

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten
Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder
Dr. Markus ACHATZ,
Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
DDr. Christoph GRABENWARTER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Rudolf MÜLLER,
Dr. Johannes SCHNIZER und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Dr. Lisa PÖTZELSBERGER
als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache der ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,
vertreten durch Rechtsanwältin Fatma Özdemir-Bagatar, Alpenstraße 10, 5020
Salzburg, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Salzburg vom 29.
Juni 2016, Z 405-10/37/1/4-2016, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung
beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit 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 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, kund-
gemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 28. Mai 2015 bis 12. Juni
2015, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verord-
nungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Mit Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Salzburg wurde der gegen die 1
Beschwerdeführerin ergangene Strafbescheid der Landespolizeidirektion Salz-
burg nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung mit näherer Maßgabe
bestätigt.

Der Beschwerdeführerin wurde wegen Verstoßes gegen die Verordnung des 2
Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 20. Mai 2015 betreffend
Betteln in der Stadt Salzburg gemäß § 29 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsge-
setz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 28. Mai 2015 bis 12.
Juni 2015, (im Folgenden: Salzburger Bettelverbots-VO) eine Geldstrafe in der
Höhe von € 100,- auferlegt, weil sie entgegen der Verordnung am 21. Juni 2015
um 15:05 Uhr in der Getreidegasse in der Landeshauptstadt Salzburg "still"
gebettelt habe, indem sie am Boden gesessen sei und vorbeigehenden Passanten
ihre geöffneten Hände entgegengehalten habe, wodurch sie diese aufgefordert

habe, ihr einen Geldbetrag zu übergeben. Durch dieses Verhalten habe sie den Tatbestand der ihr zur Last gelegten Verwaltungsübertretung verwirklicht.

Zu einer Anfechtung der Rechtsgrundlagen des Straferkenntnisses beim Verfassungsgerichtshof sah sich das Landesverwaltungsgericht Salzburg nicht veranlasst. Es erachtete die gesetzliche Grundlage der Salzburger Bettelverbots-VO, § 29 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, für verfassungskonform. Diese Bestimmung normiere eine Verordnungsermächtigung der Gemeinde einerseits zur Hintanhaltung von Benützungerschwernissen und andererseits zur Hintanhaltung bereits bestehender oder unmittelbar zu erwartender Missstände an bestimmten öffentlichen Orten. Diese Ermächtigung widerspreche nicht der Teleologie des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 19.662/2012, wonach eine Störung der öffentlichen Ordnung vorliegen könne, wenn die Anzahl der Bettler die Benützung eines öffentlichen Ortes derart erschwere, dass ein Missstand vorliege.

Auch sei die Salzburger Bettelverbots-VO gesetzeskonform. Zum einen sei die Benützung des öffentlichen Ortes "Getreidegasse" durch bettelnde Personen iS des § 29 Abs. 2 erste Alt. Salzburger Landessicherheitsgesetz im Zeitpunkt der Verordnungserlassung erschwert worden. Im Amtsbericht zur Salzburger Bettelverbots-VO werde dazu ausgeführt, dass die Anzahl der bettelnden Personen seit Inkrafttreten des § 29 Salzburger Landessicherheitsgesetz idF LGBl. 94/2012, also der Erlaubnis des "stillen Bettelns", vor Verordnungserlassung erheblich gestiegen sei. Gemäß den von der Landespolizeidirektion Salzburg erstatteten Äußerungen vor Erlassung der Verordnung

"konnte es 'gelegentlich vorkommen', dass 'alle paar Meter' ein stiller Bettler stand oder kniete. Dass dadurch die Benützung der Getreidegasse [...] in der Praxis vor Verordnungserlassung bereits erschwert wurde bzw ohne sektorales Bettelverbot in diesem Bereich erneut erschwert würde, liegt auf der Hand, macht es doch einen Unterschied, ob das notwendige Ausweichen um eine sitzende oder kniende Person herum innerhalb einer weitläufigen Räumlichkeit, wie etwa einem großzügig gestalteten Platz, oder innerhalb einer engen Gasse, die zu den Haupteinkaufszielen sowie zu den besonders von Touristen frequentierten Örtlichkeiten innerhalb der Salzburger Innenstadt zählt, erforderlich ist."

