

## Krefelder Bettelverbot scheitert vor Gericht

# Gegen was wird hier verstoßen?

Der Oberbürgermeister und der Rat der Stadt Krefeld befanden, das Betteln in der Innenstadt nehme Überhand. Also erließen sie ein Bettelverbot. Unser Autor klagte im Namen eines Bettlers gegen das Verbot – und bekam nun Recht.

> Julius Altmiks

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf sah keine konkrete Gefahr durch das Betteln und befand die Regelung für zu unbestimmt.<sup>1</sup> Weil das Bettelverbot gleich an diesen groben Mängeln scheiterte, ließ das Gericht eine zentrale Frage offen: Kann das Betteln überhaupt verboten werden?

Anfang März 2023 erließ die Stadt Krefeld eine Ordnungsbehördliche Verordnung und eine Allgemeinverfügung. Beide betrafen das „Betteln im öffentlichen Raum“ und lasen sich zunächst wortgleich: Verboten wurde in beiden das Betteln in „aggressiver“, in „bandenmäßiger beziehungsweise organisierter“ und in „verkehrlich behindernder“ Form. Außerdem war auch das Betteln in Begleitung von Kindern oder mithilfe von Tieren nicht erlaubt. Zusätzlich verbot die Allgemeinverfügung „alle über das stille Betteln hinausgehenden und noch nicht benannten Bettelformen, insbesondere das aktive Betteln“.<sup>2</sup>

### Nur Betroffene können klagen

Die Fraktionen der Linken und Grünen stimmten gegen das Verbot – ohne Mehrheit jedoch leider erfolglos.<sup>3</sup> Vor Gericht konnten nur betroffene Personen, also bettelnde Menschen, gegen das Bettelverbot klagen. Nach Vermittlung durch die Fraktion der Linken zeigte sich Herr Tolli direkt entschlossen. Er ist obdachlos, bezieht Bürgergeld und muss für seinen Lebensunterhalt betteln.

Für Herrn Tolli reichten wir Klage und Eilantrag beim Verwaltungsgericht ein

gegen das Verbot des aktiven Bettelns. Eine Klage eines Obdachlosen, damit rechnete die Stadt wohl nicht.

### Was ist eigentlich aktives Betteln?

Mit dieser Frage beschäftigte sich auch die Stadt – in ungenügender Weise, wie das Gericht deutlich feststellte. Das Bettelverbot sei „offensichtlich rechtswidrig“.

Die Stadt wählte bereits die falsche Handlungsform. Für eine Allgemeinverfügung muss eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Wie das aktive Betteln, also die wohl gängigste Bettelform, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann, war für das Gericht nicht ersichtlich.

Die Regelung war außerdem zu unbestimmt. Die Stadt versuchte sich an komplizierten Definitionen. Sämtliche Versuche schlugen aber fehl. Beispielsweise wurde das „stille Betteln“ von der Stadt Krefeld anders definiert, als im allgemeinen Sprachgebrauch: „Still“ meint nach Duden unter anderem „lautlos“. Die Stadt Krefeld wollte darunter aber auch das Ansprechen von Personen fassen. Ein lautloses Sprechen ist aber wohl kaum möglich. Aus solchen und ähnlichen Gründen war nicht klar, welches Verhalten verboten werden sollte. Der Ordnungsdienst hätte Bettelnde aus der Innenstadt vertreiben können und sich dabei auf eine rechtswidrige Regelung stützen können. Das Tor für repressive Maßnahmen gegen Bettelnde wäre weit geöffnet gewesen.

### Darf das aktive Betteln verboten werden?

Weil das Verfahren also gar nicht erst bis zu diesem Punkt kam, ließ das Gericht offen, ob das aktive Betteln verboten werden kann. Sobald es einer Kommune gelingt, ein handwerklich korrektes Verbot zu erlassen, dürfte aber genau diese Frage vor Gericht geklärt werden. Das aktive Betteln dürfte nicht verbotswürdig sein – erst recht gilt dies für alle Bettelformen, die nur über das stille Betteln hinausgehen. Bürgermeister und Stadträte dürfen sich die Welt nicht machen, wie sie ihnen gefällt. Ordnungsbehördliche Maßnahmen dürfen nur ergriffen werden, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht. Das Betteln ist ein – auch rechtlich – legitimes Verhalten, solange bestimmte Grenzen nicht überschritten werden.

Rechtsprechung zu Bettelverboten gab es bisher kaum. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erklärte ein Bettelverbot für nichtig, da jedenfalls das „stille Betteln“ nicht verboten werden kann – ohne diese Bettelform zu definieren.<sup>4</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte urteilte, dass das Recht, sich bettelnd an einen anderen zu wenden, den Kerngehalt des durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützten Rechts auf Achtung des Privatlebens betrifft.<sup>5</sup> Auch diese Entscheidung bezog sich generell auf das Betteln, nicht auf einzelne Bettelformen.

