

Examensrepetitorium Öffentliches Recht

„Bettel-Verordnung“

(In Anlehnung an VGH BW VBIBW 1998, 428 ff.)

Die Stadt Stuttgart erließ am 24.11.2004 nach Zustimmung des Gemeinderats eine Polizeiverordnung (VO) zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen, die in ihrer Präambel auf § 10 I PolG gestützt wurde.

Diese hat unter anderem folgenden Wortlaut:

§ 1 Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

- (1) Diese Polizeiverordnung gilt für öffentliche Straßen, öffentliche Anlagen und öffentliche Bedürfnisanstalten der Stadt Stuttgart.
- (2) Öffentliche Straßen im Sinne dieser Polizeiverordnung sind alle Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder auf denen tatsächlicher öffentlicher Verkehr stattfindet. Zu den öffentlichen Straßen gehören insbesondere die Fahrbahnen, Haltestellen der öffentlichen Verkehrsbetriebe, Treppen und Bahnsteige, Gehwege, Fußgängerzonen und Fußgängerunterführungen, sowie alle sonstigen Gehflächen in unterirdischen Verkehrsbauwerken, Brücken und Tunnels.
- (3) Öffentliche Anlagen im Sinne dieser Verordnung sind alle der Öffentlichkeit dienenden und zugänglichen Gärten, Grünanlagen und Kinderspielplätze.

§ 2 Straßen

- (1) Auf öffentlichen Straßen ist untersagt
 1. ...
 2. das Betteln,
 3. ...

§ 3 Anlagen

- (1) In öffentlichen Anlagen ist untersagt
 1. ...
 2. das Betteln,
 3. ...

Am 20.11.2005 erging gegen A aufgrund der in der Polizeiverordnung enthaltenen Bußgeldvorschrift ein Bußgeldbescheid wegen verbotenen Bettelns in Höhe von 100 €. Hiergegen legte A Einspruch ein. Mit Urteil vom 16.04.2006 sprach das Amtsgericht Stuttgart A aus Rechtsgründen frei, da das Verbot des Bettelns in der VO nicht vom Polizeigesetz gedeckt sei.

Am 27.10.2006 leitete A ordnungsgemäß ein gerichtliches Verfahren gegen die §§ 2 I Nr. 2 und 3 I Nr. 2 ein, da er auch weiterhin beabsichtigt, in Stuttgart zu betteln.

Erfolgsaussichten dieses Verfahrens?

Lösung:

A. Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags gem. § 47 VwGO

I. Entscheidung im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit, §§ 47 I, 40 I 1 VwGO

Der VGH entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten. Da vorliegend die Rechtmäßigkeit einer Polizeiverordnung nach § 10 I PolG im Streit steht, liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit i.S.d. § 40 I 1 VwGO vor. Eine abdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich.

II. Zuständigkeit des VGH, § 47 I, III VwGO

Da es sich hier um eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit handelt, ist gem. § 47 III VwGO das OVG zuständig. In Baden-Württemberg führt das OVG gem. § 184 VwGO i.V.m. § 1 AGVwGO die Bezeichnung VGH.

III. Statthaftigkeit des Antrags, § 47 I VwGO

Die VO unterliegt als eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Vorschrift gem. § 47 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO der Gültigkeitskontrolle durch den VGH.

IV. Antragsbefugnis, § 47 II 1 VwGO

A müsste geltend machen, durch die Anwendung der VO in eigenen subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt zu sein. Hierfür ist ausreichend, dass die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht.

A erheilt bereits einen Bußgeldbescheid aufgrund der VO, ebenso beabsichtigt er in Zukunft weiterhin in Stuttgart zu betteln, wobei er dann auch wiederum mit Maßnahmen aufgrund der VO rechnen muss. Es besteht also die Möglichkeit, dass A zumindest in Art. 2 I GG verletzt wird, sollte die VO rechtswidrig sein. Somit kann er eine Rechtsverletzung i.S.d. § 47 II VwGO geltend machen.

V. Frist, § 47 II 1 VwGO

Gem. § 47 II 1 VwGO ist der Antrag innerhalb einer Frist von 2 Jahren nach Bekanntmachung der Norm zu stellen. Die VO wurde am 24.11.2004 bekannt gegeben, der Normenkontrollantrag am 27.10.2006 gestellt. Somit wurde die Antragsfrist gewahrt.