Zum anderen liege ein Missstand iS der § 29 Abs. 2 zweite Alt. Salzburger Landessicherheitsgesetz vor. Gemäß dem Amtsbericht seien die Platzverhältnisse in der Innenstadt der Landeshauptstadt Salzburg durch die Stadtberge sehr begrenzt. Ein ständiger Durchfluss sei erforderlich, den sitzende Personen in engen Gassen

behindern und dadurch gefährliche Nadelöhre schaffen würden, wodurch das Risiko für Taschendiebstähle ebenso steige wie begrenzte Zu- und Ausgänge die Fluchtmöglichkeit erschweren, welchem Umstand insbesondere bei Massenparaden Bedeutung zukomme.

Zudem verbiete die Salzburger Bettelverbots-VO das Betteln lediglich in Teilen der Salzburger Innenstadt. Ein verfassungswidriges "absolutes Bettelverbot" liege nach Ansicht des Landesverwaltungsgerichts Salzburg nur vor, wenn das Verbot des Bettelns jedwedes Augenmaß vermissen ließe und Grundrechtsbeschränkungen in einer Intensität zuließe, die zur Hintanhaltung von Benützungserschwernissen oder Misständen nicht notwendig wären.

6

2. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz und Freiheit der Meinungsäußerung sowie in Rechten wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses beantragt wird.

7

Zur behaupteten Gesetzwidrigkeit der Salzburger Bettelverbots-VO führt die Beschwerdeführerin aus, dass weder eine besondere Erschwerung der Benützung der von der Salzburger Bettelverbots-VO erfassten öffentlichen Orte noch ein sonstiger örtlicher Misstand durch bettelnde Personen iS des § 29 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz vorliege. Eine ungehinderte Fortbewegung in der "Getreidegasse" sei durch die hohe Zahl der Touristen und kommerziellen Zwecken dienenden Vorrichtungen wie Plakatständern an den meisten Tagen im Jahr ohnehin nicht möglich. Auch werde durch das Salzburger Bettelverbot eine bestimmte Personengruppe von der Nutzung der öffentlichen Orte völlig ausgeschlossen, obwohl es andere Wege gebe, um den Verkehrsfluss an diesen Orten in Salzburg zu verbessern.

8

3. Das Landesverwaltungsgericht Salzburg und die Landespolizeidirektion Salzburg haben die Gerichts- bzw. Verwaltungsakten vorgelegt, ohne eine Gegenschrift zu erstatten.

9

4. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Salzburg hat auf Ersuchen des Verfassungsgerichtshofes die auf die Salzburger Bettelverbots-VO Bezug habenden Akten vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der er die Beengtheit der Salzburger Innenstadt hervorhebt und die "Getreidegasse" als durch die Innenstadt laufende "Hauptschlagader" bezeichnet, die nur durch wenige enge Durchhäuser betreten und verlassen werden könne. Die bettelnden Personen hätten sich an den Zu- und Durchgängen und zwischen Waren und Gästen mit zumeist ihrem gesamten Hausstand platziert. 10

Den Beschwerdeausführungen hält er entgegen, dass eine Fortbewegung in der Getreidegasse sehr wohl möglich sei, solange es nicht zu "statischen Blockaden" komme. Andere Vorrichtungen wie Plakatständer oder Vitrinen in der Getreidegasse seien behördlich bewilligt und befänden sich in einer Höhe, die ohne besonderes Augenmerk eingesehen werden könne. Auch sei das Verbot des Bettelns differenziert ausgestaltet, indem es auf das Geschäftsumfeld und die Dauer des Hauptgeschäftsbetriebes beschränkt sei. 11

II. Rechtslage

Die im vorliegenden Fall maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die in Prüfung gezogene Wortfolge ist hervorgehoben): 12

1. § 29 Salzburger Landessicherheitsgesetz idF LGBl. 94/2012 lautet wie folgt: 13

"§ 29 Bettelei

(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 unmittel-

bar 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 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. Die Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 20. Mai 2015 betreffend Betteln in der Stadt Salzburg gemäß § 29 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 28. Mai 2015 bis 12. Juni 2015, (hier: Salzburger Bettelverbots-VO) lautet:

14

"Verordnung

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

Gemäß § 29 Abs. 2 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 Abs. 1 Z 1 bis 3 des Salzburger Landessicherheitsgesetzes fallendes Betteln an den in der Folge angeführten öffentlichen Orten und Zeiträumen untersagt:

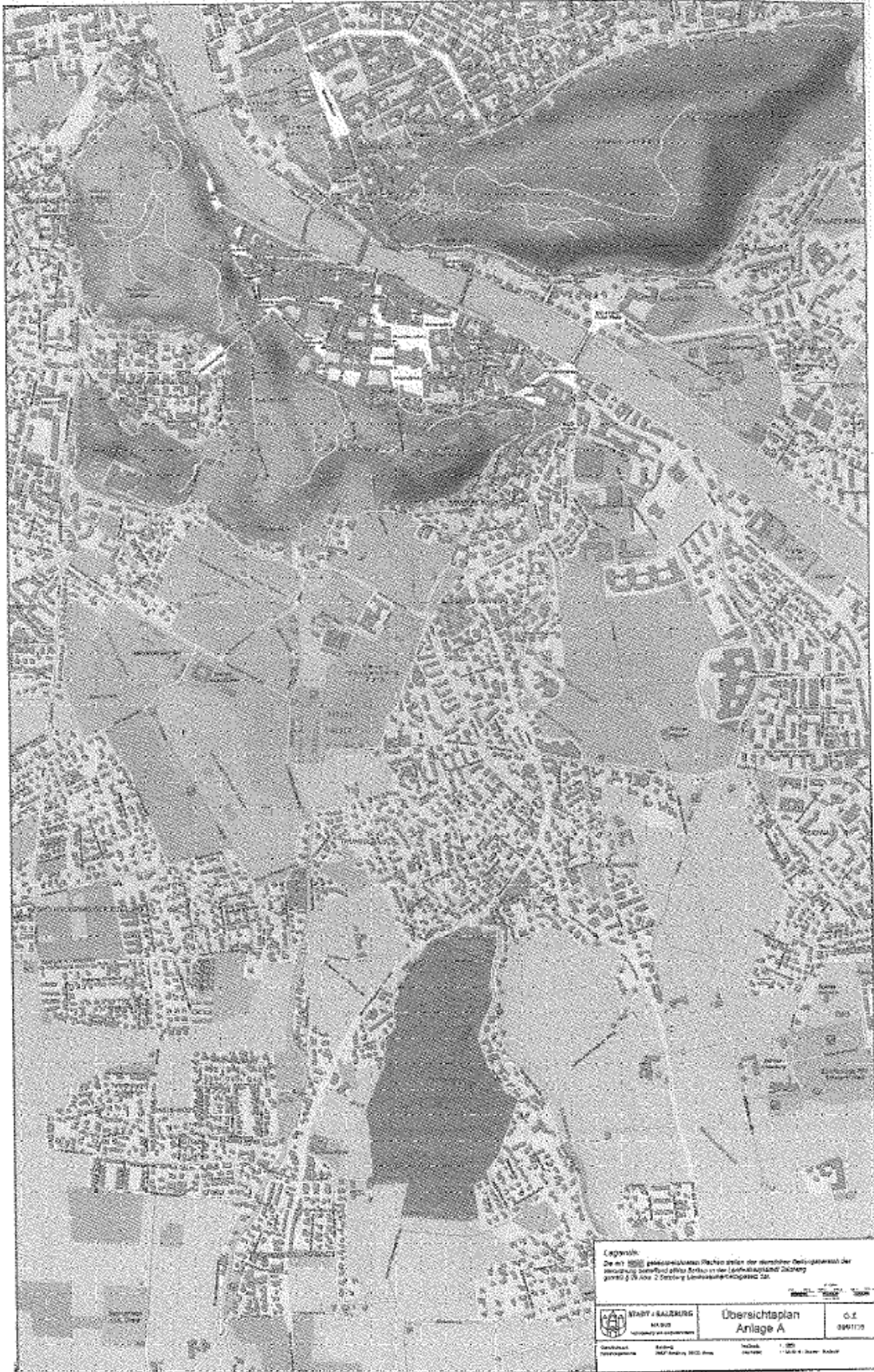
- In der Linzergasse, am Platzl, in der Getreidegasse samt Durchgängen in Richtung Griesgasse und in Richtung Universitätsplatz, im Sterngässchen, im Badergässchen, am Rathausplatz, in der Judengasse, auf der Staatsbrücke, auf dem

