

Vorlage der Landesregierung

Gesetz

vom, mit dem das Salzburger Landessicherheitsgesetz geändert wird

Der Salzburger Landtag hat beschlossen:

Das Salzburger Landessicherheitsgesetz, LGBl Nr 57/2009, zuletzt geändert durch die Kundmachung LGBl Nr 53/2012 und das Gesetz LGBl Nr 66/2012, wird geändert wie folgt:

1. § 29 lautet:

"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 Abs 2 bettelt.

(2) Durch Verordnung der Gemeinde kann auch ein nicht unter Abs 1 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 Art 118 Abs 6 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 er-

kennbar 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 Abs 1 und 2 ist strafbar.

(5) Verwaltungsübertretungen gemäß Abs 1 sind zu ahnden:

1. in den Fällen des Abs 1 Z 1, 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 Abs 1 Z 3 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 Erbetelten oder daraus Erlösten ausgesprochen werden."

2. Im § 40 wird angefügt:

"(5) § 29 in der Fassung des Gesetzes LGBl Nr/2012 tritt mit dem auf seine Kundmachung folgenden Tag in Kraft."

Erläuterungen

1. Allgemeines:

Mit Erkenntnis vom 30.6.2012, G 155/10-9, hat der Verfassungsgerichtshof § 29 des Salzburger Landessicherheitsgesetzes (S.LSG), in dem das Betteln in jeglicher Form (stilles, aggressives, organisiertes usw Betteln) verboten und unter Strafe gestellt war, wegen Unsachlichkeit (Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz) und wegen Verstoßes gegen das Grundrecht auf Meinungsfreiheit (Art 10 EMRK) als verfassungswidrig aufgehoben. Die Verfassungswidrigkeit wurde vom Gerichtshof darin gesehen, dass das im § 29 S.LSG bisher enthaltene uneingeschränkte Bettelverbot, das als solches auch das nicht aggressive ("stille") Betteln, etwa mit einem Schild oder symbolisch mit einem Hut erfasse, unsachlich ist und dem Art 10 EMRK (Freiheit auf Meinungsäußerung) widerspricht. "Ein ausnahmsloses Verbot, als 'stiller' Bettler den öffentlichen Ort wie andere zu ihren selbstgewählten Zwecken zu nutzen, grenzt ohne sachliche Rechtfertigung bestimmte Menschen davon aus, öffentliche Orte wie andere zu ihren selbstgewählten Zwecken zu nutzen [...]. Die Unsachlichkeit des ausnahmslosen Verbots zeigt sich auch darin, dass der Gesetzgeber an öffentlichen Orten eine Reihe anderer Nutzungsformen toleriert, bei denen Menschen etwa mit dem Ziel angesprochen werden, eine Spende für gemeinnützige Zwecke zu geben, Zeitungen oder Zeitschriften zu erwerben oder bestimmte Vergnügungs- oder Gastgewerbebetriebe zu besuchen." Und: Ausnahmslos untersagt es die Bestimmung des § 29 S.LSG, "an öffentlichen Orten andere Menschen auf seine individuelle Notlage aufmerksam zu machen (etwa indem der Bettler auf der Straße steht oder sitzt und mittels eines Schildes an die Hilfsbereitschaft vorübergehender Passanten appelliert) [...]. Auch ein solcher Appell an die Solidarität und finanzielle Hilfsbereitschaft anderer ist [...] von der Kommunikationsfreiheit des Art 10 Abs 1 EMRK geschützt. [...] Dieses [Erbiten von Hilfe als stille Form der Bettelei] an öffentlichen Orten ausnahmslos zu verbieten, ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig (anders, als dies bei qualifizierten Formen des Bettelns, auch wenn sie mit kommunikativem Verhalten verbunden ist, der Fall ist [...]."

