

Hinweis auf nachstehenden Aufsatz in "Sozialrecht in Deutschland und Europa" (ZFSH/SGB) 8/2002, 451-457

Der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung im Sozialhilferecht¹

Ernst-Walter Grieger²

Die Rechtsfigur des Verwaltungsakts mit Dauerwirkung führt im Anwendungsbereich des Bundessozialhilfegesetzes nach wie vor ein Schattendasein. Im Unterschied zu anderen vom Sozialgesetzbuch erfassten Sozialleistungsbereichen wird der Dauerverwaltungsakt in der Praxis der Sozialämter und der Rechtsprechung nur zurückhaltend und anscheinend mit Unbehagen erwähnt und berücksichtigt. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass die Besonderheiten der Sozialhilfe einer Anwendung des Verwaltungsakts mit Dauerwirkung in der Sozialhilfe nicht grundsätzlich entgegenstehen und sein Anwendungsbereich in der täglichen Praxis – möglicherweise unerkannt – weit verbreitet ist. Abschließend werden die rechtlichen Folgen eines Verwaltungsakts mit Dauerwirkung dargestellt.

A. Befund

Rechtsprechung und Literatur sind in der Vergangenheit davon ausgegangen, dass der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung (Dauerverwaltungsakt) in der Sozialhilfe ohne Bedeutung ist.³ Ausgangspunkt ist eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 30.11.1966.⁴ Diese Entscheidung ist im Rahmen der Normierung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) vom Gesetzgeber dahin verstanden worden, dass der Dauerverwaltungsakt in der Sozialhilfe keine

Rolle spiele, weil Sozialhilfe immer nur im Rahmen des jeweiligen Bedarfs zu leisten sei. Das Bundesverwaltungsgericht habe in ständiger Rechtsprechung ausgesprochen, der Sozialhilfefall sei „gleichsam täglich erneut regelungsbedürftig“ (BT-Drucks. 8/2034, S. 33). Es gehöre – so wird andernorts eingewendet – zum Wesen der Sozialhilfe in der Ausgestaltung durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG), dass sie staatliche Hilfe zur Behebung einer gegenwärtigen Notlage sei, nicht dagegen eine rentengleiche Dauerleistung mit Versorgungscharakter. Deshalb werde sie regelmäßig nicht durch einen Dauerverwaltungsakt bewilligt und seien die Vorschriften über Dauerverwaltungsakte regelmäßig unanwendbar.⁵ Es komme nur eine zeitabschnittsweise Hilfefewährung in Betracht, deren Voraussetzungen stets neu zu prüfen seien.⁶

Festzustellen ist dem gegenüber, dass seit ca. zehn Jahren in Literatur und Rechtsprechung der Dauerverwaltungsakt zunehmend auch im Sozialhilferecht berücksichtigt und überprüft wird.⁷ In der Literatur wird zunehmend betont, dass Hilfe – wenn auch ausnahmsweise – im Einklang mit dem Grundsatz, Sozialhilfe sei keine rentengleiche Dauerleistung, auf der Grundlage eines Dauerverwaltungsakts geleistet werden könne.⁸ Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt eine verstärkte Tendenz zur Öffnung des Sozialhilferechts für die Figur des Dauerverwaltungsakts erkennen.⁹ Von einer Klärung der mit seiner Anwendung zusammenhängenden Probleme kann indes nach wie vor nicht die Rede sein.

Ausgehend von diesem Befund ist im Folgenden aufzuzeigen, dass der Dauerverwaltungsakt im Sozialhilferecht in der täglichen Praxis der Sozialämter keinen Ausnahmefall bildet und auch eine zeitabschnittsweise (monatliche) Hilfefewährung eine solche mit Dauerwirkung sein kann. Für eine sachgerechte Auseinandersetzung mit der Problematik ist es erforderlich, den Regelungsinhalt eines Verwaltungsaktes und die Regelungskompetenz zu seinem Erlass, also tatsächliche Anwendung und rechtliche Anwendbarkeit, einer getrennten Betrachtung und Überprüfung zu unterziehen.

B. Problembereiche

I. Gesetzliche Grundlagen und Definition

Der Begriff des Verwaltungsakts mit Dauerwirkung findet in den §§ 45 Abs. 3, 48 SGB X Erwähnung, nicht hingegen im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) oder

1 Der Aufsatz beruht auf einem Vortrag während einer Fachtagung mit Richterinnen und Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Nordrhein-Westfalen, die in der Zeit vom 29. bis 31. 8. 2001 in der Justizakademie des Landes Nordrhein-Westfalen stattgefunden hat.

2 Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen.

3 Vgl. Ehmann, Verwaltungsakte mit Dauerwirkung im Sozialhilferecht, Frankfurter Abhandlungen zum Sozialrecht, Band 5, 1999, S. 1.

4 – V C 29.66 –, BVerwGE 25, 307.

5 Rothkegel, Die Strukturprinzipien des Sozialhilferechts, 2000, S. 85 ff. m. w. N.; Hauck/Noftz, SGB X 1, 2, Stand September 2001, K § 48 Rn. 31.

6 BVerwG, Urteil vom 13. 1. 1983 – 5 C 114.81 –, BVerwGE 66, 342.

7 Vgl. z. B. OVG NRW, Urteil vom 24. 3. 1993 – 24 A 1093/90 –, FEVS 44, 330 sowie die Darstellung bei Löcher: Zur Anwendbarkeit von § 48 SGB X im Sozialhilferecht, ZFSH/SGB 2001, 397 (Fn. 3 ff. m. w. N.).

8 Rothkegel, a. a. O., S. 85 ff. 88; von Wulffen/Wiesner, SGB X, 4. Auflage, § 48 Rn. 5, Ehmann, a. a. O., S. 179 ff.; Löcher, a. a. O., S. 398 f. Vgl. auch Paul, Der Sozialhilfebescheid im Spannungsfeld zwischen täglicher Regelungsbedürftigkeit und Dauerwirkung, ZFSH/SGB 1999, S. 78; ders., Dauerverwaltungsakte im Sozialhilferecht?, ZfF 1996, S. 156; Giese, SGB X, Stand Januar 2002, § 48 Rn. 6.

9 Urteile vom 8. 6. 1995 – 5 C 30.93 –, FEVS 46, 94 ff., vom 17. 8. 1995 – 5 C 96.93 –, FEVS 46, 265, vom 31. 8. 1995 – 5 C 9.94 –, BVerwGE 99, 149 = FEVS 46, 221, vom 28. 9. 1995 – 5 C 21.93 –, FEVS 46, 360 und vom 14. 7. 1998 – 5 C 2.97 –, FEVS 48, 535.

der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Eine Legaldefinition gibt es nicht.