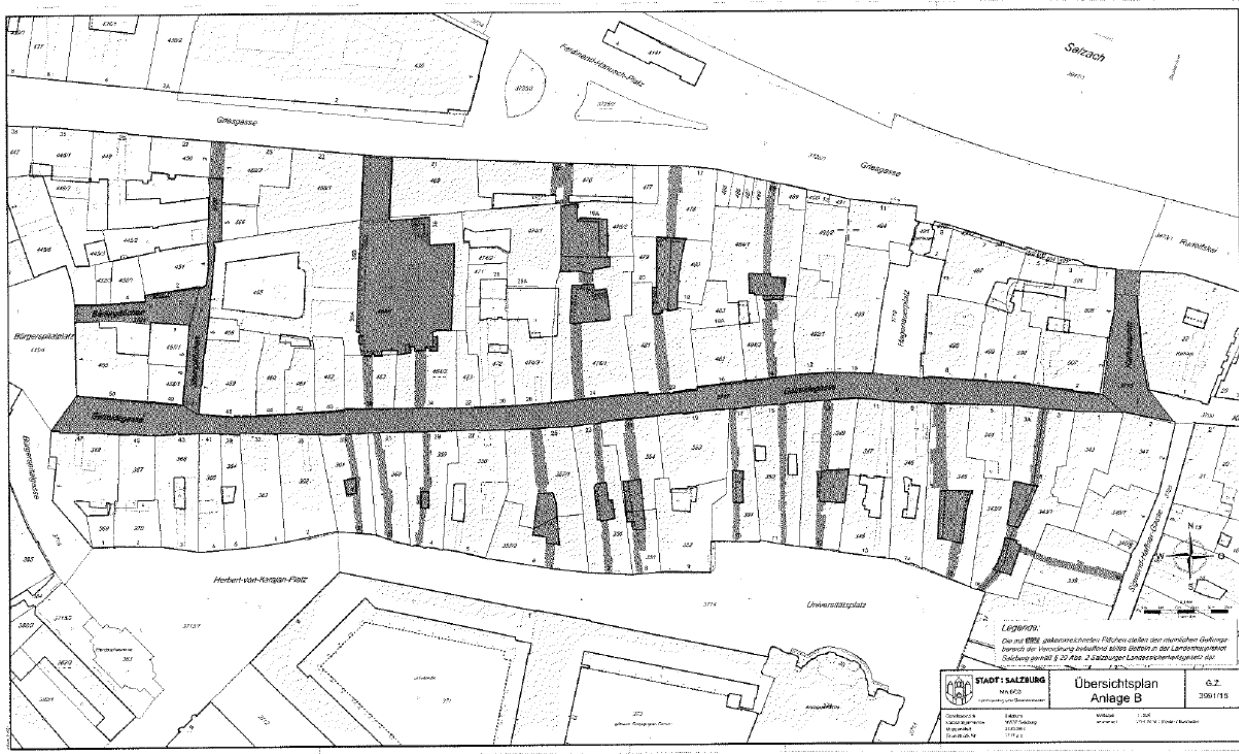
Makartsteg und am Kommunalfriedhof im Zeitraum von 8.00 Uhr bis 19.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage A und B), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet.