Gleichzeitig hat der Verfassungsgerichtshof in den Erkenntnissen G 118/11-17 und G 132/11-23, die Regelungen der Bettelei im § 27 Abs 1 des Kärntner Landessicherheitsgesetzes bzw im § 1a des Oö Polizeistrafgesetzes betreffend, zum Einen die Kompetenz der Länder, Regelungen betreffend unerwünschte Erscheinungsformen der Bettelei auf der Basis des Kompetenztatbestandes des Art 15 Abs 2 B-VG als Angelegenheit der örtlichen Sicherheitspolizei zu erlassen, bestätigt. Zum Anderen teilte der Gerichtshof die gegen die Oö Regelung geltend gemachten Bedenken wegen Verstoßen gegen das Bestimmtheitsgebot gemäß Art 18 Abs 1 B-VG und Art 7 Abs 1 EMRK oder gegen die Grundrechte der Achtung des Privatlebens (Art 8 EMRK), der Erwerbsfreiheit (Art 6 StGG), des Verbots erniedrigender Behandlung (Art 3 EMRK) und des Gleichheitssatzes (Art 7 B-VG, Art 14 EMRK) nicht.

Die Bettelei ist eine Erscheinung, die in unserer Gesellschaft aufgrund eines "Exports" von Armut und mangelhaften sozialstaatlichen Grundsätzen in diversen europäischen Staaten in der jüngeren Vergangenheit verstärkt auftritt. Diese Entwicklung ist auch dadurch möglich geworden, dass sich das Gesetzesprüfungsverfahren betreffend § 29 S.LSG beim Verfassungsgerichtshof in die Länge zog (20 Monate) und während dieser Zeit das seit 1.4.1979 geltende Verbot der Bettelei (damals § 3b des Salzburger Landes-Polizeistrafgesetz) nicht die Wirksamkeit hatte wie ein verfassungsgerichtlich unangefochtenes Gesetz. Gerade das organisierte Betteln ist in verstärktem Maß in die öffentliche Wahrnehmung gerückt. Dabei zusätzlich auftretende Formen des aggressiven oder aufdringliches Bettelns können wegen der damit

verbundenen Gefährdung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit nicht akzeptiert werden; ebenso Formen des Bettelns unter Beteiligung von unmündigen minderjährigen Personen. Es gilt daher unabhängig von den Ursachen der Bettelei, die für das Landessicherheitsgesetz nicht von Relevanz sein können, die geschilderte Entwicklung im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen gesetzlich zu unterbinden und damit weiteren Entwicklungen in diese Richtung entgegenzuwirken und vorzubeugen.

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Salzburger Landessicherheitsgesetzes wird eine Ersatzregelung zum aufgehobenen § 29 vorgeschlagen, die bestimmte Formen des Bettelns pönalisiert (aufdringliches oder aggressives Betteln, Betteln unter Mitwirkung unmündiger Minderjähriger, Organisieren des Bettelns). Die vorgeschlagene Regelung lehnt sich an § 1a des Oö Polizeistrafgesetzes, Oö LGBl Nr 36/1979, in der Fassung des Gesetzes Oö LGBl Nr 36/2011 an. Die OÖ Rechtslage ist verfassungsrechtlich unbedenklich (VfGH Erk vom 30.6.2012, G 132/11-23).

2. Verfassungsrechtliche Grundlage:

Art 15 Abs 1 iVm Art 10 Abs 1 Z 7 sowie Art 15 Abs 2 B-VG.

Die im Gesetz vorgesehene Mitwirkung von Bundesbehörden an der Vollziehung sowohl der gesetzlichen als auch der Bettelverbote gemäß § 29 Abs 2 bedarf der Zustimmung der Bundesregierung nach Art 97 Abs 2 B-VG.

3. EU-Konformität:

Die vorgesehenen Regelungen stehen nicht im Widerspruch zum Unionsrecht.

4. Kosten:

Bei Gesetzwerden des Vorschlags ist im Verhältnis zur Rechtslage vor der Aufhebung des § 29 S.LSG durch den Verfassungsgerichtshof mit keinerlei Mehrkosten für die Gebietskörperschaften zu rechnen.

5. Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens:

Von der Salzburger Armutskonferenz, dem Runden Tisch Menschenrechte und dem Friedensbüro Salzburg wurden grundlegende Einwände vorgebracht und angeregt, auf eine Neufassung des § 29 S.LSG zu verzichten, dh keine Form des Bettelns unter Verwaltungsstrafe zu stellen, jedenfalls aber eine längere Evaluierungs- und Diskussionsphase vor Beschluss eines allfälligen Gesetzes zu nutzen, um Erfahrungen aus der aktuellen Situation nach Aufhebung des früheren § 29 S.LSG durch den VfGH einfließen lassen zu können.

Die genannten NGO's kritisierten in ihren Stellungnahmen auch ihrer Meinung nach zu ungenaue Begrifflichkeiten im Entwurf (vor allem jene des Organisierens des Bettelns und des aggressiven Bettelns). Die genannten Tatbestandsmerkmale sollen daher in den Erläuterungen durch neue bzw zusätzliche Beispiele veranschaulicht werden. Hingewiesen wurde auch darauf, dass das Verbot jeder Mitnahme einer unmündigen minderjährigen Person zum Betteln überschießend und unverhältnismäßig sei, da für eine Mutter keine Möglichkeit bestehen könne, ihr Kind anderweitig unterzubringen oder beaufsichtigen zu lassen, während sie bettelt. Diesem Einwand wird insoweit Rechnung getragen, als der

betreffende Verwaltungsstraftatbestand nur dann erfüllt sein soll, wenn unmündige Minderjährige am Betteln aktiv mitwirken, indem sie etwa Personen ansprechen oder eine entsprechende Tafel mit der Bitte um Hilfe halten oder Ähnliches mehr. Der Runde Tisch Menschenrechte sprach sich überdies gegen die seiner Auffassung nach zu hohe Strafdrohung für das Organisieren des Bettelns aus. Angesichts der als besonders verpönt und strafwürdig erachteten Organisationshandlungen (zB Bereitstellen einer „Bettellogistik“) kann dieser Ansicht nicht gefolgt werden.

Der Bund äußerte verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der vorgeschlagenen Z 2 und 3 des § 29 Abs 1 S.LSG. Zwar kommt es bei der Strafbarkeit von Betteln unter Mitwirkung von unmündigen Minderjährigen und bei der Veranlassung zum Betteln sowie beim Organisieren von Betteln entgegen der dem Erkenntnis des VfGH vom 30.6.2012, G 132/11-23, zugrunde liegenden, vom Gerichtshof für verfassungskonform gewerteten oberösterreichischen Rechtslage nicht darauf an, ob aggressiv oder aufdringlich gebettelt wird, doch geht aus diesem Erkenntnis (s dessen Rz 60, 61) zumindest implizit hervor, dass die Pönalisierung des Organisierens bzw Veranlassens des Bettelns sowie des Mitführens von unmündigen Minderjährigen unabhängig von der Art des Bettelns keine verfassungsrechtlichen Bedenken hervorruft. Der oberösterreichische Gesetzgeber wollte im Übrigen genau jene Rechtslage verwirklichen, die nunmehr in Salzburg hergestellt werden soll, allerdings ist seine Formulierung legislatisch missglückt, sodass sich der VfGH angesichts des Gebots der Klarheit von Strafandrohungen verhalten sah, eine einschränkende Interpretation dahingehend vorzunehmen, dass auch das Organisieren bzw Veranlassen von Betteln und die Heranziehung unmündiger Minderjähriger nur dann strafbar ist, wenn aggressiv oder aufdringlich gebettelt wird. Zu diesem Ergebnis hat nicht eine verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf die Grundrechte auf Meinungsfreiheit und Gleichheit vor dem Gesetz geführt, sodass die hier vorgeschlagene Regelung, die die legislatischen Unzulänglichkeiten der angesprochenen oberösterreichischen Bestimmung nicht aufweist, solchen Bedenken nicht begegnet.

