

Bettelverbote in der Diskussion

Hintergründe, Argumente
und die Situation in
Südtirol

Inhalt

1	Historische Entwicklung.....	3
2	Die Gegenwart in Europa und Südtirol.....	4
2.1	Beispiele von bestehenden Bettelverboten	4
2.1.1	Europa.....	4
2.1.2	Italien und Südtirol	4
2.2	Zielrichtung der Verbote und Gegenargumente.....	5
2.3	Anwendung und rechtliche Wirksamkeit bestehender Verbote	7
3	Position der Caritas Diözese Bozen-Brixen.....	9
4	Anhang	10
4.1	Bettelverbote in Südtirol	10
4.2	Ausgewählte Gerichtsurteile zu Bettelverboten	12

1 Historische Entwicklung

Südtirol hat eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten in Europa (2017: 3,1 Prozent), auch steht das Land bei der kaufkraftbereinigten Wirtschaftskraft an der Spitze der Europäischen Regionen.¹ Trotzdem wächst auch hier das Phänomen Armut an und der allgemeine Wohlstand verhindert nicht, dass die sozialen Randgruppen unserer Gesellschaft größer und damit sichtbarer werden. Zugenommen hat in den vergangenen Jahren auch die Zahl von bettelnden Menschen auf unseren Straßen. Es handelt sich dabei vor allem um Bürger aus Osteuropa (meist Angehörige der Volksgruppe der Roma) sowie Menschen aus afrikanischen Staaten, die meist aus anderen Städten Norditaliens nach Südtirol kommen.

Dabei ist Betteln kein Phänomen der Moderne; seine Wurzeln reichen weit zurück in die Geschichte Europas: In der **Antike** waren es überwiegend Witwen, Waisen oder Sklaven, welche sich mit Betteln durchs Leben schlagen mussten. Betteln wuchs jedoch erst im **Mittelalter**, als die Entstehung vieler größerer Städte einsetzte, zu einem breiteren gesellschaftlichen Phänomen an. Der einflussreiche Philosoph und Theologe **Thomas von Aquin** (1225-1274) setzte in seiner Almosenlehre fest, dass Almosengeben neben Beten und Fasten eine Möglichkeit der Buße für begangene Sünden darstelle. Dadurch wurde Betteln eine gesellschaftlich weithin akzeptierte Tätigkeit, und Gaben an Bedürftige gar eine ethisch-religiöse Verpflichtung der bessergestellten Bevölkerungsschichten.

Zur gleichen Zeit entstanden zudem überall in West- und Mitteleuropa sogenannte **Bettelorden** (auch: Mendikantenorden), welche sich der Armut und Eigentumslosigkeit verschrieben hatten und fast ausschließlich von Spenden lebten (v.a. Dominikaner, Franziskaner, Karmeliten). Durch die immer größer werdende Kluft zwischen Arm und Reich sowie den zunehmenden Missbrauch der Almosenfreudigkeit durch vorgetäuschte Bedürftigkeit, spitzte sich im späten Mittelalter die Lage jedoch zu. Dies veranlasste viele Städte, erste sogenannte „**Bettelordnungen**“ zu erlassen, die zum Ziel hatten, unrechtmäßiges Betteln von z.B. auswärtigen und „arbeitsfähigen Personen“ zu unterbinden.²

Bis in die Moderne wurde der Umgang mit Bettlern in Europa recht unterschiedlich gehandhabt, wobei stetig eine eher negative Sichtweise auf Arme sowie eine zunehmend von wirtschaftlichen Motiven geprägte Sozialpolitik die Überhand bekam. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wurden „*Landstreicherei und Arbeitsscheu*“ oftmals als **Straftatbestand** behandelt und Bettler in Straf- oder Arbeitshäuser gesperrt. In Deutschland stand Betteln bis 1974, in Italien sogar bis 1995, zumindest formal, unter Strafe.³

¹ Siehe: ASTAT 2017; BIP in Südtirol 149% des EU-Durchschnitts (EUROSTAT 2016).

² Zur Geschichte des Bettelns vergleiche Dieter Bindzus, Jérôme Lange: "Ist Betteln rechtswidrig? Ein historischer Abriss mit Ausblick", überarbeitet und ergänzt im Februar 2000 aus: Juristische Schulung (JuS) 06/96, S. 482 ff. <http://www.jurawelt.com/aufsaeetze/straf/3554>. (Juni 2016). Vgl. Ron Steinke: Betteln verboten! Die Rückkehr einer Kriminalisierung, in: Transnational Concerns: Facetten der Globalisierung 4/2006, S. 128-130.

³ In Deutschland tilgte der Gesetzgeber Betteln 1974 aus dem Strafgesetzbuch (unverändert seit 1871). In Italien siehe Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 519 vom 28.12.1995 bezüglich ex-Art. 670, Abs. 1 und 2 StGB. Der Artikel wurde 1999 komplett abgeschafft (Gesetz Nr. 205 vom 25.06.1999).

2 Die Gegenwart in Europa und Südtirol

2.1 Beispiele von bestehenden Bettelverboten

2.1.1 Europa

In einigen europäischen Ländern gibt es auch heute noch Bettelverbote bzw. es wird über sie diskutiert. Von jeher hat es die gesamtstaatliche Gesetzgebungsebene größtenteils vermieden, dieses Thema übergreifend zu regeln, weshalb entsprechende Maßnahmen meist auf lokaler oder regionaler Ebene getroffen werden.

