



**JASPER PRIGGE**  
RECHTSANWALTSKANZLEI

Rechtsanwalt Jasper Prigge • Kasernenstraße 23 • 40213 Düsseldorf

**Jasper Prigge**  
Rechtsanwalt

Kasernenstraße 23  
40213 Düsseldorf

Tel: 0211 158052 82  
Fax: 0211 158052 95

kanzlei@jasperprigge.de  
www.jasperprigge.de

in Kooperation mit

Dr. Heiko Löw  
Rechtsanwalt

---

**Ihr Zeichen**

**Ihr Schreiben vom**

**Mein Zeichen**

**Datum**

17.08.2018

---

## **Gutachten**

**zur Rechtmäßigkeit**

**des § 6 der Ordnungsbehördlichen Verordnung  
zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung  
in der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 04. Oktober 2006**

**(Düsseldorfer Straßenordnung)**

## A. Gutachtauftrag

Die Fraktion Die Linke im Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf hat mich beauftragt, ein Rechtsgutachten zu der Frage zu erstellen, ob und ggf. in welchem Umfang die Regelung des § 6 der Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 04.10.2006 (Düsseldorfer Straßenordnung – DStO) rechtmäßig ist.

Seit seiner Einführung im Jahr 1997 ist der § 6 DStO immer wieder Gegenstand politischer Kontroversen. Kritiker sehen in der Vorschrift ein Instrument für ein übermäßiges repressives Vorgehen. Wohnungslose, Bettler, Jugendszenen und andere sollen – so der Vorwurf – systematisch mit ordnungsrechtlichen Mitteln verdrängt werden. Dieser gezielte Einsatz des Ordnungsrechts richte sich im Kern nicht gegen bestimmte Verhaltensweisen, sondern letztlich gegen unerwünschte Personengruppen, die nicht in das Stadtbild passen. Der Ordnungs- und Servicedienst der Landeshauptstadt Düsseldorf (OSD) habe aufgrund des weit formulierten Wortlauts einen großen Handlungsspielraum, für die Betroffenen sei es häufig schwer, „sich im Einklang mit den Bestimmungen der Straßenordnung in Düsseldorf aufzuhalten“<sup>1</sup>. Die niedrige Beschwerdekompentenz der Betroffenen führe zudem dazu, dass Maßnahmen des Ordnungs- und Servicedienstes nur selten einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt würden.

In dem vorliegenden Gutachten wird anhand einer Analyse der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur die Rechtmäßigkeit der Norm formell und materiell geprüft. Dabei wird insbesondere auf die in § 6 DStO aufgeführten „Regelbeispiele“ eingegangen.

1 *Wendt, Düsseldorf, Sauberkeitsbedürfnisse in der Rheinmetropole*, in: Simon, *Wem gehört der öffentliche Raum*, 2001, S. 79.

## B. § 6 DStO

Der hier zu untersuchende § 6 DStO in der derzeit geltenden Fassung vom 04.10.2006 lautet:

### *§ 6 Störendes Verhalten auf Straßen und in Anlagen*

*Auf Straßen und in Anlagen ist jedes Verhalten untersagt, das geeignet ist, andere mehr als nach den Umständen unvermeidbar zu behindern oder zu belästigen, insbesondere*

- *aggressives Betteln (unmittelbares Einwirken auf Passanten durch In-den-Weg-Stellen, Einsatz von Hunden als Druckmittel, Verfolgen oder Anfassen),*
- *Lagern in Personengruppen (wenn sich diese an denselben Orten regelmäßig ansammeln und dabei Passanten bei der Nutzung des öffentlichen Straßenraumes im Rahmen des Gemeingebrauchs behindern),*
- *Störungen in Verbindung mit Alkoholgenuss (Gröhlen, Anpöbeln von Passanten, Gefährdung anderer durch Herumliegenlassen von Flaschen oder Gläsern),*
- *Verrichtung der Notdurft,*
- *Nächtigen, insbesondere auf Bänken und Stühlen sowie das Umstellen von Bänken und Stühlen zu diesem Zweck,*
- *Lärmen.*

Die heute geltende Vorschrift beruht auf einer Änderung der 1997 beschlossenen Fassung im Jahr 2000. Seinerzeit wurden die in Klammern aufgeführten „Regelbeispiele“ für normwidriges Verhalten ergänzt, darüber hinaus wurden weitere Verbotstatbestände aufgenommen. In seiner ursprünglichen Fassung lautete § 6 DStO<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> *Wendt, Düsseldorf, Sauberkeitsbedürfnisse in der Rheinmetropole, in: Simon, Wem gehört der öffentliche Raum, 2001, S. 70.*

### *§ 6 Störendes Verhalten auf Straßen und in Anlagen*

*Auf Straßen und in Anlagen ist jedes Verhalten untersagt, das geeignet ist, andere mehr als nach den Umständen unvermeidbar zu behindern oder zu belästigen, insbesondere*

- aggressives Betteln (unmittelbares Einwirken auf Passanten durch In-den-Weg-Stellen oder Anfasen),*
- Lagern und/oder störender Alkoholgenuss,*
- Nächtigen, insbesondere auf Bänken und Stühlen sowie das Umstellen von Bänken und Stühlen zu diesem Zweck,*
- Lärmen.*

In Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 16 DStO stellt ein Verstoß gegen § 6 DStO eine Ordnungswidrigkeit dar, die nach Abs. 2 mit einer Geldbuße geahndet werden kann. Die Höhe der Geldbuße beträgt gemäß § 17 Abs. 1 OWiG mindestens 5 € und höchstens 1000 €.

## **C. Rechtlicher Rahmen**

### **I. Verordnungsrecht der Ordnungsbehörden**

Gesetzliche Grundlage der Düsseldorfer Straßenordnung ist § 27 Abs. 1 OBG NRW<sup>3</sup>. Hiernach können die Ordnungsbehörden zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ordnungsbehördliche Verordnungen erlassen. Nach § 25 Satz 1 OBG NRW enthalten derartige Verordnungen Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind. Ihrem Wesen nach sind sie Sonderfälle der Rechtsverordnungen aufgrund Landesrechts.

Die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden nehmen gem. § 3 Abs. 1 OBG NRW die Gemeinden, die Aufgaben der Kreisordnungsbehörden die Kreise und kreisfreien Städte als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Die kreisfreie Landeshauptstadt Düsseldorf ist örtliche Ordnungsbehörde in diesem Sinne.

### **II. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen**

Die formelle Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung setzt voraus, dass Zuständigkeit, Verfahren und Form gewahrt sind.

