

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 3048/2017-13

1. März 2018

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der
Präsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN,

in Anwesenheit des Vizepräsidenten

DDr. Christoph GRABENWARTER

und der Mitglieder

Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie der Ersatzmitglieder

Dr. Nikolaus BACHLER,

Dr. Angela JULCHER und

MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Marijana SARAF

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache der **. ***** *****, vertreten durch Rechtsanwalt Mag. Ronald Frühwirth, Grieskai 48, 8020 Graz, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Vorarlberg vom 17. Juli 2017, Z LVwG-1-811/2016-R13, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 2 B-VG wird die Gesetzmäßigkeit der lit. a, c, d, e, f und i des § 1 Abs. 3 der Verordnung der Stadtvertretung von Feldkirch vom 24. Mai 2016 betreffend Betteln in der Stadt Feldkirch gemäß § 7 Abs. 3 Vorarlberger Landes-Sicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 27. Mai 2016 bis 6. Oktober 2016, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Verordnungsprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Der Beschwerdeführerin wurde mit Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Feldkirch eine Geldstrafe in der Höhe von € 200,- auferlegt, weil sie gegen § 1 Abs. 3 lit. c der Verordnung der Stadtvertretung von Feldkirch vom 24. Mai 2016 betreffend Betteln in der Stadt Feldkirch gemäß § 7 Abs. 3 Vorarlberger Landes-Sicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 27. Mai 2016 bis 6. Oktober 2016, (im Folgenden: Feldkircher Bettelverbots-VO) verstoßen habe, indem sie am 7. September 2016 unter den Laubengängen in der Innenstadt von Feldkirch "still" vor einem Geschäft gebettelt habe. 1

2. Mit Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Vorarlberg wurde der Strafbescheid nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung mit näherer Maßgabe bestätigt. 2

Nach den Feststellungen des Landesverwaltungsgerichtes sei die Beschwerdeführerin um 8:55 Uhr auf dem Boden neben bzw. vor dem Eingang eines Geschäfts gesessen und habe jeweils Blickkontakt zu den Leuten aufgenommen, die 3

das Geschäft verlassen hätten. Bei Erwidern des Blickes habe sie den Leuten den ausgestreckten Arm, die Hand zu einer Schale geformt, stumm entgegengehalten. Leute, die das Geschäft verlassen hätten und nicht spenden hätten wollen, hätten um die Beschwerdeführerin einen Bogen machen müssen.

Zur Anfechtung der Feldkircher Bettelverbots-VO sah sich das Landesverwaltungsgericht Vorarlberg nicht veranlasst. Seiner Ansicht nach habe die Stadtvertretung Feldkirch einen spezifischen Missstand iSd § 7 Abs. 3 Vbg. Landes-Sicherheitsgesetz an den von § 1 Abs. 3 lit. c Feldkircher Bettelverbots-VO erfassten öffentlichen Orten nachgewiesen. Es sei belegt, "dass auf Grund der spezifischen örtlichen Gegebenheiten (Hauptader für den Fußgängerverkehr, welche teilweise als Ausstellungsfläche von Geschäften und als Teilflächen von Gastgärten, sowie als unmittelbare Eingangsbereiche zu teilweise nahe aneinander liegenden Geschäftseingängen dienen) die Benützung der Laubengänge durch Passanten derart erschwert wird, dass ein bestimmungsgemäßer Gebrauch dieser Orte auch durch die Anzahl der unmittelbar zu erwartenden still bettelnden Personen nicht mehr gegeben ist". Da das Verbot auch verhältnismäßig sei, ging das Landesverwaltungsgericht Vorarlberg von der Gesetzmäßigkeit des § 1 Abs. 3 lit. c Feldkircher Bettelverbots-VO aus.

4

3. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander, auf Freiheit der Meinungsäußerung, auf Unverletzlichkeit des Eigentums sowie in Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm, nämlich des § 1 Abs. 3 lit. c Feldkircher Bettelverbots-VO, behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses beantragt wird.