Dabei ist festzuhalten, dass hierzu **keine EU-weite Regelung** existiert. Allerdings werden relevante Aspekte wie Armut, Menschenhandel oder Kinderrechte umfassend von Europäischen Initiativen oder internationalen Konventionen thematisiert.⁴

Nicht nur in Südeuropa, sondern auch in Staaten wie Norwegen, dem Vereinigten Königreich oder Frankreich haben in den vergangenen Jahren die Bestrebungen von Gemeinden zugenommen, Bettler aus den Innenstädten fernzuhalten.⁵ In der **Schweiz** gelten Bettelverbote in Kantonen wie Genf, Zürich, Basel, Luzern, Thurgau, Appenzell, Innerrhoden und Ausserrhoden, im Kanton St. Gallen können die Gemeinden selbst darüber entscheiden.⁶ Auch in **Deutschland** wurde versucht, das Phänomen durch eine rechtliche Regelung in den Griff zu bekommen. Die Stadt München griff bereits 1980 auf einen besonderen juristischen Trick zurück und erklärte Betteln kurzerhand zur genehmigungspflichtigen Sondernutzung der Altstadt, wobei „Betteln in jeglicher Form“ vorsorglich als „nicht erlaubnisfähige Sondernutzung“ deklariert wurde.⁷ In **Österreich** bestehen in allen Bundesländern bis auf das Burgenland Bettelverbote, wovon einige bereits aus den 1960er und 70er Jahren stammen, während andere erst in den vergangenen Jahren eingeführt bzw. verschärft wurden.⁸ Zusätzlich haben jüngst die meisten größeren Landeshauptstädte allgemeine oder sektorale Bettelverbote erlassen.

2.1.2 Italien und Südtirol

Auch in **Südtirol** versuchen einige Gemeinden, das Phänomen über Verbote anzugehen (siehe umfassende Übersicht im Anhang). Rechtlich gesehen ist in Italien seit der Verfassungsnovelle von 2001, auch in Südtirol, der Staat für die öffentliche Ordnung und Sicherheit zuständig. Er hat diese Befugnisse aber im Sinne der lokalen Selbstverwaltung und Subsidiari-

⁴ Siehe: Mitteilung der Europäischen Kommission KOM (2010) 758: Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt vom 16.12.2010; Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 30.3.2010; Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten; Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer; UN Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.

⁵ Siehe: Norwegen: <http://derstandard.at/1343743488414/Angriffe-auf-Roma-Werft-das-Pack-raus>; Paris: http://www.fr-online.de/politik/bettel-verbot-pariser-polizei-vertreibt-bettler-aus-der-innenstadt-_1472596,11311880.html (Juni 2016).

⁶ <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ostschweiz/tb-os/Bettler-mit-Bussen-abschrecken;art120094,4337717> (Juni 2016).

⁷ Siehe: § 6 der „Satzung über die Sondernutzungen an Fußgängerbereichen in der Altstadt“.

⁸ Vgl. Überblick auf http://www.salzburger-armutskonferenz.at/wp-content/uploads/2013/04/Bettelverbote_Ueberblick08_2011.doc (Juni 2016).

tät an lokale Körperschaften übertragen.⁹ Demzufolge entscheiden meist die **Gemeinderäte** über entsprechende Regelungen. Seit Juli 2008 sind auch **Bürgermeister in Italien** berechtigt, Verordnungen im Bereich öffentliche Sicherheit als Dringlichkeitsmaßnahme zu erlassen.¹⁰ Dies führte vor allem in Norditalien zu einer regelrechten Flut von Bettelverboten, u.a. in den Städten Verona, Venedig und Mailand.¹¹

Bereits 2008 führte auch die Gemeinde Bruneck ein umfassendes Bettelverbot ein.¹² 2011 erweiterte die Gemeinde **Brixen** per Dringlichkeitsbeschluss die existierende Stadtpolizeiordnung durch eine umfassende „*Bettel- und Verweilregelung*“¹³. In **Sterzing** sind die Ordnungskräfte bereits seit 1999 befugt, Betteln zu unterbinden, jedoch wurde die bestehende Ordnung im März 2012 auf Initiative des Bürgermeisters durch einen zusätzlichen Artikel verschärft, welcher die Brixner Regelung wortgleich übernimmt. In der Folge führte eine Reihe weiterer Gemeinden ein Bettelverbot ein, entweder als Änderung der Stadtpolizeiordnung, als Verordnung des Gemeinderates oder als bürgermeisterliche Anordnung.¹⁴ Weitere Gemeinden haben das Phänomen diskutiert und die Einführung eines Verbots in Betracht gezogen.