Zuständig für den Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung ist gem. § 27 Abs. 4 S. 1 i.V.m. § 3 OBG NRW der Rat. Das Verfahren der Normsetzung richtet sich nach den Bestimmungen der GO NRW. Zusätzlich enthält § 30 GO NRW eine ganze Reihe zwingender Formvorschriften, die Verkündung der Verordnung richtet sich nach § 33 OBG NRW i.V.m. der BekanntmVO NRW.

### **III. Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen**

Ordnungsbehördliche Verordnungen sind materiell rechtmäßig, wenn sie nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Befugnisnorm, hier des § 27 Abs. 1 OBG NRW, müssen vorliegen. Es bedarf hierfür einer Betroffenheit eines gefahrenabwehrrechtlichen Schutzgutes. Diesem Schutzgut muss im Gel-

- 3 Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz (OBG) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1062), Änderung in Kraft getreten am 15. Dezember 2016.

tungsbereich der Verordnung eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung drohen.

Darüber hinaus sind die allgemeinen Rechtmäßigkeitsanforderungen zu beachten.

## **1. Betroffenheit eines gefahrenabwehrrechtlichen Schutzgutes**

Durch ordnungsbehördliche Verordnungen können gem. § 27 Abs. 1 OBG NRW Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abgewehrt werden.

Schutzgut der öffentlichen Sicherheit sind die objektive Rechtsordnung, Individualrechtsgüter sowie die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates<sup>4</sup>.

*„Danach umfasst der Begriff der ‚öffentlichen Sicherheit‘ den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht.“<sup>5</sup>*

Der Begriff der öffentlichen Ordnung, der in Art. 13 Abs. 3 GG und Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG seine verfassungsrechtliche Anerkennung gefunden hat<sup>6</sup>, ist aus rechtsstaatlichen Gründen restriktiv auszulegen<sup>7</sup>. Er umfasst die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird<sup>8</sup>. Was für ein geord-

4 Vgl. nur *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, S. 192.

5 BVerfGE 69, 315 (352).

6 OVG NRW, NJW 1997, 1180 (1180).

7 *Fechner*, JuS 2003, 734.

8 OVG NRW, DÖV 2001, 217. Zur vielfältigen Kritik am Schutzgut der öffentlichen Ordnung vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., S. 137 f. Nach Auffassung des BVerfG genügt der Begriff den verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere dem Bestimmtheitsgrundsatz, BVerfGE 54, 143 (144 f.).

netes staatsbürgerliches Zusammenleben unabdingbar ist, ergibt sich aus der positiven Rechtsordnung<sup>9</sup>.

*„Die insoweit herrschenden Anschauungen werden auch geprägt durch die Wertmaßstäbe des Grundgesetzes. Im vorliegenden Zusammenhang sind dies die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und das staatliche Gewaltmonopol (Art. 20 GG). Die grundrechtlichen Wertmaßstäbe beeinflussen insbesondere ‚Generalklauseln‘, die, wie § 14 OBG NRW mit dem Tatbestandsmerkmal ‚öffentliche Ordnung‘, zur Beurteilung menschlichen Verhaltens auf außerrechtliche Maßstäbe verweisen. Denn bei der Entscheidung darüber, was diese sozialen Gebote jeweils im Einzelfall fordern, muss in erster Linie von der Gesamtheit der Wertvorstellungen ausgegangen werden, die die Gesellschaft in einem bestimmten Zeitpunkt ihrer geistigkulturellen Entwicklung erreicht und in ihrer Verfassung fixiert hat. Die geschichtlich wandelbaren Anschauungen davon, was als maßgebliche unerlässliche Ordnungsvoraussetzungen in der Rechtsgemeinschaft anzusehen ist, werden auch durch rechtliche Gebote und Verbote beeinflusst. Der Rechtsgehalt der Grundrechte entfaltet sich daher mittelbar durch die ordnungsrechtliche Generalklausel der öffentlichen Ordnung.“<sup>10</sup>*

Die öffentliche Ordnung umfasst damit nicht allgemeine sittliche Vorstellungen, sondern bildet die „äußerste Grenze der Sozialverträglichkeit menschlichen Verhaltens“<sup>11</sup>. Um zu ermitteln, ob eine Verhaltensweise gegen die öffentliche Ordnung verstößt, darf nicht auf die Wertvorstellung des Rechtsanwenders abgestellt werden. Um einer willkürlich-subjektiven Anwendung ausfüllungsbedürftiger Sozialnormen vorzubeugen, müssen die Gerichte die in der Rechtsgemeinschaft vorherrschenden Überzeugungen anhand konkret feststellbarer Indizien, unter anderem der Behördenpraxis, der Rechtsprechung und der von ihnen ausgelösten Reaktionen in der Öffentlichkeit, prüfen<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Rühl, NVwZ 2003, 531 (532).

<sup>10</sup> OVG NRW, DÖV 2001, 217.

<sup>11</sup> Battis/Grigoleit, NJW 2004, 3459 (3461).

<sup>12</sup> VG Berlin, NJW 2001, 983 (987).

## 2. Abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung

Auf der Grundlage einer ordnungsbehördlichen Verordnung dürfen Verbote gem. § 25 S. 1 OBG NRW nur für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet werden, es bedarf hierfür einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung<sup>13</sup>.

Abstrakte Gefahren beschreiben vor allem Kausalverläufe, die es rechtfertigen, mittels abstrakt-genereller Regelungen vorzugehen, wobei sich – dies liegt bei der Gefahrenabwehr in der Natur der Sache – die befürchteten Schädigungen nicht im Einzelfall realisieren müssen<sup>14</sup>. Es bedarf, so die Rechtsprechung des BVerwG, der Feststellung einer Kausalität bestimmter Verhaltensweisen für einen Schaden, um eine Gefahr annehmen zu können. Das Gericht führt hierzu aus:

*„Der klassische Gefahrenbegriff, der auch § 25 Abs. 1 OBG zugrunde liegt, ist dadurch gekennzeichnet, dass ‚aus gewissen gegenwärtigen Zuständen nach dem Gesetz der Kausalität gewisse andere Schaden bringende Zustände und Ereignisse erwachsen werden‘ (vgl. Urteil des PrOVG vom 15. Oktober 1894, PrVBI 16, 125, 126). Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein ‚Besorgnispotenzial‘ (vgl. Urteil vom 19. Dezember 1985 - BVerwG 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300, 315). Das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bietet keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen.“<sup>15</sup>*

Die Befugnisse und Ermächtigungen der Verwaltungsbehörden nach dem OBG NRW umfassen solche Vorsorgemaßnahmen nicht.