5

Zur behaupteten Gesetzwidrigkeit führt die Beschwerdeführerin aus, dass das Verbot in § 1 Abs. 3 lit. c Feldkircher Bettelverbots-VO zeitlich nicht und örtlich unzureichend beschränkt sei. Die vom Verbot erfassten Laubengänge, die keiner spezifischen Nutzungsform unterliegen würden, würden den gesamten Kern der Innenstadt von Feldkirch abdecken und damit den bedeutendsten und am meisten frequentierten Bereich darstellen. In Zusammenschau mit einer Verbotzone von fünf Metern zu jedem Eingang eines Geschäfts oder Lokals ergebe sich ein faktisches Bettelverbot in der gesamten Feldkircher Innenstadt, weil die

6

Geschäftseingänge derart nahe beieinander liegen würden, dass es unmöglich sei, einen Platz in der Innenstadt zu finden, der außerhalb des in § 1 Abs. 3 lit. c Feldkircher Bettelverbots-VO beschriebenen Verbotsbereichs liege.

4. Das Landesverwaltungsgericht Vorarlberg und die Bezirkshauptmannschaft Feldkirch haben die Gerichts- und Verwaltungsakten vorgelegt. In der Gegenschrift verweist das Verwaltungsgericht zu den in der Beschwerde vorgetragene Normbedenken auf die Ausführungen in seinem Erkenntnis. 7

5. Die Stadtvertretung von Feldkirch hat auf Ersuchen des Verfassungsgerichtshofes die auf die Feldkircher Bettelverbots-VO Bezug habenden Akten vorgelegt und eine Äußerung erstattet. Sie hält dem Beschwerdevorbringen entgegen, dass die Laubengänge lediglich einen geringen Teil der Innenstadt darstellten und dass die bedeutendsten und meist frequentierten Bereiche der Innenstadt insbesondere die an die Laubengänge unmittelbar angrenzende Marktgasse, der Sparkassenplatz, der Bereich Johannitergasse, der Leonhardsplatz und der Montfortplatz seien. Dort sei Betteln nur zu Markt- und Veranstaltungszeiten verboten. 8

II. Rechtslage

Die im vorliegenden Fall maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar: 9

1. Die Verordnung der Stadtvertretung von Feldkirch vom 24. Mai 2016 betreffend Betteln in der Stadt Feldkirch gemäß § 7 Abs. 3 Vorarlberger Landes-Sicherheitsgesetz, kundgemacht durch Anschlag an der Amtstafel von 27. Mai 2016 bis 6. Oktober 2016 (hier: Feldkircher Bettelverbots-VO) lautet (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben): 10

"Verordnung der Stadtvertretung Feldkirch vom 24.05.2016

Auf Grund des Beschlusses der Stadtvertretung der Stadt Feldkirch vom 24. Mai 2016 wird gemäß § 7 Abs. 3 des Gesetzes über Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei (Landes-Sicherheitsgesetz), LGBl. Nr. 1/1987 idGF, verordnet:

§ 1

Auch ein nicht nach § 7 Abs. 1 Landes-Sicherheitsgesetz verbotenes Betteln ist wie folgt untersagt:

1) Märkte

Während jener Zeit und an jenen Örtlichkeiten von Feldkirch, an denen gemäß der Marktordnung der Stadt Feldkirch (in der jeweils gültigen Fassung) Märkte abgehalten werden.

2) Veranstaltungen

Während jener Zeit und an jenen Örtlichkeiten von Feldkirch, in bzw. an denen angezeigte Veranstaltungen stattfinden wie insbesondere:

- a) Weinfest
- b) Blosengelmarkt
- c) Weihnachtsmarkt
- d) Faschingsumzug
- e) Laufsportveranstaltungen
- f) Gauklerfest
- g) Stadtfest, Montfortspektakel
- h) Musikveranstaltungen, Monsterkonzert

3) An weiteren bestimmten öffentlichen Orten

a) Im Nahbereich (10 m) der Zu- und Ausgänge von Kirchen, Klöstern und Moscheen, vor, während und nach einer Veranstaltung (zB Messe, Bußfeier, Beichtandacht),

b) im Nahbereich (10 m) von Friedhöfen, Aufbahrungsstätten sowie eines Trauerzuges,

c) in den Laubengängen der Innenstadt und im unmittelbaren Eingangsbereich (5 m) zu Geschäften, Lokalen sowie im unmittelbaren Nahbereich (5 m) von Gastgärten,

d) in den Fußgänger-Unterführungen der Stadt Feldkirch samt den dazugehörigen Zugängen und Stiegen Anlagen,

e) im unmittelbaren Bereich (5 m) von Ein- bzw. Ausstiegen öffentlicher Personellifte sowie in diesen Liftanlagen selbst,

f) im Nahbereich (10 m) von Geldausgabeautomaten, Parkscheinautomaten, Geldwechselautomaten oder sonstigen Geräten und Einrichtungen, bei denen mit Bargeld hantiert werden muss,

g) im Bereich von Kinderspielplätzen, Kindergärten und Betreuungsstätten sowie bei Volksschulen im Nahbereich (10 m) der Zu- und Abgänge,

h) im gesamten Areal des Landeskrankenhauses Feldkirch,

i) im Nahbereich (10 m) von Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel.