Nach der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des SGB X liegt ein Dauerverwaltungsakt dann vor, wenn sich der Verwaltungsakt nicht in einem einmaligen Ge- oder Verbot oder in einer einmaligen Gestaltung der Sach- und Rechtslage erschöpft, sondern ein auf Dauer berechnetes oder in seinem Bestand vom Verwaltungsakt abhängiges Rechtsverhältnis begründet oder inhaltlich verändert.¹⁰ Nach der weitergehenden, durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) für Sozialleistungen geprägten Definition hat ein Verwaltungsakt Dauerwirkung, wenn sein Regelungsinhalt – vom Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts her – in die Zukunft fortwirken soll, also nicht abgeschlossen in der Vergangenheit liegt. Seine rechtlichen Wirkungen müssen sich über eine einmalige Gestaltung der Rechtslage hinaus auf eine gewisse – bestimmte oder unbestimmte – zeitliche Dauer erstrecken.¹¹ Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Leistungen für den Zeitraum seit seinem Erlass im Voraus gewährt werden.¹² Die beständige Bindung an die materiell-rechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen und die daraus resultierende Anpassungsbedürftigkeit bei veränderten Umständen kennzeichnen einen Dauerverwaltungsakt in besonderer Weise. Auch zeitabschnittsweise Bewilligungen können in diesem Sinne Dauerwirkung aufweisen, da auch ein Zeitabschnitt eine gewisse zeitliche Dauer aufweist und anpassungsbedürftige Änderungen mit sich bringen kann.

Davon zu unterscheiden sind zeitabschnittsweise Regelungen, die – ohne zeitliche Unterbrechung – als so genannte „Kettenverwaltungsakte“ aneinander gereiht nur in ihrem jeweiligen Regelungszeitraum Dauerverwaltungsakt sein können, nicht hingegen für den von den einzelnen „Gliedern der Kette“ erfassten gesamten Zeitraum.¹³ Der Regelungs- bzw. Bewilligungszeitraum wiederum kann in kürzere Zahlungszeiträume – so genannte Leistungsabschnitte – unterteilt sein und insoweit den Zeitpunkt und den Zeitraum bestimmen, an dem bzw. für den eine Leistung als Realakt tatsächlich erbracht wird. Die Regelung eines Bewilligungszeitraums mit wiederholten tatsächlichen Zahlungen innerhalb dieses Zeitraums – etwa bei Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (§§ 50 Abs. 3, 51) – stellt den typischen Anwendungsfall des Dauerverwaltungsakts dar.

10 BT-Drucks. 8/2034, S. 34.

11 BSG, Urteile vom 16.2.1984 – 1 RA 15/83 –, BSGE 56, 165 und vom 30.1.1985 – 1 RJ 2/84 –, BSGE 58, 27; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 28.9.1995; von Wulffen/Wiesner, a. a. O., § 48 Rn. 3 m. w. N.; Hauck/Noftz, a. a. O., § 48 Rn. 9; Ehmann, a. a. O., S. 22 ff.; Paul, ZFSH/SGB 1999, S. 79; zum allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl., § 35, Rn. 149 ff.; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Aufl., § 113 Rn. 43 ff.

12 Giese, a. a. O., § 48 Rn. 5 m. w. N.

13 Ehmann, a. a. O., S. 23, 33; Löcher, a. a. O., S. 401.

14 Vgl. dazu: von Wulffen/Wiesner, a. a. O., § 48 Rn. 3 f., m. w. N.; Ehmann, a. a. O., S. 10 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs, a. a. O., § 35 Rn. 149.

15 BVerwG, Urteile vom 12.1.1973 – VII C 3.71 –, BVerwGE 41, 305 und vom 26.10.1978 – V C 52.77 –, BVerwGE 57, 26 = FEVS 27, 100.

16 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31.8.1995 m. w. N.; Rothkegel, a. a. O., S. 87, 89.

17 Dazu BVerwG, Urteile vom 18.2.1999 – 5 C 35.97 –, BVerwGE 108, 296 = FEVS 51, 1 und 19.2.2001 – 5 C 4.00 –, FEVS 52, 439 sowie Gutachten des Deutschen Vereins (DV) vom 30.10.2000, NDV 2001, 128.

Von diesen – im Einzelnen nicht unumstrittenen – Definitionskriterien¹⁴ soll im Folgenden ausgegangen werden.

II. Anwendung und Anwendbarkeit im Sozialhilferecht

Ein Dauerverwaltungsakt bietet den Vorzug, aufwändige Verfahren mit wiederholtem Erlass von Verwaltungsakten bei gleichem Inhalt zu vermeiden. Zugleich räumt er dem Bürger eine längerfristige Rechtsposition ein, auf die dieser vertrauen kann.

1. Es ist eine Frage des (*Erklärungs-*)*Inhalts der Regelung* und deren *Auslegung*, ob sich die Sozialhilfebehörde zur Regelung eines Sozialhilfefalles der Rechtsfigur des Verwaltungsakts mit Dauerwirkung bedient, diese also anwendet. Nach § 39 Abs. 1 Satz 2 SGB X wird der Verwaltungsakt mit dem Inhalt wirksam, mit dem er bekannt gegeben wird. Es ist danach Aufgabe der den Verwaltungsakt erlassenden Behörde, mit der einem Verwaltungsakt eigenen Bindungswirkung inhaltlich hinreichend bestimmt (§ 33 Abs. 1 SGB X) unter anderem zu entscheiden, für welchen Zeitraum der Sozialhilfefall gegenüber dem Bürger geregelt werden soll. Bei der Auslegung des Regelungsinhalts eines solchen Verwaltungsakts ist nicht der innere Wille der Behörde, sondern der erklärte Wille maßgebend, nämlich, wie ihn der Hilfeempfänger bei objektiver Würdigung verstehen kann. Unklarheiten gehen dabei zu Lasten der Behörde.¹⁵ Ergibt sich der Regelungszeitraum aus dem Inhalt des bekannten Verwaltungsakts ausdrücklich oder durch Auslegung, so bleibt der Verwaltungsakt mit diesem Inhalt wirksam und zwischen den Beteiligten verbindlich, und zwar solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist (§ 39 Abs. 2 SGB X).

2. Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Sozialbehörde *rechtlich befugt* war, den Zeitraum wie geschehen zu regeln, ihr also eine entsprechende *Regelungskompetenz* nach den maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen eingeräumt ist. Es ist in der Rechtsprechung des BVerwG inzwischen anerkannt, dass es dem Sozialhilfeträger rechtlich nicht verwehrt ist, den Sozialhilfefall zeitlich umfassender als für den seiner Entscheidung nächst liegenden Zeitraum zu regeln.¹⁶ Aus den Strukturprinzipien der Sozialhilfe, die zum Vorbehalt des Gesetzes i. S. des § 37 Satz 1 SGB I zählen, insbesondere dem Grundsatz der „Gegenwärtigkeit der individuellen Notlage“, ergibt sich nichts anderes. Die Entscheidung über die Regelungsdauer hat sich an der dem Sozialhilfeträger zur Kenntnis gegebenen Notlage zu orientieren. Die Dauer des Bewilligungszeitraumes ist abhängig von der *Bedarfszeit*.¹⁷ Bedarfszeit ist die Zeit, in der der Bedarf besteht und grundsätzlich rechtzeitig zu decken ist. Je nach den Umständen des vorliegenden Einzelfalles kann der Sozialhilfeträger im Rahmen der insoweit von ihm zu treffenden Prognoseentscheidung bei Notlagen, die nicht nur für einen Tag einer Regelung bedürfen, sondern ersichtlich über den Zeitpunkt des Erlasses der Regelung hinausgehend in die Zukunft hinein fortbestehen, den Hilfefall für längere – nach dem Erlass des Bescheides liegende – Zeiträume regeln. Der Gesetzgeber selbst hat bestimmte und unbestimmte

Notlagenzeiträume sowie die Dauer des Bedarfs berücksichtigt (z. B. in den §§ 15 b, 68, 79 BSHG). Insbesondere bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen ist häufig eine längere Bedarfszeit für den in Betracht kommenden – gegenständlichen – Hilfebedarf absehbar, etwa für die zu bewilligende Eingliederungs- oder Pflegemaßnahme.¹⁸ Auch eine längerfristige – finanzielle – Bedürftigkeit ist, z. B. bei Erwerbsunfähigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit, häufig schon im Entscheidungszeitpunkt erkennbar. In solchen Fällen ist die Notlage auch in der Zukunft gegenwärtig. Es gilt, die Bedarfszeit innerhalb eines Bewilligungszeitraums durch einen Verwaltungsakt zu regeln. Orientiert sich der Sozialhilfeträger bei der Regelung des Bewilligungszeitraums der Hilfe an der von ihm prognostisch zu beurteilenden Dauer der Notlage, der Bedarfszeit, so handelt er innerhalb seiner Regelungskompetenz. Eine in die Zukunft hinein fortwirkende Regelung auch von längerer Dauer als dem nächstliegenden Zeitraum – welcher dies immer sein mag – ist unter diesen Voraussetzungen rechtmäßig. Es entspricht auch in aller Regel der Praxis der Sozialhilfeträger, einen Sozialhilfefall über den Tag hinaus zu regeln, wie die „Monatsbescheide“, durch die u. a. regelsatzmäßige Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wird, zeigen. Hingegen dürfte eine Dauerbewilligung von Sozialhilfeleistungen für alle Zukunft – vergleichbar einer rentengleichen Bewilligung – dem Gegenwärtigkeitsprinzip der Sozialhilfe widersprechen und rechtswidrig sein.¹⁹ Auch in solchen Fällen ist jedoch zunächst zu beachten, dass die – ggf. durch Auslegung ermittelte – zeitliche Wirksamkeit des Bescheides so lange fortbesteht, wie die Regelung nicht zurückgenommen worden ist (§ 39 Abs. 2 SGB X).

Ob hingegen der Sozialhilfeträger auch verpflichtet sein kann, bei ersichtlich längeren Notlagen den Hilfefall für einen längeren, der Bedarfszeit angepassten Zeitraum zu regeln, ist zweifelhaft. Zwingende rechtliche Vorgaben für die Verfahrensgestaltung, die ökonomische Gesichtspunkte berücksichtigen kann, liegen nicht vor.²⁰ Die Regelung des Bewilligungszeitraumes durch den Sozialhilfeträger hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Sie ist im Gegensatz zu anderen Sozialleistungen wie dem Wohngeld (§ 27) und der Ausbildungsförderung (§ 50 Abs. 3) gesetzlich nicht geregelt. Grenzen der Regelungs-

kompetenz für den Sozialhilfeträger dürften sich (nur) dann ergeben, wenn die Regelung der Dauer eines Bewilligungszeitraums zu willkürlichen Ergebnissen für den Anspruch des Hilfeempfängers auf Deckung seines sozialhilferechtlichen Bedarfs führen würde. Es ist regelmäßig sachgerecht, wenn der Sozialhilfeträger im Hinblick auf die finanzielle Bedürftigkeit des Hilfeempfängers monatliche Bewilligungszeiträume festlegt. Einkommen i. S. des § 76 BSHG fließt etwa als Erwerbs- oder Renteneinkommen regelmäßig monatlich zu. Normative Anhaltspunkte für eine solche Festlegung sind die §§ 21 Abs. 2, 79 Abs. 1 BSHG, 3 Abs. 3, 11 Abs. 1 der VO zu § 76 BSHG.²¹ Probleme können sich insbesondere beim Einsatz von Vermögen ergeben, das zur Bedarfsdeckung während eines trotz längerer Bedarfszeit kürzer gefassten Bewilligungszeitraumes ausreichend wäre, nicht hingegen bei einem längeren Bewilligungszeitraum.²²

III. Anwendungsbeispiele

Ein Dauerverwaltungsakt kann unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf seine zeitliche Wirksamkeitsdauer und seinen sachlichen Regelungsinhalt haben.

