

fällt. Da Ausschüttungsfragen im NSM nicht relevant sind, kommt auch das HRCA mit echter Aktivierung in Betracht. Dies könnte dem HRCA in den Kommunalverwaltungen zu einer breiten Anwendung verhelfen, die in privaten Wirtschaftsbetrieben wahrscheinlich auch aus diesen Gründen bisher noch ausblieb. Die exakte Ermittlung des ökonomischen Werts des Personals durch das HRVA scheint hingegen noch weitgehend ungelöst<sup>75</sup>, besonders in den Kommunalverwaltungen, da die Quantifizierung oder gar Monetarisierung eines betrieblichen Gewinns öffentlicher Verwaltungen in den meisten Bereichen noch schwerfällt und in einigen gar unmöglich erscheint<sup>76</sup>. In Bereichen wie Kultur, Sicherheit und Ordnung, Sport, Jugend- und Sozialarbeit ist eher ein gesellschaftlicher Wert als ein ökonomischer Wertausweis für das Personal opportun. Dieser läßt sich wahrscheinlich wieder nur durch Surrogate ermitteln. Die Personalkosten als Surrogat würden beispielsweise hinsichtlich des gesellschaftlichen Werts zu kurz greifen, aber in gewisser Weise andererseits auch einen ökonomischen Wert darstellen, denn Personalkosten sind auch eine wesentliche Berechnungsgrundlage für Preise in privaten Dienstleistungsbereichen. Das Hauptinteresse der wissenschaftlichen Arbeit sollte in Zukunft verstärkt auf die differenzierte Bestimmung des Gewinns von Kommunalverwaltungen verwendet werden. Eine Möglichkeit, betriebliche oder gesellschaftliche Gewinnbeiträge einzelner Mitarbeiter/innen oder Mitarbeitergruppen und damit auch von Fachbereichen sowie der Gesamtverwaltung im NSM zu ermitteln, könnte darin bestehen, zu den Kosten auch Gewinnspannen in die Produktbeschreibungen aufzunehmen, die als Grundlage für das Kontraktmanagement dienen. Für betriebliche Gewinnbeiträge kommen branchenübliche Gewinnspannen in Frage. Wenn diese Gewinne den Fachbereichen auch nicht zur Verfügung stehen, werden dadurch zumindest fiktive monetäre Gewinnbeiträge der Mitarbeiter/innen ausgewiesen. Eine tatsächliche Weitergabe dieser Gewinne an die Fachbereiche für mehr oder weniger bestimmte Zwecke würde aber zusätzlich zu einer enormen Mitarbeitermotivation führen.

Die Optimierung des NSM durch die PVR ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, da die mikroökonomische Humanvermögensrechnung den kritischsten Faktor in dem gesamten Reformprozeß berührt, den Menschen.

<sup>75</sup> Vgl. auch *Streim, H.* 1993, aaO., Sp. 1692.

<sup>76</sup> Vgl. auch *Ortner, G. E.* 1993, aaO., Kurseinheit 1, S. 82.

**Abonnieren  
statt  
kopieren**

*Rechtsanwalt Michael Terwiesche LL. M., Düsseldorf*

## **Innenstädte – eine obdachlosenfreie Zone?<sup>1</sup>**

### **I. Einleitung**

In vielen Innenstadtbereichen sind sie nicht mehr zu übersehen: Obdachlose und Drogensüchtige. Nachdem bislang alle Versuche gescheitert sind, die Ursachen von Wohnungslosigkeit und Drogenkonsum zu beseitigen, gehen insbesondere Großstädte in jüngster Zeit gegen eine Personengruppe vor, von der nach Ansicht von Kommunalpolitikern und Repräsentanten der örtlichen Wirtschaft eine negative Wirkung für das Ansehen und die Attraktivität ihrer Stadt ausgeht. So erlassen Städte ordnungsbehördliche Verordnungen sowie darauf gestützte Platzverweise und Bußgelder gegen Obdachlose und Drogenabhängige. Vertreter von lokalen Handels-, Hotel- und Bankenzusammenschlüssen erklären, „Obdachlose aber seien wie Graffitis und Taubenkot, kein Anblick, der zur Steigerung von Attraktivität und Kaufkraft beiträgt“. Daher „gehören die Obdachlosen weggeräumt“<sup>2</sup>.

Der Rat der Stadt Düsseldorf hat unlängst eine „ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf (Düsseldorfer Straßenordnung – DStO)“ entworfen. Die hier interessierende Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

#### *§ 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, zum Beispiel

- aggressives Betteln (unmittelbares Einwirken auf Passanten durch In-den-Weg-Stellen, Ansprechen oder Anfassen), insbesondere unter Mitführung von Hunden,
- Lagern und/oder störender Alkoholgenuß insbesondere auch in Personengruppen, die sich an den gleichen Orten regelmäßig ansammeln und dabei Passanten behindern, die Straße im Rahmen des Gemeingebrauchs zu nutzen
- und Nächtigen, insbesondere auf Bänken und Stühlen sowie das Umstellen von Bänken und Stühlen zu diesem Zweck,
- Lärmen.

§ 3 des Gesetzes zum Schutz vor Luftverschmutzung, Geräusche und ähnliche Umwelteinwirkungen (Landes-Immissionsschutzgesetz – LImSchG – vom 18. 3. 1975 (GV NW S. 232/SGV NW 7129) bleibt hiervon unberührt.

<sup>1</sup> Die Abhandlung beruht auf einem Rechtsgutachten, das der Verf. für ein Straßenmagazin erstellt hat.