§ 2

Wer den Bestimmungen des § 1 zuwider handelt, begeht eine Verwaltungsübertretung, die von der Bezirkshauptmannschaft gemäß § 15 Abs. 2 Landes-Sicherheitsgesetz geahndet wird.

§ 3

Die Verordnung tritt mit Beginn des auf die Kundmachung folgenden Tages in Kraft.

Feldkirch, am 25.05.2016

Der Bürgermeister:
[Mag. Wildfried Berchtold]"

2. Die gesetzliche Grundlage für die Verordnung ist das Vorarlberger Gesetz über Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei (hier: Vbg. Landes-Sicherheitsgesetz). Dieses regelt in seinem dritten Abschnitt die Bettelei (idF LGBl. 61/2013 bzw. § 7 Abs. 1 idF LGBl. 121/2015) wie folgt:

11

"§ 7

(1) Es ist verboten, an öffentlichen Orten oder im Umherziehen von Haus zu Haus oder von Wohnung zu Wohnung wie folgt zu betteln:

- a) in aufdringlicher oder aggressiver Weise, wie durch Anfassen, unaufgefordertes Begleiten, Nachgehen oder Beschimpfen;
- b) unter Mitführung einer unmündigen minderjährigen Person;
- c) als Beteiligter einer organisierten Gruppe.

(2) Weiters ist es verboten,

- a) eine Person zum Betteln in einer organisierten Gruppe zu veranlassen oder sonst das Betteln durch eine Gruppe zu organisieren oder
- b) – soweit dies nicht bereits von der lit. a erfasst ist – eine unmündige minderjährige Person zum Betteln zu veranlassen.

(3) Die Gemeindevertretung kann durch Verordnung auch ein nicht nach Abs. 1 verbotenes Betteln an bestimmten öffentlichen Orten untersagen, wenn aufgrund 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 durch solches Betteln sonst ein das örtliche Gemeinschaftsleben störender Missstand bereits besteht oder unmittelbar zu erwarten ist.

§ 8

Bewilligungspflichtiges Betteln

(1) Ein nicht bereits nach § 7 verbotenes Betteln ist nur mit Bewilligung der Behörde gestattet, sofern es im Umherziehen von Haus zu Haus oder von Wohnung zu Wohnung erfolgt.

(2) Die Bewilligung nach Abs. 1 kann nur an eine Person erteilt werden, die

- a) das 18. Lebensjahr vollendet hat,
- b) glaubhaft macht, dass sie nicht in einer Art und Weise bettelt, die nach § 7 Abs. 1 verboten ist, und
- c) in den letzten fünf Jahren nicht wegen eines Verstoßes gegen eine Bestimmung dieses Abschnittes bestraft worden ist.

(3) Die Bewilligung ist befristet, mit Auflagen und Bedingungen, einschließlich örtlicher und zeitlicher Beschränkungen, zu erteilen, soweit dies zur Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen erforderlich ist. In der Bewilligung ist auch festzulegen, dass sich der Bewilligungsinhaber beim Betteln auf Verlangen auszuweisen hat.

(4) Die Behörde hat die Bewilligung mit Bescheid zu widerrufen, wenn eine Voraussetzung für ihre Erteilung nicht oder nicht mehr vorliegt.

(5) Die Bezirkshauptmannschaften sind verpflichtet, der Behörde auf Verlangen die Daten über eine Bestrafung wegen einer Übertretung im Sinne des Abs. 2 lit. c zu übermitteln oder ihr eine entsprechende automationsunterstützte Abfrage zu ermöglichen, soweit diese Daten für die Überprüfung, ob die Voraussetzung nach Abs. 2 lit. c erfüllt ist, erforderlich sind.

(6) Alle Amtshandlungen und schriftlichen Ausfertigungen in Vollziehung der Abs. 1 bis 5 sind von den durch landesrechtliche Vorschriften vorgesehenen Verwaltungsabgaben und Gebühren befreit.

§ 9

Wegweisung

Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben von der Festnahme gemäß § 35 Z. 3 des Verwaltungsstrafgesetzes 1991 abzusehen, wenn die Fortsetzung oder Wiederholung einer Übertretung nach § 7 durch Wegweisung der betreffenden Person vom öffentlichen Ort verhindert werden kann."