1. Im Hinblick auf den *geregelten Zeitraum* kennt die Praxis zahlreiche Formulierungsvarianten. In Bewilligungsbescheiden findet sich immer wieder die einschränkungslose Formulierung „bis auf weiteres“ oder „ab“ einem sodann genannten Monat des Jahres. Ausgehend vom Empfängerhorizont – dem eines Hilfeempfängers – dürfte eine solche Erklärung nach ihrem objektiven Inhalt dahin auszulegen sein, dass sie Hilfe mit Dauerwirkung für einen unbestimmten Zeitraum nach Erlass des Bescheides in der Zukunft bewilligt, nicht nur für den nächstliegenden.²³ Bei der Auslegung sind alle für den Empfänger maßgeblichen Umstände zu berücksichtigen. So können Zusätze zur Formulierung „bis auf weiteres“ oder „ab ...“, die auf eine monatliche Bewilligung hindeuten, zu dem Ergebnis führen, dass lediglich der nächstliegende – monatliche – Zeitraum geregelt werden sollte.²⁴ Jedenfalls stellt die einschränkungslose Formulierung „bis auf weiteres“ oder „ab“ (einem benannten Monat) aus der Sicht des Empfängers die Leistung für die Folgemonate nicht lediglich in Aussicht, sondern lässt deren weitere Zahlung ohne erneute Prüfung und Bewilligung erwarten. Es müssen für den Empfänger erkennbare Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine solche Bewilligung nur für den nächstliegenden Zeitraum gelten soll. Der Hinweis, Sozialhilfe werde regelmäßig zeitabschnittsweise bewilligt, besagt nichts darüber, ob der Sozialhilfeträger im Einzelfall eine solche Beschränkung auch zum Ausdruck gebracht hat. Die Formulierung „bis auf weiteres“ kann vom Adressaten allerdings dahin verstanden werden, dass die Bewilligung nur so lange Geltung beanspruchen soll, bis eine neue Regelung durch den Sozialhilfeträger bekannt gegeben wird.

Unproblematisch sind Formulierungen in Bescheiden, die ausdrücklich Hilfeleistungen für einen in der Zukunft liegenden bestimmten Zeitraum bewilligen, etwa für die Dauer einer Eingliederungsmaßnahme oder – kürzer – „ein Schuljahr“.²⁵

Der in der Praxis in der Regel anzutreffende „Monatsbescheid“, durch den Sozialhilfe für einen bestimmten Mo-

18 *Ehmann*, a. a. O., S. 176 ff.

19 *BVerwG*, Urteil vom 8. 6. 1995 m. w. N.

20 Vgl. dazu *Ehmann*, a. a. O., S. 166 ff.

21 Vgl. *Sauer*, Von der „Identitäts-“ zur „Zuflusstheorie“, NDV 1999, S. 317. Hinzuweisen ist auf eine Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen „zur Durchführung von Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe“ vom 22. 2. 2000 (GV.NW.S. 250). Nach deren § 3 Abs. 1 Satz 2 sind Pauschalbeträge in der Regel als Monatsbeträge zu gewähren.

22 Vgl. *BVerwG*, Urteil vom 19. 12. 1997 – 5 C 7.96 –, *BVerwGE* 106, 105 = FEVS 48, 145 sowie unter IV 4.

23 Ebenso: *OVG Hamburg*, Beschluss vom 5. 12. 1996 – Bs IV 322/96 –, FEVS 47, 538; *OVG NRW*, Urteil vom 11. 12. 1997 – 8 A 5182/95 –, FEVS 48, 352; vgl. auch *OVG NRW*, Urteil vom 20. 6. 2000 – 22 A 285/98 –, DVBL 2001, 580; *Löcher*, a. a. O., S. 399; a. A. *BVerwG*, Urteil vom 24. 8. 1972 – V C 49.72 –, FEVS 19, 451; *Rothkegel*, a. a. O., S. 86; *Paul*, ZFSH/SGB 1999, S. 78 und ZfF 1996, S. 156.

24 Vgl. z. B. *BVerwG*, Urteil vom 17. 8. 1995 und *OVG Hamburg*, Urteil vom 28. 4. 1995 – Bf IV 34/93 –, FEVS 46, 323 (326 f. und Beschluss vom 3. 9. 1998 – 4 Bs 193/98 –, FEVS 49, 458).

25 Vgl. *BVerwG*, Urteile vom 30. 8. 1995 und 28. 9. 1995; *VGH Baden-Württemberg*, Urteile vom 1. 3. 1995 – 6 S. 2854/92 –, *VBIBW* 1995, 287 und 20. 10. 1995 – 6 S. 2670/94 –, FEVS 46, 330.

nat im Voraus geleistet wird, ist im Umfang seines jeweiligen zeitlichen Wirksamkeitsanspruchs als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung aufzufassen.²⁶ Ist Sozialhilfe täglich regelungsbedürftig, erstreckt sich eine darüber hinausgehende monatliche Bewilligung auf eine gewisse Dauer. Sie bewirkt insoweit eine ständige Aktualisierung für die Zukunft. Hieran ändert eine lediglich zeitabschnittsweise Bewilligung nichts. Auch eine solche Bewilligung ist auf eine bestimmte Dauer ausgerichtet.

Mehrere zeitlich aufeinander folgende, jeweils zeitlich begrenzte (monatliche) Bewilligungsbescheide können sich hingegen nicht in einen die gesamte Dauer erfassenden Bewilligungsbescheid umwandeln. Solche „Kettenverwaltungsakte“ sind – wie dargestellt – kraft ihres Regelungsinhalts nur für ihren jeweiligen Bewilligungszeitraum wirksam.

2. Dauerverwaltungsakte können auch unterschiedliche sachliche Regelungen beinhalten.

So können sie als *begünstigende* Verwaltungsakte laufende Leistungen für eine bestimmte oder unbestimmte Dauer in der Zukunft bewilligen. Ob die Bewilligung einer einmaligen Beihilfe, z. B. für einen Gebrauchsgegenstand, einen Dauerverwaltungsakt darstellen kann, dürfte von den Umständen des Einzelfalles abhängen. Geht es um den Anschaffungsbedarf,²⁷ ist dieser durch eine einmalige Regelung gedeckt.²⁸ Die Verpflichtung zur Leistung des Gegenstandes erlischt mit der Erfüllung des konkreten Anspruchs, der Anschaffung des Gegenstandes oder der Bewilligung des entsprechenden Geldbetrages. Die längere Gebrauchsdauer ist insoweit nicht von Bedeutung. Etwas anderes mag gelten, wenn sich aus der Antragstellung ergibt, dass der Gegenstand auf längere Dauer benötigt wird und deshalb zugleich ein Erhaltungsbedarf besteht. Bewilligt der Sozialhilfeträger in solchen Fällen den Gegenstand konkludent oder ausdrücklich für die Gebrauchsdauer, so kann es sich um einen Dauerverwaltungsakt handeln.²⁹

Belastende Bescheide können ebenfalls mit Dauerwirkung erlassen werden. In Betracht kommen Leistungsbescheide, durch die laufende monatliche Beiträge, Ersatz- oder Er-

stattungsleistungen „ab“ einem bestimmten Zeitpunkt festgesetzt werden, z. B. nach § 43 Abs. 1 Satz 2, § 11 Abs. 2 Satz 2, § 29 Satz 2 BSHG.³⁰ Auch eine Überleitungsanzeige nach § 90 BSHG kann ein Dauerverwaltungsakt sein, etwa wenn sie zukünftige Forderungen erfasst.³¹