In der Zwischenzeit versuchten Einzelne, verschiedene Bettelformen zu bestimm-

men. Insbesondere wurde dabei das stille beziehungsweise passive Betteln vom aktiven und vom aggressiven Betteln unterschieden.<sup>6</sup> Die Definitionen überzeugen allerdings nicht, wie auch das Gericht feststellte. Es überzeugt auch nicht, jedes Betteln mit Kontaktaufnahme als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu bewerten. Vielmehr ist es essentiell für das Betteln, mit Menschen zu kommunizieren.

Öffentliche Verkehrsflächen, so auch Gehbereiche, dienen nicht nur dem Fortkommen. Sie dienen auch der Kommunikation, der Kontaktpflege und dem Meinungsaustausch.<sup>7</sup> Ein solcher „kommunikativer Verkehr“ ist erlaubt und gewollt.<sup>8</sup> Auch beim Betteln wird die Verkehrsfläche kommunikativ genutzt: Bettelnde kommunizieren mit Mitbürger\*innen, machen auf ihre Lage aufmerksam und bitten um Spenden. Die Gehbereiche gehören allen – also auch bettelnden – Menschen.

Die Grenze des erlaubten Verhaltens verläuft dort, wo Grenzen überschritten werden. Das können Gesetze oder die öffentliche Ordnung sein.

Gegen Strafgesetze verstößt das Betteln nur selten.<sup>9</sup> Auch verstößt mindestens das aktive Betteln nicht gegen die öffentliche Ordnung.<sup>10</sup> Unter der öffentlichen Ordnung versteht man „die Gesamtheit jener ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit (...), deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten Gemeinschaftslebens betrachtet wird“.<sup>11</sup> Das Betteln müsste ein sozial abträgliches Verhalten sein, welches das Miteinander erheblich beeinträchtigt und Reaktionen erfordert.

Auf dieser Grundlage kann eine Ratsmehrheit kein Verhalten verbieten, welches ihr unliebsam ist. Die Mehrheit kann nicht einzelne, sie störende Menschen ausschließen. Vielmehr müssten Maßnahmen gegen das Betteln zwingend erforderlich sein, um noch ein ge-deihliches Zusammenleben zu gewähr-



Foto: Wikimedia

leisten. Diese Erforderlichkeit besteht beim üblichen „aktiven“ Betteln nicht.

Bettelnde Menschen gehören zur Gesellschaft. Genauso wie anderen Menschen gehört ihnen die Straße, um am Leben teilzunehmen. Dieses Zusammenleben ist erprobt und gesellschaftlich teils gar gewünscht. Das Unbehagen einzelner Menschen reicht nicht aus, um das Betteln zu verbieten.

Die Stadt hält derweil grundsätzlich an ihrem Vorgehen fest und möchte eine „rechtssichere Lösung“ finden.<sup>12</sup> Gut möglich, dass dann auch gerichtlich geklärt wird, ob das Betteln verboten werden kann.

- 1) VG Düsseldorf, Beschluss vom 05. Juni 2023 – 18 L 896/23
- 2) Allgemeinverfügung „Betteln im öffentlichen Raum“ vom 8. März 2023, Amtsblatt der Stadt Krefeld 9a/23
- 3) Parallel erließ die Stadt Krefeld ein Alkoholverbot. Gegen dieses klagt zurzeit Bürgermeister Karsten Ludwig (Grüne). „Alkohol- und Bettelverbot in der Krefelder Innenstadt“, Beitrag auf wdr.de: <https://ogy.de/lmx4>

- 4) Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 6. Juli 1998 – 1 S 2630/97
- 5) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 19. Januar 2021 – 14065/15
- 6) Vergleiche Enzensperger in Neue Juristische Wochenschrift 2018, 3550 (3551)
- 7) Vergleiche Kodal, Kurt / Krämer, Helmut: Strafenrecht, 4. Auflage 1985, Seite 492 f.
- 8) Vergleiche etwa VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 31. Januar 2002 – 5 S 3057/99, Randnummer 41
- 9) Paragraph 361 Absatz 1 Nummer 4 Reichsstrafgesetzbuch, nachdem das Betteln strafrechtlich bewehrt war, wurde im Zuge der Strafrechtsreform 1974 gestrichen
- 10) So wohl auch Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 6. Juli 1998 – 1 S 2630/97, Randnummern 30-31
- 11) Vergleiche OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 1. März 2023 – 5 B 167/23, Randnummer 4
- 12) „Ein Obdachloser legt sich mit der Politik an – und gewinnt“, Beitrag auf [spiegel.de](https://spiegel.de) (Paywall): [ogy.de/tbti](https://ogy.de/tbti)

> Julius Altmiks ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Meisterernst Düsing Manstetten in Münster. Sein Schwerpunkt liegt im Verwaltungsrecht, dabei beschäftigt er sich unter anderem mit Umweltrecht und Polizeirecht.