<sup>13</sup> Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, S. 204

<sup>14</sup> Vgl. Trute, Die Verwaltung 36 (2003), S. 504 f.

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 20.08.2003 - 6 CN 3.02.



Die abstrakte Gefahr unterscheidet sich von der konkreten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose. Anders ausgedrückt liegt der Unterschied in der Betrachtungsweise<sup>16</sup>:

Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann; eine abstrakte Gefahr ist demgegenüber gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz zu bekämpfen<sup>17</sup>. In diesem Falle kann auf den Nachweis der Gefahr eines Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden<sup>18</sup>, was allerdings nicht bedeutet, dass jeder auch nur entfernt mögliche Schadenseintritt genügt. Auch die Feststellung einer abstrakten Gefahr verlangt mithin eine in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherte Prognose<sup>19</sup>. An die Schadensnähe sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je gewichtiger das bedrohte Schutzgut und je größer das Ausmaß des möglichen Schadens ist<sup>20</sup>. Die demnach zur Feststellung einer abstrakten Gefahr erforderlichen Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte und/oder über die maßgeblichen Kausalverläufe können sich aus wissenschaftlichen Erkenntnissen oder Erkenntnisse fachkundiger Stellen, aber auch aus der allgemeinen Lebenserfahrung ergeben<sup>21</sup>.

**16** BVerwG, DÖV 1970, 713 (715); BVerwG Urteil vom 20.08.2003 - 6 CN 3.02; Urteil vom 28.06.2004 - 6 C 21.03.

**17** BVerwG, Urteil vom 24.10.1997 - 3 BN 1.97; Urteil vom 20.08.2003 - 6 CN 3.02; Urteil vom 28.06.2004 - 6 C 21.03.

**18** BVerwG, Urteil vom 24.10.1997 - 3 BN 1.97; Urteil vom 20.08.2003 - 6 CN 3.02; Urteil vom 28.06.2004 - 6 C 21.03.

**19** OVG Niedersachsen, Urteil vom 17. Mai 2017 - 11 KN 105/16 -.

**20** Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.02.1974 - I C 31.72; Urteil vom 18.12.2002 - 6 CN 3/01; Urteil vom 28.06.2004 - 6 C 21.03; OVG NRW, Urteil vom 09.02.2012 - 5 A 2375/10.

**21** BVerwG, Urteil vom 03.07.2002 - 6 CN 8/01; Beschluss vom 24.01.2008 - 6 BN 2/07;

### 3. Allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderungen

Ordnungsbehördliche Verordnungen müssen die allgemeinen Rechtmäßigkeitsanforderungen beachten.

Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot zielt darauf ab, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, ihr Verhalten auf die Rechtsnorm einzustellen<sup>22</sup>. Die Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Norm erhöhen sich, wenn die Unsicherheit bei der Beurteilung der Rechtslage die Betätigung von Grundrechten erschwert<sup>23</sup>. Gleiches gilt bei Bürgerinnen und Bürger belastendem Staatshandeln, hier muss der Normgeber die Eingriffsvoraussetzungen relativ genau regeln und abgrenzen<sup>24</sup>. Aus dem Wortlaut, der Zielsetzung und dem Regelungszusammenhang müssen sich jedoch objektive Kriterien ergeben, die eine willkürliche Handhabung der Norm durch die für die Vollziehung zuständigen Behörden ausschließen<sup>25</sup>. Stellt ein Verstoß gegen Normen der ordnungsbehördlichen Verordnung eine Ordnungswidrigkeit dar, gelten insoweit die strengen Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes nach Art. 103 Abs. 2 GG<sup>26</sup>.

Darüber hinaus muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sein<sup>27</sup>. Die Normierung einer unverhältnismäßigen und damit rechtswidrigen Regelung zieht deren Nichtigkeit nach sich. Ge- und Verbote einer ordnungsbehördlichen Verordnung müssen einem legitimen Zweck dienen und geeignet, erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

<sup>22</sup> BVerfGE 78, 205 (212); 84, 133 (149); 87, 234 (263).

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 110, 33 (53).

<sup>24</sup> *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, 81. EL September 2017, Art. 20 Rn. 65.

<sup>25</sup> *Schroeder*, in: BeckOK PolR NRW, OBG § 29 Rn. 1.

<sup>26</sup> BVerfGE 38, 348 (371); 71, 108 (114 f.); BVerfG, NJW 2010, 754.

<sup>27</sup> BVerfGE 54, 143 (146 f.).

## **D. Rechtmäßigkeit § 6 DStO**

Fraglich ist, ob die Regelung des § 6 DStO formell und materiell rechtmäßig ist.

### **I. Formelle Rechtmäßigkeit**

§ 6 DStO ist formell rechtmäßig, wenn Zuständigkeit, Verfahren und Form gewahrt sind.

Der Rat der Stadt Düsseldorf war gem. § 27 Abs. 4 S. 1 OBG NRW i.V.m. § 3 OBG NRW für den Erlass der Düsseldorfer Straßenordnung zuständig. Anhaltspunkte für beachtliche Verfahrensfehler beim Erlass der Verordnung bestehen nicht.

Die Düsseldorfer Straßenordnung hält auch die zwingenden Formvorschriften des § 30 OBG NRW ein. Die Überschrift kennzeichnet nach § 30 Nr. 1 OBG NRW den Verordnungsinhalt („Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf“) hinreichend genau und bezeichnet die Verordnung gem. § 30 Nr. 2 OBG NRW als „Ordnungsbehördliche Verordnung.“ Zu Beginn der Verordnung wird die gesetzliche Ermächtigung des § 27 OBG NRW, die die zum Erlass der Verordnung berechtigt, gem. § 30 Nr. 3 OBG NRW genannt. Einer Zustimmung anderer Stellen, die gem. § 30 Nr. 4 OBG NRW anzugeben wäre, bedurfte es vorliegend nicht. Die Verordnung gibt gem. § 30 Nr. 5 OBG NRW den Geltungsbereich der Verordnung (das Stadtgebiet der Stadt Düsseldorf) und gem. § 30 Nr. 6 OBG NRW das Datum ihres Erlasses, mithin die Unterzeichnung und Ausfertigung durch den Oberbürgermeister, an. Schließlich wird auch die Behörde bezeichnet, die die Verordnung erlassen hat, nämlich die Landeshauptstadt Düsseldorf als örtliche Ordnungsbehörde.

Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass eine ordnungsgemäße Verkündung der ordnungsbehördlichen Verordnung nach § 33 OBG NRW i.V.m. der BekanntmachungsVO NRW nicht erfolgt wäre.