Streitig ist im Hinblick auf die Rechtsprechung des BSG,³² ob Bescheide, durch die eine Bewilligung abgelehnt wird, Verwaltungsakte mit Dauerwirkung sein können. Nach Auffassung des BSG, a. a. O., wird durch die Ablehnung des Leistungsantrages (hier: eines Rentenantrages) die Rechtslage im Verhältnis zwischen den Beteiligten einmalig gestaltet und das Bestehen eines Leistungsverhältnisses mit sich daraus zumindest für eine gewisse Dauer ergebenden rechtlichen oder tatsächlichen Wirkungen gerade verneint.³³ Für den Bereich des Sozialhilferechts dürfte maßgeblich sein, ob sich – ausgehend von dem gestellten Hilfeantrag – ggf. im Wege der Auslegung – feststellen lässt, dass der Ablehnungsbescheid, etwa im Hinblick auf den Erhaltungsbedarf, einen über seinen Erlass hinausgehenden Zeitraum erfassen will.³⁴

Die Ablehnung von regelsatzmäßiger Hilfe zum Lebensunterhalt bezieht sich mangels ausdrücklicher anderweitiger Entscheidung auf die vom Hilfeempfänger geltend gemachte aktuelle Notlage und damit erkennbar allenfalls auf den Monat, für den der Bedarf geltend gemacht wurde. Der Annahme einer zeitlich weitergehenden Ablehnung oder einer (konkludenten) Ablehnung „Monat für Monat“ steht zum einen die Mitwirkungspflicht des Hilfe-suchenden entgegen. Dieser muss nach einer Leistungsablehnung durch Widerspruch oder erneute Antragstellung deutlich machen, dass er sein Hilfebegehren jedenfalls für die Folgezeit aufrechterhält. Zum anderen fehlt es für eine (konkludente) Ablehnung „Monat für Monat“ an der Bekanntgabe der entsprechenden Bescheide.³⁵

Schließlich können *feststellende* Verwaltungsakte mit Dauerwirkung erlassen werden. Dauerwirkung haben solche Verwaltungsakte insbesondere dann, wenn sie sozialhilferechtliche Entscheidungen dem Grunde nach vorab bei invariablen Sachverhalten beinhalten.³⁶ Es kann verfahrensökonomischem Vorgehen entsprechen, wenn der Träger der Sozialhilfe bei invariablem Sachverhalt und Streit der Beteiligten über eine einzelne Frage der Sozialhilfe lediglich diese Frage in einem Bescheid entscheidet, um eine gerichtliche Beilegung des Streits für die Zukunft zu ermöglichen. Solche Vorabentscheidungen dem Grunde nach sind auch sachgerecht, wenn sie aus der rechtlichen Sicht des Sozialhilfeträgers Sachverhalte betreffen, bei denen eine Änderung der maßgeblichen Umstände nicht zu erwarten ist. Dies gilt etwa für die Entscheidung, ob sich ein Ausländer in die Bundesrepublik Deutschland begeben hat, um Sozialhilfe zu erlangen (§ 120 Abs. 3 BSHG), oder die Entscheidung über die Kostenersatzpflicht dem Grunde nach wegen „sozialwidrigen“ Verhaltens nach § 92a Abs. 1 BSHG. Solchen Vorabentscheidungen dem Grunde nach kommt typischerweise Dauerwirkung zu. Demgemäß können die Sozialhilfeträger über für die Sozialhilfebewilligung grundlegende Fragen auch vorab für die Zukunft entscheiden.³⁷ Ob der Sozialhilfeträger eine solche Entscheidung im Rahmen eines feststellenden Verwaltungsakts³⁸ getroffen hat, ist – wie dargelegt – nach

26 Ebenso OVG NRW, Urteile vom 24. 3. 1993 und vom 11. 12. 1997; Ehmann, a. a. O., S. 133, 167, 175; Paul, ZFSH/SGB 1999, S. 83; Löcher, a. a. O. S. 398 f., m. w. N.; offen gelassen: BVerwG, Urteil vom 17. 8. 1995.

27 Dazu BVerwG, Urteil vom 5. 12. 1991 – 5 C 26.86 –, FEVS 42, 358.

28 Vgl. auch BSG, Urteil vom 25. 3. 1999 – B 9 V 11/98 R, Juris.

29 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 31. 8. 1995.

30 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. 10. 1992 – 11 B 52.92 –, DVBl. 1993, 781 zu § 18 BAföG; OVG NRW, Urteil vom 19. 3. 1973 – 8 A 963/70 – zu § 43 BSHG; vVgl. auch BSG, Urteil vom 26. 9. 1991 – 4 RK 5/91 –, BSGE 69, 255.

31 Offen gelassen: OVG NRW, Beschluss vom 30. 12. 1996 – 8 A 3204/94 –, FEVS 47, 449.

32 Z. B. Urteil vom 30. 1. 1985 – 1 RJ 2/84 –, BSGE 58, 27.

33 Vgl. auch von Wulffen/Wiesner, a. a. O., § 48 Rn. 4 m. w. N.; Ehmann, a. a. O., S. 182, Paul, ZFSH/SGB 1999, S. 81 f.; Giese, a. a. O., § 48 SGB X, Rn. 5; Pickel, SGB X, Stand Februar 2002, § 48 Rn. 10.

34 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. 8. 1995.

35 Rothkegel, a. a. O., S. 56; a. A. Paul, ZFSH/SGB 1999, S. 81 f.

36 Vgl. BVerwG, Urteile vom 14. 7. 1998 zu § 120 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 4 BSHG a. F. und vom 5. 5. 1993 – 5 C 112.81 –, BVerwGE 67, 163 = FEVS 33, 5 zu einer Kostenersatzpflicht dem Grunde nach gem. § 92 a BSHG.

37 BVerwG, Urteil vom 14. 7. 1998.

38 BVerwG, Urteil vom 1. 10. 1998 – 5 C 31.97 –, FEVS 49, 193, 196.

dem Regelungsinhalt gegebenenfalls durch Auslegung zu bestimmen.