Der Bund sowie der Österreichische Städtebund, Landesgruppe Salzburg, wiesen darauf hin, dass unklar sei, ob nach wie vor auch das Betteln im Umherziehen von Haus zu Haus oder nur jenes an öffentlichen Orten vom Verwaltungsstraftatbestand erfasst sei. Dieser Vorhalt erscheint berechtigt, sodass die Definition im Gesetzestext in dem Sinn klargestellt wird, dass auch das Betteln im Umherziehen von Haus zu Haus erfasst ist.

Der Österreichische Städtebund, Landesgruppe Salzburg, sprach sich weiter dafür aus, an bestimmten Orten, die von Einheimischen und Touristen besonders stark frequentiert werden, jegliches Betteln (auch das „stille“) zu verbieten und unter Strafandrohung zu stellen. Wie sich aus dem Erkenntnis des VfGH vom 30.6.2012, G 155/10-9, ergibt, wäre die Umsetzung dieser Anregung verfassungswidrig. Sie wird daher nicht aufgegriffen.

5. Zu § 29 im Einzelnen:

Abs 1 erklärt das aufdringliche oder aggressive Betteln (Z 1), das Betteln in welcher Form immer unter aktiver Mithilfe (nicht bloß Mitnahme) unmündiger Minderjähriger (Z 2) sowie das Anstiften zum und das Organisieren von Betteln in welcher Form immer (Z 3) zu Verwaltungsübertretungen. Zur Präzisierung der Begriffe "aufdringlich" und "aggressiv" werden beispielhaft Verhaltensweisen in diesem Sinn angeführt, ohne eine Wertung weiterer Verhaltensweisen (zB ein penetrantes Einreden auf die angebettelten Personen, eine ungebührliche körperliche Annäherung, ein In-den-Weg-Stellen und damit Behindern anderer Personen am ungestörten Weitergehen, ein Versperren des Weges) als aufdring-

lich oder aggressiv auszuschließen. Allgemein gesagt, kann bei Verursachen von de-facto-Zwangssituationen für die angebettelten Personen von keinem einfachen, stillen Betteln mehr gesprochen werden.

Bei den Tatbildern der Z 2 und 3 kommt es nicht darauf an, dass das Betteln aufdringlich oder aggressiv erfolgt, es genügt in diesen Fällen schon einfaches Betteln (oder in der Sprache des Verfassungsgerichtshofs "stilles" Betteln). Unmündige Minderjährige sind im Sinn von § 21 Abs 2 ABGB Personen, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Beim Tatbild der Z 3 spielt es keine Rolle, ob der Bettelorganisator selbst bettelt. Der Begriff des "Organisierens" des Bettelns ist weit zu verstehen und umfasst insbesondere Maßnahmen, die dem Aufbau und der Erhaltung einer dahinterstehenden "Logistik" dienen, etwa die Bereitstellung von Fahrzeugen zur Anreise zu den Orten, an denen gebettelt werden soll, Abmachungen zwischen Bettlern betreffend die Plätze, an denen eine bestimmte Person oder bestimmte Personen betteln sollen, Übernahme und Verwahrung oder Veranlagung des erbettelten Geldes.

