jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 2017/6/28 V27/2017 (V27/2017-14)

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 28.06.2017

Index

L4000 Anstandsverletzung, Bettelei, Ehrenkränkung, Lärmerregung

Norm

B-VG Art18 Abs2
B-VG Art139 Abs1 / Prüfungsumfang
Sbg LandessicherheitsG §29 Abs2
Salzburger BettelverbotsV vom 20.05.2015

Leitsatz

Feststellung der Gesetzwidrigkeit des in einer Verordnung der Stadt Salzburg normierten Verbotes (auch) des stillen Bettelns an bedeutenden öffentlichen Orten der Salzburger Altstadt als verfassungsrechtlich verpöntes absolutes Bettelverbot

Spruch

I. 1. Die Wortfolge "In der Linzergasse, am Platzl, in der Getreidegasse samt Durchgängen in Richtung Griesgasse und in Richtung Universitätsplatz, im Sterngässchen, im Bädergässchen, am Rathausplatz, in der Judengasse, auf der Staatsbrücke, auf dem Makartsteg und" sowie die Wortfolge "und B" in der Klammer des mit erstem Spiegelstrich beginnenden Absatzes der Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 20. Mai 2015 betreffend Betteln in der Stadt Salzburg gemäß §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 28. Mai 2015 bis 12. Juni 2015, waren gesetzwidrig.

2. Die Salzburger Landesregierung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieses Ausspruchs im Landesgesetzblatt für Salzburg verpflichtet.

II. Im Übrigen wird das Verfahren eingestellt.

Begründung

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl E1845/2016 eine auf Art144 B-VG gestützte Beschwerde anhängig, der folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

Mit Strafbescheid der Landespolizeidirektion Salzburg wurde der Beschwerdeführerin wegen Verstoßes gegen die Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 20. Mai 2015 betreffend Betteln in der Stadt Salzburg gemäß §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 28.

Mai 2015 bis 12. Juni 2015, (im Folgenden: Salzburger Bettelverbots-VO) eine Geldstrafe in der Höhe von € 100,– auferlegt, weil sie am 21. Juni 2015 um 15:05 Uhr in der Getreidegasse der Landeshauptstadt Salzburg "still" gebettelt habe, indem sie am Boden gesessen sei und vorbeigehenden Passanten ihre geöffneten Hände entgegengehalten habe.

Dieser Strafbescheid wurde nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung mit Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Salzburg vom 29. Juni 2016 mit näherer Maßgabe bestätigt.

2. Bei der Behandlung der gegen dieses Erkenntnis gerichteten Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit des mit erstem Spiegelstrich beginnenden Absatzes der Salzburger Bettelverbots-VO entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 14. März 2017 beschlossen, diese Verordnungsbestimmung von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

3. Der Verfassungsgerichtshof legte seine Bedenken, die ihn zur Einleitung des Verordnungsprüfungsverfahrens bestimmt haben, in seinem Prüfungsbeschluss wie folgt dar:

"Die Salzburger Bettelverbots-VO verbietet in dem in Prüfung gezogenen Teil ein nicht unter §29 Abs1 Salzburger Landessicherheitsgesetz fallendes Betteln. Damit ist auch das sogenannte 'stille Betteln' erfasst. Still bettelt, wer 'unaufdringlich und nicht aggressiv oder überhaupt 'still', nur durch schriftlichen ('Taferl') oder symbolischen ('Hut') Hinweis an einem öffentlichen Ort einen anderen Menschen um finanzielle Hilfe bittet' (siehe VfSlg 19.662/2012).

Wie der Verfassungsgerichtshof in VfSlg 19.662/2012 ausgesprochen hat, ist öffentlichen Orten die Begegnung mit anderen Menschen immanent. 'Eine Störung der öffentlichen Ordnung kann – sieht man etwa von einer Situation ab, in der die Anzahl der Bettler die Benützung des öffentlichen Ortes derart erschwert, dass ein Missstand vorliegt – 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. Ein ausnahmsloses Verbot, als 'stiller' Bettler den öffentlichen Ort zu nutzen', verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz, da es 'ohne sachliche Rechtfertigung bestimmte Menschen davon aus[grenzt], öffentliche Orte wie andere zu ihrem selbstgewählten Zweck zu nutzen'. Auch vermag die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der Schutz der Rechte anderer 'das Verbot auch stiller Formen der Bettelei [...] nicht zu rechtfertigen. Dieses an öffentlichen Orten ausnahmslos zu verbieten, ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig.' Ein derartiges Verbot verstoße somit auch gegen die Freiheit der Meinungsäußerung nach Art10 Abs2 EMRK.

Die Salzburger Bettelverbots-VO verbietet in dem in Prüfung gezogenen Teil auch stilles Betteln an den angeführten öffentlichen Orten in der Zeit von 8:00 Uhr bis 19:00 Uhr. Die Ansicht dieser öffentlichen Orte zeigt, dass es sich hiebei um die bedeutendsten und frequentiertesten Orte bzw. Straßenzüge der Salzburger Innenstadt handelt. Werden aber gerade jene öffentlichen Orte, an denen die Aussicht auf finanzielle Hilfe zur Linderung der persönlichen Not besonders hoch ist, derart weitläufig räumlich und zeitlich vom Betteln ausgeschlossen, und zwar während sieben Tagen der Woche von morgens bis abends, scheint dies ein Ergebnis zu bewirken, das einem ausnahmslosen Bettelverbot gleichkommt. Daher dürften die vom Verfassungsgerichtshof bereits zum absoluten Bettelverbot, das eben auch sogar das stille Betteln erfasst, geäußerten Bedenken (vgl. VfSlg 19.662/2012) auf Bettelverbote wie dem hier zu beurteilenden zu übertragen sein. Eine sachliche Rechtfertigung und die Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft für ein derart weitläufiges zeitliches und räumliches Verbot des stillen Bettelns an öffentlichen Orten, wie es die Salzburger Bettelverbots-VO in der in Prüfung gezogenen Wortfolge enthält, vermag der Verfassungsgerichts-hof vorläufig nicht zu erkennen."

4. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg hat als verordnungserlassende Behörde die Akten betreffend das Zustandekommen der in Prüfung gezogenen Verordnung vorgelegt und eine Äußerung erstattet.

4.1. Im Amtsbericht vom 4. Mai 2015 werden die Ermittlungsergebnisse und die Erwägungen, die zur Erlassung der Salzburger Bettelverbots-VO geführt haben, auszugsweise wie folgt dargelegt:

"Alle Standorte weisen eine hohe Anzahl von Bettlern auf, sind durch beengte Platzverhältnisse gekennzeichnet und/oder haben nur begrenzte Zu- und Ausgänge (Fluchtwege). Die Bereiche, die vom Verbot des stillen Bettelns in der Stadt umfasst sein sollen, stellen nicht einmal ein Prozent der städtischen Verkehrsflächen dar; es stehen den stillen BettlerInnen daher in ausreichendem Ausmaß Flächen - selbst im zentralsten Innenstadtbereich - für Zwecke der freien Meinungsäußerung zu, die großzügige Platzverhältnisse bieten.

Dem Recht der Meinungs- bzw. Kommunikationsfreiheit der Bettelnden steht aber das Recht der Passanten auf Gesundheit und Sicherheit, Vermögen bzw. Eigentum und Bewegungsfreiheit bzw. Gemeingebrauch gegenüber. Die Erläuterungen zum verordnungsermächtigenden Abs2 stellen klar: wenn das ungehinderte Benützen des öffentlichen Orts im Rahmen des Rechts auf Gemeingebrauch oder aufgrund eines Missstandes nicht mehr möglich ist, ist eine sektorale Untersagung des Bettelns zulässig - womit vom Gesetzgeber selbst der legitime Zweck klar definiert wird. Die angegebenen Orte sind durch ihre Lage und die beengten baulichen Gegebenheiten nicht geeignet, dauernd sitzende Personen und Passanten zu vereinen ohne gleichzeitig Abstriche für die Gesundheit und Sicherheit, das Vermögen und den Gemeingebrauch sowie die Bewegungsfreiheit zu machen. Aus einer Gesamtschau ergibt sich, dass die Rechte der Passanten für sich zusammengenommen das Recht des einzelnen Bettelnden dahingehend überwiegen, dass Orte, deren bauliche Gegebenheiten die Platzverhältnisse und die Zu- und Ausgänge beschränken, dauernd sitzende Personen nicht zulassen, weil die Gefahr für Verletzungen, versperrte Fluchtwege bei Massenpaniken und Verunreinigungen massiv steigt.

Zudem ist unter dem Aspekt der Sicherheit das Betteln von solcher Natur, dass es zwar nicht unter §29 Abs1 Z1 bis 3 fällt, aber gegenüber den Passanten doch als beängstigend, übertrieben konzentriert und übersteigert auftritt. Andere Orte, die großzügiger bauliche Bedingungen bieten und dadurch auch die beängstigende Situation durch das anderorts stark konzentrierte Auftreten entschärfen, sollen weiterhin unbeschränkt den Bettelnden zur Verfügung stehen, womit im Ergebnis das Grundrecht so wenig wie möglich eingeschränkt wird. Es stehen daher zur Ausübung der Kommunikationsfreiheit mehr als 99,5 % der nutzbaren Stadtfläche den Bettelnden zur Verfügung. Ein sektorales Verbot scheint geeignet die genannten Orte von Bettelnden freizuhalten und - wie schon dargelegt - auch das gelindeste Mittel." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

4.2. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg hält in seiner Äußerung den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken eingangs entgegen, dass seit Erweiterung des sektoralen Bettelverbots die Anzahl an bettelnden Personen im Stadtgebiet zurückgegangen sei, und dass pro Jahr etwa 5,5 Millionen Tagesgäste nach Salzburg kämen, die hauptsächlich die Innenstadt und die dort befindlichen Sehenswürdigkeiten aufsuchen würden. Außerdem umfasse die vom Bettelverbot erfasste Fläche nur etwa 0,75 % der Stadt Salzburg.

Dass die Anzahl der stillen Bettler die Benutzung der Getreidegasse der Landeshauptstadt Salzburg derart erschwert habe, dass ein Missstand im Sinne des §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz vorgelegen sei, begründet der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg wie folgt:

"[...] Die Getreidegasse und ihre Zugänge sind enge Gassen und Durchgänge, die — außer auf behördlich genehmigten Bereichen in den Durchhäusern — kein Sitzen aufgrund der örtlichen Beschaffenheit erlauben. Deswegen findet man in der Getreidegasse auch keine Sitzgelegenheiten (zB Parkbänke), weil ein permanenter 'Durchfluss' gegeben sein muss um ua die körperliche Gesundheit und das Leben der Bürger iSd Art2 und 5 EMRK und die Rechte anderer effektiv zu schützen. Würden Besucher der Innenstadt auch die Getreidegasse zum Sitzen nutzen wollen, so m[ü]sste darauf seitens der Stadt reagiert werden, weil dann ein Missstand vorläge, der den 'Durchfluss' stören würde und insbesondere Gefahr für Leib und Leben befürchten lassen müsste. Die Nutzung der Getreidegasse zum Sitzen passiert aber typischerweise nur von den bettelnden Personen, die zudem dort nicht nur sitzen, sondern auch ihren ganzen Hausstand dort platzieren (Matratze, Gepäck, Hut, Verpflegung). Unter gleichen Bedingungen, nämlich dass der 'Durchfluss' gewahrt bleibt, können alle Besucher/Ansässige die Getreidegasse benützen.