<sup>2</sup> Neue Rhein/Ruhr Zeitung, Ausgabe Düsseldorf vom 13. März 1997; Westdeutsche Zeitung vom 15. März 1997. Vgl. *Franz, DVBl.* 1979, 249 (251): „Obdachlose sind die Kellerkinder der Gesellschaft, die Aussätzigen der modernen Zivilisation, die, von ihrer Umwelt ausgestoßen, in oft kümmerlichen Baracken hausen und nicht selten in die Kriminalität abzugleiten drohen.“

Im folgenden sollen in einem ersten Teil diese Vorschriften exemplarisch für ähnliche Straßenordnungen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden. Der zweite Teil befaßt sich mit der zur Durchsetzung dieser Verbote erlassenen Bußgeldvorschrift des § 15 Abs. 1 Nr. 16, Abs. 2 DStO.

## II. Rechtmäßigkeit des § 6 DStO

### 1. Aggressives Betteln (unmittelbares Einwirken auf Passanten durch In-den-Weg-Stellen, Ansprechen oder Anfassen), insbesondere unter Mitführung von Hunden

#### a) Aggressives Betteln durch In-den-Weg-Stellen oder Anfassen

Gem. § 27 Abs. 1 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – OBG NW) können die Ordnungsbehörden zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung Verordnungen erlassen.

Gefahr für die öffentliche Sicherheit: Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfaßt nach allgemeiner Ansicht die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen der Bürger, ferner die Unverletzlichkeit des Staates, seiner Einrichtungen, Veranstaltungen sowie der objektiven Rechtsordnung allgemein<sup>3</sup>. Für den Begriff der Gefahr gilt nach wie vor die klassische Formulierung des Preussischen Oberverwaltungsgerichts. Danach bedeutet Gefahr eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf wahrscheinlich zu einem Schaden, d. h., zur Minderung eines tatsächlich vorhandenen normalen Bestandes an Lebensgütern durch von außen kommende Einflüsse führen würde<sup>4</sup>. In der Regel wird eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen, wenn eine strafbare Verletzung von deren Schutzgütern droht<sup>5</sup>. Dabei ist zu beachten, daß die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit der Vermeidung von Schäden dient; sie soll nicht bloße Belästigungen oder Unannehmlichkeiten verhindern<sup>6</sup>. Die Grenze zu bloßen Nachteilen, Belästigungen, Unbequemlichkeiten und Geschmacklosigkeiten muß überschritten werden<sup>7</sup>. Vorgänge, die einzeln als bloße Belästigung anzusehen sind, können allerdings je nach Lage des Falles bei gehäuftem Auftreten in ihrer Gesamtheit die Gefahrenschwelle überschreiten<sup>8</sup>.

Unter „Betteln“ versteht man die Bitte um Gewährung eines geldwerten Geschenks, die sich auf wirkliche oder angebliche eigene Hilfsbedürftigkeit oder solche einer dem Täter nahestehenden Person stützt und die Mildtätigkeit einer Person in Anspruch nimmt, zu der keine entsprechenden Beziehungen bestehen<sup>9</sup>.

Zunächst könnte das In-den-Weg-Stellen zur Herausgabe von Geld eine räuberische Erpressung gem. §§ 253, 255 StGB darstellen. Zwar kann auch das bewußte Versperren eines Weges durch Schaffung eines Hindernisses, z. B. das entsprechende Auftreten eines einzelnen Fußgängers, als äußerer (mechanischer) Zwang eine Gewaltanwendung i. S. v. § 240 StGB sein<sup>10</sup>. Auch kann der Begriff der Gewalttätigkeit gegen Personen (§ 255 StGB) zutreffen, ohne daß die gewalttätige Handlung eine Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung zur Folge hat<sup>11</sup>. Gewaltanwendung i. S. v. § 255 StGB erfordert jedoch eine erhebliche Einwirkung<sup>12</sup>. Das ergibt sich aus dem Nebeneinanderstellen von „Leib“ und „Leben“<sup>13</sup>. Unbedeutende Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit hat das Gesetz also nicht ins Auge gefaßt<sup>14</sup>. Das Anfassen stellt lediglich eine unbedeutende Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit dar, da lediglich Kleidungsstücke

berührt werden, und nicht unmittelbar der Körper. Auch das In-den-Weg-Stellen ist keine erhebliche Einwirkung, die den Tatbestand einer räuberischen Erpressung erfüllt. Denn der Betroffene kann immerhin noch ausweichen oder eine andere Richtung einschlagen. Ein nach §§ 253, 255 StGB strafbares Verhalten ist damit nicht gegeben.

Soweit ein Bürger sich durch ein „In-den-Weg-Stellen“ oder „Anfassen“, ggfs. noch unter dem Eindruck mitgeführter Hunde, genötigt sieht, ein geldwertes Geschenk zu geben, liegt allerdings eine Minderung seines Vermögens und damit eine Gefahr für ein geschütztes Individualrechtsgut vor.

#### b) Aggressives Betteln durch Ansprechen

##### aa) Gefahr für die öffentliche Sicherheit

###### (1) Gefahr für ein Individualrechtsgut

Durch aggressives Betteln im Wege des Ansprechens wird keine Gefahr für ein Individualrechtsgut hervorgerufen. Das Vermögen wird durch das bloße Ansprechen nicht gefährdet, d. h., gemindert. Denn es steht demjenigen, der wegen einer Gabe angesprochen wird, regelmäßig frei, Geld zu geben oder nicht. Durch Ansprechen wird gewöhnlich kein so starker Druck gegenüber einem Passanten erzeugt, daß dieser sich genötigt fühlt, geldwerte Geschenke zu machen. Insofern liegt allenfalls eine Belästigung des angesprochenen Passanten vor, die ordnungsrechtlich irrelevant ist. Selbst wenn es an gewissen Orten zu häufigem Ansprechen von Passanten kommt, wird dadurch die Grenze zwischen bloßer Unannehmlichkeit und Gefahr nicht überschritten. Denn auch dann liegt es noch im Belieben des jeweiligen Passanten, ob er der Bettelei nachkommt oder nicht. Im übrigen ist zu beachten, daß wegen der Vielzahl von Passanten an belebten Plätzen einer Innenstadt wohl nicht ständig derselbe Passant angesprochen wird.

