

So darf etwa die Mutter, die selbst nicht schwimmen, aber mit einer Pistole den am Ufer stehenden Rettungsschwimmer *R* zwingen kann, ihr ertrinkendes Kind zu retten, möglicherweise den *R* mit dem Tode bedrohen. Nur wahrhaben darf sie ihre Drohung gerade nicht, weil dann die Rettung des Kindes auf jeden Fall vereitelt wäre. Wenn dies auch der Rettungsschwimmer weiß und annimmt, daß die Frau sich rechtstreu verhalten wird, ist die Drohung eine leere Drohung. Und sollte die Rechtsordnung es billigen, ja der Mutter in dem Beispiel geradezu ansinnen, mit der Vornahme einer Handlung zu drohen, die gerade nicht vorgenommen werden darf? Um des Zieles willen (Rettung des Kindes) wird man das bejahen müssen, obwohl es systematisch als wenig stimmig erscheint.

Schließlich entsteht ein Problem im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Verteidigung. Oben<sup>38</sup> ist bereits kurz zur Sprache gekommen, daß dem Notwehrrecht (im Unterschied zum Notstandsrecht) eine Güterabwägung von beeinträchtigtem und geschütztem Interesse bis auf einige extreme Ausnahmefälle fremd ist. Soll dies nun auch für die „Angriffe durch Unterlassen“ gelten? Das würde bedeuten, daß man zur Erzwingung einer Handlungspflicht praktisch alle erforderlichen Mittel einsetzen dürfte, ohne Rücksicht darauf zu nehmen, wie die in Rede stehende Güterproportion aussieht. Dann dürfte etwa jemand, der seiner Pflicht aus §§ 303, 13 StGB<sup>39</sup> nicht nachkommt, durch Prügel dazu gezwungen werden, diese Pflicht zu erfüllen, obwohl er doch unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit zumindest im Regelfall nicht von Rechts wegen verpflichtet wäre, eine Sache zu schützen, wenn seine Körperintegrität erheblich in Mitleidenschaft gezogen wird<sup>40</sup>. Es sind vermutlich Überlegungen wie diese, die einige Autoren<sup>41</sup> es ablehnen lassen, daß ein Arzt durch Prügel zur Erfüllung seiner Hilfeleistungspflicht aus § 323c StGB gezwungen werden darf, selbst wenn dies i. S. des § 32 StGB als erforderlich anzusehen sein sollte.

Aber nicht nur mit der Erzwingung von Handlungspflichten, sondern auch mit der von Duldungspflichten gibt es Probleme<sup>42</sup>. Man mag dabei an einen Fall denken, in dem ein Hausrechtsinhaber *H* gemäß § 34 StGB (bzw. § 904 BGB) verpflichtet ist, einen vor einem schweren Hagelsturm fliehenden Passanten *P* auf sein Grundstück und in seinen Hauseingang zu lassen, er sich aber mit Händen und Füßen gegen den hereindrängenden *P* wehrt. In einem derartigen Fall ist es nur schwer plausibel zu machen, weshalb die Erzwingung einer sich aus § 34 StGB ergebenden Duldungspflicht ggf. unter Notwehrgesichtspunkten gerechtfertigt sein soll. Müßte man dann doch behaupten, daß ein Verhalten, das erforderlich ist, die Duldung zu erzwingen (bezogen auf das Beispiel: *P* schlägt den *H* k. o.), im Grunde eine „Verteidigung“ sei, während derjenige, der sich gegen den ursprünglichen Eingriff (Betreten des fremden Grundstücks durch *P*) zur Wehr setzt, der „Angreifer“ sein müßte.

Alle diese Schwierigkeiten mit der Erzwingung von Handlungs-, aber auch der von Duldungspflichten zeigen, daß im StGB eine adäquate Regelung im Grunde fehlt und die „analoge“ Anwendung von § 32 StGB bestenfalls eine dogmatische Notlösung sein kann. Erforderlich wäre eine Vorschrift, die für die genannten Fälle „strafrechtlicher Selbsthilfe“ eine angemessene Regelung bereitstellt. Vorbild hierfür könnte die zivilrechtliche Selbsthilfevorschrift des § 229 BGB sein, die ja in entsprechenden Fällen bereits für das Strafrecht Relevanz erlangt<sup>43</sup>. Daß Selbsthilfe eben etwas anderes ist als Notwehr, auch nicht nur eine Art Notwehr bei „Angriffen durch Unterlassen“, zeigt die für die angesprochenen Problemfälle durchaus angemessenere Beschreibung der erlaubten Verhaltensweisen in § 229 BGB. So darf nach § 229 BGB unter den dort näher geschilderten Voraussetzungen in die Rechtsgüter des nicht von sich aus leistenden Verpflichteten eingegriffen werden, indem man ihm z. B. „eine Sache wegnimmt“ (§ 229 BGB), die er selbst nicht freiwillig herausgibt, was der Er-

zwingung einer Handlungspflicht entspricht. Außerdem kann man ggf. berechtigt sein, die Erfüllung einer Duldungspflicht des Verpflichteten zu erzwingen, indem man „den Widerstand des Verpflichteten gegen eine Handlung, die dieser zu dulden verpflichtet ist, beseitigt“ (§ 229 BGB). Sicherlich lassen sich die §§ 229 ff. BGB, die auf die Sicherung zivilrechtlicher Ansprüche zugeschnitten sind, nicht nahtlos auf die Durchsetzung „strafrechtlicher Ansprüche“ übertragen. Doch macht § 229 BGB deutlich, daß es andere Möglichkeiten einer adäquaten Regelung<sup>44</sup> der mit der Erzwingung von (strafrechtlichen) Handlungs- und Duldungspflichten aufgeworfenen Problematik geben könnte als eine analoge Anwendung von § 32 StGB.

38) Vgl. oben II a. E.

39) Z. B. ein Parkwächter, der es übernommen hat, auf abgestellte Kraftfahrzeuge aufzupassen, sich aber nicht um spielende Kinder kümmern will, die die Autos beschädigen.

40) Zum Zusammenhang zwischen Zumutbarkeit einer Handlungspflicht und Interessenabwägung vgl. *Hruschka*, *StrafR AT*, 2. Aufl. (1988), S. 124 ff.

41) Vgl. z. B. *Lenckner*, in: *Schönke-Schröder*, § 32 Rdnr. 11.

42) Vgl. dazu auch *Hruschka* (o. Fußn. 40), S. 155 Fußn. 147.

43) Vgl. die Entscheidung des *BayObLG*. Weiterführend hierzu *Hellmann*, *Die Anwendbarkeit der zivilrechtlichen Rechtfertigungsgründe im Strafr*, 1987, insb. S. 117 ff.; *W. B. Schünemann*, *Selbsthilfe im Rechtssystem*, 1985, insb. S. 38 ff.; s. a. *H.-D. Weber*, *Der zivilrechtliche Vertrag als Rechtfertigungsgrund im Strafr*, 1986, insb. S. 90 ff.