[...] Zu den Gefahren bzw dem Missstand: Die Meinungsfreiheit der Bettelnden steht den Schutzgütern Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Eigentum, öffentliche Ordnung und Sicherheit gegenüber. Die meisten Besucher in der Getreidegasse findet man in den in der Verordnung festgelegten Zeiten vor. Frühmorgens sind es Zulieferer und Berufstätige auf dem Weg zur Arbeit und ab Geschäftsöffnung Touristen und Konsumenten und ab 11.00 sämtliche genannte Personen (bis auf die Zulieferer) in stark verdichteter Anzahl. Die Bettelnden sind durch die Zulieferer, welche mit LKWs einfahren, in ihrer Unversehrtheit gefährdet, weil sie sich als statisch sitzende Personen nicht im typischen Augenwinkel, bei dem mit Personen gerechnet werden muss, befinden. Natürlich sind auch Schulkinder oft nicht größer als die Bettelnden, sie sind aber zum einen nicht statisch (dh sie weichen idR LKWs aus), kommen aufgrund ihrer Bewegung ungleich leichter ins Blickfeld des Fahrers, tragen meist Schutzwesten und halten sich meist nicht vor Zuliefergeschäften auf, womit sich das Risiko wieder dementsprechend vermindert. Nimmt man als Maßstab für die Effektivität der Meinungsfreiheit die Masse der potentiellen Empfänger der Meinungsfreiheit kommt hinzu, dass in der Zulieferzeit, die Getreidegasse noch nicht so stark von Besuchern frequentiert ist, dass sie die für die

Ausübung der Meinungsfreiheit maßgebende Bedeutung hätte.

Problematischer ist aber die hochfrequentierte Zeit ab jedenfalls 11.00 bis 19.00 Uhr. In dieser Zeit ist die Getreidegasse mit Menschen so verdichtet, dass für ein Durchkommen die Aufrechterhaltung eines Mindestflusses garantiert sein muss. Dies bedingt freie Zu- und Abgänge in die Getreidegasse und eine von Bänken, Vitrinen usw freie Getreidegasse. Man denke jetzt nur an einen Terroranschlag, wie er in München im Sommer 2016, in Paris und Nizza oder in Berlin im Dezember 2016 stattfand. Die Getreidegasse und ihre Durchgänge sind durch prima facie gehbehinderte Bettelnde, deren Gepäck, Matratzen usw. teilblockiert. Die Menge beginnt sich dann in Panik in Bewegung zu setzen, einzelne Personen fallen über die sitzenden Bettler oder deren verlassenen Hausrat, von hinten wird noch mehr Druck auf die Hingefallenen ausgeübt, noch mehr Menschen fallen hin und es gibt gar kein Entkommen mehr. Ein Horrorszenario, dem es prophylaktisch zu begegnen (ua auch mit verstärkten Pollern) gilt und nicht erst dann, wenn es schon passiert ist (präventive Schutzpflicht). Auch in Kenntnis, dass die Allgemeine Sicherheitspolizei ein anderer Kompetenztatbestand ist, ist jedoch zu bedenken, dass nur der Verdacht einer solchen Gefahr ausreicht. Es ist nämlich ausreichend, wenn die Menschen aufgrund der Sensibilisierung in den Medien und ihrer Erfahrung zu allgemeinen staatlichen Maßnahmen (Vorratsdatenspeicherung, Fluggastdatenauswertung, massive Polizeipräsenz bei Veranstaltungen) im Kontext des Bewusstseins sich in einer der am meisten frequentierten Gasse der Stadt den Eindruck gewinnen, es könne sich um eine[...] solche Gefahr handeln. Die Getreidegasse bietet wenig Möglichkeiten Geräusche (zB Explosion eines für sich genommen harmlosen Böllers oder Warnrufe) oder 'Gefährdungslagen' (zB 'warum liegt hier ein verlassener Koffer', welcher aber tatsächlich nur zum Hausrat eines Bettelnden gehört) zu sondieren und auf den Wahrheitsgehalt nachzuprüfen. Die Getreidegasse ist eng und hoch und viele Menschen drängen sich dort in Massen durch. Entscheidungen in vermuteten Gefährdungslagen fallen in Bruchteilen von Sekunden. Setzt sich die Menge aufgrund einer vermuteten Gefahr dann einmal in Bewegung, besteht die generelle Gefahr für Massenpanik und die totale Blockade der Gasse.

Die Bettelnden sitzen auch nicht nur kurzzeitig dort, sondern sitzen für mehrere Stunden an ein und derselben Stelle. Möchten Menschen nun das dichte Gedränge vermeiden, so können sie nicht ausweichen, wenn sie einen bestimmten Ort innerhalb der Getreidegasse zum Zweck eines Besuchs, Arztbesuchs oder Einkaufs erreichen müssen (ähnlich zur Versammlungsfreiheit: EGMR 17931/06 Rz 145 und 160).