Die Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 04.10.2006 ist formell rechtmäßig.

## II. Materielle Rechtmäßigkeit

§ 6 DStO müsste materiell rechtmäßig sein. Dies ist der Fall, wenn die Norm nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.

Nachfolgend werden zunächst die Grundnorm und anschließend die Regelbeispiele geprüft.

### 1. Grundnorm

Die Grundnorm des § 6 DStO erfasst jedes Verhalten, „das geeignet ist, andere mehr als nach den Umständen unvermeidbar zu behindern oder zu belästigen“. Es handelt sich um einen Auffangtatbestand<sup>28</sup> neben den später zu erörternden Regelbeispielen.

Belästigungen sind Beeinträchtigungen des körperlichen Wohlbefindens, die noch keine Gesundheitsschäden bewirken<sup>29</sup>. Ein Verhalten, das andere behindert oder belästigt, stellt allerdings nicht zwingend eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar<sup>30</sup>. Der Gefahrbegriff zielt gerade nicht darauf ab, jede Form von Belästigungen oder Unannehmlichkeiten zu vermeiden<sup>31</sup>. Das verbotene Verhalten muss vielmehr die Schwelle zur Gefahr überschreiten.

§ 6 DStO verbietet Verhaltensweisen, die hindernd oder belästigend sein können, selbst wenn sie die Gefahrenschwelle (noch) nicht überschreiten. Es reicht insoweit aus, wenn sie nur geeignet sind, objektiv in irgendeiner Weise zu behindern oder zu belästigen – und sei es auch nur geringfügig. Damit überschreitet die Norm die Ermächtigungsgrundlage des § 27 OBG NRW. Ordnungsbehördliche Verordnungen sind kein Instrument, um die Beachtung sozialer Normen durchzusetzen, sondern dienen dem Schutz von Rechtsgütern<sup>32</sup>. Aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich jedoch nicht, dass nur Behinderungen oder Belästigungen, die mehr als nur unerheblich sind, verboten sind.

Bedenken bestehen zudem im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG.

<sup>28</sup> *Finger* spricht zutreffend von einem „Generalverbot belästigender Verhaltensweisen“, *Finger*, Die offenen Szenen der Städte, 2006, S. 194.

<sup>29</sup> OVG Niedersachsen, NJW 2013, 2922.

<sup>30</sup> Siehe zum allgemeinen

<sup>31</sup> OLG Karlsruhe, NJW 1984, 1637.

<sup>32</sup> *Finger*, Die offenen Szenen der Städte, 2006, S. 194.

Anders als der Tatbestand der Belästigung der Allgemeinheit des § 118 OWiG ist die Norm nicht durch eine jahrzehntelange Rechtsprechung hinreichend konkretisiert<sup>33</sup>. Danach ist „grob ungehörig“ eine Handlung, wenn sich das Tun oder Unterlassen bewusst nicht in die für das gedeihliche Zusammenleben der jeweiligen Rechtsgemeinschaft erforderlichen Ordnung einfügt und dadurch im deutlichen Widerspruch zur Gemeinschaftsordnung steht; grob ungehörig ist die Handlung erst dann, wenn sie in einer Weise gegen die anerkannten Regeln von Sitte, Anstand und Ordnung verstößt, dass dadurch eine unmittelbare psychische oder physische Belästigung oder Gefährdung der Allgemeinheit und gleichzeitig eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung in Betracht kommt<sup>34</sup>. Das ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn die Handlung in einem so deutlichen Widerspruch zur Gemeinschaftsordnung steht, dass sie jeder billig denkende Bürger als eine grobe Rücksichtslosigkeit gegenüber jedem Mitbürger ansehen würde, sie sich also gleichsam als eine Missachtung der durch die Gemeinschaftsordnung geschützten Interessen darstellt<sup>35</sup>.

Wann eine Handlung demgegenüber dazu geeignet ist, andere zu behindern oder zu belästigen, lässt sich für den Einzelnen nicht abschätzen. Dies gilt insbesondere, weil § 6 DStO auf ein den Tatbestand einschränkendes Merkmal verzichtet. Anders als § 118 OWiG werden tatbestandlich auch Fälle bloß psychischer Belästigungen erfasst, die nicht zu einer sichtbaren Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung geführt haben<sup>36</sup>. Der Anwendungsbereich der Norm ist insoweit uferlos, der Betroffene kann letztlich nicht klar erkennen, welches Verhalten ihm untersagt wird.

Gefahrenabwehrmaßnahmen können aus diesen Gründen nicht auf die Grundnorm des § 6 DStO gestützt werden, jedenfalls dann nicht, wenn sie nicht zugleich einem der Regelbeispiele unterfallen. Für die Anerkennung „unbenannter“ Fälle von Belästigungen verbleibt, selbst wenn sie einen den Regelbeispielen entsprechenden Schweregrad aufweisen, kein Raum. Allerdings kann die Ordnungsbehörde gegebenenfalls auf die ord-

**33** So aber für die Vorgängervorschrift des § 118 OWiG BVerfG NJW 1969, 1759; zur Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung auf die heute geltende Fassung vgl. OLG Karlsruhe, NStZ-RR 2000, 309; VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1999, 560.

**34** *Senge*, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 2014, § 118 Rn. 6; so auch OLG Oldenburg, Beschluss vom 16.09.2015 – 2 Ss (OWi) 163/15, 2 Ss Owi.

**35** OLG Karlsruhe, NstZ-RR, 309.

**36** Die „öffentliche Ordnung“ ist ein „wesentliches Merkmal“ des § 118 OWiG, vgl. VG München, Urteil vom 12.05.2016 – M 22 K 15.4369

nungsbehördliche Generalklausel des § 14 Abs. 1 OBG NRW zurückgreifen, wenn im Einzelfall eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht.

## 2. Regelbeispiele

Die Regelbeispiele des § 6 DStO werden nachfolgend im Einzelnen auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft.

### a) aggressives Betteln

Das Regelbeispiel des „aggressiven Bettelns“ wird durch den Klammerzusatz (unmittelbares Einwirken auf Passanten durch In-den-Weg-Stellen, Einsatz von Hunden als Druckmittel, Verfolgen oder Anfassen) konkretisiert.

Als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit kommt zunächst das Vermögen des Angebettelten in Betracht<sup>37</sup>. Eine Beeinträchtigung erscheint allerdings zweifelhaft, weil es sich letztlich, wenn nicht strafrechtliche Grenzen überschritten werden, noch immer um eine freiwillige Hingabe handelt<sup>38</sup>. Eine Belästigung unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit schließt zudem die freie Willensentscheidung des Betroffenen nicht aus.