In der Provinzhauptstadt **Bozen** selbst wurde im Juni 2014 erstmals eine Verordnung zur „Einschränkung der Ausübung der Bettelei“ veröffentlicht, welche ein Jahr später nochmals verschärft wurde.¹⁵ Diese Verordnung wurde jedoch bereits im Dezember 2015 durch eine Änderung der Stadtpolizeiordnung ersetzt, welche jede Form des Bettelns in vielen Teilen des Stadtgebiets verbietet.¹⁶ Auch auf Landesebene versuchten mehrere Oppositionsparteien im Landtag ein Bettelverbot einzuführen. Diese Bestrebungen wurden jedoch letztlich immer von der Mehrheit im **Landtag** abgelehnt.¹⁷

2.2 Zielrichtung der Verbote und Gegenargumente

Die meisten Gesetze und Verordnungen richten sich explizit **gegen aufdringliches, aggressives und sogenanntes organisiertes Betteln sowie das Betteln von und mit Kindern**.¹⁸ Allerdings enthalten einige Verbote keinerlei Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns und verbieten somit auch automatisch stilles, nicht belästigendes Betteln. Wann immer Gemeinden oder Regionen ein Bettelverbot erlassen, geht es den Entscheidungsträgern meist um den **Schutz der öffentlichen Ordnung oder den Erhalt des lokalen**

⁹ Siehe Artikel 2 des Verfassungsgesetzes Nr. 3 vom 18.10.2001. Durch dieses Gesetz ging die ursprünglich im Autonomiestatut niedergeschriebene Zuständigkeit der Provinz im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit mit Ausnahme der örtlichen Verwaltungspolizei an den italienischen Staat über.

¹⁰ Siehe: Art. 6 des Gesetzes Nr. 125 vom 24.7.08, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

¹¹ Siehe: Art. 28bis del Regolamento della Polizia Urbana del Comune di Verona di 5.8.2008; ordinanza prot.n.OR.2008.520 del Comune di Venezia di 22.7.2008; Ordinanza accattonaggio molesto de comune di Milano di 4.11.2008.

¹² Siehe: Anordnung des Bürgermeisters Nr. 148/2008.

¹³ Siehe: Gemeinderatsbeschluss vom 30.6.2011 zur Abänderung der Stadtpolizeiordnung durch die Einfügung des neuen Artikels 25/bis. Der Bürgermeister von Brixen verschärfte im Oktober 2015 nochmals die Verbotregelungen für Bettler (Verordnung Nr. 402 vom 6.10.2015), bevor das erweiterte Verbot im Juni 2016 durch den Gemeinderat dauerhaft in die Polizeiordnung eingefügt wurde.

¹⁴ Siehe die umfassende Übersicht im Anhang.

¹⁵ Siehe: Verordnungen des Bürgermeisters vom 11.6.2014 und vom 24.6.2015.

¹⁶ Siehe: Gemeinderatsbeschluss Nr. 73 vom 10.12.2015 zur Änderung der Stadtpolizeiordnung, erlassen vom außerordentlichen Kommissär Michele Penta.

¹⁷ Siehe z.B. Beschlussantrag Nr. 78/09, 305/11, 413/11, 401/15, 551/16 oder Anfragen Nr. 678/14, 1027/15, 1258/15.

¹⁸ Vgl. z.B. Polizeiverordnung der Stadt Saarbrücken, Wiener Landes-Sicherheitsgesetz, Tiroler Landespolizeigesetz, Verordnung der Stadt Mailand u.a.

Erscheinungsbildes in Innenstädten.¹⁹ Daher finden sich in den Verordnungen oft auch Vorgaben bezüglich den Örtlichkeiten, an denen Betteln verboten ist, bzw. hinsichtlich des einzuhaltenden Abstands zu Restaurants, Geschäften etc..

Auslöser sind oft vereinzelte Beschwerden über als aufdringlich empfundene Personen oder ein Auftauchen von Bettlergruppen aus dem Ausland. Verbote heutzutage werden deshalb als Maßnahme gegen als auswärtig und nicht bedürftig wahrgenommene Personen (z.B. Roma) und gleichzeitig als **Schutz von wirtschaftlich und touristisch bedeutsamen Gegenständen** verstanden. Die Verbote richten sich gegen vermeintliche Störungen für Passanten; jedoch auch Geschäfte, öffentliche Einrichtungen und religiöse Plätze sollen dadurch vor möglichen Beeinträchtigungen bewahrt werden.²⁰ Liegt für Verwaltung oder Politik der Verdacht der systematischen Ausbeutung von Kindern oder des Menschenhandels vor, wird oft auch mit dem Wohl der Betroffenen argumentiert.²¹ Zudem werden Verbote häufig damit gerechtfertigt, dass in wohlhabenden Gesellschaften niemand betteln müsse, weil ein ausreichendes Angebot an sozialen Dienstleistungen und anderen öffentlichen oder privaten Anlaufstellen für Bedürftige vorhanden sei. In einigen Südtiroler Verbotstexten wird die Bevölkerung explizit dazu aufgerufen, Bettlern nichts zu geben und stattdessen Geld an karitative Einrichtungen zu spenden.

Ebenso häufig beklagen die betroffenen Gemeinden, dass es sich um sogenanntes „organisiertes“ Betteln handeln würde, ein Begriff, der weder durch das Strafgesetzbuch noch durch eine andere rechtliche Norm definiert wird. Die Bettelgegner interpretieren es somit als kriminelle Machenschaft, gar als verbrecherisches „Racket“, wenn mehrere Bettler zusammen anreisen, sich bezüglich ihrer Positionen im Stadtgebiet absprechen oder möglicherweise auch das erbettelte Geld untereinander teilen.

Gegner einer Verbotspolitik wenden sich **gegen die umfassende Ausgrenzung von Bedürftigen** und deren kompromisslose Entfernung aus den Innenstädten.²² Sie verweisen auf das Recht auf Privatleben, inklusive der Freiheit der Lebensgestaltung und Erwerbsfreiheit, und fordern den respektvollen Umgang mit den realen Nöten von Menschen, die trotz sozialer Leistungen zum Betteln gezwungen seien. Ein dichtes soziales Netz sei niemals eine Garantie zur Lösung von allen individuellen Notlagen. Manche Personen seien aus vielerlei Gründen nicht in der Lage, die bereitstehenden Dienste wahrzunehmen oder hätten, wie beispielsweise Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus oder aufgrund eines unterschiedlichen Wohnorts, schlicht nicht das Recht auf soziale Unterstützung.