###### (2) Gefahr für die objektive Rechtsordnung

Betteln durch Ansprechen von Passanten könnte jedoch gegen straßen- und wegerechtliche Bestimmungen und damit gegen die objektive Rechtsordnung verstoßen. Gem. § 14 Abs. 1 S. 1 Straßen- und Wegegesetz NW (StrWG NW) ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet (Gemeingebrauch). Die Benutzung der Straßen über den Ge-

<sup>3</sup> BVerfGE 69, S. 315 (352); BVerwG, DVBl 1974, S. 297 (299 f.); BGH Mannheim, NJW 1984, S. 507 (508); Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 232 f.; Friauf, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, 2. Abschnitt Rn. 33; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 1993, Rn. 75.

<sup>4</sup> ProVG, ProVGE 77, S. 333 (338); BVerwGE 45, S. 51 (57); OVG Münster, OVG 14, S. 69 (73); Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1983, S. 220.

<sup>5</sup> BVerfGE 69, S. 315 (352); BVerwGE 64, S. 55 (59); Friauf, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, 2. Abschnitt Rn. 37; Drews u. a., a. a. O., S. 236.

<sup>6</sup> OLG Karlsruhe, NJW 1984, S. 1637; Kirchhof, JuS 1970, S. 648 (649).

<sup>7</sup> VGH Kassel, NJW 1984, S. 1368 (1369).

<sup>8</sup> OLG Karlsruhe, NJW 1984, S. 1637; Friauf, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, 2. Abschnitt Rn. 46.

<sup>9</sup> OLG Köln, NJW 1961, S. 2172.

<sup>10</sup> OLG Köln, VRS 74, S. 104 f.; BayOLG NJW 1970, S. 1803 (1804); Dreher/Tröndle, Strafgesetzbuch, 47. Aufl. 1995, § 240 Rn. 7.

<sup>11</sup> RGSt 45, S. 153 (157).

<sup>12</sup> BGHSt 16, S. 316 (318); Eser, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 25. Aufl. 1997, § 255 Rn. 2.

<sup>13</sup> RGSt 72, S. 229 (231).

<sup>14</sup> BGHSt 7, S. 252 (254).

meingebrauch hinaus stellt nach § 18 Abs. 1 S. 1, 2 StrWG NW eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar. Eine Sondernutzung ohne Vorliegen der Sondernutzungserlaubnis verletzt also eine Norm der objektiven Rechtsordnung und begründet deshalb eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Damit stellt sich die Frage, ob das Betteln mittels Ansprechen eine über den straßenrechtlichen Gemeingebrauch hinausgehende Sondernutzung darstellt. Kein Gemeingebrauch liegt vor, wenn die Straße nicht vorwiegend zu dem Verkehr benutzt wird, dem sie zu dienen bestimmt ist, § 14 Abs. 3 StrWG NW. Diese Vorschrift regelt nicht die jeweils zugrundeliegende Motivation, also weshalb jemand am Straßenverkehr teilnimmt. Ob dies zum wirtschaftlichen Erwerb, Vergnügen, zur Befriedigung der Neugierde oder aus irgendwelchen anderen Gründen geschieht, ist für die Qualifizierung des Gebrauchs als Gemeingebrauch ohne Bedeutung. Der Gemeingebrauch stellt nicht auf das Motiv der Teilnahme am Verkehr ab<sup>15</sup>. In § 14 Abs. 3 StrWG NW ist die Definition des Gemeingebrauchs zum Verkehr im engen Sinne des Straßenverkehrsrechts aufgegeben; Gemeingebrauch liegt vor, wenn sich der Straßenbenutzer im Rahmen der erweiterten verkehrlichen Zweckbestimmung hält<sup>16</sup>. Der Umfang des Gemeingebrauchs wird durch die Widmung bestimmt<sup>17</sup>.

Zumindest bei innerörtlichen Straßen – auf denen das Ansprechen von Passanten typischerweise erfolgt – beschränkt sich der Widmungszweck nicht auf „Verkehr“ im Sinne bloßen Fortbewegens oder umständebedingten Stehenbleibens (enger Verkehrsbegriff). Öffentliche Straßen und Plätze fungieren über die Ermöglichung von Ortsveränderung und Fortbewegung hinaus auch als allgemein zugängliches Forum der Kontaktaufnahme und Kommunikation (weiter Verkehrsbegriff)<sup>18</sup>. Das gilt insbesondere für Fußgängerbereiche<sup>19</sup>. Zum kommunikativen Verkehr zwischen Verkehrsteilnehmern gehört die Inanspruchnahme der Straße durch Personen zum Aufenthalt – gleichgültig aus welchem Grunde – oder zur Fortbewegung<sup>20</sup>. Wenn ein Bettler auf Dritte zugeht und kurze Zeit sich an einem Ort aufhält, um diese anzusprechen und mit ihnen in Kontakt tritt, nutzt er die Verkehrsfläche zur menschlichen Kontaktaufnahme. Häufig ist auch zu beobachten, daß sich Passanten daraufhin mit Bettlern über deren Situation unterhalten. Eine solche Unterhaltung kann nach Art. 3 Abs. 1 GG nicht anders bewertet werden als jedes andere in Fußgängerzonen und auf belebten Innenstadtplätzen stattfindende Gespräch. Betteln durch bloßes Ansprechen von Passanten hält sich daher im Rahmen des Allgemeingebrauchs<sup>21</sup>. Eine Verletzung der objektiven Rechtsordnung liegt demnach nicht vor.

#### bb) Gefahr für die öffentliche Ordnung

Unter „öffentlicher Ordnung“ versteht man die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen als unerläßliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angenommen wird<sup>22</sup>. Die Regeln der öffentlichen Ordnung sind keine Rechtsvorschriften, sondern lediglich „Sozialnormen“ und Wertvorstellungen<sup>23</sup>. Abweichende Lebens- und Verhaltensweisen einzelner bleiben rechtlich zulässig; die öffentliche Ordnung zwingt nicht zum sozialen Konformismus<sup>24</sup>.