44) Eine derartige Regelung müßte auch die oben angesprochenen Probleme, die über die der adäquaten Beschreibung der erlaubten Verhaltensweisen hinausgehen, in den Griff bekommen.

Professor Dr. Christoph Gusy, Mainz

## Die ladungsfähige Anschrift des Obdachlosen – VGH Kassel, NJW 1990, 138\*

Der obdachlose Antragsteller machte im Verfahren nach § 123 VwGO sein Recht auf Wohnung geltend. Nachdem die beklagte Stadt das Begehren abgelehnt hatte, wurde sein Rechtsschutzantrag von *VG* und *OVG* als unzulässig abgewiesen. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, daß kein „ordnungsgemäßer Antrag“ gem. § 82 VwGO eingereicht worden sei. Der Antragsteller habe nämlich keine „ladungsfähige Anschrift“ mitgeteilt. Die Zurückweisung seines Antrages sei auch mit Art. 19 IV GG vereinbar. Denn die Polizei sei zur Beseitigung der Obdachlosigkeit des Klägers verpflichtet. Sobald sie dieser gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen sei, könne der Kläger wirksam Klage erheben.

### I. Problemeinführung

Daß das Sozialstaatsprinzip ein hohes Gut ist, wird vielerorts hervorgehoben<sup>1</sup>. Aber im Sozialstaat scheint für die Schwächsten der Schwachen, die seiner Hilfe am dringendsten bedürfen, niemand zuständig zu sein. Die Träger der Sozialhilfe können sich gegenüber dem Anspruch aus § 72 BSHG immerhin auf die Subsidiarität des Sozialhilfeanspruchs (§ 2 BSHG) und die Zuständigkeit der Polizei berufen. Umgekehrt ist aber auch das polizeiliche Recht zur Beseitigung von Obdachlosigkeit etwa durch Einweisung<sup>2</sup> gegenüber der Zuständigkeit anderer Behörden – etwa der Sozialbehörden – subsidiär (§ 1 12 NWPoIG). Und die Verwal-

\* Beschl. v. 21. 12. 1988 – 4 TG 2070/88.

1) S. umfassend *Blüm-Zacher* (Hrsg.), 40 Jahre Sozialstaat BRP Dtschld., 1989, pass.

2) Dazu *Huttner*, *Die Unterbringung Obdachloser*, 1990.

tungsgerichte sind nicht zuständig, weil der Kläger über keine ladungsfähige Anschrift verfügt.

Der eingangs vorgetragene Sachverhalt hat sich möglicherweise vor Gericht so nicht zugetragen. Der VGH hat bei der „summarischen Prüfung“ den Tatbestand nicht vollständig aufgeklärt, sondern sich mit mehreren denkbaren Alternativen befaßt. Eine der dabei zugrunde gelegten Alternativen ist der hier geschilderte Sachverhalt. Auch hatte der Antragsteller beim VGH möglicherweise einen wenig sachdienlichen Antrag gestellt. Ganz eindeutig war sein Begehren danach nicht. Dies aufzuklären oder den Antrag sachdienlich auszulegen (§ 88 VwGO), sahen die Gerichte offenbar nicht als ihre Aufgabe an. Denn es fehlte ja bereits an der ladungsfähigen Anschrift. Der Fall wird hier nicht wegen dieser Besonderheiten erörtert. Die vom VGH herangezogene Argumentation ist kein Einzelfall. Sie illustriert vielmehr nur eine über das Unterbringungsrecht hinaus verbreitete Entscheidungspraxis zu § 82 VwGO.

## II. Die ordnungsgemäße Klageerhebung

### 1. Die Anforderungen des § 82 VwGO

§ 82 VwGO regelt den Mindestinhalt der verwaltungsgerichtlichen Klage. Diese muß den Kläger, den Beklagten und den Streitgegenstand bezeichnen sowie einen bestimmten Klageantrag enthalten; daneben soll sie bestimmte Begründungselemente aufweisen. Mit diesen Mindestanforderungen soll zwischen Klageerhebung und verfahrensbeendender Entscheidung sichergestellt werden, daß im Prozeß erkennbar ist, wer die Beteiligten am Prozeßrechtsverhältnis sind und auf welchen Gegenstand sich dieses Rechtsverhältnis bezieht. Das erstere ist wichtig etwa für die Frage, wem vom Gericht rechtliches Gehör gewährt werden muß; das letztere dafür, wozu den Beteiligten das Gehör zu gewähren ist. Nach Erlass einer Entscheidung soll feststehen, zwischen wem sie Rechtskraft erlangt hat und welche Vollstreckungshandlungen aus der Entscheidung zulässig sein können. Anders ausgedrückt: Die Anforderungen des § 82 VwGO sollen sichern, daß ein *rechtsstaatliches Gerichtsverfahren* durchgeführt werden und im Verfahren überhaupt eine *vollstreckbare Entscheidung* ergehen kann.

Konkrete Anforderungen an die „Bezeichnung der Beteiligten“ werden in der VwGO nicht näher genannt. Daher wird gem. § 173 VwGO auf die Bestimmung des § 130 Nr. 1 ZPO zurückgegriffen. Hiernach sollen Schriftsätze im Prozeß die Bezeichnung der Parteien nach „Namen, Stand oder Gewerbe, Wohnort und Parteistellung“ enthalten. Diese Angaben müssen „so eindeutig sein, daß Verwechslungen und Unklarheiten aller Voraussicht nach nicht auftreten können und auch Dritte aus den entsprechenden Angaben unschwer die Identität der Parteien feststellen können“<sup>3</sup>. Zu diesen identitätsbestimmenden Merkmalen werden „Name, Vorname, ladungsfähige Anschrift der Beteiligten bzw. der Prozeßbevollmächtigten“ gerechnet<sup>4</sup>. Elementarste Angabe ist demnach der *Name der Beteiligten*. Mit seiner Angabe soll zunächst einmal sichergestellt werden, daß die Beteiligten überhaupt erkennbar sind (*Individualisierungszweck*). So wurde eine Klage gegen „die derzeit noch unbekanntes Hausbesitzer“ eines Gebäudes mangels ausreichender Bezeichnung der Beklagten als unzulässig abgewiesen<sup>5</sup>. Umgekehrt stellen insbesondere die ordentlichen Gerichte an die Bezeichnung „keine allzu strengen Anforderungen“<sup>6</sup>. Danach soll es genügen, wenn ein Beteiligter in der Antragsschrift zwar nicht ausdrücklich namentlich bezeichnet, wohl aber aus dieser selbst oder den Umständen ermittelbar ist. Die Namensangabe allein reicht aber zur Identifizierung der Parteien jedenfalls dann nicht aus, wenn – wie praktisch stets – die Möglichkeit einer Namensgleichheit mit einem außerhalb des Prozesses stehenden Dritten existiert. Zur näheren Bestimmung verlangt deshalb § 130 Nr. 1 ZPO die Angabe des „Wohnortes“<sup>7</sup>, also der *Anschrift der Beteiligten*. Deren Angabe bereitet Probleme insbesondere, wenn der Aufenthalt einer potentiellen Partei unbekannt ist – etwa, weil sie sich einem Prozeß entziehen will<sup>8</sup> –, oder aber, wenn eine Seite die Angabe ihrer Anschrift – aus welchen Gründen auch immer – verweigert<sup>9</sup>.