Viele unterstreichen, dass bestehende Gesetze ausreichen, um dem existierenden Missbrauch von bettelnden Menschen oder vorgetäuschter Bedürftigkeit zu begegnen. Eine **versteckte Kriminalisierung und Pauschalisierung aller Bettler**, die nicht dem Klischee des „armen, einsamen“ Bettlers entsprechen, durch eine im Polizeisektor angesiedelte Verordnung wird dabei jedoch abgelehnt.²³

¹⁹ Vgl. Verordnungen der Stadt Venedig oder Brixen: *„Zum Schutz der Lebensqualität, des Ortsbildes, der Menschenwürde und der Sicherheit in der Stadt“*; *„Das Betteln und Bitten um Almosen sind unter allen Umständen an folgenden Orten verboten (...): in der Nähe von Eingängen und im Innern von Andachtsstätten oder Orten des Gedenkens an die Verstorbenen, Spitälern und Pflegeeinrichtungen ganz allgemein sowie Gebäuden, in denen öffentliche Dienste oder Ämter untergebracht sind.“*

²⁰ Siehe dazu auch die Diskussion im Südtiroler Landtag: http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/legislaturperiode-14.asp?&somepubl_action=300&somepubl_image_id=152606 (Juni 2016).

²¹ Vgl. Bericht des Schweizerischen Städteverbands vom 5.10.2011: http://staedteverband.ch/cmsfiles/bericht_organisierte_bettelei.pdf (Juni 2016).

²² Vgl. Presseaussendung des Menschenrechtsbeirats der Stadt Graz vom 12.7.2012: <http://www.graz.at/cms/beitrag/10238737/3723110/> (Juni 2016).

²³ Vgl. Presseaussendung des Österreichischen Forums gegen Bettelverbote vom 4.7.2012: <http://www.gegenbettelverbote.at/> (Juni 2016).

Diverse soziale Aktionsbündnisse und andere gesellschaftliche Stimmen sind ein Indiz dafür, dass auch der Großteil der Öffentlichkeit in dieser Thematik zu differenzieren vermag und auf der Seite der „stillen“ Bettler steht. So konnten in Österreich verschiedene **Protestaktionen** gegen Verbote breite Bevölkerungsschichten mobilisieren und für dieses Thema sensibilisieren.²⁴ Auch in der Südtiroler Gemeinde **Eppan** haben sich engagierte Bürgerinnen und Bürger dafür eingesetzt, dass nicht-störende Bettler im Straßenbild nicht als Zumutung, Bedrohung oder Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung wahrgenommen werden. Mit Erfolg, denn das zeitlich befristete Bettelverbot wurde schließlich vom Eppaner Bürgermeister Anfang 2016 wieder zurückgenommen.²⁵

2.3 Anwendung und rechtliche Wirksamkeit bestehender Verbote

Die Liste der Versuche von Gemeinden oder Regionen, Betteln zu reglementieren, ist lang. Allerdings erweisen sich bestehende Verbote und die darin vorgesehenen Strafen oft nicht als so abschreckend wie erhofft oder können von den Ordnungskräften nicht ausreichend durchgesetzt werden. Viele Bettler tauchen nach Platzverweisen wenig später wieder an anderer Stelle auf und die meisten können die verhängten Bußgelder nicht bezahlen.²⁶

2008 wies das höchste Gericht der **Schweiz** eine Beschwerde gegen das Bettelverbot des Kantons Genf ab, mit der Begründung, dass generelle Bettelverbote verhältnismäßig seien und sich rechtfertigen durch **mögliche „Gefahren, die sich aus der Bettelei für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe ergeben können, sowie zum Schutz von Kindern und im Kampf gegen Ausbeutung“**. Zudem schloss das Gericht eine Andersbehandlung von aggressivem Betteln mangels permanenter Überwachungsmöglichkeiten der Ordnungskräfte aus.²⁷

Einige **Gerichtsurteile** haben jedoch immer wieder die Grenzen von undifferenzierten Verboten aufgezeigt.²⁸ So wurden Mitte 2012 **„totale Bettelverbote“ vom Österreichischen Verfassungsgericht in einer Grundsatzentscheidung für nichtig erklärt** und damit u.a. das aus dem Jahr 1979 stammende Salzburger Gesetz auch unter Verweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention²⁹ unmittelbar aufgehoben. Bemerkenswert dabei war die Argumentation des Gerichts hinsichtlich der Einstufung von bettelnden Menschen im Stadtbild: *„Öffentlichen Orten (...) ist die Begegnung mit anderen Menschen immanent. Eine Störung der öffentlichen Ordnung kann (...) von der bloßen Anwesenheit einzelner Menschen an öffentlichen Orten, die um finanzielle Unterstützung werben ohne qualifizierte, etwa aufdringliche oder aggressive Verhaltensweisen an den Tag zu legen, nicht ausgehen.“*³⁰

Gleichzeitig wurde aber der Anspruch von Gemeinden bestätigt, Missbrauch und ungebührliches Verhalten zu unterbinden. So wurde zwar das Verbot von Bettelaktivitäten ohne Ausnahme in dem österreichischen Urteil untersagt, jedoch wurden solche Verbote aufrechterhalten,

²⁴ Siehe einige Beispiele: <http://www.news.at/articles/1106/11/288821/wir-gross-demo-bettelverbot-steirischen-landtag>, <http://www.salzburg.com/nachrichten/oesterreich/kultur/sn/artikel/protest-gegen-bettelverbot-in-salzburg-23069/>, http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/636926/Protest-gegen-Verbot_Massenbetteln-in-Linz (Juni 2016).