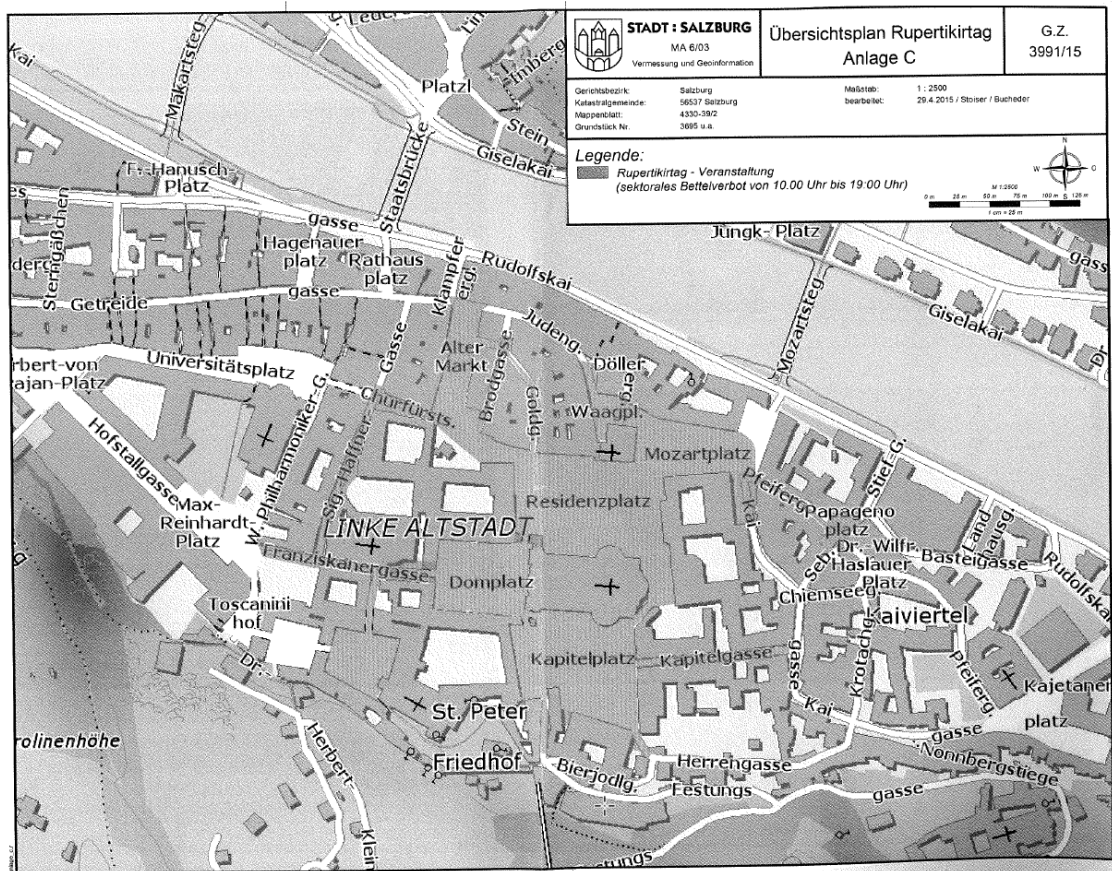
- Auf dem Schrankenmarkt, dem Grünmarkt und dem Lehener Wochenmarkt im Zeitraum von 7.00 Uhr bis 14.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage D), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet.

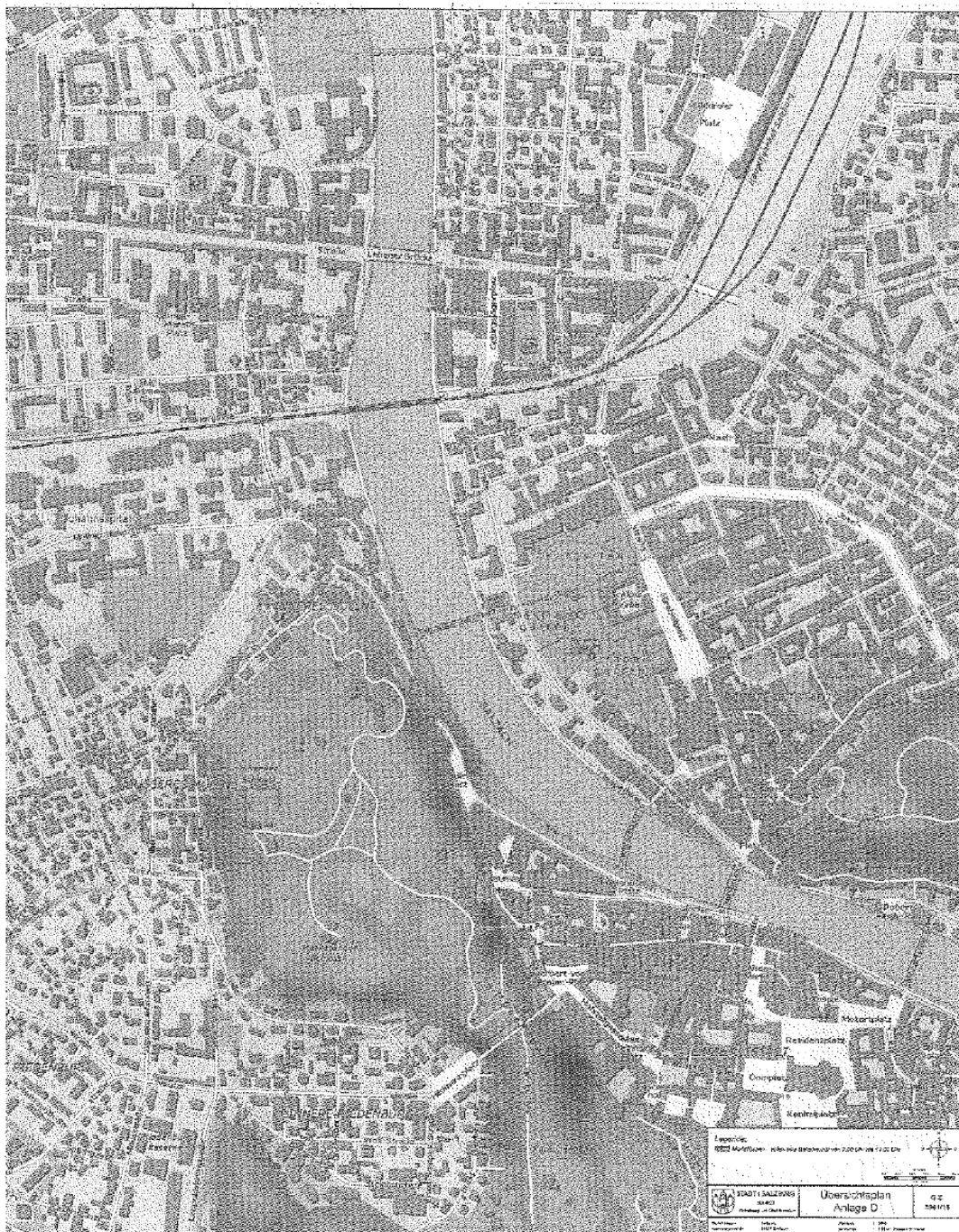
- Am Rupertikirtag und am Christkindlmarkt Altstadt im Zeitraum von 10.00 Uhr bis 19.00 Uhr entsprechend der planlichen Darstellung (Anlage C und E), die einen integrierten Bestandteil dieser Verordnung bildet.

