit ich bislang sehe, erst später in die oben skizzierte

²³ Vgl. dazu *Karina Krohn*, Keine Sozialhilfe für die Vergangenheit? Ein „Strukturprinzip“ vor und nach der Sozialhilfereform und seine Auswirkungen auf das (Sozial)verwaltungs- und (Sozial)gerichtsverfahren (2014).

Diskussionslage zum Armenpfleregerecht ein. Ihre Diskussion über subjektive öffentliche Rechte dürfte eher dazu beigetragen haben, die Verneinung eines positivrechtlich und rechtsdogmatisch verstandenen Rechts auf Fürsorge weiter zu verfestigen.

Wenn man die hier untersuchte Diskussionslage genauer versteht, kann dies daher auch dazu beitragen, die Eigenart der Staatsrechts- und Verwaltungsrechtswissenschaft des späten 19. Jahrhunderts genauer zu erfassen. Zugleich könnte der Vergleich mit dieser früheren Diskussionslage auch für die Frage von Bedeutung sein, worin die Eigenart der Nachkriegsdiskussion lag, die diese Verneinung mit Hilfe des Grundgesetzes wieder aufbrach. Dies kann ich heute allerdings nur als weitere Forschungsperspektive nennen.