Unter diesen Voraussetzungen ist das reine Ansprechen von Passanten, um diese zur Hergabe von geldwerten Geschenken zu bewegen, kein Verhalten, das nach den sozialen Anschauungen ein geordnetes menschliches Zusammenleben verhindert. Insofern ist bedeutsam, daß Bettelerei durch die Aufhebung des § 361 Nr. 4 StGB seit 1974 entkrimi-

nalisiert worden ist. In den Bereichen, in denen das Strafgesetzbuch mittlerweile von einer Pönalisierung absieht, wird man unter dem Gesichtspunkt der Gesetzesgebundenheit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) schwerlich ein Eingriffsrecht der Ordnungsbehörden annehmen können, weil sonst jede Änderung des Strafgesetzbuches faktisch mit polizeilichen Mitteln unterlaufen werden könnte<sup>25</sup>. Zudem kommen – wie bereits erwähnt – Passanten häufig mit Bedürftigen auf der Straße ins Gespräch und erkundigen sich nach den näheren Umständen etwa der Obdachlosigkeit und Armut. Dafür, daß Passanten „zunehmend selbst aggressiv werden (...), was die Gefahr der Selbsthilfe in sich birgt“<sup>26</sup>, liegen keine Anhaltspunkte vor. Denn solche Passanten drücken ihre Ablehnung gegenüber einem Ansprechen durch Bettler regelmäßig durch ein einfaches „Nein“ aus. Diese Erklärung reicht regelmäßig zum Abweisen eines Bettlers aus. Die Anwendung körperlicher Gewalt ist daher nicht erforderlich gem. § 230 Abs. 1 BGB.

#### cc) Ergebnis

Aggressives Betteln durch Ansprechen stellt demnach weder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit noch für die öffentliche Ordnung dar und darf deshalb nicht zum Gegenstand einer ordnungsbehördlichen Verordnung gemacht werden.

#### 2. Lagern, insbesondere auch in Personengruppen, die sich an den gleichen Ort regelmäßig ansammeln und dabei Passanten behindern, die Straße im Rahmen des Gemeingebrauchs zu nutzen

##### a) Gefahr für die öffentliche Sicherheit

##### aa) Gefahr für Individualrechtsgüter

Bei diesem Tatbestandsmerkmal ist daran zu erinnern, daß es bei Menschenansammlungen etwa in Bahnhöfen und Fußgängerzonen unvermeidlich ist, daß sich einzelne Bürger gegenseitig behindern<sup>27</sup>. Eine solche Behinderung ist daher eine bloße Belästigung, die an diesen Orten hinzunehmen ist und keine ordnungsrechtlich relevante Gefahr darstellt. Da der Begriff „behindern“ gebraucht wird und nicht der „Freiheitsberaubung“, ist zudem kein von der ordnungsbehördlichen Generalklausel geschütztes Individualrechtsgut betroffen.

##### bb) Gefahr für die objektive Rechtsordnung

Der VGH München hat in seiner Entscheidung vom 27. 10. 1982 (AZ: 8 N 82 A. 277) ausgeführt: „Sondernutzung

<sup>15</sup> Grote, in: Kodal/Krämer (Hrsg.), Straßenrecht, 5. Aufl. 1995, Kapitel 24 Rn. 21.41.

<sup>16</sup> Grote, a. a. O., Rn. 22.6.

<sup>17</sup> Steiner, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1992, Abschnitt V, Rn. 96. Vgl. § 6 Abs. 3 StrWG NW.

<sup>18</sup> OLG Stuttgart, NJW 1976, S. 201 (202); OVG Berlin, NJW 1973, S. 2044 (2046); OLG Bremen, NJW 1976, S. 1359 (1360); Pappermann, NJW 1976, S. 1341 (1344); Kohl, NVwZ 1991, S. 620 (625).

<sup>19</sup> Grote, in: Kodal/Krämer (Hrsg.), Straßenrecht, 5. Aufl. 1995, Kapitel 24 Rn. 22.7, 65.

<sup>20</sup> BVerwGE 56, S. 63 (65).

<sup>21</sup> Ebenso Holzschläger, NVwZ 1994, S. 146 (148). A. A. BVerwGE 35, S. 326 (329); Verteilen von Handzetteln an Fußgänger als Sondernutzung.

<sup>22</sup> BVerfGE 69, S. 315 (352).

<sup>23</sup> Schloer, DVBl 1989, S. 739 (740).

<sup>24</sup> Friauf, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, 2. Abschnitt, Rn. 41 f.

<sup>25</sup> Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 1993, Rn. 76; Kohl, NVwZ 1991, S. 620 (622).

<sup>26</sup> Holzschläger, NVwZ 1994, S. 146 (149).

<sup>27</sup> Vgl. Kirchhof, JuS 1974, S. 648 (649).