Der gezielte Einsatz von Belästigungen zum Erhalt von Mildtätigkeiten, kann allerdings einen rechtswidrigen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellen<sup>39</sup>. Problematisch ist, dass ein solcher nicht, wie für eine abstrakte Gefahr erforderlich, typischerweise festzustellen sein wird. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist ein Rahmenrecht, so dass ein Eingriff nicht die Rechtswidrigkeit indiziert. *Holzkämper* weist zudem darauf hin, dass selbst wenn ein Eingriff festzustellen wäre, eine Untersagung aggressiven Bettelns das (private) Rechtsverhältnisses zwischen Bettler und Passant endgültig regeln würde:

*„Insbesondere ein präventives Verbot der aggressiven Bettelei durch eine Polizeiverordnung ließe sich nicht mit einer Gefahr für das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Passanten rechtfertigen. Die Polizei bleibt bei einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts vielmehr auf Maßnahmen beschränkt, die den*

<sup>37</sup> *Terwiesche*, VR 1997, 410 (411).

<sup>38</sup> a.A. *Terwiesche*, VR 1997, 410 (411).

<sup>39</sup> *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (148).

*belästigten Passanten die Möglichkeit einräumen, bei den Gerichten Rechtsschutz zu suchen.“<sup>40</sup>*

Aggressives Betteln durch In-den-Weg-stellen könnte eine erlaubnispflichtige Sondernutzung im Sinne der §§ 14 Abs. 1, Abs. 3, 18 Abs. 1 Str-WG NRW sein. Der Gemeingebrauch von öffentlichen Straßen umfasst den Verkehr im Sinne der Ortsveränderung von Personen oder Sachen (Transport). Darüber hinaus sind die öffentlichen Wege auch Stätten des Informations- und Meinungs austauschs sowie der Pflege menschlicher Kontakte<sup>41</sup>. Sie ermöglichen auch den kommunikativen Verkehr, also das längere Verweilen und den gemeinsamen Aufenthalt mit anderen aus Anlass oder Gründen zwischenmenschlicher Kommunikation<sup>42</sup>. Ein In-den-Weg stellen wird auch im Falle des Bettelns noch einen kommunikativen Zweck verfolgen. Dem Bettelnden geht es darum, den Passanten zum Anhalten zu bewegen, damit dieser etwas hingibt. Soweit hierdurch eine physische Barriere errichtet wird, der der Passant ausweichen muss, wird der Fußgängerverkehr behindert. Dies überschreitet den Gemeingebrauch öffentlicher Straßen.

Ebenso wie andere Formen des Bettelns<sup>43</sup> verstößt Betteln auch in seiner „aggressiven Variante“ im Übrigen nicht gegen straßen- und wegerechtliche Vorschriften<sup>44</sup>.

Eine abstrakte Gefahr für die objektive Rechtsordnung durch aggressives Betteln besteht im Ergebnis nur bei einem In-den-Weg-stellen.

Aggressives Betteln kann im Übrigen, so man nicht entgegen der herrschenden Meinung das Konzept der öffentlichen Ordnung verwirft, einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung darstellen<sup>45</sup>. Aggressives Betteln in den Formen, wie sie in dem Klammerzusatz beschrieben werden, greift in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Betroffenen aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein. Zugleich erscheint es durchaus naheliegend, dass hierdurch grundlegende Sozialnormen überschritten werden. Der Einsatz von Hunden als Druckmittel, die also nicht bloß mitgeführt wer-

<sup>40</sup> *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (148).

<sup>41</sup> OVG Hamburg, Urteil vom 19.01.2012 – 4 Bf 269/10 m.w.N.

<sup>42</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 06.10.1998 – 1 S 2272/97; OLG Saarbrücken, Beschluss vom 15.09.1997 – Ss (Z) 221/97 (62/97); OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 16.06.1999 – 4 K 2/99.

<sup>43</sup> VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1999, 560; *Terwiesche*, VR 1997, 410 (411).

<sup>44</sup> *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (147).

<sup>45</sup> Zutreffend insoweit *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (148).

den, auch das Anfassen oder ein hartnäckiges Hinterherlaufen wird von der Allgemeinheit als Verstoß gegen Sozialnormen wahrgenommen werden. Zum Schutz der freien Persönlichkeitsentfaltung in der Öffentlichkeit erscheint es insoweit vertretbar, die öffentliche Ordnung durch aggressives Betteln als betroffen anzusehen, wenngleich dies durch die Gerichte empirisch auf der Grundlage von Indizien abzusichern ist<sup>46</sup>.

Soweit Passanten bloß angesprochen werden, besteht demgegenüber eine gefahrenabwehrrechtliche Betroffenheit der öffentlichen Ordnung nicht<sup>47</sup>. Das Ordnungsrecht schützt nicht vor einer Konfrontation mit Armut. Wenn Passanten von Bettlern angesprochen und um eine Gabe gebeten werden, widerspricht dies nicht den Sozialnormen. Im Gegenteil wird es den von Armut betroffenen nicht zu verdenken sein, wenn sie zur Verbesserung ihrer materiellen Situation handeln, ohne allerdings die Rechte anderer zu beschneiden. Bei der Normanwendung führt dies allerdings zu der Schwierigkeit, das ordnungsrechtlich unbedenkliche Ansprechen oder Einige-Meter-Mitgehen von einem In-den-Weg-stellen oder Verfolgen abzugrenzen. Dies gilt insbesondere, wenn nicht der Angesprochene die Ordnungsbehörde um ein Tätigwerden bittet, sondern diese selbst einschreitet. Die Tatgerichte werden angesichts dieser Problematik genau prüfen müssen, ob der Tatbestand erfüllt ist oder nicht.

Aggressives Betteln durch die in § 6 DStO genannten Verhaltensweisen kann daher als abstrakte Gefahr für die öffentliche Ordnung untersagt werden, nicht aber das Ansprechen von Passanten zum Zwecke des Bettelns.

## **b) Lagern in Personengruppen**

Lagern in Personengruppen könnte den Gemeingebrauch öffentlicher Straßen im Sinne des § 14 StrWG NRW überschreiten.