²⁵ Siehe: Alto Adige vom 30.1.2016. Im Oktober 2016 hat der Gemeinderat das Verbot für die Dauer von einem Jahr erneut eingeführt, danach aber erneut nicht wieder verlängert.

²⁶ Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 27.3.2012 zum Genfer Bettelverbot von 2007: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/genf_bettelverbot-1.16122588 (Juni 2016).

²⁷ Vgl. Bundesgerichtsentscheidung Nr. 134|214 vom 9.5.2008.

²⁸ Siehe: detaillierte Übersicht über ausgewählte Gerichtsurteile im Anhang.

²⁹ Gemäß Artikel 10 (Freiheit der Meinungsäußerung).

³⁰ Siehe: Grundsatzentscheidungen des Österreichischen Verfassungsgerichtshof zu mehreren Bettelverboten in Österreich vom 30 Juni 2012.

„die bloß bestimmte Erscheinungsformen des Bettelns unter Strafe stellen, zB (sic!) aggressives Betteln, Betteln mit Kindern, gewerbsmäßiges Betteln.“³¹ Die bestehenden **Verbote Oberösterreichs, Wiens und Kärntens wurden somit bestätigt.**

In **Italien** erklärte das Verfassungsgericht erst 1995 **den Eintrag im Strafgesetzbuch für verfassungswidrig**, der Betteln generell an öffentlichen Orten unter Androhung von Gefängnisstrafen verbietet, bestätigte allerdings gleichzeitig die Möglichkeit, belästigendes und betrügerisches Betteln zu ahnden.³²

In diesem Sinne erteilte die im September 2008 vom Meraner Bürgermeister erlassene Anordnung zur „*Eindämmung des Bettlerunwesens auf Meraner Gemeindegebiet*“ folgendes Schicksal: Das **Verwaltungsgericht Bozen** verwarf Anfang 2009 die Verordnung, welche Betteln grundsätzlich im gesamten Gemeindegebiet verbot, und gab somit der Klage eines Obdachlosen statt. Ausgehend vom Verfassungsurteil von 1995 widerspreche ein generelles Bettelverbot den Grundrechten und Verfassungsprinzipien, denn es unterscheidet nicht zwischen normalem und aggressivem oder betrügerischem Betteln.³³

Im Jahr 2011 wurde die entscheidende Formulierung des sogenannten „Sicherheitspakets“ aus dem Jahr 2008 hinsichtlich bürgermeisterlicher Verordnungen **vom italienischen Verfassungsgerichtshof zurückgenommen**, welches klarstellte, dass solche Dringlichkeitsverordnungen ausschließlich bei „Gefahr im Verzug“ angewandt werden können und auch nur dann, wenn keine anderen verhältnismäßigen Mittel zur Verfügung stehen.³⁴ Ungeachtet dessen erließen mehrere Südtiroler Gemeinden Verbote die jede Form des Bettelns an bestimmten Orten verbietet. Dabei stellt sich die Frage, ob das Ziel der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ in der Lage ist, ein solch drastisches Mittel wie ein absolutes Bettelverbot zu rechtfertigen.

Es gibt jedoch auch Beispiele wo **Gemeinden differenzierter gehandelt haben**. In Eppan wurde das vom Gemeinderat 2015 erlassene Verbot - auch aufgrund von Protesten in der Bevölkerung - durch den Bürgermeister Anfang 2016 nicht verlängert. Die Gemeinde St. Lorenzen wiederum hat das im Juni 2015 erlassene Verbot bereits sechs Monate später erheblich abgeschwächt und verbietet Betteln nun nicht mehr vollständig. Auch die Gemeinde Klausen hat, als sie im Juni 2016 die Polizeiordnung änderte, ausschließlich bestimmte Formen des Betteln verboten.

Doch auch bei diesen nicht-absoluten Verboten gilt, dass deren **Auslegung bzw. Durchsetzung** durch die Behörden **nicht klar geregelt** ist. So spielt es eine große Rolle, wie Gemeindepolizisten das Verhalten der Bettler bzw. die Begegnungen mit der Bevölkerung deuten und bewerten. Besonders die Verbotskriterien „aggressiv“, „aufdringlich“, „organisiert“ etc. lassen einen großen **subjektiven Ermessensspielraum** zu. Jegliche Interventionen und durch Polizisten verhängte Strafmandate werden im Moment jedoch nur in den seltensten Fällen kontrolliert oder juristisch überprüft.

³¹ Idem

³² Siehe: Urteil Nr. 519 vom 15.12.1995 bezüglich ex-Art. 670, Abs. 1 und 2 StGB. Der Artikel wurde 1999 komplett abgeschafft (Gesetz Nr. 205 vom 25.06.1999).

³³ Siehe: Urteil 147 vom 21.4.2009.

³⁴ Urteil Nr. 115 vom 4.4.2011.