ist demnach auch das ‚Niederlassen zum Alkoholgenuß‘. Eine solche Nutzung des Straßenraumes beeinträchtigt den Gemeingebrauch. Das ‚Niederlassen‘ ist ein über zeitlich begrenztes Verweilen am Ort hinausgehendes Bleiben und Verharren am Ort, nicht notwendigerweise mit einem ‚Hinsetzen‘ verbunden, am besten wohl mit ‚es sich bequem machen‘ umschrieben<sup>28</sup>. Damit stellt sich die Frage, ob das Lagern auf Straßen und Plätzen eine den Gemeingebrauch überschreitende Sondernutzung darstellt. Unter Berücksichtigung des oben erläuterten weiten Verkehrsbegriffs, wonach die Straße auch dem kommunikativen Verkehr und der menschlichen Kontaktaufnahme dient, ist die Ansicht des VGH München abzulehnen. Denn soweit der VGH München darauf abstellt, daß nur ein zeitlich begrenztes Verweilen gemeingebrauchlich sei, bleibt dies eine reine Behauptung. Zwar wird man davon ausgehen können, daß ein Lagern, das zum dauernden Aufenthalt führt, quasi ein sich Einrichten auf der Straße, über den Gemeingebrauch hinausgeht und sich als Sondernutzung darstellt. Aber auch diejenigen, die sich in einer Fußgängerzone zum Zwecke des Alkoholgenusses niederlassen, errichten damit dort keinen Lebensmittelpunkt, sondern verweilen zeitlich begrenzt und, was hier entscheidend ist, zum Zwecke der Kommunikation und der menschlichen Kontaktpflege. Das Abstellen auf eine zeitliche Begrenzung des Verweilens erscheint damit nicht sachgerecht. So würde sicher niemand auf den Gedanken kommen, in dem längeren Verweilen von Personen in einer Fußgängerzone bei schönem Wetter nur wegen des zeitlichen Aspekts eine Sondernutzung zu sehen<sup>29</sup>. Bei dem „Lagern“ handelt es sich daher noch um eine gemeingebrauchliche Nutzung der Straße.

#### b) Bestimmtheitsgebot

§ 29 Abs. 1 S. 1 OBG NW verlangt, daß ordnungsbehördliche Verordnungen in ihrem Inhalt bestimmt sein müssen. Diese Vorschrift ist im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG zu sehen, da § 15 Abs. 1 Nr. 16 DStO einen Verstoß gegen § 6 DStO mit einem Bußgeld bewehrt. Nach Art. 103 Abs. 2 GG kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG erstreckt sich nicht nur auf Kriminal-, sondern auch auf Bußgeldtatbestände<sup>30</sup>. Der Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 103 Abs. 2 GG ist eine Ausprägung des allgemeinen Bestimmtheitsgrundsatzes und stellt noch höhere Anforderungen<sup>31</sup>. Für bußgeldbewehrte polizeiliche Verbotsnormen sind angesichts der Eigenart des geregelten Sachverhalts und der Intensität der Auswirkungen für den Betroffenen hohe Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit zu stellen<sup>32</sup>. Grund dafür ist, daß insoweit Grundrechte betroffen sind<sup>33</sup>. Deshalb muß die Polizei- bzw. Ordnungsbehörde abstrakt-generelle Verbote ebenso wie Verfügungen so klar und bestimmt fassen, daß der Betroffene die Rechtslage, d. h. Inhalt und Grenzen des Verbots, erkennen und sein Verhalten danach ausrichten kann<sup>34</sup>. Das schließt nicht aus, daß der Verordnungsgeber den Verbotstatbestand, wenn deskriptive Merkmale hierfür nicht ausreichen, mit Hilfe unbestimmter Rechtsbegriffe umschreibt. Dabei darf aber die Erkennbarkeit der Rechtslage durch den Betroffenen nicht wesentlich eingeschränkt werden, und die zuständigen Gerichte müssen in der Lage sein, den Regelungsinhalt mit den anerkannten Auslegungsmethoden zu konkretisieren<sup>35</sup>.

Zwar sind unbestimmte Rechtsbegriffe nicht zwangsläufig ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot<sup>36</sup>. Sie sind der Tribut für das begrenzte menschliche Erkenntnis- und Definitionsvermögen. Sie sollen Sachverhalte erfassen, die sich weder

annähernd genau voraussehen noch definitorisch eingrenzen lassen. Deshalb sind sie notwendig, um der Verwaltung ein flexibles, fallangepaßtes und situationsgerechtes Handeln zu ermöglichen<sup>37</sup>. Eine polizeiliche Verfügung bzw. eine polizeiliche Verordnung muß jedoch bestimmt sein in dem Sinne, daß sie dem Adressaten möglichst genau angibt, welches der polizeimäßige Zustand ist. Diese Bestimmtheit fehlt, wenn ein Tatbestandsmerkmal der erforderlichen Handlung einer verschiedenen subjektiven Bemessung zugänglich ist<sup>38</sup>. Es ist nicht zu erkennen, in welchem Maße auf Passanten eingewirkt werden muß, damit diese behindert werden. Anders als das Verbot des aggressiven Bettelns durch In-den-Weg-Stellen bzw. Anfassen wird nicht deutlich, wann eine Behinderung durch „Lagern“ vorliegt.

#### c) Ergebnis

Das in § 6 S. 1 2. Spiegelstrich aufgeführte Lagern darf nicht durch eine ordnungsbehördliche Verordnung verboten werden.

### 3. Störender Alkoholgenuß

#### a) Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Fraglich ist, ob störender Alkoholgenuß eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt und daher Gegenstand einer ordnungsbehördlichen Verordnung gem. § 27 OBG sein kann.

#### aa) Gefahr für die öffentliche Sicherheit (Individualrechtsgüter)

Polizeiliche bzw. ordnungsbehördliche Verfügungen unterscheiden sich von der Verordnung dadurch, daß bei der individuellen Verfügung die bekämpfte polizeiliche Gefahr im betreffenden Einzelfall bestehen muß („konkrete Gefahr“). Dagegen braucht bei der Polizeiverordnung, die sich ohne Beschränkung auf einen Einzelfall gegen Gefahren richtet, die aus bestimmten Arten von Handlungen oder Zuständen mit Wahrscheinlichkeit zu entstehen pflegen, die Gefahr nur „abstrakt“ oder „potentiell“ gegeben zu sein<sup>39</sup>. Eine abstrakte Gefahr ist anzunehmen, wenn für die von der Polizeiverordnung umfaßten Fälle normalerweise oder in der Mehrzahl der Fälle eine konkrete Gefahr vorliegt; anders ausgedrückt, wenn aus den von der Polizeiverordnung betroffenen Arten von Handlungen oder Zuständen nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender

<sup>28</sup> Zitat aus Kohl, NVwZ 1991, S. 620 (625).