Ebenso ist zu bedenken, dass durch das permanente Stehenbleibenmüssen aufgrund der sitzenden Bettelnden es immer mehr zu einer Verdichtung der Menge kommt, die von Taschendieben genutzt wird. Seit der sektoralen Verordnung gehen Taschendiebstähle in der Getreidegasse wieder [...] zurück. Und auch sei darauf aufmerksam gemacht, dass aufgrund der bettelnden Personen, der Einsatz von Rettungskräften verzögert wird. Gerade bei Herzinfarkten ist jede Sekunde entscheidend um Leben zu retten.

Solange die Getreidegasse und ihre Durchhäuser frei von sitzenden Personen ist, ist ein akzeptabler Durchfluss garantiert, der eine weitgehend (die grundsätzliche Enge bleibt ja erhalten, wird aber nicht noch weiter verengt) ungehinderte Flucht ermöglicht, weil viele enge aber freie Zu- und Abgänge denselben Durchfluss garantieren als es wenige breite Zu- und Abgänge auch garantieren würden, insbesondere wenn auch die ungehinderte Erreichbarkeit dieser in der Getreidegasse gewährleistet ist. Im Sinne eines beweglichen Systems wurde daher die örtliche und zeitliche Begrenzung als verhältnismäßig gesehen, weil sie ein geeignetes Mittel (der Durchfluss ist gegeben; Vorfälle, wie zB Diebstähle, haben sich verringert; damit werden das Leben/körperliche Unversehrtheit und Eigentum geschützt), ein notwendiges Mittel (als gedankliche Alternative käme nur noch - falls rechtlich überhaupt möglich - eine Besucherbegrenzung in Betracht, welche aber auch die Meinungsfreiheit für stehende oder sich fortbewegende Personen einschränken würde) und ein angemessenes Mittel ist (das Interesse auf Gesundheit und Unversehrtheit und Schutz des Eigentums vieler steht einigen wenigen gegenüber) ist. Das Schutzgut und die Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Gesundheit (vgl Art2 und 5 EMRK und auch den vergleichbaren Fall der Tabakwerbung: EGMR 13353/05 Rz 43 und 46), indem ein Mensch[en]leben vor dem schnellen Herztod gerettet werden kann, oder viele Menschenleben vor Gefahren in Verbindung mit Massenpaniken gerettet werden können, rechtfertigen das sektorale Bettelverbot und die damit verbundene Einschränkung auf den Ort und die Zeit. Auch mit der Möglichkeit nach 19.00 Uhr zu betteln ist das Recht auf Meinungsfreiheit in der Getreidegasse noch gewahrt, weil sich dort noch immer ausreichend Menschen aufhalten und diese eventuell auch mehr Möglichkeiten haben die Botschaft der Hilfsbedürftigkeit aufzunehmen, weil sie nicht mehr so konzentriert auf ihren 'Vordermann' Acht geben müssen und

die Bettelnden mit ihrer Botschaft auch besser erkennbar sind. Gleichzeitig besteht aber für die Besucher auch [die Möglichkeit,] von ihrem Recht iSd negativen Meinungsfreiheit Gebrauch zu machen und den Bettelnden auszuweichen und ein Aufzwingen von Meinungen dadurch zu vermeiden [...].

[...] Angemerkt sei noch, dass das Grundrecht auf Meinungsfreiheit das Äußern von Meinungen dann nicht mehr schützen soll, wenn damit anderen eine Meinung - mit nötigenden Mitteln - aufgedrängt [werden] soll (vgl dt. BVerfGE 25, 256). Die freie Meinungsäußerung erfordert, neben der Überzeugungskraft von Darlegungen, Erklärungen und Erwägungen, als hinzutretendes wesentliches Element Gegebenheiten, die den Angesprochenen die Möglichkeit geben, ihre Entscheidung in voller innerer Freiheit und ohne wirtschaftlichen Druck zu treffen. Die Freiheit der geistigen Auseinandersetzung ist eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie iSd EMRK, weil nur sie die öffentliche Diskussion über Gegenstände von allgemeinem Interesse und staatspolitischer Bedeutung gewährleistet. Sind die äußeren Gegebenheiten in der Getreidegasse und ihren Zugängen derart, dass aufgrund der Enge der Gassen und des starken Gedränges durch die Menschenmassen der einzelne Mensch durch das Ausweichen und sich einen Weg bahnen so abgelenkt ist, so ist eine geistige Auseinandersetzung mit der Meinung der Bettelnden – sofern er nicht unmittelbar vor ihnen zu stehen kommt – faktisch ausgeschlossen. Damit ist aber auch der Zweck und das Schutzziel der Meinungsfreiheit im Zusammenhang mit der Abwägung zwischen dem Recht der Bettelnden, auf ihre Notsituation aufmerksam zu machen, und dem Recht der übrigen Menschen auf ihre negative Meinungsfreiheit (vgl Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, §42, 744 ff) zugunsten der Meinungsfreiheit der Passanten anders zu bewerten, weil aufgrund der engen örtlichen Gegebenheiten und der auf sich aufmerksam machenden Bettelnden zum einen eine geistige Auseinandersetzung mit der kundgetanen Meinung nicht mehr möglich ist und zum anderen ein Ausweichen für die unmittelbar vor den Bettelnden zum Stehen kommenden Passanten nicht mehr möglich ist, womit ein Aufdrängen der Meinung zu befürchten ist." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

5. Die Landesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der sie davon ausgeht, dass die Salzburger Bettelverbots-VO den gesetzlichen Vorgaben entspricht.