Damit ist eine Vorfrage aber noch nicht beantwortet: Warum wird als zusätzliches identitätsbestimmendes Merkmal neben dem Namen gerade die *Adresse* der Beteiligten herangezogen? Die Frage läßt sich unter dem Vorzeichen gewandelten datenschutzrechtlichen Bewußtseins auch anders stellen: Was ist der „legitime öffentliche Zweck“, welcher diesen Eingriff in den grundrechtlichen Schutzbereich der „informationellen Selbstbestimmung“ rechtfertigen kann? Sie stellt sich deshalb, weil der Anschrift der Beteiligten gegenüber dem Namen nur in untergeordnetem Maße identitätsbestimmende Funktion zukommt. Sie ist nämlich jedenfalls im Vergleich zum Namen wesentlich einfacher änderbar. Jeder Umzug ändert die Adresse, nicht aber die Identität einer Person. Gerade wegen dieser Änderungsanfälligkeit wird die Adresse außerhalb des Prozeßrechts jedenfalls in Zweifelsfällen kaum als Kriterium zur Identitätsfeststellung herangezogen. Stattdessen finden zu diesem Zweck unveränderliche Merkmale, insbesondere Geburtstag und –ort, Verwendung. Deren Angabe wird jedoch zur ordnungsgemäßen Klageerhebung weder in § 82 VwGO noch in § 130 ZPO verlangt. Offenbar soll das Erfordernis der Angabe einer „ladungsfähigen“ Anschrift noch andere Zwecke als denjenigen der möglichst exakten Bezeichnung der Parteien verfolgen. Der weitergehende Zweck wird darin gesehen, daß mit der Angabe der Adresse die Möglichkeit der Zustellung der Klage und der Ladung der Beteiligten zum Termin sichergestellt werden soll (*Zustellungszweck*). Aber auch mit dieser zusätzlichen Zweckangabe ist die Angabe der Anschrift noch nicht vollständig gerechtfertigt. Dies zeigt sich am ehesten, wenn eine Partei während des Prozesses umzieht oder ihre alte Adresse auf sonstige Weise aufgibt. In diesen Fällen wird die Klage nicht nachträglich unzulässig oder „nicht ordnungsgemäß“; und zwar auch dann nicht, wenn nach der Adressenänderung noch weitere Zustellungen an den Beteiligten vorzunehmen sind. Rechtfertigender Grund für die Anschriftenangabe in der Klageschrift soll zuletzt der *Sicherheitszweck* sein. Danach soll mit ihrer Angabe ein Ort genannt werden, wo die obsiegende Partei und die Staatskasse Vollstreckungsversuche hinsichtlich ihnen entstandener gerichtlicher und außergerichtlicher Kosten unternehmen können. Insoweit kommt der Angabe der Anschrift zugleich die Bedeutung einer Art Sicherheitsleistung für Kosten zu, welche durch den Prozeß verursacht werden<sup>10</sup>. Dieser näheren Zweckbestimmung entspricht die Rechtsprechung, wonach die Angabe der „ladungsfähigen“ Anschrift entbehrlich ist, wenn sie dem Gericht ohnehin bekannt ist<sup>11</sup>. Zumindest mit der zuletzt genannten Einschränkung ist es demnach grundrechtlich jedenfalls nicht vollständig ausgeschlossen, die Angabe der Anschrift der Beteiligten in der Klageschrift zu verlangen<sup>12</sup>.

3) Kopp, VwGO, 8. Aufl. (1989), § 82 Rdnr. 3. S. hierzu etwa RGZ 144, 314 (318), wo unklar war, ob Kläger oder Beklagter des Ausgangsverfahrens Berufung eingelegt hatte.

4) Kopp, aaO (o. Fußn. 3).

5) LG Krefeld, NJW 1982, 289f., mit Ausnahmen; dazu Lisken, NJW 1982, 1136.

6) Kopp, § 82 Rdnr. 3 m. w. Nachw. Enger aber wohl BAG, NJW 1973, 2318ff.

7) Dazu OLG Frankfurt, NJW 1977, 1686.

8) Dies kann etwa der Fall sein, wenn ein potentiell Unterhaltspflichtiger sich der Unterhaltsklage entziehen will.

9) BGH, NJW 1988, 2114f.

10) Zusammenfassend BGH, NJW 1988, 2114f.; Nierwetberg, NJW 1988, 2095f.

11) BAG, NJW 1979, 2000 (Leits. 2).

12) Kommt der Kläger dieser Pflicht nicht nach, so ist seine Klage deshalb allein noch nicht unzulässig. Vielmehr hat ihm das Gericht gem. § 82 II VwGO Gelegenheit zu geben, auch nach Ablauf der Klagefrist seinen Antrag sachdienlich zu ergänzen. Erst wenn dies unterbleibt, wird die Klage als nicht ordnungsgemäß erhoben behandelt und damit unzulässig.

## 2. Ladungsfähige Anschriften

a) Welche Anschriften können demnach angegeben werden, damit eine Klage ordnungsgemäß ist? Zunächst kann die Adresse der Beteiligten persönlich angegeben werden; also diejenige Anschrift, wo der Beteiligte anzutreffen ist und daher Zustellungen an ihn entgegennehmen kann<sup>13</sup>. Einen gewissen Anhaltspunkt kann die Bestimmung des § 11 VwZG liefern. Sie erwähnt einzelne Orte, an denen Schriftstücke zugestellt, also förmlich bekanntgegeben werden können. Prototypen der ladungsfähigen Anschrift sind danach der Wohn- (§ 11 I VwZG) und der Geschäftssitz (§ 11 III VwZG). Alle anderen, in § 11 II-IV VwZG geregelten Zustellungsorte leiten sich letztlich von diesen beiden Orten ab. Dabei ist der hier maßgebliche Begriff der „Wohnung“ nicht notwendig mit demjenigen der „Wohnung“ oder gar der „Hauptwohnung“ im Sinne der §§ 11 ff. MRRG identisch. Für die Zwecke des Prozeßrechts genügt, daß überhaupt irgendeine Anschrift angegeben wird, an welcher Zustellungen den Beteiligten erreichen können. Ob die angegebene Anschrift demnach eine „ladungsfähige“ ist, kann nur festgestellt werden, indem versucht wird, unter dieser Adresse Zustellungen an den Betroffenen zu bewirken; nicht etwa hingegen mit einer Auskunft aus dem Melderegister. Eine Zustellung kann den Betroffenen auch dann erreichen, wenn er an der angegebenen Anschrift nicht persönlich anwesend ist. Ausreichend ist gem. § 11 VwZG auch, wenn Dritte angetroffen werden, welche für den Adressaten zur Entgegennahme solcher Sendungen berechtigt sind. Erst recht nicht erforderlich ist, daß der zustellende Beamte oder überhaupt eine deutsche Behörde den Beteiligten persönlich erreicht. Eine „ladungsfähige“ Anschrift kann demnach auch eine Briefkastenfirma, im Ausland (§ 14 VwZG) oder bei Dritten (§§ 7 ff. VwZG) sein.