<sup>29</sup> Kohl, NVwZ 1991, S. 620 (625).

<sup>30</sup> BVerfGE 9, S. 137 (144); 71, S. 108 (144); VGH Mannheim, NJW 1984, S. 507 (508); Schmidt-Abmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103 (Stand: Dezember 1992) Rn. 195; Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. 1995, Art. 103 Rn. 10.

<sup>31</sup> BVerfGE 49, S. 166 (181).

<sup>32</sup> AG Heidelberg, NJW 1978, S. 1638 (1639).

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 48, S. 210 (222); 52, 1 (41); Degenhart, Staatsrecht I, 12. Aufl. 1996, Rn. 305.

<sup>34</sup> Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 507, 435.

<sup>35</sup> VGH Mannheim, NJW 1984, S. 507 (508).

<sup>36</sup> BVerfGE 21, S. 73 (79); 75 S. 329 (341); 76, S. 1 (74).

<sup>37</sup> Ossenbühl, in: Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, § 10 Rn. 4.

<sup>38</sup> ProVG, OVG 88, S. 209 (213); SächsOVG, Jahrb. Bd. 38, S. 96 (99); Bd. 38, S. 366 (368).

<sup>39</sup> BVerwG, VerwRspr. 7, S. 349 (351); VGH München, NJW 1972, S. 2149 (2151); Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 495; Kohl, NVwZ 1991, S. 620 (621).

Wahrscheinlichkeit konkrete Gefahren im Einzelfall zu entstehen pflegen<sup>40</sup>.

Der „störende Alkoholgenuß“ müßte also nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu einer konkreten Gefahr im Einzelfall führen. Alkoholgenuß als solcher bedeutet noch keine Gefahr für die von der öffentlichen Sicherheit umfaßten Individualrechtsgüter, da er sich unmittelbar nur auf die Gesundheit des Trinkers auswirkt. Darin ist keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu sehen, weil diese Selbstgefährdung allgemein als Ausdruck des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG angesehen wird<sup>41</sup>. Hinzu kommen muß also noch ein weiteres, *alkoholbedingtes* Verhalten, etwa das Angreifen von Passanten oder Eigentumsdelikte. Alkoholgenuß muß also nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu Straftaten gegen Personen oder Sachen führen. Ein solcher Zusammenhang läßt sich nicht aufstellen<sup>42</sup>. Selbst wenn Alkoholgenuß zu seelischer Enthemmung führt, bedeutet das noch nicht, daß regelmäßig von alkoholisierten Personen Straftaten begangen werden. Vielmehr ist häufig zu beobachten, daß Betrunkene phlegmatisch werden und zu größeren Anstrengungen nicht mehr in der Lage sind, teilweise sogar einschlafen. Das Verbot störenden Alkoholgenusses verlagert daher, soweit damit überhaupt der Schutz der öffentlichen Sicherheit bezweckt wird, die Gefahrenabwehr weiter vor, indem es bereits ein nicht unmittelbar sicherheitsgefährdendes Verhalten generell untersagt. Das ist unter dem Gesichtspunkt dieses polizeilichen Schutzgutes nicht zulässig<sup>43</sup>.

#### bb) Gefahr für die öffentliche Ordnung

Störender Alkoholgenuß führt auch nicht zu einer Gefahr für die öffentliche Ordnung. Dieses Schutzgut ist nicht gefährdet. Unter den heutigen ethischen und sozialen Anschauungen stellt Alkohol keine Droge dar, die mißbilligenswert ist, wie bereits die Werbung für Alkoholika zeigt. Eine Vielzahl von Gaststätten hält zumal vom Frühjahr bis zum Herbst Örtlichkeiten für den Genuß von alkoholischen Getränken außerhalb der Räumlichkeiten vor, wie z. B. Biergärten und Außenaußenschank. Im übrigen ist nicht ersichtlich, wie durch den Genuß alkoholischer Getränke ein geordnetes menschliches Zusammenleben verhindert wird. Denn Alkoholgenuß geht typischerweise nicht unter einem derartigen Lärm vonstatten, daß in der Nähe dieser Personen sich andere Menschen schlechterdings nicht mehr aufhalten können. Der Anblick eines Alkohol zu sich nehmenden Menschen ruft allenfalls Ablehnung hervor. Solche Gefühle sind für die Annahme einer Gefahr nicht ausreichend<sup>44</sup>.

#### b) Bestimmtheitsgebot

Ab wann, d. h. jenseits welcher Grenzen Alkoholgenuß störend ist, entzieht sich jeder Konkretisierung. Personen, die häufig alkoholische Getränke zu sich nehmen, tolerieren wohl eher das Trinken von Bier in der Öffentlichkeit als Anti-Alkoholiker. In welchen Grenzen etwa dürfen Arbeitskollegen nach Feierabend an Kiosken Alkohol zu sich nehmen?<sup>45</sup> Ist auch der Alkoholgenuß in den vielen Gaststätten der Düsseldorfer Altstadt störend, zumal die dort erworbenen Getränke häufig außerhalb der Räumlichkeiten dieser Gaststätten konsumiert werden? Wie weit muß sich jemand von einer solchen Gaststätte entfernt haben, damit sich der Genuß der dort erworbenen Getränke als störend empfunden wird? Welcher Grad der Alkoholisierung muß erreicht sein, damit Alkoholgenuß die Schwelle zur Störung überschreitet? Wie soll dieser Grad gemessen werden? Der Wortlaut des zweiten Spiegelstrichs

gibt keine eindeutige Antwort auf diese Fragen und verstößt mithin gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

#### c) Ergebnis

Störender Alkoholgenuß kann daher nicht zum Gegenstand eines ordnungsbehördlichen Verbotes gemacht werden<sup>46</sup>.