Abs 2 enthält die gesetzliche Grundlage dafür, dass die Gemeinde mit Durchführungsverordnung auch das stille Betteln untersagen kann, wenn es wegen der zu erwartenden Anzahl von Bettlern und der örtlichen Verhältnisse notwendig ist, um anderen Personen ein ungehindertes Benützen des öffentlichen Orts (im Rahmen deren Rechts auf Gemeindegebrauch) zu gewährleisten, oder sonst einem durch (stilles) Betteln hervorgerufenen Missstand auf diese Weise begegnet werden muss. Der Verfassungsgerichtshof selbst spricht im Erk G 155/10-9 beispielsweise ("etwa") eine Situation an, "in der die Anzahl der Bettler die Benützung des öffentlichen Orts derart erschwert, dass ein Missstand vorliegt." Er weist damit in die Richtung des Art 118 Abs 6 B-VG, nach dem die Gemeinden das Recht haben, ortspolizeiliche Verordnungen zur Bekämpfung bereits entstandener oder unmittelbar drohender Missstände zu erlassen. Ein solcher denkbarer Fall eines Missstandes wird im Abs 2 beschrieben. Ob ein Missstand schon besteht oder unmittelbar einzutreten droht, ist nach den konkreten Verhältnissen in der jeweiligen Gemeinde zu beurteilen. Seine Bekämpfung bzw vorbeugende Hintanhaltung macht die Anordnung eines diesbezüglichen Verbots durch Gemeindeverordnung notwendig. Sie erklärt ein stilles, also nicht aufdringliches oder aggressives Betteln, wie es auch in den Erläuterungen zu Abs 1 beschrieben wird, zur verwaltungsbehördlich zu ahndenden Übertretung, vorausgesetzt es wird dadurch ein Missstand bereits verursacht oder ein solcher droht unmittelbar einzutreten, wie eben im angeführten Beispiel des Verfassungsgerichtshofs. Die Landespolizeidirektion soll in das Verordnungserlassungsverfahren eingebunden werden.

Abs 3 enthält zunächst die Definition des Bettelns aus dem bisher geltenden § 29 S.LSG. Darin, insbesondere im "zu eigennützigen Zwecken", liegt auch die Abgrenzung zu Sammlungen nach dem Salzburger Sammlungsgesetz, aber auch zu Kollekten im Zusammenhang mit religiösen Handlungen. Das Begriffselement des Erbittens setzt kein verbales Erbitten voraus, es kann zB – so auch der Verfassungsgerichtshof im Erk zum § 29 S.LSG – "durch schriftlichen ('Tafel') oder symbolischen ('Hut') Hinweis" zum Ausdruck kommen. Weiters wird eine als aufdringlich zu wertende Form des Bettelns als solche gesetzlich verankert, nämlich wenn Bettler oder Bettlerinnen von Haus zu Haus oder von Wohnung zu Wohnung ziehen, durch Anläuten, Anklopfen oder direktes Eintreten einen Kontakt zu einem Bewohner oder einer Bewohnerin herstellen und ihn bzw sie "anbetteln", obwohl sie durch einen im Bereich des Zugangs kundgemachten Hinweis (Schild, Tafel udgl) klar zu verstehen geben, dass Bettler (oder Hausierer) unerwünscht sind.

Abs 4 enthält die nach § 8 VStG notwendige ausdrückliche Regelung für die Strafbarkeit auch des Versuchs. Damit sollen die unerwünschten Handlungen schon in diesem Stadium eingedämmt werden.

Die Strafraumen des Abs 5 Z 1 halten sich im Rahmen ähnlicher Strafbestimmungen im S.LSG (zB Anstandsverletzung § 27, Lärmerregung § 28). Die Z 2 enthält eine massiv höhere Strafdrohung, um den besonderen Unrechtsgehalt des organisierten Bettelns zu erfassen, bei dem oft auch die Personen, die unmittelbar betteln, und deren besondere persönliche Situation und Zwangslage ausgenutzt werden. Gleiches gilt auch für das Anstiften zum Betteln, auch zum einfachen Betteln, als eigenes Tatbild. Als Erschwerungsgrund kommt etwa die Teilnahme am organisierten Betteln in Betracht. (Anders als im § 1a Oö Polizeistrafgesetz ist das Betteln "als Beteiligter einer organisierten Gruppe in dieser [aufdringlichen oder aggressiven] Weise" nicht als eigenes Tatbild vorgesehen; es fällt ohnedies unter die Z 1).

Die Landesregierung stellt sohin den

Antrag,

der Salzburger Landtag wolle beschließen:

1. Das vorstehende Gesetz wird zum Beschluss erhoben.
2. Die Gesetzesvorlage wird dem Verfassungs- und Verwaltungsausschuss zur Beratung, Berichterstattung und Antragstellung zugewiesen.