Als solche Anschrift kommt im Prozeßrecht aber nicht nur diejenige des Beteiligten selbst, sondern auch die Adresse seines *Prozeßvollmachtigten* in Betracht. Jedenfalls mit dem Zustellungszweck wäre es auch vereinbar, nicht beide Adressen nebeneinander, sondern allein diejenige des Bevollmächtigten zu nennen. Denn an seine Anschrift sind Zustellungen zu richten (§§ 67 III 3 VwGO; 8 IV VwZG). Die ordentlichen Gerichte gehen jedoch darüber hinaus und verlangen daneben auch die Anschrift der Beteiligten selbst<sup>14</sup>. Als rechtfertigender Grund hierfür kann lediglich der genannte Aspekt der Sicherheitsleistung für die Prozeßkosten herangezogen werden. Ferner können Zustellungen auch an dafür *bevollmächtigte Personen* gerichtet werden (§ 8 VwZG). In derartigen Fällen ist die Zustellung an den Vollmachtgeber auch dann gewährleistet, wenn nur die Anschrift des Bevollmächtigten angegeben wird. Wer also selbst für Zustellungen nicht erreichbar ist, weil er etwa selbst keine Zustellungsanschrift hat, ist auf diese Weise dennoch für Zustellungen erreichbar.

b) Ob alle genannten Varianten von Adressen den Anforderungen des Prozeßrechts an die ladungsfähige Anschrift genügen, läßt sich allein aus Sinn und Zweck der §§ 130 Nr. 1 ZPO, 82 VwGO beantworten<sup>15</sup>. Dem Individualisierungszweck (wer ist der Beteiligte?) kann am ehesten mit der persönlichen Anschrift, schon weniger mit derjenigen des Zustellungsbevollmächtigten und gar nicht mit derjenigen des Prozeßbevollmächtigten genügt werden. Dem Zustellungszweck (wie kann rechtliches Gehör gewährt werden?) kann mit allen drei Varianten hinreichend Rechnung getragen werden. Dem Sicherheitszweck (wo können Staatskassen und obsiegende Partei ihre Kosten liquidieren?) kann praktisch nur mit der Angabe der persönlichen Anschrift genügt werden.

In der Konsequenz kann demnach derjenige, der keinen eigenen Wohn- oder Geschäftssitz hat, jedenfalls nicht alle drei Funktionen der ladungsfähigen Anschrift im Prozeßrecht erfüllen. Wer auch keinen Prozeß- oder Zustellungsbevollmächtigten hat, genügt gar keinem der genannten Zwecke.

Die Folgen hat das Gericht im Ausgangsfall anschaulich so formuliert:

„Die Angabe der Wohnung oder des Geschäftssitzes dient aber nicht nur der Erkennung, sondern auch der Erreichbarkeit und somit der Möglichkeit des Kontakts im privaten ebenso wie im geschäftlichen und somit auch im Rechtsverkehr. Zum Rechtsverkehr gehört auch die Teilnahme an einem gerichtlichen Verfahren. Die Beteiligung an einem solchen Verfahren ist in sinnvoller Weise nur dann möglich, wenn das Gericht mit den Beteiligten und diese untereinander – zumindest über das Gericht – in Verbindung treten können“<sup>16</sup>.

Anders ausgedrückt: Wer über keine der genannten Anforderungen genügende Anschrift verfügt, ist von der Möglichkeit des privaten wie des geschäftlichen Verkehrs praktisch ausgeschlossen. Hier soll der Frage nachgegangen werden: Inwieweit gilt dies auch für den Rechtsverkehr und die Möglichkeit der Teilnahme am gerichtlichen Verfahren?

## III. Zum Verhältnis von Zulässigkeit und Erfolg verwaltungsgerichtlicher Klagen

### 1. Überblick

a) Grundnorm für die Teilnahme am gerichtlichen Verfahren ist – jedenfalls im Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit – Art. 19 IV GG. Dieser eröffnet den Rechtsweg nicht für jedermann, sondern nur für Personen, welche durch die öffentliche Gewalt in ihren Rechten verletzt werden. Umgekehrt soll er aber auch jedem, der in seinen Rechten verletzt ist, offenstehen. Insoweit kann die Rechtsschutzgarantie durchaus so umschrieben werden: Wo ein *subjektives Recht* des Bürgers ist, da hat auch ein *Rechtsweg* zu sein<sup>17</sup>. Art. 19 IV GG ordnet insoweit die grundsätzliche Identität des Anwendungsbereichs der subjektiven Rechte und des Zuständigkeitsbereichs der Gerichte ein. Jedenfalls darf es kein subjektives Recht ohne Rechtsschutzmöglichkeit geben. Ein subjektives „Recht“ in diesem Sinne sind die Grundrechte, grundrechtsgleichen Rechte und alle anderen Rechte gegen den Staat aus Gesetzen oder sonstigen Rechtsnormen<sup>18</sup>. In diesem Rahmen sind gesetzliche Zulässigkeitsbedingungen für verwaltungsgerichtliche Klagen nicht von vornherein unzulässig<sup>19</sup>. Ihnen kann aus grundrechtlicher Sicht eine dreifache Funktion zukommen:

(1) Einige Zulässigkeitsvoraussetzungen sichern die Einhaltung der Grundrechtsvoraussetzungen; also die Tatsache, daß nur über solche Klagen entschieden wird, welche von Personen erhoben werden, die aus Art. 19 IV GG zur Klageerhebung berechtigt sind. Bekanntestes Zulässigkeitsmerkmal dieser Art ist die Klagebefugnis (§ 42 II VwGO).

(2) Andere schränken das Grundrecht aus Art. 19 IV GG im Interesse konkurrierender Rechtsgüter ein. Hierzu zählen etwa die Fristenbestimmungen der §§ 70, 74 VwGO.

(3) Wieder andere führen das Grundrecht aus; sie enthalten die notwendigen Organisations- und Verfahrensnormen, damit es den in Art. 19 IV GG eröffneten „Rechtsweg“ überhaupt gibt. Hierzu zählen zahlreiche Regelungen über die Gerichtsverfassung (§§ 3 ff., 15 ff. VwGO) und die Zuständigkeit der Gerichte (§§ 45 ff. VwGO).

Art. 19 IV GG schließt keine der genannten Arten gesetzlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen vollständig aus. Unzuläs-

13) S. dazu § 10 VwZG.

14) BGH, NJW 1988, 2114. In diesem Fall war ein Prozeßbevollmächtigter bestellt, dessen Anschrift bekannt war (ebda., S. 2115).