Inzwischen sind weitere Anwendungsfälle solcher Vorabentscheidungen dem Grunde nach in der Rechtsprechung des OVG NRW anerkannt worden, nämlich zu den im Rahmen der Einkommensberechnung gem. § 76 Abs. 2 Nr. 3 und 4 BSHG abzusetzenden Beträgen,³⁹ zum Mehrbedarf für Alleinerziehende nach § 23 Abs. 2 BSHG⁴⁰ und zum Absetzungsbetrag für Erwerbstätige nach § 76 Abs. 2 a Nr. 1 BSHG.⁴¹ Hiernach sind gleichfalls die Entscheidungen darüber, ob sich ein Hilfeempfänger im Sinne des § 25 Abs. 1 BSHG weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, und ob die laufenden Leistungen für eine konkrete Unterkunft angemessen im Sinne des § 3 Abs. 1 der VO zu § 22 BSHG sind, einer Vorabentscheidung dem Grunde nach zugänglich.

Der Bescheid beinhaltet möglicherweise sowohl eine Regelung vorab dem Grunde nach – etwa über den gegenständlichen Hilfebedarf für eine auf Dauer angelegte Eingliederungsmaßnahme – als auch eine solche über die ggf. kürzere finanzielle Bedürftigkeit. In diesem Fall sind unterschiedliche Dauerwirkungen zu beachten.

IV. Rechtsfolgen

Hat der Sozialhilfeträger einen Dauerverwaltungsakt erlassen, so ergeben sich hieraus spezifische Rechtsfolgen:

1. Wenn der Sozialhilfeträger über eine Hilfeleistung mit Dauerwirkung entschieden hat, sind die Beteiligten an diese Entscheidung während des geregelten Zeitraumes gebunden. Die Entscheidung ist mit diesem Inhalt wirksam, solange sie Bestand hat (§ 39 SGB X). Dies hat für den Sozialhilfeträger bei dauerhaften Bewilligungen zur Folge, dass er die Sozialhilfeleistungen während des geregelten Zeitraumes nicht ohne weiteres einstellen kann. Vielmehr bedarf es eines an den Hilfeempfänger zu erlassenden Aufhebungsbescheides auch dann, wenn sich die entscheidungserheblichen Verhältnisse innerhalb des geregelten Zeitraumes geändert haben.⁴² Stellt er die Hilfeleistung ohne Erlass eines Aufhebungsbescheides ein, hat gerichtlicher Rechtsschutz im Rahmen einer allgemeinen Leistungsklage oder im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO allein aufgrund der Bindungswirkung des wirksamen Bewilligungsbescheides ohne erneute Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen Erfolg. Ein solcher Aufhebungsbescheid ist ein belastender Verwaltungsakt, der vom Hilfeempfänger mit Widerspruch (§ 68 VwGO) und Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) angefochten werden kann. Wird ein solcher Aufhebungsbescheid angefochten, haben Widerspruch und Anfechtungsklage gem. § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Dies hat zur Folge, dass der Sozialhilfeträger die bewilligten Leistungen zunächst weiterhin auszuzahlen hat. Will er dies vermeiden, so muss er die sofortige Vollziehung anordnen und dies begründen (§ 80 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 VwGO). Hiergegen kann

der Hilfeempfänger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO beantragen.⁴³ Abweichend hiervon bedarf es in Fällen, in denen ein Bewilligungsbescheid für den Zeitraum, für den Hilfe begehrt wird, nicht erlassen wurde, eines häufig als „Einstellungsbescheid“ bezeichneten Bescheides nicht, wenn sich die Sachlage nach Ansicht des Sozialamts dahin verändert hat, dass ein Hilfeanspruch nicht (mehr) besteht. Mangels einer entsprechenden wirksamen Regelung zwischen den Beteiligten ist es Sache des Hilfeempfängers, sein Hilfebegehren erneut dem Sozialhilfeträger bekannt zu geben. In diesen Fällen ist mangels eines den betreffenden Zeitraum regelnden Bewilligungsbescheides Rechtsschutz nach Durchführung eines Widerspruchsverfahrens (§§ 68 ff. VwGO) im Rahmen einer Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO und vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO zu suchen.

Sollte einem ablehnenden Bescheid Dauerwirkung zukommen, hat dies zur Folge, dass dieser Bescheid vor einer neuen Sachentscheidung für den von ihm erfassten Zeitraum zunächst aufgehoben werden müsste.

2. Will der Sozialhilfeträger einen Dauerverwaltungsakt aufheben, so hat er – bei anfänglicher Rechtswidrigkeit des Bescheides – § 45 Abs. 3 SGB X und – bei nachträglicher Änderung der Verhältnisse – § 48 SGB X zu beachten.

Im Anwendungsbereich eines Dauerverwaltungsakts sind die Regelungen des § 48 SGB X von besonderer Bedeutung. § 48 SGB X ermöglicht zum einen zugunsten des Betroffenen eine Aufhebung, z. B. eines ablehnenden Bescheides mit Dauerwirkung (§ 48 Abs. 1 S. 2 Nr. 1), mit entsprechender Nachbewilligung. Zum anderen erlaubt die Regelung der Behörde eine Aufhebung dauerwirksamer Sozialleistungsbescheide mit Wirkung für Zukunft mit der Folge, dass Leistungen nicht mehr erbracht werden müssen, und mit Wirkung für die Vergangenheit mit der Folge, dass die bereits erbrachten Leistungen nach § 50 SGB X zu erstatten sind. § 48 SGB X ermächtigt den Sozialleistungsträger, die Bindungswirkung seiner Entscheidung durch deren Aufhebung zu beseitigen (§ 39 Abs. 2 SGB X). Liegen die Voraussetzungen vor, ist er im Hinblick auf die zukünftige Wirksamkeit zur Aufhebung verpflichtet, für die Vergangenheit „soll“ er dies tun (§ 48 Abs. 1 S. 1 und 2 SGB X). Insoweit unterscheidet sich diese Aufhebungsermächtigung von der Regelung des § 45 Abs. 1 SGB X, welche die Rücknahme eines Verwaltungsakts in das Ermessen der Behörde stellt („darf“). Die Aufhebungsermächtigung des § 48 SGB X erfasst Veränderungen entscheidungserheblicher Umstände nach Erlass des Bescheides, die während seiner zeitlichen Geltungsdauer eingetreten sind. Es handelt sich um eine Spezialregelung für Verwaltungsakte mit Dauerwirkung. Gerade weil Sozialhilfeleistungen infolge von Veränderungen der für den Anspruch maßgeblichen Umstände häufig erneut regelungsbedürftig sind, beinhaltet insbesondere § 48 SGB X für den Sozialhilfeträger ein rechtliches Instrument, im Falle einer Dauerbewilligung diese an die geänderten Verhältnisse anpassen zu können.