II. Rechtslage

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

1. §29 Salzburger Landessicherheitsgesetz, LGBl 57/2009 (WV) idF LGBl 94/2012, lautet wie folgt:

"Bettelei

§29

(1) Eine Verwaltungsübertretung begeht, wer

1. in aufdringlicher oder aggressiver Weise, wie durch Anfassen, unaufgefordertes Begleiten oder Beschimpfen, bettelt;

2. unter Mitwirkung einer unmündigen minderjährigen Person in welcher Form auch immer bettelt;

3. eine andere Person zum Betteln, in welcher Form auch immer, veranlasst oder Betteln organisiert;

4. entgegen einer Verordnung gemäß Abs2 bettelt.

(2) Durch Verordnung der Gemeinde kann auch ein nicht unter Abs1 fallendes Betteln an bestimmten öffentlichen Orten untersagt werden, wenn auf Grund der dort zu erwartenden Anzahl an bettelnden Personen und der örtlichen Verhältnisse zu befürchten ist, dass die Benützung des öffentlichen Orts durch andere Personen erschwert wird, oder sonst ein durch ein solches Betteln verursachter Missstand im Sinn des Art118 Abs6 B-VG bereits besteht oder unmittelbar zu erwarten ist. Vor Erlassung einer solchen Verordnung ist der Landespolizeidirektion Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(3) Als Betteln gilt das Erbitten von Geld oder geldwerten Sachen von fremden Personen an einem öffentlichen Ort oder im Umherziehen von Haus zu Haus oder von Wohnung zu Wohnung unter Berufung auf eine wirkliche oder angebliche Bedürftigkeit für sich oder andere zu eigennützigen Zwecken. Als aufdringlich gilt Betteln im Umherziehen von Haus zu Haus oder von Wohnung zu Wohnung insbesondere dann, wenn ein Betreten des Grundstückes oder des Hauses erkennbar unerwünscht ist, aber trotzdem mit einer Bewohnerin oder einem Bewohner vor Ort Kontakt aufgenommen wird und von ihr bzw ihm Geld oder geldwerte Sachen zu eigennützigen Zwecken erbeten werden.

(4) Auch der Versuch einer Verwaltungsübertretung gemäß Abs1 und 2 ist strafbar.

(5) Verwaltungsübertretungen gemäß Abs1 sind zu ahnden:

1. in den Fällen des Abs1 Z1, 2 und 4 sowie des Versuchs dazu mit Geldstrafe bis 500 € und für den Fall der Uneinbringlichkeit mit Freiheitsstrafe bis zu einer Woche;

2. in den Fällen des Abs1 Z3 sowie des Versuchs dazu mit Geldstrafe bis zu 10.000 € und für den Fall der Uneinbringlichkeit mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Wochen.

Bei Vorliegen von Erschwerungsgründen kann auch der Verfall des Erbettelten oder daraus Erlösten ausgesprochen werden."

2. Die Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 20. Mai 2015 betreffend Betteln in der Stadt Salzburg gemäß §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 28. Mai 2015 bis 12. Juni 2015, (hier: Salzburger Bettelverbots-VO) lautet (die als gesetzwidrig festgestellten Wortfolgen sind hervorgehoben):

"Verordnung

Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg hat in seiner Sitzung vom 20.05.2015 beschlossen:

Gemäß §29 Abs2 des Salzburger Landessicherheitsgesetzes, LGBl Nr 57/2009, idF LGBl Nr 94/2012, wird für den Bereich der Stadt Salzburg verordnet:

In der Stadt Salzburg ist auch ein nicht unter §29 Abs1 Z1 bis 3 des Salzburger Landessicherheitsgesetzes fallendes Betteln an den in der Folge angeführten öffentlichen Orten und Zeiträumen untersagt:

- In der Linzergasse, am Platzl, in der Getreidegasse samt Durchgängen in Richtung Griesgasse und in Richtung Universitätsplatz, im Sterngässchen, im Badergässchen, am Rathausplatz, in der Judengasse, auf der Staatsbrücke, auf dem Makartsteg und am Kommunalfriedhof im Zeitraum von 8.00 Uhr bis 19.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage A und B), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet.