15) Dazu o. 11.

16) VGH Kassel, NJW 1990, 139.

17) Hierzu und zur Vermeidung von Rechtsschutzlücken s. den Überblick bei Schenke, in: BK, Art. 19 IV Rdnrn. 62 ff.

18) Ausf. hierzu Schmidt-Aßmann, in: Maunz-Dürig, GG, 6. Aufl. (1990), Art. 19 IV Rdnrn. 120 ff.

19) Seit BVerfGE 10, 268; Nachw. hierzu und zum folgenden bei Schenke, in: BK, Art. 19 IV Rdnrn. 99 ff.; Jarass-Pieroth, GG, 1989, Art. 19 Rdnrn. 32 ff.

sig wären nur Gesetze, welche einen konkreten Inhalt aufweisen, der das Grundrecht über seine im Grundgesetz angelegten Grenzen hinaus einschränkt. Dies ist jedenfalls in § 82 VwGO nicht der Fall, soweit dieser den Beteiligten die Angabe einer ladungsfähigen Anschrift abverlangt. Denn die Rechtsweggarantie schließt jedenfalls nicht aus, daß ohne Verwechslungsgefahr erkennbar ist, wer eine Grundrechtsverletzung geltend macht, und daß nach Abschluß des Prozesses eindeutig feststeht, wer aus dem Urteil berechtigt bzw. verpflichtet ist. Daher ist § 82 VwGO einschließlich der Pflicht zur Angabe einer ladungsfähigen Anschrift grundsätzlich mit Art. 19 IV GG vereinbar.

b) Diese grundsätzliche Aussage besagt allerdings lediglich, daß das Gesetz selbst verfassungsgemäß ist. Das Grundgesetz bindet aber nicht nur die Legislative, sondern auch die übrigen Zweige der Staatsgewalt. Sie sind verpflichtet, die Gesetze in verfassungskonformer Weise *auszulegen* und *anzuwenden*. Auch § 82 VwGO darf im Rahmen seines Wortlautes, seiner Entstehungsgeschichte, der Gesetzssystematik sowie seines „Sinns und Zwecks“ nicht in einer Weise verstanden und gehandhabt werden, welche den Rechtsweg, der grundrechtlich gerade eröffnet ist, vollständig verschließt. Dieses Gebot verfassungskonformer Rechtsanwendung gilt nicht nur generell, sondern auch im Einzelfall. Hier weist der vorliegende Fall eine Besonderheit auf:

Ziel des Rechtsbehelfs war im vorliegenden Fall der Nachweis einer Wohnung; umgekehrt war für das Gericht deren Vorhandensein Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Klage. Diese Handhabung des § 82 VwGO könnte in diesem Einzelfall mit Art. 19 IV GG unvereinbar sein. Seine Auslegung führt nämlich dazu, daß das Recht auf Wohnung jedenfalls dann gerichtlich nicht durchgesetzt werden kann, wenn der Antragsteller keine Wohnung hat. Je eher die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, desto geringer sind die Durchsetzungschancen. Deutlich zeigt sich dies in der Begründung des VGH im Eingangsfall: Solange der Antragsteller keine Wohnung hat, ist sein Begehren *unzulässig*. Sobald er aber über eine Wohnung verfügt – und diesen Weg weist ihm ausdrücklich der *Senat* –, ist sein Antrag *unbegründet*. Das Recht auf Wohnung ist damit für Obdachlose gerichtlich undurchsetzbar; und dies ungeachtet des Umstandes, daß es gerade deshalb existiert, um (drohende) Obdachlosigkeit zu vermeiden.

Damit fällt diese Handhabung der Zulässigkeitsvoraussetzungen verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe hinter Art. 19 IV GG zurück. Es entsteht, was grundrechtlich gerade nicht existieren sollte: Nämlich ein subjektives Recht ohne Rechtsschutz. Auf diese Weise bleibt der Zuständigkeitsbereich der Gerichte hinter dem Anwendungsbereich der subjektiven Rechte zurück; ein Ergebnis, das mit der dargestellten Auslegung des Art. 19 IV GG so nicht vereinbar ist.

c) Dieser Widerspruch kann auf zwei unterschiedliche Weisen aufgelöst werden:

(1) Entweder durch eine Modifikation der Auslegung des Art. 19 IV GG in dem Sinne, daß er doch subjektive Rechte ohne Rechtsschutzmöglichkeiten zuläßt.

(2) Oder aber durch eine Modifikation der Auslegung des § 82 VwGO in dem Sinne, daß er das Recht auf Wohnung nicht rechtsschutzlos stellt.

Die Auflösung soll in zwei Schritten versucht werden: Zunächst wird die Rechtsprechung in Parallelfällen untersucht (dazu 2) und sodann gefragt, inwieweit die Ergebnisse auf den Eingangsfall übertragbar sind (dazu 3).

## 2. Einzelfälle zur Identität von Zulässigkeitsvoraussetzungen und Klageziel

Das dargestellte Problem ist nicht auf den Eingangsfall und die Auslegung des § 82 VwGO beschränkt. Vielmehr hat sich die Rechtsprechung mit einer Vielzahl anderer Fälle befaßt, die hinsichtlich der Problemlage vergleichbar sind. In allen

derartigen Fällen ging es um dasselbe Grundproblem: Das Ziel der Klage war mit einer gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzung identisch. Auch in den folgenden Fällen stellte sich demnach die Frage, wie zu vermeiden ist, daß Klagen aus einem subjektiven Recht notwendig unzulässig oder unbegründet sind.

a) *Klagebefugnis und Art. 19 IV GG*. Der erste vergleichbare Fall entsteht aus Art. 19 IV 1 GG selbst. Er setzt voraus, daß jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt „wird“. Nach dem bloßen Wortlaut der Bestimmung ist dann, aber auch erst dann der Rechtsweg eröffnet. Dessen Aufgabe besteht aber gerade darin, verbindlich zu entscheiden, *ob* das Recht gewahrt<sup>20</sup> oder umgekehrt der Kläger in seinen Rechten verletzt ist. Damit liegt hier ein Fall vor, in welchem – jedenfalls bei reiner Wortlautbetrachtung – der Rechtsweg voraussetzt, was er zugleich erst prüft. Oder anders ausgedrückt: Zulässigkeitsvoraussetzung und Klageziel sind dann identisch. Damit wäre dann – immer bei rein sprachlicher Betrachtung – der Rechtsweg nicht eröffnet, sondern verschlossen.