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Fraglich ist, ob hier das Rechtsschutzbedürfnis fehlt, da A bereits ein Urteil erlangt hat, in dem das AG die Nichtigkeit der VO im Rahmen einer Inzidentkontrolle festgestellt hat. Dieses Urteil wirkt jedoch nur inter pares, d.h. dass damit nicht die Nichtigkeit der Norm allgemeinverbindlich festgestellt worden ist. Somit besteht die Möglichkeit, dass auch in Zukunft die Gericht die VO anwenden. Um die Nichtigkeitsklärung inter omnes zu erreichen, steht dem A nur das Verfahren der Normenkontrolle zur Verfügung. Somit kann dem A das Rechtsschutzbedürfnis nicht abgesprochen werden.

VII. Ergebnis

Da laut SV an der ordnungsgemäßen Antragstellung analog §§ 81, 82 i.V.m. 47 I, II VwGO kein Zweifel besteht, ist der Normenkontrollantrag des A zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn die VO unwirksam ist, d.h. gegen höherrangiges Recht verstößt.

I. Antragsgegner, § 47 II 2 VwGO

Die Stadt Stuttgart, die die VO erlassen hat, ist richtige Antragsgegnerin.

II. Ermächtigungsgrundlage (EGL)

Als EGL ist ausschließlich die in der Präambel genannte Generalermächtigung des § 10 I 1 i.V.m. § 1 I PolG maßgebend.

Da gem. Art. 61 I 3 LV eine Rechtsverordnung das Gesetz, also die Rechtsgrundlage angeben muss, die zu ihrem Erlass ermächtigt, kommt es hier nicht darauf an, ob eine inhaltsgleiche Regelung auf eine andere EGL gestützt werden könnte. Diese Formvorschrift hat dergestalt zwingenden Charakter, dass die Rechtsverordnung in ihrer Gültigkeit auch davon abhängig ist, ob die in ihr selbst bezeichnete Rechtsgrundlage hinreichende EGL für ihren Erlass ist (so VGH aaO, 429 m.w.N.).

III. Formelle Rechtmäßigkeit

Die Stadt Stuttgart ist als allgemeine Polizeibehörde gem. §§ 10 I, 13 i.V.m. 62 IV PolG sachlich und örtlich zuständig. Die Verfahrensvorschrift des § 15 PolG wurde eingehalten, der Gemeinderat hat der Polizeiverordnung zugestimmt.

Die Einhaltung der Formerfordernisse des § 12 PolG und des Art. 61 I 3 LVerf und die ordnungsgemäße Ausfertigung und Verkündung gem. Art. 63 II LVerf i.V.m. §§ 5 VerkG, 4 III GemO, § 1 DVO GemO können unterstellt werden.

IV. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Verfassungsmäßigkeit der EGL

§ 10 I PolG müsste den Anforderungen des Art. 61 I 2 LVerf entsprechen, d.h. dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung in § 10 I PolG bestimmt sein müssen. Hieran könnten wegen der sachlich weiten Ausgestaltung des § 10 I PolG Zweifel bestehen. Jedoch muss sich nach der Rechtsprechung des BVerfG (E 8, 274, 307) Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung nicht ausdrücklich aus dem Text des ermächtigenden Gesetzes ermitteln lassen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der allgemeinen Ermächtigung zum Erlass von Polizeiverordnungen ergeben sich im Übrigen aus den §§ 1 bis 9 PolG, die auch für den Erlass von Polizeiverordnungen gelten. Ebenso sind die Aufgaben der Polizei durch Rechtsprechung und Literatur heute derart abgegrenzt und inhaltlich ausgefüllt, dass der verfassungsrechtlichen Forderung genüge getan ist.

Weitere Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit der EGL bestehen nicht.

Somit entspricht § 10 I PolG den Anforderungen des Art. 61 I 2 LVerf.

2. Voraussetzungen der EGL

Nach § 10 I 1 PolG setzt der Erlass einer Polizeiverordnung eine (abstrakte) Gefahr oder Störung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus, es muss also eine Aufgabe der Gefahrenabwehr nach § 1 I PolG vorliegen.

