

Die rechtliche Regelung des Aufenthalts im öffentlichen Raum

- Bedeutung für sozial ausgegrenzte Menschen -

Prof. Dr. Wolfgang Hecker (Hochschule
für Polizei und Verwaltung Hessen)

Öffentlicher Raum

- Durch die Widmung zum Verkehr und Aufenthalt bestimmter öffentlicher Raum (z.B. Fußgängerzone)
- Abzugrenzen von rein privatem Raum
- und von speziellen Einrichtungen wie Verkehrsbetrieben, deren Flächen nicht zum Aufenthalt vorgesehen sind (Streitpunkt Bahnhöfe/U-Bahn usw.)

I. Sitzen, Liegen und Lagern im öffentlichen Raum

Sitzen

- Grundsätzlich erlaubnisfreier Gemeingebrauch
- Keine rechtliche zeitliche Begrenzung
- Begrenzung möglich bei Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs für andere (Sitzen auf der Straße usw.)

Liegen/Lagern/Nächtigen

- Das kurzzeitige Liegen (zur Befriedigung eines Ruhebedürfnisses) wird teilweise noch als Gemeingebrauch angesehen
- Das Lagern (längerer Aufenthalt, vor allem verbunden mit Gegenständen) ist nach h.M. eine Sondernutzung
- Das Nächtigen stellt h.M. eindeutig eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar

Die Occupy-Bewegung und das Thema Lagern und Nächtigen

- Die Aktionsform der Errichtung von Zeltlagern durch die Occupy–Bewegung hat das Thema Lagern/Nächtigen im öffentlichen Raum neu ins Blickfeld gerückt
- VG Frankfurt, Beschluss v. 06.08.2012: Ein Dauercamp ist mit der Zweckbestimmung des öffentlichen Raums unvereinbar
- Für Zeltlager bedarf es einer Sondernutzungserlaubnis

Armutsflüchtlinge im öffentlichen Raum

- Neuerdings verstärktes Leben/Übernachten von Armutsflüchtlingen aus den neuen Mitgliedsstaaten der Union im öffentlichen Raum
- Intensive Debatte in zahlreichen Städten und Gemeinden über den Umgang mit dieser Entwicklung
- Neue Variante der Wohnungslosenfrage

Fazit: Sitzen, Liegen, Lagern, Nächtigen

- Sitzen und (in begrenztem Umfang) auch Liegen bewegen sich grundsätzlich im Rahmen des Gemeingebrauchs
- Nach h.M. besteht aber kein Recht zum Leben/Wohnen auf der Straße
- Ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis dafür wird verneint
- In der Praxis ist eine Duldung je nach Einzelfall aber durchsetzbar

II. Bettelverbote in Deutschland

- Generelle Bettelverbote
- Verbot des aggressiven Bettelns
- Verbot gewerblichen Bettelns
- Verbot organisierten Bettelns
- Verbot des Bettelns von oder mit Kindern

Generelle Bettelverbote

- Nach h.M. eindeutig unzulässig
- Insbesondere von sogenannten „stillen“ Betteln geht keine Gefahr aus
- Weder Rechte Dritter noch die öffentliche Ordnung werden beeinträchtigt
- Gerichtliche Urteile bestätigen überwiegend die h.M. in der Literatur

Verbot aggressiven Bettelns

- Neuere Verbotregelungen als Reaktion auf die Rechtsprechung zu generellen Bettelverboten
- Nur bei engem Verständnis rechtlich zulässig
- In der Anwendungspraxis eher sehr weitgefasst
- Bereits die Ansprache von Passanten wird teilweise darunter gefasst

Bettelverbote und Europarecht

- Die Freizügigkeit innerhalb der Union ermöglicht verstärkt auch die Einreise zum Zwecke des Bettelns
- Neue Konkurrenz zwischen in Deutschland lebenden bettelnden Menschen und (z.T. auch nur kurz) einreisenden bettelnden Menschen aus anderen EU - Ländern
- Nationale Bettelbeschränkungen sind begrenzt nach Unionsrecht und der EMRK möglich

Verbot gewerblichen Bettelns

- Annahme organisierter, gewerblicher Strukturen
- Instrumentalisierung von bettelnden Menschen für „Hintermänner“
- Annahme von Missbrauch bis hin zu kriminellen Strukturen
- Rechtlicher Ansatz für das Verbot: Gewerbliches Betteln überschreitet den erlaubnisfreien Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen

Gesetz gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution

- Im Bundesrat im September 2013 gescheitertes Bundesgesetz
- Ziel u.a. Bestrafung als Menschenhändler, wenn die Notlage der Opfer ausgenutzt wird, um diese zum Betteln oder zu Straftaten zu verleiten
- Grundlage EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution

Fazit: Bettelverbote

- Im öffentlichen Raum sind generelle Bettelverbote in Deutschland bislang nicht durchsetzbar
- Überwiegend rechtswidrig, da eine Gefahr fehlt und keine Sondernutzung vorliegt
- Grundrechtlich liegt ein unverhältnismäßiger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG vor
- Auch die spezielle Annahme aggressiven oder gewerblichen Bettelns ist oft fragwürdig

III. Alkoholkonsumverbote

- Gefahrenabwehrverordnung
- Sondernutzungssatzung
- Allgemeinverfügung
- Landesgesetzliche Spezialregelung

Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum

- Neue Zielsetzung: Nicht mehr vorrangig klassische „Randgruppen“, sondern Partyszenen im öffentlichen Raum und jugendlicher Alkoholkonsum („Rucksacktrinker“)
- Anstelle von bloßen Ordnungsstörungen rückt die Frage von Gewalttätigkeiten in den Vordergrund
- Neben Verboten des Alkoholkonsums neue Verbotsregelungen: Verbote des Mitführens von Alkohol bzw. Glasflaschenbehältnissen, Verkaufsverbote

VGH Mannheim, Urteil v. 28.07.2009

- 2 Polizeiverordnungen der Stadt Freiburg i. Breisgau zum Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum wurden für ungültig erklärt
- Vom bloßem Alkoholkonsum an sich geht keine Gefahr aus
- Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung
- Der neu behauptete Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalttätigkeiten wurde nicht hinreichend belegt

VG Osnabrück, Beschluss v. 11.02 2010

- Weder der Konsum von Alkohol, das Mitführen von alkoholhaltigen Getränken und der Konsums von Getränken aus Glasflaschen und Gläsern begründen an sich bereits eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit
- Verbot durch Allgemeinverfügung deshalb unzulässig
- Nur anlassbezogenes Vorgehen im Einzelfall zulässig

OVG Sachsen-Anhalt, Urteil v. 17.03.2010

- Pauschale Alkoholkonsumverbote können nicht mit der Abwehr von Gewalttätigkeiten, Lärmbekämpfung usw. begründet werden
- Dass vom Alkoholkonsum regelmäßig und typischerweise die Gefahr von Körperverletzungen, Sachbeschädigungen und Lärmbelästigungen ausgeht, ist im konkreten Fall nicht hinreichend belegt

Neuregelung im Sächsischen Polizeigesetz (2010)

- Landesgesetzliche Spezialermächtigung zu kommunalen Alkoholkonsumverboten (§ 9a)
- Damit soll den Bedenken gegenüber Gefahrenabwehrverordnungen entgegengetreten werden
- Die Einwände aus dem GG bleiben aber bestehen
- Bislang nur begrenzte Aktivitäten anderer Landesgesetzgeber in diese Richtung

OVG Lüneburg, Urteil v. 30.11.2012

- Eine Gefahrenabwehrverordnung mit einem zeitlich und örtlich begrenzten Alkoholkonsumverbot auf einer Partymeile (hier ca. 200 m) ist zulässig
- Zwischen dem Alkoholkonsum auf der Partymeile und der Störung der Gesundheit/ Nachtruhe der Anwohner besteht ein kausaler Zusammenhang
- Bedeutung der Entscheidung: „Kippt“ die bisherige überwiegende Auffassung in der Rechtsprechung ?

Alkoholkonsumverbote und GG

- Ein allgemeines Alkoholkonsumverbot im öffentlichen Raum beeinträchtigt die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG
- Es verstößt nach h.M. gegen Art. 2 I GG und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- Nach bundesdeutscher Kulturtradition besteht grundsätzlich die Freiheit des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum

Fazit: Alkoholkonsumverbote

- Pauschale Alkoholkonsumverbote sind rechtswidrig und verfassungswidrig
- In der aktuellen Debatte werden teilweise neue „wasserdichte“ gesetzliche Grundlagen für pauschale Alkoholkonsumverbote gesucht
- Daneben hat sich die Debatte auf Glasflaschenverbote, Verbote des Mitführens von Alkohol, Verkaufsbeschränkungen usw. verlagert