#### 4. Nächtigen, insbesondere auf Bänken und Stühlen, sowie das Umstellen von Bänken und Stühlen zu diesem Zweck

##### Gefahr für die öffentliche Sicherheit

#### a) Nächtigen auf Straßen

Das Nächtigen auf Straßen stellt eine Störung der objektiven Rechtsordnung dar. Zwar gibt es keinen Rechtssatz, der dem Bürger vorschreibt, seßhaft zu sein und sich um eine Wohnung oder zumindest um eine Schlafstelle zu bemühen<sup>47</sup>. Bei dem Nächtigen auf Straßen handelt es sich aber nicht mehr um eine gemeingebräuchliche Nutzung der Straße, sondern um eine erlaubnispflichtige Sondernutzung gem. § 18 Abs. 1 S. 1 StrWG NW. Selbst wenn man den weiten Verkehrsbegriff zugrundelegt, wonach vor allem innerörtliche Straßen und Plätze nicht nur der Ortsveränderung dienen, sondern zugleich Stätten des Informations- und Meinungs-austausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte sind und damit der Befriedigung des kommunikativen Verkehrs und des Ruhebedürfnisses der Menschen dienen<sup>48</sup>, ist das Nächtigen in einer Straße auf Bänken und Stühlen nicht geeignet, menschliche Kontakte aufzubauen oder zu pflegen. Zwar ist Zweck des Nächtigen auch Ruhe, Erholung und Regeneration. Dem Ruhebedürfnis dient eine Straße jedoch nur, soweit sich Passanten von den Anstrengungen einer zurückgelegten Wegstrecke erholen wollen, nicht jedoch, um dort die Nacht zu verbringen. Die Nutzung einer Straße über den Gemeingebrauch hinaus liegt insbesondere vor, wenn zum Zwecke des Nächtigen Bänke und Stühle umgestellt werden. Denn zum kommunikativen Verkehr zwischen Verkehrsteilnehmern gehört nur die Inanspruchnahme der Straße durch Personen zum Aufenthalt – gleichgültig aus welchem Grunde – oder zur Fortbewegung, nicht jedoch das Aufstellen von Gegenständen (Sitzbänken), die in den Verkehrsraum hineinragen<sup>49</sup>.

#### b) Nächtigen in Anlagen

Der Begriff der Anlage ist in § 1 Abs. 2 DStO definiert. Danach sind Anlagen im Sinne dieser Verordnung alle der Öffentlichkeit zugänglichen Grünanlagen, Friedhöfe, Kinderspielplätze, Bolzplätze, Freizeitanlagen, Wälder, Anpflanzungen und Uferzonen. Diese Anlagen stellen keine öffentliche Straße i. S. v. § 2 Abs. 1 StWG NW dar, weil sie nicht dem Verkehr zu dienen bestimmt sind. Wohl aber kann es sich um gemeind-

<sup>40</sup> BVerwG, DÖV 1970, S. 713 (715); OVG Münster, OVGE 13, S. 280 (282); VGH Mannheim, NJW 1984, S. 507 (509).

<sup>41</sup> Kohl, NVwZ 1991, 620 (623), Allgemein zur Selbstgefährdung *Friauf*, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, 2. Abschnitt Rn. 35.

<sup>42</sup> Ebenso *Schloer*, DVbl 1989, S. 739 (745 f.) in bezug auf den Zusammenhang zwischen Obdachlosigkeit und der Begehung von Straftaten.

<sup>43</sup> VGH Mannheim, NJW 1984, S. 507 (509).

<sup>44</sup> OLG Karlsruhe, NJW 1978, S. 1637.

<sup>45</sup> VGH Mannheim, NJW 1984, S. 507 (508).

<sup>46</sup> Ebenso *Kohl*, NVwZ 1991, S. 620 (623).

<sup>47</sup> *Franz*, DVBl 1971, S. 249 (250).

<sup>48</sup> *Grote*, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, 5. Aufl. 1995, Kapitel 24 Rn. 22.

<sup>49</sup> BVerwG, NJW 1978, S. 1933 (1934); BGH NJW 1979, S. 1610 (1611); OVG Lüneburg, NJW 1978 S. 1939; *Grote*, a. a. O.

liche Einrichtungen nach § 8 Abs. 2 GO NW handeln<sup>50</sup>. Danach sind alle Einwohner einer Gemeinde im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu nutzen. Die Benutzung einer solchen Einrichtung kann nur in den Grenzen der ihr von der Gemeinde jeweils beigegebenen Zweckbestimmung beansprucht werden<sup>51</sup>. Der Inhalt des Nutzungsrechts bestimmt sich nach dem Widmungszweck<sup>52</sup>. Durch die Widmung erhält ein Gegenstand die Eigenschaft als öffentliche Einrichtung. Die Widmung ist ein nicht an bestimmte Formen gebundener Rechtsakt, der die Nutzung der Sache durch die kommunale Öffentlichkeit konstituiert<sup>53</sup>. Mangels einer ortsrechtlichen Regelung oder eines sonstigen förmlichen Rechtsaktes ist die Zweckbestimmung aus der bisherigen Verwaltungspraxis zu entnehmen<sup>54</sup>. Daß diese Anlagen von der Stadt Düsseldorf der Übernachtung von Obdachlosen gewidmet sind, ist nicht anzunehmen. Dagegen spricht insbesondere die Einrichtung von Obdachlosenunterkünften in Düsseldorf. Die Benutzung dieser Anlagen als Übernachtungsort ist daher zweckwidrig. Eine Nutzung zum Übernachten darf demnach nicht stattfinden; sie stellt eine Verletzung von § 8 Abs. 2 GO NW dar. Wer aber eine Rechtsnorm bricht, stört die öffentliche Sicherheit<sup>55</sup>.

### c) Ergebnis

Das Nächtigen auf Straßen und in Anlagen darf zum Gegenstand des Verbotstatbestandes in § 6 S. 1 3. Spiegelstrich gemacht werden<sup>56</sup>.