Die Rechtsnatur der Sozialhilfe als Hilfe in gegenwärtiger Not steht einer Anwendung von § 48 SGB X nicht entgegen, wie sich aus den obigen Ausführungen er-

39 Urteil vom 20. 6. 2000 – 22 A 207/99 –, FEVS 52, 167.

40 Urteil vom 20. 6. 2000 – 22 A 1305/98 –, FEVS 52, 138.

41 Urteil vom 20. 6. 2000 – 22 A 285/98 –, DVBl. 2001, 580.

42 OVG NRW, Urteil vom 24. 3. 1993; Giese, a. a. O., § 39 Rn. 4.

43 OVG Hamburg, Beschluss vom 5. 12. 1996.

gibt.⁴⁴ Die Regelung des § 48 SGB X findet Anwendung auch im zeitlichen Geltungsbereich von „Monatsbescheiden“, wenn sich die maßgeblichen Verhältnisse während des geregelten Monatszeitraumes geändert haben.

Auf die Voraussetzungen der Vorschrift im Einzelnen ist an dieser Stelle nicht einzugehen.⁴⁵ Hervorzuheben bleibt, dass es sich um eine wesentliche Änderung in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen handeln muss, die während der Wirksamkeitsdauer des Verwaltungsaktes eingetreten ist, die also Auswirkungen auf den geregelten Anspruch hat. Weiterhin gilt für Sozialhilfeleistungen, dass § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 i. V. m. Satz 3 SGB X nur solche Veränderungen in den Einkommens- und Vermögensverhältnissen betrifft, die in die geregelte Bedarfszeit (Bewilligungszeitraum) fallen. Eine rückwirkende Anrechnung nachträglich zugeflossenen Einkommens oder in der geregelten Bedarfszeit noch nicht vorhandenen Vermögens auf einen zurückliegenden Bedarfszeitraum schließt das geltende Sozialhilferecht aus, weil Sozialhilfe Hilfe in gegenwärtiger Not ist und es deshalb auf die tatsächliche Lage des Hilfesuchenden im Zeitraum des Bedarfs ankommt.⁴⁶ Außerhalb des Bewilligungszeitraums zufließende Zahlungen vermögen deshalb die Aufhebung einer Dauerbewilligung für die Vergangenheit auch dann nicht zu rechtfertigen, wenn sie (rechtlich) für den zurückliegenden Bewilligungszeitraum – etwa bei Renten- oder Arbeitslosenunterstützung – nachgezahlt werden.

Soweit es um den Zufluss von Einkommen geht, kann zweifelhaft sein, ob im Hinblick auf das Erfordernis des Zuflusses in der Bedarfszeit bei verschwiegenem Einkommensbezug im Bewilligungszeitraum § 48 oder § 45 SGB X Rechtsgrundlage für die entsprechende Aufhebung der Bewilligung zu sein hat, wenn der Zufluss nach Erlass des Bewilligungsbescheides erfolgt. Ein solcher Sachverhalt kann im Fall regelsatzmäßiger monatlicher Sozialhilfeleistungen vorliegen, wenn diese Bewilligung im Voraus – für den folgenden Monat – erlassen wird. Es dürfte vertretbar sein, darauf abzustellen, ob der Hilfeempfänger dem Sozialhilfeträger bereits vor Erlass des Bewilligungsbescheides den Zufluss von Einkommen mitteilen konnte oder ob er hierzu nicht in der Lage war, weil er beispielsweise erst nach Erlass des Bewilligungsbescheides, aber während des geregelten Zeitraumes eine Arbeitsstelle gefunden und Lohnzahlungen erhalten hat. War der Hilfeempfänger vor Bekanntgabe des Bewilligungsbescheides in der Lage, dem Sozialhilfeträger seinen Einkommensbezug in der Be-

darfszeit mitzuteilen, so dürfte ein Fall anfänglicher Rechtswidrigkeit im Sinne des § 45 SGB X vorliegen, weil der Sozialhilfeträger eine solche Mitteilung zum Anlass genommen hätte, die Bewilligung schon bei Erlass des Bescheides entsprechend zu regeln. War der Hilfeempfänger hingegen erst nach Bekanntgabe des Bescheides zu einer solchen Mitteilung in der Lage, greift die Regelung des § 48 SGB X. Ggf. kann ein auf § 45 SGB X gestützter Bescheid in einen solchen nach § 48 SGB X umgedeutet werden.⁴⁷

3. Ein Dauerverwaltungsakt erwächst mit dem von ihm geregelten Bewilligungszeitraum in *Bestandskraft*, wenn er nicht mit den dafür vorgesehenen Rechtsmitteln angefochten wird. Daraus folgt, dass Sozialhilfeleistungen bei nicht fristgerechter Anfechtung auch nicht mehr für die Vergangenheit zugesprochen werden können. Wird die Bewilligung von Sozialhilfeleistungen unanfechtbar abgelehnt, ist nach der Rechtsprechung des BVerwG denkgesetzlich kein Sachverhalt gegeben, auf den § 44 SGB X anwendbar wäre, weil Sozialhilfe staatliche Hilfe zur Behebung einer gegenwärtigen Notlage sei.⁴⁸ Der Hilfeempfänger muss deshalb gegen den eine Bewilligung von Sozialhilfe ablehnenden Bescheid mit Dauerwirkung Widerspruch und ggf. Verpflichtungsklage erheben, wenn er seinen Anspruch auf Nachbewilligung der Leistung für den erfassten Zeitraum behalten will. Soweit es sich um eine Vorabentscheidung dem Grunde nach mit Dauerwirkung handelt, wahren ein Widerspruch und eine evtl. folgende Klage gegen einen solchen Bescheid die Rechte des Hilfeempfängers auf Nachbewilligung auch dann für den geregelten Sachverhalt, wenn der Sozialhilfeträger zwischenzeitlich weitere Bescheide auf der Grundlage der Vorabentscheidung dem Grunde nach erlassen hat, die vom Hilfeempfänger nicht erneut angefochten worden sind.⁴⁹

Fraglich ist, inwieweit im Falle einer Vorabentscheidung dem Grunde nach mit Dauerwirkung ausnahmsweise die Regelung des § 44 SGB X Anwendung finden kann. Sollte im Rahmen einer solchen Entscheidung mit Dauerwirkung nur über die – teilweise – Versagung einer Sozialhilfeleistung, nicht aber über ihre Bewilligung entschieden sein,⁵⁰ könnte insoweit die Rechtsprechung des BVerwG zur Nichtanwendbarkeit des § 44 SGB X in Fällen nachträglicher Bewilligung von Sozialhilfeleistungen für die Vergangenheit nicht einschlägig sein.⁵¹ Dem kann entgegengehalten werden, dass solche Vorabentscheidungen die Grundlage für nachfolgende Bewilligungen sind, durch die lediglich eine Tatbestandsvoraussetzung der Bewilligung – wenn auch lediglich mit feststellender Wirkung – geklärt werden soll.