Somit ist zu prüfen, ob das in § 2 I Nr. 2 und § 3 I Nr. 2 der VO verbotene Betteln eine **Störung der öffentlichen Sicherheit** (a) oder **Ordnung** (b) oder eine **Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung** (c) darstellt.

a) Das Schutzgut der **öffentlichen Sicherheit** umfasst nach allgemeiner Ansicht die Unversehrtheit von Leben, Ehre, Freiheit und Vermögen der Bürger, weiter die Unverletzlichkeit des Staates und seiner Einrichtungen sowie die objektive Rechtsordnung allgemein.

Eine **Störung der öffentlichen Sicherheit** i.S. von § 10 I PolG liegt vor, wenn ein bestimmtes Verhalten regelmäßig und typischerweise zu einer Verletzung eines der genannten Rechtsgüter führt.

Dies wäre der Fall, wenn das Betteln gegen strafrechtliche Bestimmungen verstoßen würde. Betteln als solches ist seit der Strafrechtsreform im Jahr 1974 nicht mehr strafbar.

Fraglich ist aber, ob nicht durch das Betteln regelmäßig und typischerweise strafrechtliche Vorschriften verletzt werden.

aa) In Betracht kommt ein Verstoß gegen **§ 263 StGB** in Form des sogenannten Bettelbetrugs. Doch ist selbst dann, wenn im Einzelfall eine Bedürftigkeit nur vorgespiegelt wird und damit eine Täuschungshandlung i.S.d. § 263 StGB unternommen wird, nicht regelmäßig und typischerweise von einer solchen Vorspiegelung auszugehen.

bb) Das Betteln könnte aber eine Nötigung gem. **§ 240 StGB** darstellen, also eine Gewaltanwendung oder Drohung mit einem empfindlichen Übel, wodurch zu einer Handlung veranlasst werden soll. Hiervon kann jedenfalls beim (auch) untersagten „stillen“ Betteln regelmäßig nicht ausgegangen werden. Ob eine aggressive, insbesondere mit Körperkontakt oder einem Verstellen des Weges verbundene Vorgehensweise der Bettler unter § 240 StGB subsumiert werden und damit eine Störung der öffentlichen Sicherheit begründen kann, ist hier nicht zu entscheiden, da die Verbote in der VO das Betteln generell und damit auch in seiner „stillen“ Erscheinungsform erfassen.

cc) Fraglich ist aber weiter, ob das Betteln nicht regelmäßig und typischerweise gegen **§ 118 OWiG** verstößt. Danach handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Diese Voraussetzungen könnten hier gegeben sein. Die Ordnungswidrigkeitenvorschrift erfasst aber nur solche Handlungen, die den allgemein anerkannten Regeln von Sitte, Anstand und Ordnung widersprechen.

Erforderlich ist daher, dass die Handlung im deutlichen Widerspruch zur Gemeinschaftsordnung steht und als eine Missachtung der durch die Gemeinschaftsordnung geschützten Interessen erscheint. Das seelische Unbehagen und das schlechte Gewissen, das der regelmäßig still auf dem Bürgersteig sitzende Bettler einem nicht unerheblichen Teil der Passanten bereiten vermag, erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Somit kann nicht festgestellt werden, dass das Betteln als solches und vor allem das „stille“ Betteln gegen die anerkannten Regeln von Sitte, Anstand und Ordnung verstößt.

dd) Ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit könnte aber darin liegen, dass A durch sein Verhalten den Gemeingebrauch an der öffentlichen Straße überschreitet. Gem. **§ 16 I StrG** ist für die Nutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Wäre das Verhalten des A eine solche Sondernutzung, so würde es gegen § 16 I StrG verstoßen. Somit läge eine Störung der öffentlichen Sicherheit i.S.d. § 1 I PolG und eine polizeiliche Aufgabe i.S.d. § 10 I PolG vor. Das in der VO eben-

falls untersagte „stille“ Betteln ist aber vom (kommunikativen) Verkehrsbegriff umfasst und stellt somit i.d.R. keine Sondernutzung dar.

b) Zu prüfen ist weiter, ob das Betteln nicht regelmäßig und typischerweise eine **Störung der öffentlichen Ordnung** i.S.d. § 1 I PolG verstößt.