Sich mit mehreren Personen an einem Ort aufzuhalten verfolgt zumeist einen kommunikativen Zweck und stellt daher einen Gemeingebrauch in diesem Sinne dar. Auch eine Regelmäßigkeit des Aufenthalts ändert hieran nichts. Dem schließt sich auch das Amtsgericht Düsseldorf in einem der seltenen Fälle an, in denen Bußgeldbescheid wegen eines vermeintlichen Verstoßes gegen § 6 DStO beim Amtsgericht anhängig wurde<sup>48</sup>. Dem Betroffenen wurde vorgeworfen, in der Öffentlichkeit „in stö-

<sup>46</sup> Vgl. VG Berlin NJW 2001, 983 (987).

<sup>47</sup> *Terwiesche*, VR 1997, 410 (412).

<sup>48</sup> AG Düsseldorf, Beschluss vom 27.07.2007 – 301 Owi 30 Js 4658/07 (186/07).



render Form“ gelagert zu haben. Das Gericht stellte das Verfahren gem. §§ 46 OWiG, 206a StPO auf Kosten der Staatskasse ein, weil der Bußgeldbescheid keine ordnungsgemäße Verfahrensgrundlage biete.

*„Vorliegend schweigt sich der Bußgeldbescheid darüber aus, aufgrund welcher konkreter Umstände das „Lagern“ des Betroffenen zur Behinderung oder Belästigung anderer (Anwohner?, Passanten?, Fahrzeugverkehr?) hätte geeignet sein können. Das ergibt sich noch nicht einmal aus der Anzeige der Kontrollpersonen. Dort heißt es lediglich, dass der Betroffene ‚immer wiederkehrend diese Örtlichkeit‘ aufsuche, ‚um dort seinen Tagesaufenthalt zu bestreiten und sich mit anderen Personen dort zu treffen‘. Das aber ist für sich allein kein zur Behinderung oder Belästigung anderer geeignetes Verhalten, sondern liegt im Rahmen der allgemein zulässigen Benutzung öffentlichen Straßenraums.“*

Der Aufenthalt auf der Straße an sich stellt somit auch dann, wenn sich Personen regelmäßig an einem Ort zusammenfinden, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Erst wenn ein dauerhafter Aufenthalt geschaffen würde, wäre die Grenze zu einer erlaubnispflichtigen Sondernutzung überschritten. Dies wäre aber erst dann der Fall, wenn sich die Personen dauerhaft „auf der Straße einrichten“<sup>49</sup>.

Bezweifelt wird darüber hinaus, dass das Tatbestandsmerkmal der Behinderung von Passanten dem Bestimmtheitsgebot gerecht wird, weil nicht zu erkennen sei, in welchem Maße auf Passanten eingewirkt werden müsse, damit diese behindert werden<sup>50</sup>. Dem ist zuzustimmen, denn es ist für den Einzelnen nicht ersichtlich, wann Passanten in ihrem Gemeingebrauch „behindert“ werden. Bedenken bestehen auch in Bezug auf die erforderliche „Regelmäßigkeit“, weil sich aus der Norm weder das erforderliche Intervall (täglich, wöchentlich, monatlich?) noch die Anzahl (sind drei Mal ausreichend?) bestimmbar ableiten lässt.

Ein Lagern in Personengruppen kann daher nicht durch eine ordnungsbehördliche Verordnung untersagt werden, auch dann nicht, wenn dieses regelmäßig erfolgt.

<sup>49</sup> Terwiesche, VR 1997, 410 (413).

<sup>50</sup> Terwiesche, VR 1997, 410 (413).

### **c) Störungen in Verbindung mit Alkoholgenuss**

Fraglich ist, ob Störungen in Verbindung mit Alkoholgenuss eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen.

Im Gegensatz zur früheren Fassung der DStO ist heute nicht der Alkoholgenuss Anknüpfungspunkt für die abstrakte Gefahr, dieser stellt zumeist ohnehin nur eine mittelbare Ursache für Gefährdungen dar<sup>51</sup>, vielmehr wird auf ein Verhalten jenseits des (bloßen) Konsums abgestellt. Bei diesem muss es sich um „Störungen“ handeln, also um Handlungen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen.

Die Norm ist nur mit der in Klammern angefügten Konkretisierung störenden Verhaltens zu verstehen. Es geht um Störungen, die „typischerweise“ im Zusammenhang mit Alkoholkonsum auftreten, nicht aber um beliebige Gefahrenlagen, bei deren Gelegenheit der Störer alkoholisiert ist. Abseits der in den Klammern konkret genannten Handlungen ist für den Normunterworfenen allerdings nicht erkennbar, wann er die Grenze zur Ordnungswidrigkeit überschreitet. Störungen können durch eine Vielzahl von Handlungen eintreten. Ein generalklauselartiges Verbot von Störungen in Verbindung mit Alkoholgenuss genügt den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG nicht.

Fraglich ist, ob die einzelnen in Klammern aufgeführten Verhaltensweisen zum Gegenstand einer ordnungsbehördlichen Verordnung gemacht werden können.

#### **aa) Grölen**

Grölen könnte, unabhängig davon, ob Alkohol konsumiert wurde oder nicht, eine abstrakte Gefahr für die objektive Sicherheit darstellen.

Nach § 3 Abs. 1 LImSchG hat sich jeder so zu verhalten, dass schädliche Umwelteinwirkungen vermieden werden, soweit das nach den Umständen des Einzelfalles möglich und zumutbar ist. Schädliche Umwelteinwirkungen werden nach § 2 LImSchG i.V.m. § 3 Abs. 1 BImSchG definiert als Handlungen, die „nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.“

<sup>51</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.07.2009 – 1 S 2200/08; OVG Thüringen, Urteil vom 21.06.2012 - 3 N 653/09; jüngst VG Düsseldorf, Urteil vom 23.05.2018 – 18 K 8955/17.

Gem. § 117 OWiG handelt ordnungswidrig, wer ohne berechtigten Anlass oder in einem unzulässigen oder nach den Umständen vermeidbaren Ausmaß Lärm erregt, der geeignet ist, die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft erheblich zu belästigen oder die Gesundheit eines anderen zu schädigen. Lärm erregt, wer unmittelbar oder mittelbar auf den Gehörsinn übermäßig einwirkt oder dies hervorruft<sup>52</sup>. „Der objektive Tatbestand setzt die Erregung von Lärm voraus, der eine bestimmte Qualität besitzt und ohne berechtigten Anlass oder in einem bestimmten Ausmaß verursacht wird. Die Vorschrift verlangt eine erhebliche, d.h. deutlich über das normale Maß hinausgehende Belästigung. Damit scheidet eine nach Dauer und Stärke nur geringfügige Beeinträchtigung des Wohlbefindens der Betroffenen durch Lärm aus dem Geltungsbereich der Ordnungswidrigkeitsvorschrift aus“<sup>53</sup>.