Für den Gemeinderat:
Der Bürgermeister:
Dr. Heinz Schaden"











Die Salzburger Bettelverbots-VO trat mit Inkrafttreten der Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Salzburg vom 25. Mai 2016 betreffend Betteln in der Stadt Salzburg gemäß § 29 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz außer Kraft (vgl. § 3 der neuen Verordnung).

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit 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 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 28. Mai 2015 bis 12. Juni 2015 (hier: Salzburger Bettelverbots-VO) entstanden. 16

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Salzburg bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die Wortfolge "in der Getreidegasse samt Durchgängen in Richtung Griesgasse und in Richtung Universitätsplatz" des mit erstem Spiegelstrich beginnenden Absatzes der Salzburger Bettelverbots-VO zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. Weiters geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass der mit erstem Spiegelstrich beginnende Absatz der Salzburger Bettelverbots-VO, der unter anderem auch die vorläufig als präjudiziell angenommene Wortfolge enthält, in einem derart engen Regelungszusammenhang steht, dass von einem untrennbaren Zusammenhang im Sinne der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. etwa VfGH 15.10.2016, G 7/2016; VfSlg. 19.674/2012) vorerst auszugehen ist. 17

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogene Bestimmung folgende Bedenken: 18

Die Salzburger Bettelverbots-VO verbietet in dem in Prüfung gezogenen Teil ein nicht unter § 29 Abs. 1 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). 19

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 Art. 10 Abs. 2 EMRK.

20

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 hierbei 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 Verfassungsgerichtshof vorläufig nicht zu erkennen.

21

Inwieweit es erforderlich sein wird, zur Beseitigung einer sich möglicherweise im Verordnungsprüfungsverfahren ergebenden Gesetzwidrigkeit, den gesamten in Prüfung gezogenen Absatz der Salzburger Bettelverbots-VO, d.h. die gesamte Verbotzone oder bloß zusammenhängende Teile davon, aufzuheben, wird sich im Verordnungsprüfungsverfahren zeigen. 22

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die Gesetzmäßigkeit 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 Abs. 2 Salzburger Landessicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel vom 28. Mai 2015 bis 12. Juni 2015, von Amts wegen zu prüfen. 23

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Verordnungsprüfungsverfahren zu klären sein. 24

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 25

Wien, am 14. März 2017

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:
Dr. PÖTZELBERGER