Die öffentliche Ordnung umfasst die Gesamtheit der sozialen Normen über das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach Anschauung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung unerlässliche Voraussetzung für ein gedeihliches staatsbürgerliches und menschliches Zusammenleben ist. Voraussetzung für ein polizeiliches Einschreiten ist also ein sozial abträgliches Verhalten, welches das Miteinander nicht unerheblich beeinträchtigt und Gegenmaßnahmen geradezu herausfordert. Die Anwesenheit auf dem Bürgersteig sitzender Menschen, die in Not geraten sind und an das Mitleid und die Hilfsbereitschaft anderer Menschen appellieren, muss jedoch von der Gemeinschaft jedenfalls in Zonen des öffentlichen Verkehrs als eine Erscheinungsform des Zusammenlebens hingenommen werden und kann folglich nicht generell als ein sozial abträglicher und damit polizeirechtswidriger Zustand gewertet werden.

Das „aggressive“ Betteln, z.B. durch Versperren des Weges, Berührungen o.ä., kann bei dem Einzelnen zu Gegenreaktionen wie Furcht oder Aggression führen und hat somit auf die Passanten eine erheblich größere Auswirkung als das „stille“ Betteln. Somit kann es als Störung der öffentlichen Ordnung angesehen werden.

Diese Frage wird vom VGH (aaO, 431) offengelassen, da sich das Bettelverbot in der VO auf sämtliche Erscheinungsformen des Bettelns bezieht.

c) Fraglich ist, ob das Betteln nicht eine ein generelles Verbot rechtfertigende abstrakte **Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung** i.S.d. § 1 I PolG darstellt.

Dies setzt nach st. Rspr. (s. VGH aaO, 431 m.w.N.) voraus, dass die Bettelei typischerweise und regelmäßig zu konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit führt und ihre Untersagung den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Unter einer konkreten polizeilichen **Gefahr** versteht man eine Sachlage, die bei ungehindertem weiterem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führt. Der insoweit erforderliche Grad der Wahrscheinlichkeit ist sowohl vom Wert des zu schützenden Rechtsguts als auch vom Rang desjenigen Rechtsguts, in das eingegriffen werden soll, abhängig.

Für den abstrakte Gefahrenlagen regelnden Ordnungsgeber folgt daraus, dass die ursächliche Verknüpfung zwischen dem verbotenen Tun und dem befürchteten Schaden umso wahrscheinlicher sein muss, je geringer der Schaden und je bedeutender das eingeschränkte Rechtsgut ist.

Da es nicht erkennbar ist, dass zwischen dem „stillen“ Betteln und bestimmten Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten ein enger Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang besteht (s.o.), kann hier nicht von einer Gefahr i.S.d. § 1 I PolG ausgegangen werden.

Dass „aggressives“ Betteln einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen kann und dass die Abgrenzung der einzelnen Bettelformen praktisch nur schwer möglich ist, vermag die rechtliche Beurteilung hier nicht zu ändern.

Denn Polizeiverordnungen dürfen nur Handlungsweisen untersagen, die hinreichend klar und bestimmt schon abstrakt als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung angesehen werden können, woran es im vorliegenden Fall fehlt.

Somit liegen die Voraussetzungen des § 1 I PolG nicht vor.

V. Zwischenergebnis

Die VO ist nicht von der EGL §§ 10 i.V.m. 1 I PolG gedeckt und somit materiell rechtswidrig.

Hilfsweise:

Verstoß gegen höherrangiges Recht?

Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz

Die das Betteln verbietende VO müsste auch dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot entsprechen. Dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Grundsatz erfordert, dass der Normadressat die Rechtslage, d.h. den Inhalt und die Grenzen des Verbots erkennen und sein Verhalten danach einrichten kann. Betteln im Wortsinne und auch im Sinne der VO bedeutet die an einen beliebigen Fremden gerichtete Bitte um eine Zuwendung. Es unterscheidet sich damit insbesondere von der mit Gewinnerzielungsabsicht dargebotenen Straßenkunst, da der Straßenkünstler keine Zuwendung zur Verminderung einer behaupteten Notlage, sondern die Vergütung seiner Leistung anstrebt (so VGH aaO, 429). Somit entspricht die VO dem Bestimmtheitsgrundsatz.

C. Endergebnis

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet. Der VGH erklärt die §§ 2 I Nr. 2, 3 I Nr. 2 der VO gem. § 47 V 2 VwGO für unwirksam.