Eine Erheblichkeit der durch Grölen herbeigeführten Belästigung setzt § 6 DStO, anders als die zuvor genannten Normen, nicht voraus. Auch ein nach seiner Dauer oder Stärke nur in einem geringfügigen Maße belästigendes Grölen erfüllt den Tatbestand, verstößt aber nicht gegen immissionsrechtliche Vorschriften oder das Verbot unzulässigen Lärms. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang zwar, dass das Regelbeispiel als Typisierung verbotswidrigen Verhaltens im Zusammenhang mit der Grundnorm des § 6 DStO zu sehen ist, die nur solches Handeln untersagt, das zur Belästigung der Allgemeinheit geeignet ist. Allein die Geeignetheit einer Verhaltensweise, eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu begründen, bedeutet noch nicht, dass auch mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall eintreten pflegt. Mögen grölende Menschen in der Innenstadt beispielsweise mit einiger Wahrscheinlichkeit eine erhebliche Belästigung der Nachbarschaft darstellen, erscheint dies im Außenbereich oder in einem Gewerbegebiet hingegen mehr als fraglich.

Darüber hinaus ist nicht erkennbar, dass von grölenden Personen, die andere nur unerheblich belästigen, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit eine mehr als nur unerhebliche Belästigung ausgehen wird. Es gibt keinen Erfahrungssatz, dass das normgerechte Verhalten typischerweise zu normwidrigem Verhalten führt. Es kann also nicht abstrakt, also ohne Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls, geschlossen werden, dass im weiteren Verlauf Störungen eintreten. Dies gilt vor

<sup>52</sup> *Weiner*, in: BeckOK OWiG, 2018, § 117 Rn. 4

<sup>53</sup> BayVGh, Beschluss vom 07.03.1996 – 1 S 2947/95.

allem mit Blick darauf, dass die Düsseldorfer Straßenordnung das gesamte Stadtgebiet erfasst.

Grölen ist daher keine abstrakte Gefahr für die objektive Rechtsordnung. Es liegt allenfalls ein Gefahrenverdacht vor, der ein Verbot in Form einer ordnungsbehördlichen Verordnung allerdings nicht zu rechtfertigen vermag.

Übermäßiger Lärm kann zwar das Individualrechtsgut der Gesundheit schädigen, allerdings bedarf es hierfür ebenfalls regelmäßig und typischerweise einer gewissen Intensität, die über eine bloß geringfügige Einwirkung hinausgeht.

Grölen könnte eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen. Zwar ist festzustellen, dass Grölen erheblich belästigend sein kann. Grölende Menschen mögen vielfach in der Bevölkerung auch unerwünscht sein. Dies gilt vor allem, wenn es sich um alkoholisierte Personen handelt, die zugleich gesellschaftlichen Stigmatisierungen ausgesetzt sind. Die öffentliche Ordnung schützt jedoch nicht die sittlichen Wertmaßstäbe der Mehrheit, sondern ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Wertesystems<sup>54</sup>. Es ist nicht festzustellen, dass die sittlichen Wertmaßstäbe der Allgemeinheit in diesem Sinne durch Grölen typischerweise infrage gestellt würden, vielmehr kommt es auf die konkreten Umstände im Einzelfall an. Grölen mag für einen großen Teil der Bevölkerung störend sein, es gibt aber zahlreiche Situationen, in denen es durchaus sozial akzeptiert ist. Praktisches Beispiel hierfür sind Fußballfans, deren Fangesänge nicht jedem gefallen mögen, die aber – auch wenn sie außerhalb des Stadions gesungen werden – nicht den herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen widersprechen.

Grölen stellt daher keine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar.

### **bb) Anpöbeln**

Passanten anzupöbeln verletzt, sofern nicht Äußerungen beleidigenden Inhalts im Sinne des § 185 StGB getätigt werden oder grob ungehörige Handlungen nach § 118 OWiG vorgenommen werden, die objektive Rechtsordnung nicht. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung anzunehmen erscheint mit Blick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Be-

<sup>54</sup> Damit wird das Schutzgut der öffentlichen Ordnung für „das beabsichtigte Großreinemachen im öffentlichen Raum nur mehr eingeschränkt tauglich“, *Volkman*, NVwZ 1999, 225 (228).

troffenen aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vertretbar, wenngleich dagegen spricht, dass der Angepöbelte von ersichtlich angetrunkenen Personen getätigte Äußerungen zumeist nicht „für voll nehmen“ wird. Wie im Falle des aggressiven Bettelns indiziert ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht noch nicht die Rechtswidrigkeit.

Das Verbot, Passanten anzupöbeln, müsste hinreichend bestimmt sein. Anpöbeln bedeutet „durch beleidigende, unflätige o.ä. Äußerungen oder entsprechende Handlungen belästigen, provozieren“<sup>55</sup>. Welche Handlungen in diesem Sinne „unflätig provozierend“ und welche – auch unter Berücksichtigung der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Alt. 1 GG – noch hinnehmbar sind, ist nur unter größten Schwierigkeiten festzustellen und in erheblichem Maße von den eigenen subjektiven Wertvorstellungen abhängig. Daher ist das Verbot, Passanten anzupöbeln, zu unbestimmt.

### **cc) Herumliegenlassen von Flaschen oder Gläsern**

Das Herumliegenlassen von Flaschen oder Gläsern verstößt für sich genommen bereits gegen § 2 Abs. 2 DStO, wonach das Wegwerfen von Abfällen auf Straßen und Anlagen verboten ist. Diese Vorschrift dient der Sauberkeit öffentlicher Straßen, mithin der öffentlichen Ordnung. Dass Abfalls nicht achtlos auf öffentlichen Straßen weggeworfen bzw. liegen gelassen wird, stellt eine ungeschriebene Regel für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit dar, die für ein geordnetes Zusammenleben unerlässlich ist. Erst recht muss dies gelten, wenn zurückgelassener Abfall andere gefährden kann. Für präventive Maßnahmen bedarf es allerdings konkreter Anhaltspunkte dafür, dass der Verantwortliche seine Flaschen oder Gläser herumliegen lassen wird.

### **dd) Zwischenergebnis**

Das Verbot von Störungen in Verbindung mit Alkoholgenuss genügt nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm, gleiches gilt für die Varianten des Anpöbelns von Passanten und des Grölens. Gefährdung anderer durch Herumliegenlassen von Flaschen oder Gläsern kann hingegen zum Gegenstand eines Verbots in einer ordnungsbehördlichen Verordnung gemacht werden.