3 Position der Caritas Diözese Bozen-Brixen

Die Caritas setzt sich für einen **differenzierten und sachlichen Umgang** mit dem Phänomen Betteln ein. Das bedeutet im Einzelnen:

1. Gegen die Ausbeutung von Menschen oder aggressives, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung klar gefährdendes Betteln soll vorgegangen werden. Aufdringliches Zugehen auf Passanten kann rechtlich wohl als Nötigung, Belästigung, Täuschung, Betrug oder Erschleichung eingestuft und als solches mit den bestehenden Gesetzen bereits geahndet werden.³⁵ Werden Personen aus ihren Heimatländern verschleppt und zum Betteln gezwungen, liegt **Menschenhandel** vor. Die konsequente Anwendung des bestehenden Rechts macht **zusätzliche Verordnungen daher schlicht überflüssig**.
2. „Stilles Betteln“ muss hingegen geduldet werden, weil es niemandes Grundrechte verletzt. Die Entfernung von unaufdringlichen Bettlern aus unseren Stadtzentren widerspricht **den persönlichen Freiheitsrechten** der betreffenden Person. Auch gibt es kein Recht auf ein armutsfreies Stadtbild, und nicht störendes Betteln beeinträchtigt weder die öffentliche Sicherheit noch das touristische Potential einer Gemeinde.
3. Die Gefahr im Zusammenhang mit zusätzlichen Verboten aller Art und der Diskussion darum ist die vorschnelle **Kriminalisierung von Armen und Bedürftigen**. Mögliche Verstöße von Bettlern sind ausschließlich im Einzelfall zu bewerten und wenn nötig zu ahnden. Auch dürfen Bettler, die in Gruppen anreisen, sich absprechen und vielleicht sogar das erbettelte Geld aufteilen, nicht automatisch als „organisierte Banden“ dargestellt werden. Mit der reflexartigen Kriminalisierung gerät aus dem Blick, dass viele der Personen, die uns tagtäglich auf den Straßen begegnen, in Not und auf Hilfe angewiesen sind. Denn im Gegensatz zu der in manchen Bettelverböten enthaltenen Behauptung, dass es in den Gemeinden eine Vielzahl an sozialen und karitativen Einrichtungen gäbe und bettelnde Menschen daher die Realität verzerren würden, haben die meisten Bettler keinen Zugang zum sozialen Netz Südtirols. Ihnen helfen zu wollen, sollte daher die **Entscheidung des mündigen Bürgers** bleiben.
4. Im Sinne des Urteils des Italienischen Verfassungsgerichts betrachtet die Caritas besonders totale Bettelverbote, die auch „stilles Betteln“ untersagen, als **unverhältnismäßigen Eingriff in grundrechtlich geschützte Freiheiten** und als falsches Mittel im Kampf gegen die Armut auf unseren Straßen. Da gegen störendes Betteln bereits unter Anwendung bestehender Rechtsnormen vorgegangen werden kann, sind darauf zielende, spezifische Verbote ebenfalls abzulehnen.

Die meisten Bettler stammen nicht aus Südtirol, sondern es sind Menschen, die in ihren Heimatländern unter schwierigsten Bedingungen leben und überleben müssen. Nach einer Reise von hunderten von Kilometern ist Betteln für sie eine Möglichkeit der Existenzsicherung, da sie zuhause z.B. aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit keinen Zugang zu Arbeit oder Bildung hätten.³⁶ Das jeden Tag vor Augen geführt zu bekommen und mit Armut unmittelbar konfrontiert zu werden, gilt jedoch heutzutage leider vielen als Zumutung.

Abschließend sei also festgehalten: Weil „stilles Betteln“ geduldet werden kann und bei aufdringlichem Betteln auf geltendes Recht zurückgegriffen werden kann, erübrigen sich neue Regelungen. Und es schließen sich Fragen an wie: Warum und wozu das Ganze? Wieso mit Kanonen auf Spatzen schießen? Unser Ziel sollte wohl vielmehr sein: die Armut bekämpfen, nicht die Armen.

³⁵ Siehe: Z.B. Art. 640, Art. 660 oder Art. 661 des codice penale.

³⁶ Vgl. Marion Thuswald, Arme am Körper halten! Zur Situation von Bettlerinnen in Wien, in: Diakonia, 40. Jhrg., 6 (2009).