Die Widersinnigkeit einer solchen Auslegung liegt angesichts der gesamten Bestimmung des Art. 19 IV GG auf der Hand. Betrachtet man den ganzen Satz und nicht nur seine einzelnen Teile, so soll der Rechtsweg eben nicht verschlossen, sondern eröffnet werden. Hier setzt demnach die Aufgabe der Verfassungsinterpretation ein, eine Auslegung zu finden, welche die Rechtsweggarantie vor der Sinnlosigkeit bewahrt. Konkret stellt sich ihr das Anliegen, den Sinn des Satzes insgesamt mit demjenigen seiner Teile zu harmonisieren. Anhaltspunkte hierfür ergibt die Entstehungsgeschichte<sup>21</sup>: Zwar standen in den Beratungen des Parlamentarischen Rates über den späteren Art. 19 IV GG andere Fragen im Vordergrund. Doch war der hier zu erörternde Widerspruch zumindest dem Sachverständigen *Richard Thoma* bewußt. Er bezeichnete es nämlich unwidersprochen als „Prinzip des Rechtsstaates“, „daß sich jedermann gegen wirklich oder vermeintlich rechtswidrige Eingriffe in seine Rechts- und Freiheitssphäre zur Wehr setzen könne“<sup>22</sup>. In dieser – dann nicht weiter diskutierten – Umschreibung fielen Zulässigkeitsvoraussetzungen („vermeintliche Rechtswidrigkeit“) und Klageziel (Feststellung der Rechtswidrigkeit) auseinander. Die im vorigen Absatz geschilderte mögliche Widersinnigkeit der Bestimmung wird hier vermieden<sup>23</sup>. Ganz im Sinne der hier gefundenen Auslegung formuliert dann auch die prozeßrechtliche Ausformung des Art. 19 IV GG, der § 42 II VwGO. Danach ist die Klage zulässig, wenn die Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird. Die dargestellte Auslegung des Art. 19 IV GG hat zweierlei gezeigt.

(1) Bei Identität von Zulässigkeitsvoraussetzung und Klageziel ist der Rechtsweg nicht eröffnet, sondern verschlossen. Wenn also der Rechtsweg eröffnet sein soll, so dürfen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage und Klageziel nicht identisch sein.

(2) Um eine solche Identität zu vermeiden, wurde eine Voraussetzung der Rechtswegeröffnung in Art. 19 IV GG aus ihrer Entstehungsgeschichte einschränkend interpretiert.

b) *Beteiligtenfähigkeit und Rechtsfähigkeit*. Gem. § 61 Nr. 1 VwGO sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren „juristische Personen“ beteiligtenfähig. Diese Fähigkeit ist die prozeßrechtliche Ausprägung ihrer Rechtsfähigkeit; beteiligt sein kann demnach, wer rechtsfähig ist. Die Zulässigkeitsvoraussetzung ist unmittelbare Ausprägung des Art. 19 IV GG. Ein Recht „geltend machen“ kann nur, wer überhaupt fähig ist,

20) Hesse, Grundzüge des VerfR der BRp. Dtschld., 17. Aufl. (1990), Rdnr. 548.

21) JöR 1 (1951), 183 ff.

22) JöR 1 (1951), 184.

23) So etwa *Schenke*, in: BK, Art. 19 IV Rdnr. 283 f.

Rechte zu haben. Und ein Recht kann nur gegen jemanden geltend gemacht werden, der fähig ist, rechtliche Pflichten zu haben. Deshalb ist die Rechtsfähigkeit in der Form der Beteiligtenfähigkeit notwendige Zulässigkeitsbedingung verwaltungsgerichtlicher Klagen.

Da die meisten Prozesse nicht um die Frage der Rechtsfähigkeit Beteiligten geführt werden, ist diese Zulässigkeitsbedingung regelmäßig mit dem verfolgten Klageziel nicht identisch. Eine Ausnahme davon besteht allerdings, wenn gerade die Anerkennung der Rechtsfähigkeit eines Beteiligten durch den anderen Beteiligten Ziel der Klage sein soll. Prototyp hierfür ist die Klage aufgelöster juristischer Personen gegen ihre Auflösung. Mit der Auflösung verlieren juristische Personen ihre Rechtsfähigkeit und sind folglich in späteren Prozessen nicht mehr beteiligtenfähig. Demnach könnten sie grundsätzlich auch nicht mehr gegen die Auflösung selbst klagen. Damit wäre ein Recht auf Beibehaltung der Rechtsfähigkeit nicht mehr gerichtlich durchsetzbar; jedenfalls für dieses Recht wäre – im Gegensatz zu Art. 19 IV GG – kein Rechtsweg eröffnet. Aus diesem Grunde hat die Rechtsprechung bereits frühzeitig eine Ausnahme von § 61 Nr. 1 VwGO gemacht: In Verfahren auf Feststellung, daß eine Vereinigung verboten ist, hat eine Vereinigung auch dann die Rechtsstellung einer beklagten Partei, wenn sie zur Zeit der Einreichung des Feststellungsantrages bereits aufgelöst war<sup>24</sup>.

Hier wird also ein möglicher Verstoß gegen Art. 19 IV GG wegen Identität von Zulässigkeitsbedingung und Klageziel durch eine andere Operation vermieden: Nämlich durch Absehen von der Anwendung einer generellen Norm bei gleichzeitiger Schaffung einer ungeschriebenen Ausnahmeregelung. Das Ergebnis ähnelt der einschränkenden Auslegung des Art. 19 IV GG: Durch „verfassungskonforme Auslegung“ oder „teleologische Reduktion“ wird einerseits sichergestellt, daß die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen im Prinzip gewahrt bleiben; andererseits aber ermöglicht, daß nicht ihre schematische Anwendung zu widersinnigen oder gar verfassungswidrigen Ergebnissen führt.

c) *Prozeßfähigkeit und Handlungsfähigkeit.* Prozeßhandlungen darf gem. § 62 VwGO nur vornehmen, wer prozeßfähig ist. Prozeßfähigkeit ist die prozeßrechtliche Ausprägung der Handlungsfähigkeit; also der Fähigkeit, eigene Rechte im eigenen Namen ausüben zu dürfen. Auch diese Prozeßvoraussetzung dient der Verwirklichung des Art. 19 IV GG. Danach steht der Rechtsweg demjenigen offen, der die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann. Diese „Geltendmachung“ ist eine Form der Rechtsausübung und damit eine Ausprägung der Handlungsfähigkeit.

Ebenso wie bei der Beteiligtenfähigkeit können allerdings Widersprüche auftreten, wenn Gegenstand eines Prozesses gerade die Handlungsfähigkeit eines Beteiligten ist. Dies ist insbesondere im Entmündigungsverfahren der Fall: Mit der Entmündigung verliert der Betroffene seine Handlungsfähigkeit; demnach wäre es ihm wegen fehlender Prozeßfähigkeit nicht mehr möglich, gegen den mit der Maßnahme verbundenen Eingriff in seine Rechte gerichtlich vorzugehen. Hinsichtlich dieses Rechts wäre ihm der Rechtsweg durch § 62 VwGO gleichfalls verschlossen und nicht – wie es Art. 19 IV GG vorsieht – eröffnet. Die Rechtsprechung hat dieses Dilemma ebenso wie in der zuvor genannten Fallgruppe gelöst: „Es ist ein allgemeiner Grundsatz unserer Rechtsordnung, daß auch Entmündigte und Geisteskranke für Verfahren, in denen über die wegen ihres Geisteszustandes zu treffenden Maßnahmen entschieden wird, zur Wahrung ihrer Rechte als prozeßfähig gelten“<sup>25</sup>.