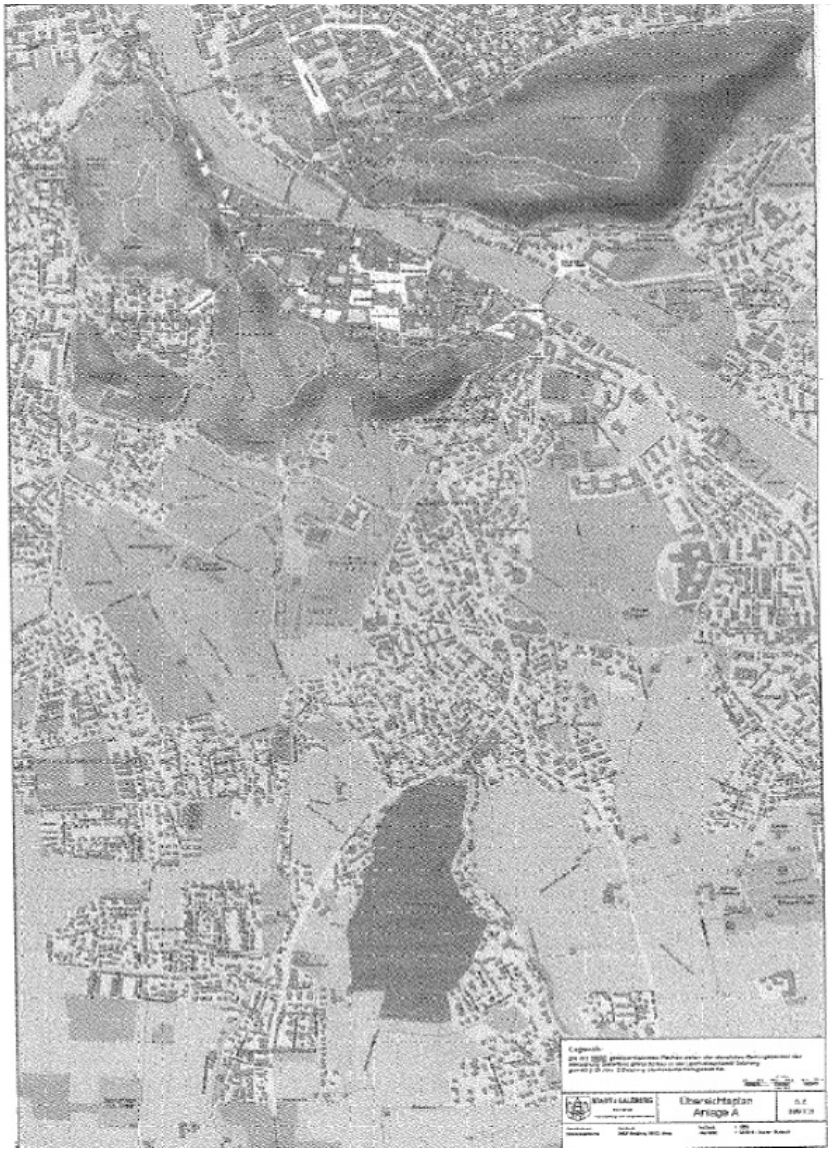
- Auf dem Schrannenmarkt, dem Grünmarkt und dem Lehener Wochenmarkt im Zeitraum von 7.00 Uhr bis 14.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage D), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet.

- Am Rupertikirtag und am Christkindlmarkt Altstadt im Zeitraum von 10.00 Uhr bis 19.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage C und E), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet.

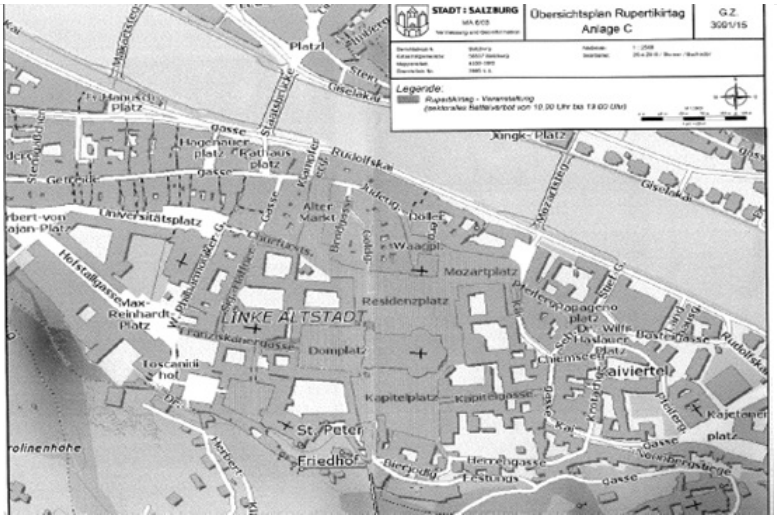
Für den Gemeinderat:

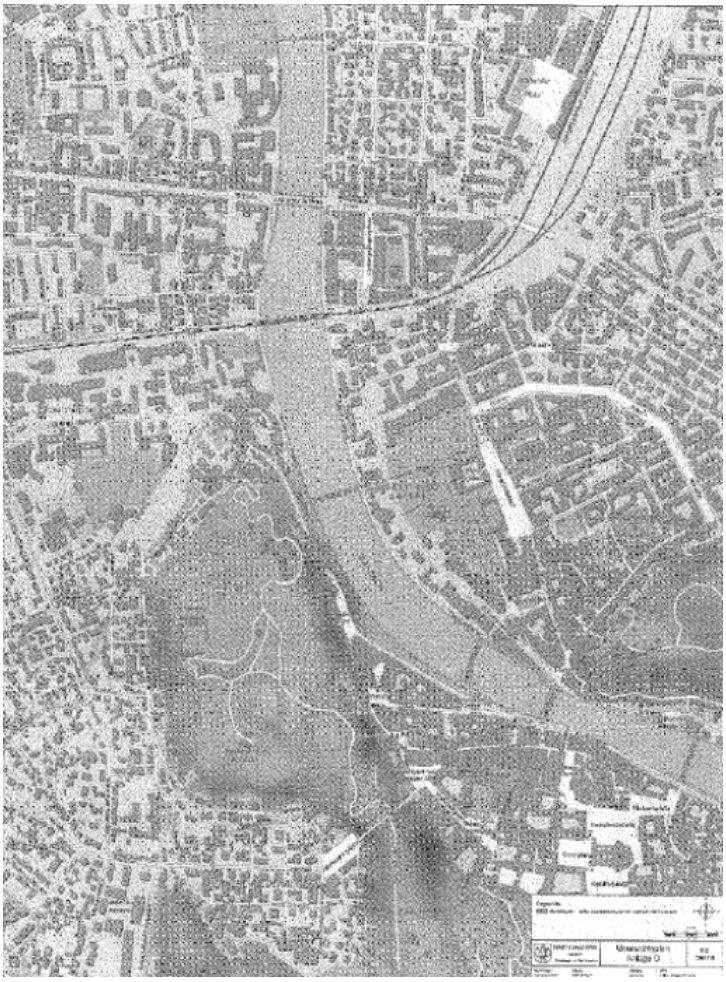
Der Bürgermeister:

Dr. Heinz Schaden"


Übersichtsplan
Anlage A

Übersichtsplan
Anlage B





Die Salzburger Bettelverbots-VO trat am 18. Juni 2016 mit Inkrafttreten der Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 25. Mai 2016 betreffend Betteln in der Stadt Salzburg gemäß §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz außer Kraft (vgl. §3 der neuen Verordnung).

III. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit des Verfahrens

1.1. Der Verfassungsgerichtshof hat sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Normenprüfungsverfahren wiederholt dargelegt, dass der Umfang einer auf ihre Verfassungs- bzw. Gesetzmäßigkeit hin zu prüfenden und allenfalls aufzuhebenden Bestimmung derart abzugrenzen ist, dass einerseits nicht mehr aus dem Rechtsbestand ausgeschieden wird, als Voraussetzung für den Anlassfall ist, dass aber andererseits der verbleibende Teil keinen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass die mit der aufzuhebenden Vorschrift in untrennbarem Zusammenhang stehenden Bestimmungen auch erfasst werden (VfSlg 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003).

1.2. Zweifel an der Präjudizialität der in Prüfung gezogenen Wortfolge "in der Getreidegasse samt Durchgängen in Richtung Griesgasse und in Richtung Universitätsplatz" des mit erstem Spiegelstrich beginnenden Absatzes der Salzburger Bettelverbots-VO sind dem Verfassungsgerichtshof im Verordnungsprüfungsverfahren nicht entstanden.

Wie schon im Prüfungsbeschluss geht der Verfassungsgerichtshof vor dem Hintergrund seiner Bedenken davon aus, dass die durch den im mit dem ersten Spiegelstrich beginnenden Absatz der Salzburger Bettelverbots-VO bezeichneten Örtlichkeiten, die in ihrer Zusammenschau den örtlichen Anwendungsbereich des Verbotes normieren, in einem derart engen Regelungszusammenhang stehen, dass von einem untrennbaren Zusammenhang auszugehen ist: Als einheitliche Verbotszone erlassen, verbietet dieser Absatz (auch) "stilles" Betteln an bedeutenden öffentlichen Orten der Altstadt der Landeshauptstadt Salzburg.

Lediglich auf den in der Planbeilage A der Salzburger Bettelverbots-VO gesondert färbig ausgewiesenen, abseits der Altstadt liegenden Kommunalfriedhof trifft dies nicht zu. Das Verordnungsprüfungsverfahren ist daher hinsichtlich der Wortfolge "am Kommunalfriedhof im Zeitraum von 8.00 Uhr bis 19.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage A), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet." einzustellen.

1.3. Da sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweist sich das Verordnungsprüfungsverfahren im aufgezeigten Umfang als zulässig.

2. In der Sache

Die im Prüfungsbeschluss vom 14. März 2017 dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes konnten im Verordnungsprüfungsverfahren nicht zerstreut werden:

2.1. Der Gemeinderat hat – wie die dem Verfassungsgerichtshof vorliegenden Akten belegen – vor Erlassung der Salzburger Bettelverbots-VO Erhebungen zur Frage des Vorliegens eines Missstandes im Sinne des §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz (zur Auslegung der inhaltsgleichen Bestimmung des Vorarlberger Landes-Sicherheitsgesetzes vgl. VfGH 14.10.2016, E552/2016 ua.) durchgeführt und die Ergebnisse im Amtsbericht vom 4. Mai 2015 zusammengefasst. In diesem Bericht wird ua. ausgeführt, dass die Orte, "an denen das stille Betteln verboten werden soll, [...] Haupteinkaufstraßen der Salzburger Bevölkerung und die Hauptrouten für Besichtigungstouren von Besuchern und Touristen sind. Diese Straßen haben für die Bettelnden den Vorteil, dass sie wirtschaftlich für diese Gruppe sehr lukrativ sind [...]". Daher würden die in der Salzburger Bettelverbots-VO angeführten Orte eine hohe Anzahl an Bettelnden aufweisen. Die Platzverhältnisse seien beengt und es gebe nur begrenzte Zu- und Ausgänge. Aus einer Gesamtschau ergebe sich, dass "das Recht der Passanten auf Gesundheit und Sicherheit, Vermögen bzw. Eigentum und Bewegungsfreiheit bzw. Gemeingebrauch" dem Recht des Bettelnden auf Meinungsäußerungsfreiheit gegenüberstehe. Da Orte, wie die vom Verbot erfassten, deren bauliche Gegebenheiten zu beengten Platzverhältnissen und beschränkten Zu- und Ausgänge führten, dauernd sitzende Personen nicht zulassen würden, weil die Gefahr für Verletzungen, versperrte Fluchtwege bei Massenpaniken und Verunreinigungen massiv steige, liege ein zu erwartender Missstand im Sinne des §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz vor.

Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg – der im Wesentlichen die Argumente des Amtsberichts aufgreift – unterstreicht in seiner Äußerung, dass die Getreidegasse samt ihren Zu- und Abgängen sehr eng und sehr frequentiert sei und eine Nutzung durch Sitzen, wie es typischerweise nur bettelnde Personen tun, nicht erlaube. Zudem sei das Bettelverbot örtlich und zeitlich begrenzt und durch die Gefahr von Terroranschlägen, Massenpaniken, Rettungseinsätzen im Bereich der Getreidegasse der Landeshauptstadt Salzburg gerechtfertigt. Auch beschränke sich das Verbot bloß auf etwa 0,75 % der Fläche der Stadt Salzburg.