4 Anhang

4.1 Bettelverbote in Südtirol³⁷

Gemeinde - Normierung	Regelungsbereich	Strafen
Bozen <ul style="list-style-type: none"> Gemeinderatsbeschluss Nr. 73 vom 10.12.2015 zur Änderung der Stadtpolizeiordnung (neu: Art. 21 „Bettelverbot“) 	<ul style="list-style-type: none"> vollständiges lokales, räumliches Verbot (Nähe zu bestimmten Orten, Geschäftsflächen) Verbot von Betteln mit Tieren keine Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns 	<ul style="list-style-type: none"> 25,00 bis 250,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Brixen <ul style="list-style-type: none"> Gemeinderatsbeschluss Nr. 29 vom 23.6.2016 zur Änderung der Stadtpolizeiordnung (Art. 25bis „Bettel- und Verweilregelung“ ergänzt) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbot von belästigendem Betteln und organisiertem Sammeln des erbettelten Geldes Verbot jeglicher Form des Bettelns an bestimmten Orten vollständiges Verbot auf Märkten und in Bereichen des öffentlichen Nahverkehrs sowie mit Minderjährigen und Tieren; vollständige Einschränkung durch Abstandsregelungen (5 bzw. 3 Meter zu Bars, Geschäften, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> 100,00 bis 500,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Bruneck <ul style="list-style-type: none"> Anordnung des Bürgermeisters Nr. 148 vom 30.10.2008 „Einschränkungen der organisierten Bettelei im Gemeindegebiet“ 	<ul style="list-style-type: none"> vollständiges lokales, räumliches Verbot (bestimmte Straßen und Plätze, Nähe zu bestimmten Orten) keine Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns 	<ul style="list-style-type: none"> 25,00 bis 500,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Kaltern <ul style="list-style-type: none"> Gemeinderatsbeschluss vom 19.2.2018 zur Abänderung der Polizeiordnung (neu: Art. 13bis „Bettelverbot“) 	<ul style="list-style-type: none"> vollständiges lokales, räumliches Verbot (Nähe zu bestimmten Orten, Märkten etc.) Verbot von Betteln mit Tieren keine Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns 	<ul style="list-style-type: none"> 25,00 bis 250,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Klausen <ul style="list-style-type: none"> Gemeinderatsbeschluss Nr. 26 vom 15.6.2016 zur Abänderung der Polizeiordnung (neu: Art. 9bis „Betteln“) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbot von aufdringlichem, aggressivem oder organisiertem Betteln, mit Tieren oder Minderjährigen 	<ul style="list-style-type: none"> 50,00 bis 500,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Lana <ul style="list-style-type: none"> Erneute Änderung der Polizeiordnung durch 	<ul style="list-style-type: none"> lokales, räumliches Verbot von aggressivem Betteln (Nähe zu sogenannten sensiblen Orten) 	<ul style="list-style-type: none"> 50,00 bis 500,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes

³⁷ in alphabetischer Reihenfolge; Quelle: Recherche Caritas (Stand März 2018)

Gemeinde - Normierung	Regelungsbereich	Strafen
Gemeinderatsbeschluss Nr. 38 vom 29.11.2017 (neu: Art. 12 „Verbot des aggressiven Bettelns“)		des und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Meran • Gemeinderatsbeschluss Nr. 48 vom 5.9.2012 zur Änderung der Stadtpolizeiordnung (neu: Art. 5/bis „Bettelverbot“)	<ul style="list-style-type: none"> lokales, räumliches Verbot (100 Meter Umkreis zu bestimmten Orten) keine Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns 	<ul style="list-style-type: none"> 25,00 bis 250,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Neumarkt • Art. 5-1-j der Stadtpolizeiordnung	• Verbot „ <i>Personen zu belästigen durch Bettelei mit Hilfe von Schildern oder Tieren</i> “	• 80,00 bis 500,00 Euro
Sarntal • Anordnung des Bürgermeister Nr. 27 vom 28.4.2016 „betreffend die öffentliche Ordnung – Einschränkung der Bettelei im Gemeindegebiet“	<ul style="list-style-type: none"> Verbot von Betteln „<i>in aufdringlicher oder aggressiver Weise, mit Minderjährigen oder mit Hilfe von Tieren und in organisierter Form</i>“ vollständiges Verbot auf Märkten, in Bereichen des öffentlichen Nahverkehrs und bei Parkplätzen vollständige Einschränkung durch Abstandsregelungen (5 Meter zu Bars, Geschäften, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> 25,00 bis 150,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Schlanders • Anordnung des Bürgermeisters Nr. 15 vom 11.3.14 „Öffentliche Sicherheit - Einschränkungen der organisierten Bettelei im Gemeindegebiet“	<ul style="list-style-type: none"> lokales, räumliches Verbot (bestimmte Straßen und Plätze, 100 Meter Umkreis zu bestimmten Orten) keine Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns 	<ul style="list-style-type: none"> 25,00 bis 500,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
St. Lorenzen • Anordnung des Bürgermeisters Nr. 28 vom 30.6.2015, <u>abgeschwächt</u> am 15.12.2015	<ul style="list-style-type: none"> Verbot von aufdringlichem Betteln und mit Minderjährigen lokales, räumliches Verbot (Nähe zu bestimmten Orten) vollständige Einschränkung durch Abstandsregelung (10 Meter zu Bars, Geschäften, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> 25,00 bis 500,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
St. Ulrich in Gröden • Gemeinderatsbeschluss Nr. 15 vom 10.4.2008 zur Ergänzung der Gemeindeverordnung über die Ortspolizei (neu: Art 20 bis „Unterschriften- und Spendensammlungen“)	<ul style="list-style-type: none"> Verbot von Spendensammeln, ohne Genehmigung der Gemeindeverwaltung keine Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns 	• 50,00 bis 500,00 Euro
Sterzing • Gemeinderatsbeschluss Nr. 3 vom 7.3.2012 zur Änderung der Stadtpolizeiordnung (neu: Art. 25/ter „Bettel- und Verweilregelung“)	<ul style="list-style-type: none"> Verbot von belästigendem Betteln Verbot, „<i>erbetteltes Geld oder Almosen in organisierter Form zu sammeln</i>“ vollständiges Verbot an bestimmten Orten 	<ul style="list-style-type: none"> 100,00 bis 500,00 Euro Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden
Welsberg-Taisten	• lokales, räumliches Verbot (200 Meter Umkreis zu be-	• 25,00 bis 500,00 Euro