Dies ist praktisch dasselbe Verfahren wie bei der Entziehung der Rechtsfähigkeit: Zur Vermeidung verfassungswidriger Ergebnisse verknüpft die Rechtsprechung eine restriktive Auslegung des § 62 VwGO mit der Annahme einer ungeschriebenen Ausnahmeregelung, welche die Prozeßfähigkeit für den Einzelfall der Identität von Zulässigkeitsvoraussetzung und Klageziel fingiert.

d) *Zusammenfassung.* Gerichtspraxis und Rechtswissenschaft gehen übereinstimmend von der Einsicht aus: In Fäl-

len, in welchen das Klageziel zugleich Zulässigkeitsvoraussetzung der Klage ist, droht ein verfassungswidriger Zustand. In diesen Fällen wird für den im Einzelfall geltend gemachten Anspruch der Rechtsweg nicht eröffnet, sondern verschlossen. Dieser Zustand wird aber nicht mit möglichen Schranken des Art. 19 IV GG zu rechtfertigen versucht. Solche Schrankenbestimmungen wären auch kaum erkennbar. Vielmehr wird der umgekehrte Weg eingeschlagen. Die Gerichte gehen davon aus, daß die gesetzlichen Bestimmungen über die Zulässigkeit der Klage den Rechtsweg auf den gem. Art. 19 IV GG berechtigten Personenkreis begrenzen und für diesen partiell beschränken sollen. Hingegen sollen sie nicht dazu herangezogen werden, für einzelne Berechtigte den Rechtsweg völlig auszuschließen. Dies wird erreicht durch die Kombination methodisch unterschiedlicher, im Ergebnis aber völlig gleicher Operationen. Hierzu zählt die einschränkende Auslegung weit gefaßter Gesetzeswortlaute<sup>26</sup>, die Anerkennung ungeschriebener Einschränkungen allgemeiner Prozeßvoraussetzungen<sup>27</sup> oder ungeschriebener Ausnahmetatbestände<sup>28</sup>. Die Vermeidung möglicher Verfassungswidrigkeiten erfolgt so nicht auf der Ebene der Rechtssetzung, sondern derjenigen der Rechtsanwendung. Eine schematische Anwendung der Zulässigkeitsregelungen wird vermieden; statt dessen wird von ihrer Anwendung dann und insoweit abgesehen, wenn eine Kollision mit zwingenden Normen des Grundgesetzes droht.

### 3. Übertragbarkeit der Ergebnisse auf § 82 VwGO?

Für den Eingangsfall würden die hier gefundenen Grundsätze bedeuten: Zwar ist es grundsätzlich mit Art. 19 IV GG vereinbar, daß eine ladungsfähige Anschrift als Zulässigkeitsvoraussetzung verwaltungsgerichtlicher Klagen gefordert wird. Anderes gilt aber, wenn durch diese Voraussetzung ein subjektives Recht rechtsschutzlos gestellt wird; wenn also für ein subjektives Recht der Rechtsweg nicht „eröffnet“, sondern verschlossen wird. Dies wäre der Fall, wenn jenes Erfordernis auch bei gerichtlicher Geltendmachung des Rechts auf Wohnung in vollem Umfang unmodifiziert beibehalten würde. In einem solchen Fall wäre das Recht auf Wohnung gerichtlich nicht mehr durchsetzbar. Darin läge ein Verstoß gegen Art. 19 IV GG. Genau dies zeigen die verfassungsrechtlichen Erwägungen im Eingangsfall. Nachdem die Problematik des Art. 19 IV GG vom VGH richtig erkannt worden ist, wird das Problem mit einer *petitio principii* umgangen: Wenn der mit dem Antrag an das Gericht geltend gemachte Anspruch erfüllt ist, dann – aber auch erst dann – kann er gerichtlich geltend gemacht werden. Eine Klage aus dem – noch nicht erfüllten – Anspruch ist demnach nicht möglich. Dies ist genau das Gegenteil dessen, was Art. 19 IV GG anordnet. Wohlgedenkt: Dies gilt nicht für jede Klage eines Obdachlosen; sondern nur für solche, mit denen er sein Recht auf Wohnung geltend macht.

Ein Verfassungsverstoß könnte dadurch vermieden werden, daß in diesem Fall entsprechend den oben unter 2 dargestellten Grundsätzen ausnahmsweise auf das Erfordernis der ladungsfähigen Anschrift verzichtet wird. Einer Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu anderen Zulässigkeitsmerk-

24) BVerwGE 1, 266 (Leits. 2), 267 f.; anders etwa PrOVGE 101, 151 ff. Zustimmung zum BVerwG etwa Redeker-v. Oertzen, VwGO, 9. Aufl. (1988), § 61 Rdnr. 8; Eyermann-Fröhler, VwGO, 9. Aufl. (1988), § 61 Rdnr. 12; Kopp, § 61 Rdnr. 11, alle m. w. Nachw.

25) BVerfGE 10, 302 (306); allg. Röhl, JZ 1956, 309; wie das BVerfG auch Redeker-v. Oertzen, § 62 Rdnr. 4; Eyermann-Fröhler, § 62 Rdnr. 10; Kopp, § 62 Rdnr. 11; alle m. w. Nachw.

26) S. o. zu a.

27) Dazu o. zu b.

28) Dazu o. zu c.

malen auf § 82 VwGO steht der Sinn dieser Vorschrift<sup>29</sup> jedenfalls nicht zwingend entgegen. Die *Individualisierungsfunktion* der Anschrift kann in diesen Fällen auch durch andere Merkmale – etwa Angabe von Geburtsdatum und –ort – erfüllt werden.

Hinsichtlich des *Zustellungszwecks* braucht ohnehin nicht notwendig die Anschrift des Klägers angegeben zu werden. Hier würde diejenige eines Bevollmächtigten genügen. Problematisch wäre nur die Situation, wenn der obdachlose Kläger keinen Bevollmächtigten hat; anders ausgedrückt: Wenn er mit niemandem mehr festen Kontakt hat, der über eine ladungsfähige Anschrift verfügt. In diesem Falle könnte eine öffentliche Stelle als „amtlicher Bevollmächtigter“ fungieren; sei es, daß gerichtliche Schriftstücke postlagernd zugestellt würden; sei es, daß eine Behörde – etwa das zuständige Sozialamt – als Zustellungsbevollmächtigter von Amts wegen eingesetzt würde. Immerhin ist die Ersatzzustellung bei zuständigen Behörden in § 11 II 1 VwZG in bestimmten Fällen gesetzlich vorgesehen. Hier könnte zugunsten Obdachloser eine Analogie Abhilfe schaffen. Sofern der Kläger sich bei seiner amtlichen Zustellungsstelle später nicht mehr meldet und dadurch für das Gericht praktisch un erreichbar ist, fiel dieses Verhalten ihm selbst zur Last, wenn er auf diese Weise Termine versäumt oder Fristen nicht einhält.