Wie der Verfassungsgerichtshof im Prüfungsbeschluss festgehalten hat, betrifft das in Prüfung gezogene Bettelverbot öffentliche Orte, die zu den bedeutendsten und frequentiertesten Teilen der Innenstadt bzw. Altstadt der Landeshauptstadt Salzburg zählen. Selbst wenn dieses Gebiet flächenmäßig in Relation zur Gesamtfläche der Landeshauptstadt Salzburg nicht besonders groß ist, ändert es nichts daran, dass gerade dieses Gebiet für die Landeshauptstadt bedeutend ist und demnach gerade dort durch die hohe Passantenzahl die Aussicht auf finanzielle Hilfe zur Linderung der persönlichen Not auch der "stillen" Bettler besonders hoch ist.

Dass diese vom Bettelverbot erfassten Straßen und Plätze der Salzburger Altstadt – wie der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg in seiner Äußerung vorbringt – auch von vielen Personen als Touristen, Passanten, zum Einkauf oder sonstigen Aufenthalt genutzt werden, und es (auch) dadurch in einer ohnehin räumlich engen Zone zu

besonders beengten Platzverhältnissen kommt, bietet noch keine sachliche Rechtfertigung dafür, "still" bettelnde Personen schlechthin davon auszugrenzen, diese öffentlichen Orte wie andere zu ihrem selbstgewählten Zweck zu nutzen (vgl. VfSlg 19.662/2012). Auch unterliegen die vom Verbot erfassten öffentlichen Orte – anders als etwa Märkte – keiner spezifischen Nutzungsbeschränkung, die ein darauf beschränktes örtliches und zeitlich begrenztes Verbot erlauben könnte (s. VfGH 14.10.2016, E552/2016 ua., und 14.3.2017, V23/2016).

Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass auch "still" bettelnde Personen den dichten Fußgängerverkehr in beengten Örtlichkeiten zum Stocken bringen (könnten), sodass es zur Vermeidung eines drohenden Missstandes erlaubt sein könnte, zur Ermöglichung der Nutzung dieser Straßenzüge – allenfalls neben anderen Maßnahmen – ein zeitlich und (auf neuralgische Punkte) örtlich beschränktes Verbot auch des "stillen" Bettelns zu erlassen; ein zeitlicher (täglich von 8:00 Uhr bis 19:00 Uhr) und örtlicher Anwendungsbereich (bedeutende Teile der Salzburger Innenstadt), wie ihn die in Prüfung gezogene Verordnungsbestimmung vorsieht, ist mit den vom Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg vorgebrachten Argumenten jedoch sachlich nicht gerechtfertigt.

Auch können die vom Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg angeführten Prognosen und Begründungen mit Blick auf mögliche Sondersituationen, die Rettungseinsätze uä. hervorrufen, dieses Verbot nicht erforderlich machen, weil eine mögliche Behinderung in Sondersituationen durch ihr punktuelles Auftreten von vornherein nicht geeignet ist, als "dauerhafter" Missstand qualifiziert zu werden.

Ebenso wenig trägt der Hinweis, Personen, insbesondere Touristen, fühlten sich von Bettlern gestört, ein Verbot des "stillen" Bettelns, wie der Verfassungsgerichtshof bereits in VfSlg 18.305/2007 festgehalten hat.

2.2. Da das Vorliegen der in §29 Abs2 Salzburger Landessicherheitsgesetz normierten Voraussetzungen für die Erlassung einer Verordnung nicht nachgewiesen wurde, bestätigt der Verfassungsgerichtshof seine im Prüfungsbeschluss geäußerten Bedenken.

Das in der Salzburger Bettelverbots-VO geregelte Verbot erweist sich in dem unter Punkt II.2. aufgezeigten Umfang im Ergebnis als verfassungsrechtlich verpöntes absolutes Bettelverbot.

IV. Ergebnis

1. Die Wortfolge "In der Linzergasse, am Platzl, in der Getreidegasse samt Durchgängen in Richtung Griesgasse und in Richtung Universitätsplatz, im Sterngässchen, im Bädergässchen, am Rathausplatz, in der Judengasse, auf der Staatsbrücke, auf dem Makartsteg und" sowie die Wortfolge "und B" der Salzburger Bettelverbots-VO waren daher gesetzwidrig.

Der in der Anlage A der Salzburger Bettelverbots-VO färbig ausgewiesenen Fläche, die von der festgestellten Gesetzwidrigkeit betroffen ist, kommt keine normative Bedeutung zu.

2. Im Übrigen, nämlich hinsichtlich der Wortfolge "am Kommunalfriedhof im Zeitraum von 8.00 Uhr bis 19.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage A), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet." ist das Verfahren einzustellen.

3. Die Verpflichtung der Salzburger Landesregierung zur unverzüglichen Kundmachung der Feststellung der Gesetzwidrigkeit erfließt aus Art139 Abs5 erster Satz B-VG und §59 Abs2 VfGG iVm § 2 Abs1 liti Sbg. L-VerlautG.

4. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Bettelverbot, Sicherheitspolizei örtliche, VfGH / Prüfungsumfang

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2017:V27.2017

Zuletzt aktualisiert am

06.09.2018

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2026 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at