### 5. Lärmen

Bestimmtheitsgebot: Dieses Tatbestandsmerkmal bleibt deshalb in seinen näheren Grenzen unklar, weil an keiner Stelle der DStO beschrieben ist, wann Geräusche den Grad des Lärmens erreicht haben. Auch hier stellt sich die Frage, ob darunter auch das Schreien von Kindern zu verstehen ist. Die Meinungen darüber, was „Lärm“ ist, sind nicht einhellig<sup>57</sup>. Gem. § 6 S. 2 DStO bleibt § 3 LImSchG unberührt. 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. Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen wird nach § 2 LImSchG im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG verstanden. Nach § 3 Abs. 1 BImSchG versteht man unter schädlichen Umwelteinwirkungen solche Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Auf diese weitaus konkreter gefaßten Begriffsbestimmungen stellt § 6 S. 1 4. Spiegelstrich – Lärmen – nicht ab. Denn § 3 LImSchG soll nach § 6 S. 2 DStO unberührt bleiben. Auch verweist § 6 S. 1 DStO nicht – wie etwa § 2 LImSchG – auf die Begriffsbestimmungen des § 3 Abs. 1 BImSchG.

Der Verbotstatbestand des „Lärmens“ verstößt daher gegen das in Art. 103 Abs. 2 GG, § 29 Abs. 1 S. 1 OBG enthaltene Bestimmtheitsgebot.

### III. Rechtmäßigkeit des § 15 Abs. 1 Nr. 16 DStO

Die hier relevante Fassung des § 15 DStO hat folgenden Inhalt:

#### § 15 Zuwiderhandlungen

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

...

16. entgegen § 6 auf Straßen und Anlagen andere mehr als nach den Umständen vermeidbar behindert oder belästigt insbesondere durch aggressives Betteln oder durch störenden Alkoholgenuß,

(2) Die Ordnungswidrigkeiten nach Abs. 1 können mit einer Geldbuße bis zu 1 000,00 DM geahndet werden. Die Verfolgung und Ahndung richtet sich nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) vom 19. 2. 1987 (BGBl. I S. 602) in der jeweils gültigen Fassung.

Soweit die Verbotstatbestände des § 6 DStO rechtswidrig sind, begründet ein Verstoß gegen sie keine Ordnungswidrigkeit nach § 15 Abs. 1 Nr. 16 DStO. Für den Verordnungsgeber ergibt sich aus dem Grundsatz des Vorrang des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) und aus Art. 103 Abs. 2 GG, nur eine rechtmäßige Verpflichtung des Bürgers zu pönalisieren<sup>58</sup>.

Die Ungültigkeit der Verbotsnorm läßt die Bewehrungsnorm leerlaufen<sup>59</sup>.

Wenn ein auf § 31 OBG, § 15 DStO gestützter Bußgeldbescheid ergeht, kann der Betroffene gegen diesen Bescheid gem. § 67 Abs. 1 OWiG innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung schriftlich oder zur Niederschrift bei der Verwaltungsbehörde, die den Bußgeldbescheid erlassen hat, Einspruch einlegen. Falls die Verwaltungsbehörde den Bußgeldbescheid nicht aufhebt, entscheidet der Richter beim Amtsgericht über den Einspruch (§ 68 OWiG). In dem gerichtlichen Verfahren wird § 6 DStO inzident auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht überprüft. Das Bundesverwaltungsgericht hat erklärt, daß in den Ländern, in denen gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Verbindung mit einer entsprechenden landesrechtlichen Vorschrift im Range unterhalb des Landesrechts stehende Normen auf ihre Gültigkeit überprüft werden können, die Berechtigung der Gerichte nicht berührt ist, in einem Anfechtungsverfahren inzident eine Rechtsnorm auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen, wenn die Gültigkeit der Rechtsnorm im Sinne von § 47 VwGO erheblich ist<sup>60</sup>. Im Lichte des Gebots des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) muß das erst recht gelten, wenn – wie in Nordrhein-Westfalen – ein Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht statthaft ist.

### IV. Zusammenfassung

Gegenstand eines ordnungsbehördlichen Verbotes darf lediglich das in § 6 S. 1 1. und 3. Spiegelstrich aufgeführte Verbot des aggressiven Bettelns durch In-den-Weg-Stellen oder durch Anfassen bzw. das Nächtigen sein. Alle weiteren Verbotstatbestände des ersten, zweiten und vierten Spiegelstriches sind rechtswidrig. Zuwiderhandlungen gegen die Tatbestände können nicht zu einem auf § 15 Abs. 1 Nr. 16 DStO gestützten Bußgeldbescheid führen.

<sup>50</sup> Walprecht/Cosson, Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1986, § 2 Rn. 4. Vgl. die Aufzählung gemeindlicher Einrichtungen bei Schröder, in: Achterberg/Püttner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band II, 1992, Kapitel 5 Rn. 91.

<sup>51</sup> OVG Münster, NVwZ 1987, S. 518.

<sup>52</sup> Schröder, in: Achterberg/Püttner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band II, 1992, 5. Kapitel Rn. 94; Schmidt-Abmann, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, 1. Abschnitt Rn. 107.

<sup>53</sup> Schmidt-Abmann, a. a. O.

<sup>54</sup> OVG Münster, NVwZ 1987, S. 518.

<sup>55</sup> Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 236.

<sup>56</sup> Ebenso Franz, DVBl 1979, S. 249 (250).

<sup>57</sup> OVG Münster, OVGE 16, S. 264 (270).

<sup>58</sup> Dehner/Jahn, JuS 1988, S. 30 (31).

<sup>59</sup> VGH Mannheim, NJW 1984, S. 507.

<sup>60</sup> BVerwGE 56, S. 172 (178); 58, S. 299 (301). Ähnlich BVerwGE 80, S. 355 (359): „Dagegen (scil. Klagen gegen förmliche Gesetze) ist die gerichtliche Kontrolle der Exekutive, auch soweit sie rechtsetzend tätig wird, Aufgabe der Verwaltungsgerichte.“