Hinsichtlich des *Sicherheitszwecks* der ladungsfähigen Anschrift ist ein Surrogat für den Obdachlosen dagegen kaum denkbar. Auf diesen müßte im Interesse der Rechtsschutzgarantie im Einzelfall tatsächlich verzichtet werden. Bei der Abwägung ist auch zu berücksichtigen, inwieweit der obdachlose Kläger überhaupt in der Lage wäre, Sicherheiten zu leisten. Ist er – wie regelmäßig – Sozialhilfeempfänger, so würde auch eine ladungsfähige Anschrift kaum Sicherheit für Gerichts- oder Anwaltskosten bieten.

Im Ergebnis steht § 82 VwGO einer Übertragung der Rechtsprechung zur Identität von Klageziel und Zulässigkeitsvoraussetzung nicht zwingend entgegen. Dies galt im Eingangsfall umso mehr, als der Sachverhalt deutlich macht, auf wie vielfältige Weise der Antragsteller sich bemüht hat, dem Zustellungszweck zu genügen. Die verfassungsrechtliche Begründung des VGH wird jedenfalls insoweit den Anforderungen des Art. 19 IV GG nicht gerecht.

#### IV. Schluß: Der Obdachlose im Rechtsverkehr

Bis hierher ist die Argumentation völlig ohne das Sozialstaatsprinzip ausgekommen. Ein solches Vorgehen verbessert die Möglichkeit der Subsumtion, verringert allerdings die Reichweite der Argumente. Die hier angestellten Erwägungen greifen nur, wenn der Obdachlose gerade seinen Anspruch auf Wohnung geltend macht. Hätte er etwa seinen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen wollen, dann hätte ihm mit dem VGH Übereinstimmung mit Art. 19 IV GG entgegengehalten werden können:

„Die Angabe der Wohnung oder des Geschäftssitzes dient aber nicht nur der Erkennung, sondern auch der Erreichbarkeit und somit der Möglichkeit des Kontakts im privaten ebenso wie im geschäftlichen und somit auch im Rechtsverkehr“<sup>30</sup>.

Und wer eben diese Wohnung nicht hat, ist dadurch vom Rechtsverkehr und damit auch vom „gerichtlichen Verfahren“ ausgeschlossen. Denn „die Beteiligung an einem solchen Verfahren ist in sinnvoller Weise nur dann möglich, wenn das Gericht mit den Beteiligten und diese untereinander in Verbindung treten können“<sup>31</sup>. Anders ausgedrückt: Zum Rechtsverkehr und zum gerichtlichen Verfahren ist nicht jedermann zugelassen, sondern nur, wer auch eine ladungsfähige Anschrift hat. Angesichts des Umstandes, daß es den Gemeinden immer schwerer fällt, für jeden Obdachlosen eine Unter-

kunft zu besorgen, wird damit für die sozial Schwächsten auch der Zugang zum Rechtsverkehr immer schwerer. Ob mit diesen Feststellungen für eine Rechtsordnung, die auf Menschenwürde und Sozialstaatlichkeit aufbaut, die Fragen aufhören oder erst beginnen, bedarf weiterer Untersuchungen. Dieses Thema kann hier nur genannt, aber nicht behandelt werden.

## Zur Einarbeitung und Wiederholung

stud. iur. Michael Randak, Augsburg

### Bindungswirkungen von Verwaltungsakten\*

#### I. Einleitung

Die Bindungswirkungen von Verwaltungsakten stellen ein immer wieder diskutiertes Thema dar, dem insbesondere eine Reihe von Aufsätzen im Zusammenhang mit dem 7. Verwaltungsrichtertag von 1983 gewidmet war und das in jüngster Zeit wieder verstärkt Aufmerksamkeit gefunden hat<sup>1</sup>. Eine Beschäftigung mit dieser Materie ist insofern besonders lohnend, als sie eine exakte Feststellung der Rechtswirkungen von Verwaltungsakten verlangt, die zumal für das Verständnis komplexerer Regelungszusammenhänge unerlässlich ist.

Innerhalb der Bindungen an einen Verwaltungsakt lassen sich zwei Kategorien unterscheiden, nämlich das Gebundensein als Beteiligte an dem durch den Verwaltungsakt geregelten Rechtsverhältnis und das Gebundensein als Entscheidungsträger.

#### 1. Bindungswirkungen für Beteiligte

Das Gebundensein als Beteiligte an dem von einem Verwaltungsakt geregelten Rechtsverhältnis soll den (wohl eher banal anmutenden) Umstand bezeichnen, daß ein Verwaltungsakt die Rechte und Pflichten der Personen regelt, die an dem von ihm geregelten Rechtsverhältnis beteiligt sind. Verpflichtet etwa die Polizei jemanden zum Wegfahren seines Autos, so besteht die hier gemeinte Kategorie des Gebundenseins schlichtweg in der Pflicht des Autofahrers zum Wegfahren, aber auch dem damit korrespondierenden Recht des Rechtsträgers der Polizei, das Wegfahren zu verlangen<sup>2</sup>. In diesem Sinne können sowohl der Adressat und sonstige von dem Verwaltungsakt Betroffene als auch Rechtsträger von Behörden gebunden sein. Diese Art der Bindung hängt ganz vom materiellen Regelungsgehalt des jeweiligen Verwaltungsaktes ab und ist daher einer abstrakten Behandlung weithin entzogen.

\* Ich danke Herrn Prof. Dr. Michael Sachs, Augsburg, für seine freundliche und großzügige Unterstützung bei der Erstellung dieses aus einer Seminararbeit im Sommersemester 1990 hervorgegangenen Beitrags.

1) Einschlägige Schriften: Knöpfle, BayVBl 1982, 225; Kopp, DÖV 1980, 504; ders., DVBl 1983, 392; Merten, NJW 1983, 1993; Schenke, DÖV 1983, 320; Erichsen-Knoke, NVwZ 1983, 185; Ipsen, Verwaltung 1984, 169; Haaf, Die Fernwirkungen gerichtlicher u. behördlicher Entscheidungen, 1984; Kirchhof, NJW 1985, 2977; ders., NJW 1986, 1315; Waniorek, JuS 1989, 24; Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989; Sachs, in: Stelkens-Bonk-Leonhardt, VwVfG, 3. Aufl. (1990), § 43 Rdnrn. 1–115; Kollmann, DÖV 1990, 189; Peine, JZ 1990, 201; Kutschera, Bestandsschutz im öffentlichen Recht, 1990; Jeromin, NVwZ 1991, 543.

2) Zur dogmatischen Strukturierung des Verwaltungsrechts in zweiseitige Rechtsverhältnisse s. Henke, DÖV 1980, 621.

29) Dazu o. II 1.

30) VGH Kassel, NJW 1990, 138 (139).

31) VGH Kassel, NJW 1990, 138 (139).