Gemeinde - Normierung	Regelungsbereich	Strafen
<ul style="list-style-type: none"> Anordnung des Bürgermeisters Nr. 13 vom 10.04.2014 „Einschränkungen der organisierten Bettelei im Gemeindegebiet“ 	stimmten Orten) <ul style="list-style-type: none"> keine Unterscheidung der Art und Weise des Bettelns 	<ul style="list-style-type: none"> Beschlagnahme des erbettelten Geldes und der Gegenstände, die für das Betteln verwendet wurden

4.2 Ausgewählte Gerichtsurteile zu Bettelverboten

Staat, Region	Urteil	Urteil/Regelung	Begründung/Urteilsfolgen
Italien Verfassungsgericht	Urteil Nr. 519 vom 15.12.1995	Art. 670, Abs. 1 des codice penale (Strafgesetzbuch) ist verfassungswidrig, weil er generell Betteln an öffentlichen Orten verbietet.	<ul style="list-style-type: none"> Sogenanntes "nicht-invasives" Betteln zu kriminalisieren ist verfassungswidrig und unangemessen. Die Ruhe und öffentliche Ordnung werden durch Betteln als schlichte Bitte um Hilfe nicht gefährdet. Allerdings wird gleichzeitig die Möglichkeit bestätigt, belästigendes und betrügerisches Betteln zu ahnden (Abs. 2). <i>Der Artikel 670 wurde 1999 komplett abgeschafft (Gesetz Nr. 205 vom 25.06.1999).</i>
Italien Verfassungsgericht	Urteil Nr. 115 vom 4.4.2011	Art. 6 des Gesetzesdekrets Nr. 92 vom 23.5.2008 („Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica“) ist verfassungswidrig, genauer jener Teil „ <i>in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».</i> “	<ul style="list-style-type: none"> Seit Juli 2008 sind Bürgermeister in Italien berechtigt, Verordnungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit als Dringlichkeitsmaßnahme zu erlassen. Das Verfassungsgericht stellte klar, dass solche Verordnungen ausschließlich (im Gegensatz zu: „<i>auch</i>“) bei Gefahr im Verzug angewandt werden können und nur, wenn keine anderen verhältnismäßigen Mittel zur Verfügung stehen.
Provinz Bozen Verwaltungsgericht Bozen	Urteil Nr. 147 vom 21.4.2009	Das Bettelverbot der Gemeinde Meran (Anordnung des Bürgermeisters Nr. 267 vom 17.9.2008) wird „wegen Verfassungswidrigkeit, Gesetzesverletzung, Befugnisüberschreitung“ aufgehoben.	<ul style="list-style-type: none"> Es ist verfassungswidrig, Betteln grundsätzlich im gesamten Gemeindegebiet zu verbieten, ohne Unterscheidung von stillem und aggressivem oder betrügerischem Betteln. Ausgehend vom Verfassungsgerichtsurteil von 1995 widerspricht ein generelles Verbot den Grundrechten und Verfassungsprinzipien.
Österreich Verfassungsgerichtshof	Mehrere Grundsatzentscheidungen: Urteile G 132/11, G	Die Bettelverbote in den Bundesländern Salzburg und der Steiermark (enthalten in den Landessicherheitsgesetzen) werden als verfassungswidrig aufgehoben, weil sie ein	<ul style="list-style-type: none"> Absolute Bettelverbote, die auch stilles Betteln verbieten, sind verfassungswidrig. Sie widersprechen Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Freiheit der Meinungsäußerung).

Staat, Region	Urteil	Urteil/Regelung	Begründung/Urteilsfolgen
	155/10, G 118/11 vom 30.6.2012 (vs. Bettelverbote in Oberösterreich, Salzburg, Kärnten). Außerdem Urteile G 134/10 vom 12.10.2012 und G 64/11 vom 6.12.2012 (vs. Verbote in Wien, Steiermark)	absolutes Bettelverbot darstellen. Die Verbote in Oberösterreich, Kärnten und Wien wurden dagegen bestätigt, weil sie stilles Betteln nicht verbieten.	<ul style="list-style-type: none"> • „<i>Öffentlichen Orten (...) ist die Begegnung mit anderen Menschen immanent. Eine Störung der öffentlichen Ordnung kann (...) von der bloßen Anwesenheit einzelner Menschen an öffentlichen Orten, die um finanzielle Unterstützung werben ohne qualifizierte, etwa aufdringliche oder aggressive Verhaltensweisen an den Tag zu legen, nicht ausgehen.</i>“ • Die österreichischen Bundesländer können jedoch Bettelverbote „<i>gegen unerwünschte Erscheinungsformen der Bettelei</i>“ erlassen, z.B. aggressives Betteln, Betteln mit Kindern, gewerbsmäßiges Betteln.
Schweiz Bundesgericht (BGE)	Urteil Nr. 134 I 214 vom 9. Mai 2008 (vs. Bettelverbot im Kanton Genf)	Das Genfer Verbot ist verhältnismäßig und wird bestätigt. Zwischen aggressivem und stillem Betteln muss nicht unterschieden werden, weil dies nicht permanent überwacht werden könne.	<ul style="list-style-type: none"> • Das Verbot ist gerechtfertigt durch <ul style="list-style-type: none"> ○ die Eindämmung der Gefahren, die sich aus Betteln für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe ergeben können ○ den Schutz von Kindern ○ im Kampf gegen menschliche Ausbeutung • Sofern Verbote die obengenannten Ziele verfolgen, ist es nicht nötig, zwischen der Form des Bettelns zu unterscheiden.