4. Die Dauerwirkung eines Verwaltungsakts hat Auswirkungen auf den von den Gerichten zu prüfenden *Bewilligungszeitraum*.

Hat der Verwaltungsakt Dauerwirkung über den Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides hinaus, so hat sich auch die gerichtliche Prüfung in zulässiger Weise auf den gesamten über diesen Zeitpunkt hinausgehenden Bewilligungszeitraum zu erstrecken.⁵²

In materiell-rechtlicher Hinsicht können sich Auswirkungen unter anderem auf die Anspruchshöhe ergeben. So kann – abhängig von der Dauer des geregelten Bewil-

44 BVerwG, Urteil vom 28.9.1995; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.10.1995; Löcher, a. a. O., m. w. N.; Ehmman, a. a. O., S. 125 ff.

45 Vgl. dazu u. a. BVerwG, Urteil vom 17.8.1995; von Wulffen/Wiesner, a. a. O., § 48 SGB X; Löcher, a. a. O.

46 BVerwG, Urteil vom 17.8.1995.

47 Von Wulffen/Wiesner, a. a. O., § 48 Rn. 1 f. und § 43 Rn. 6 m. w. N.

48 BVerwG, Urteil vom 15.12.1983 – 5 C 65.82 –, BVerwGE 68, 285, 289; dazu Rothkegel, Zur Anwendbarkeit von § 44 SGB X im Sozialhilferecht, ZFSH/SGB 2002, 8 ff. m. w. N.

49 Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.7.1998.

50 So BVerwG, Urteil vom 14.7.1998.

51 Vgl. auch OVG Berlin, Beschluss vom 12.3.1987 – 6 S. 108.86 –, FEVS 38, 402, und BVerwG, Urteil vom 5.10.1999 – 5 C 27.98 –, BVerwGE 109, 346 = FEVS 51, 215 zur Anwendbarkeit des § 44 SGB X auf Kostenersatzbescheide nach § 92 a BSHG.

52 BVerwG, Urteil vom 31.8.1995.

ligungszeitraumes – in der vom Bescheid erfassten Bedarfszeit vorhandenes Vermögen je nach seiner Höhe ausreichend sein, um den geltend gemachten Anspruch abzudecken.⁵³ Entsprechendes kann für den Zufluss von Einkommen in der vom Bescheid erfassten Bedarfszeit gelten.⁵⁴ Hat etwa ein Hilfeempfänger einen monatlichen Sozialhilfebedarf von 500 Euro und ein verwertbares Vermögen von 250 Euro, dürfte es willkürlich sein, den Hilfeanspruch lediglich – ablehnend – für einen halben Monat zu regeln statt – teilweise bewilligend – auch für die zweite Hälfte des Monats, wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Vermögen nicht bedarfsdeckend verwertet wird. Fraglich ist auch, ob nicht der Zeitraum eines Vorverfahrens durch die Widerspruchsbescheidung des Sozialhilfeträgers möglicherweise abweichend von der vorangegangenen monatlichen Bewilligung zu einem einheitlichen Leistungszeitraum zwischen Antragstellung und dem Erlass des Widerspruchsbescheides zusammengefasst worden ist mit der Konsequenz, dass etwa bei der Entscheidung, in welcher Höhe einsetzbares Vermögen vorhanden ist, infolge der zeitlichen Zusammenfassung andere Berechnungen anzustellen sind als bei der Ablehnung zuvor. Auch hier wird es indes darauf ankommen, wie der Widerspruchsbescheid vom Empfängerhorizont zu verstehen ist. Regelmäßig dürfte davon auszugehen sein, dass durch die Widerspruchsbehörde die vorangegangenen Regelungszeiträume nicht geändert werden sollten.

leistungen so wesentlich, dass die allgemeinen Regeln über das Sozialverwaltungsverfahren auf die Sozialhilfe generell nur eingeschränkt anwendbar sind, überdenkenswert.⁵⁷

5. Schließlich hat eine Dauerwirkung Auswirkungen auf den *Zeitpunkt* für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch die Gerichte. Vielfach wird es auf einen Zeitpunkt nach Erlass des Widerspruchsbescheides ankommen, ggf. begrenzt durch den Zeitpunkt der (letzten) tatrichterlichen Entscheidung, wenn der Regelungszeitraum auch darüber hinausreichen sollte.⁵⁵ Auch unabhängig von der Dauerwirkung eines Verwaltungsaktes dürfte der Zeitpunkt der letzten tatrichterlichen Entscheidung in zahlreichen Fällen maßgeblich sein, in denen es darum geht, ob die rückwirkende Bewilligung von (zumeist) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt auch noch in diesem Zeitpunkt zuzusprechen ist, weil ein Hilfebedarf bis zu diesem Zeitpunkt (fort-)besteht.⁵⁶

C. Konsequenz

Ist der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung in der Praxis der Sozialämter nicht die Ausnahme, sondern – werden „Monatsbescheide“ als Dauerverwaltungsakte in ihrem zeitlichen Regelungsbereich aufgefasst – die Regel, ergeben sich hieraus Konsequenzen, die eine weitere Angleichung des Sozialhilferechts an andere Sozialleistungsbeirichte und die – nicht nur ausnahmsweise – Anwendung einschlägiger verfahrensrechtlicher Vorschriften (§§ 45 Abs. 3, 48 SGB X) im Sozialhilferecht erforderlich machen. Jedenfalls erscheint die Vorstellung, die Sozialhilfe unterscheidet sich strukturell von anderen Sozial-

⁵³ Dazu *BVerwG*, Urteil vom 19.12.1997

⁵⁴ Dazu *BVerwG*, zuletzt Urteil vom 19.2.2001

⁵⁵ *BVerwG*, Urteil vom 31.8.1995; allg.: *Eyermann/Schmidt*, *VwGO*. 11. Aufl., § 113 Rn. 48; *Kopp/Schenke*, a. a. O., § 113 Rn. 42 ff.

⁵⁶ Vgl. hierzu *Rothkegel*, a. a. O., S. 66 ff., 68 f. m. w. N.

⁵⁷ Ebenso, *Rothkegel*, a. a. O., S. 88