<sup>55</sup> Duden Online, <https://www.duden.de/rechtschreibung/anpoebeln> – abgerufen am 17.04.2018.

## **d) Verrichtung der Notdurft**

Das öffentliche Verrichten der Notdurft wird in der Regel den Tatbestand des § 118 OWiG erfüllen, darüber hinaus beeinträchtigt das Verrichten der Notdurft auf öffentlichen Straßen und in Anlagen die öffentliche Ordnung.

## **e) Nächtigen**

Anders als das „Lagern“<sup>56</sup> ist das Niederlassen zum Nächtigen auf öffentlichen Straßen nicht mehr vom Gemeingebrauch gedeckt, weil hierdurch ein dauerhafter Aufenthalt geschaffen wird. In öffentlichen Anlagen, die § 1 Abs. 2 DStO definiert als „alle der Öffentlichkeit zugänglichen Grünanlagen, Friedhöfe, Kinderspielplätze, Bolzplätze, Freizeitanlagen, Wälder, Anpflanzungen und Uferzonen“, unterfällt das Nächtigen nicht mehr dem Widmungszweck und kann daher untersagt werden<sup>57</sup>.

## **f) Lärmen**

Lärmen stellt aus denselben Gründen wie das Grölen keine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar, wenn Dritte hierdurch nicht mehr als nur geringfügig belästigt werden.

In der Literatur werden gegen die Bestimmtheit der Norm zudem gewichtige Einwände formuliert<sup>58</sup>. Das BVerfG hat hingegen – allerdings ohne jede Begründung – in Bezug auf das BerlLImSchG festgestellt, dass der dortige Begriff des „Lärms“ im Hinblick auf das besondere Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet<sup>59</sup>. Diese Rechtsprechung dürfte auf den in § 6 DStO verwendeten Begriff des „Lärmens“ übertragbar sein. Wenngleich die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung nicht überzeugt, mangelt es der Norm nicht an der erforderlichen Bestimmtheit.

<sup>56</sup> Siehe oben unter D. 2. b).

<sup>57</sup> Franz, DVBl. 1979, 249 (250); Terwiesche, VR 1997, 410 (415).

<sup>58</sup> Terwiesche, VR 1997, 410 (415).

<sup>59</sup> BVerfG, NJW 2010, 754 (755).

## **E. Rechtsschutz**

Eine rechtswidrige ordnungsbehördliche Verordnung ist nichtig, sind nur einzelne Normen betroffen, ist sie teilnichtig. Fehlt es insoweit an einem für den Adressaten verbindlichen Verbot, können Verstöße gegen nichtige Vorschriften nicht als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Anlässlich eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens wäre die Rechtmäßigkeit der verfahrensgegenständlichen Norm vom Tatgericht zu prüfen. Gelangt das Gericht zu der Überzeugung, dass die Norm rechtswidrig ist, muss es den Betroffenen freisprechen.

Da in NRW von der Möglichkeit des § 48 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht Gebrauch gemacht wurde, ist ein Normenkontrollverfahren nicht statthaft. Möglich ist eine Klage gegen auf § 6 DStO gestützte Maßnahmen, beispielsweise einen Platzverweis. Der Kläger hat in diesem Falle ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse, sowohl vor dem Hintergrund der Rehabilitation als auch der Wiederholungsgefahr.

## F. Zusammenfassung und Ausblick

§ 6 der Düsseldorfer Straßenordnung ist nach hiesiger Auffassung in weiten Teilen rechtswidrig. Dies gilt bereits für die Grundnorm, die schon geringfügige Belästigungen unter Androhung von Bußgeldern untersagt.

Aggressives Betteln kann zum Gegenstand einer ordnungsbehördlichen Verordnung gemacht werden, allerdings dürfte die Abgrenzung zwischen erlaubtem „kommunikativem“ und verbotenen „aggressivem“ Betteln in der Praxis erhebliche Probleme bereiten.

Lagern stellt keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar, der Tatbestand wahrt zudem das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG nicht.

Der Tatbestand „Störungen im Zusammenhang mit Alkoholenuss“ kann mangels hinreichender Bestimmtheit nicht zum Gegenstand einer ordnungsbehördlichen Verordnung gemacht werden. Auch die konkret genannten Verhaltensweisen des Anpöbelns und des Grölens stellen keine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar, wohl aber das Herumliegenlassen von Flaschen und Gläsern.

Die Verrichtung der Notdurft wie auch das Nächtigen können in einer ordnungsbehördlichen Verordnung untersagt werden.

„Lärmen“ stellt keine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar, weil die Norm auch unerhebliche Belästigungen erfasst.

Mit § 6 DStO wird der Ordnungsbehörde ein weitreichendes Instrumentarium an die Hand gegeben, das ein präventives Vorgehen bei normabweichendem Verhalten bereits unterhalb der Gefahrenschwelle ermöglicht, flankiert durch Bußgelder bei Normübertretungen. Die Tatbestände des § 6 DStO sind sehr weit gefasst, sie sind beinahe voraussetzungslos. Neben dem Rechtsgüterschutz vermag die Ordnungsbehörde auch die Einhaltung sozialer Normen durchzusetzen, sie übernimmt die Aufgabe einer „Sittenpolizei“. Die damit erstrebte Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung und der Sauberkeit des Straßenbildes geht zu Lasten von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit.

Dies gilt umso mehr, weil es sich bei den Betroffenen in vielen Fällen um Menschen handelt, die am Rande der Gesellschaft stehen, beispielsweise Wohnungslose. Aufgrund der individuellen Problemlagen, mit denen sie zu kämpfen haben, werden sie sich nur selten gegen rechtswidrige ordnungsbehördliche Maßnahmen oder Bußgeldbescheide wehren können.



Angesichts der aufgezeigten schwierigen Handhabbarkeit des § 6 DStO wäre eine engere gerichtliche Kontrolldichte allerdings umso gebotener.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es den Ordnungsbehörden auch ohne die Befugnisse des § 6 DStO möglich ist, bei Belästigungen der Allgemeinheit ordnungsrechtlich einzuschreiten, weil die verbotenen Verhaltensweisen im Wesentlichen durch andere Normen erfasst werden. Bestehen im Einzelfall konkrete tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass bei ungehindertem Fortgang der Ereignisse in absehbarer Zeit ein bestehendes Verbot übertreten wird, kann die Behörde die erforderlichen Maßnahmen treffen. Eine Streichung der Norm aus der Düsseldorfer Straßenordnung würde insoweit nicht dazu führen, dass die Ordnungsbehörde in Gefahrensituationen nicht handeln könnte.