3. Die Strafbestimmung des § 15 Vbg. Landes-Sicherheitsgesetz lautet:

12

"§ 15

Strafbestimmungen

(1) Eine Übertretung begeht, wer

- a) bis c) [...]

- d) dem § 7 Abs. 1 oder einer gemäß § 7 Abs. 3 erlassenen Verordnung zuwiderhandelt oder ohne Bewilligung gemäß § 8 Abs. 1 bettelt oder in einer Bewilligung gemäß § 8 Abs. 3 enthaltene Auflagen nicht erfüllt,
- e) dem § 7 Abs. 2 zuwiderhandelt,
- f) [...]

(2) Von der Bezirkshauptmannschaft sind Übertretungen nach

- a) Abs. 1 lit. a, d und f mit einer Geldstrafe bis 700 Euro,
- b) [...]
- c) Abs. 1 lit. e mit einer Geldstrafe bis 10.000 Euro zu bestrafen.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Geld- und Sachleistungen, die unter Verstoß gegen § 7 oder § 8 erworben wurden, können unabhängig von einer Bestrafung nach Abs. 1 für verfallen erklärt werden."

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit von Teilen des § 1 Abs. 3 Feldkircher Bettelverbots-VO entstanden. 13

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Vorarlberg bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die Wortfolge "in den Laubengängen der Innenstadt und im unmittelbaren Eingangsbereich (5 m) zu Geschäften" in § 1 Abs. 3 lit. c Feldkircher Bettelverbots-VO zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 14

Weiters geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass der örtliche Anwendungsbereich des Verbots im hier gegebenen Zusammenhang in Zusammenschau mit den weiteren der in Prüfung gezogenen literae der in § 1 Abs. 3 der Verordnung genannten öffentlichen Orte festgelegt wird, die somit einen einheitlichen Verbotsbereich bilden könnten (vgl. VfGH 28.6.2017, V 27/2017). Auch ist vorläufig nicht auszuschließen, dass sich diese einzelnen Verbotstatbestände überschneiden könnten. 15

3. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen die hiemit in Prüfung gezogenen Teile der Bestimmung folgende Bedenken: 16

3.1. Gemäß § 7 Abs. 3 Vbg. Landes-Sicherheitsgesetz darf die Gemeindevertretung durch Verordnung auch solches Betteln verbieten, das nicht bereits nach § 7 Abs. 1 Vbg. Landes-Sicherheitsgesetz untersagt ist, "wenn aufgrund 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 durch solches Betteln sonst ein das örtliche Gemeinschaftsleben störender Missstand bereits besteht oder unmittelbar zu erwarten ist" (zum Erschwernis der Benützung s. VfGH 22.9.2017, V 58/2017 ua., und VfSlg. 20.095/2016). Demnach darf die Gemeindevertretung unter den genannten Voraussetzungen auch "stilles" Betteln (vgl. dazu VfSlg. 19.662/2012) an öffentlichen Orten verbieten. 17

Das hat die Stadtvertretung von Feldkirch mit der Feldkircher Bettelverbots-VO getan und an in § 1 der Verordnung aufgezählten Orten (auch) stilles Betteln verboten. In Abs. 1 und 2 verbietet sie das Betteln auf Märkten und Veranstaltungen. In den in Prüfung gezogenen Teilen des Abs. 3 verbietet sie das Betteln an weiteren öffentlichen Orten, wobei dazu noch der "Nahbereich" vieler dieser Orte vom Verbot mitumfasst zu sein scheint. So ist Betteln im unmittelbaren Eingangsbereich bzw. Nahbereich von fünf Metern zu Geschäften, Lokalen und Gastgärten (lit. c), von Ein- bzw. Ausstiegen öffentlicher Personenlifte (lit. e) und im Nahbereich von zehn Metern der Zu- und Ausgänge von Kirchen, Klöstern und Moscheen (lit. a), von Geldausgabeautomaten, Parkscheinautomaten, Geldwechselautomaten oder sonstigen Geräten und Einrichtungen, bei denen mit Bargeld hantiert werden muss (lit. f), und von Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel (lit. i) verboten. 18

3.2. Der Verfassungsgerichtshof hegt gegen dieses, in § 1 Abs. 3 Feldkircher Bettelverbots-VO normierte, in Prüfung gezogene Verbot zunächst das Bedenken, dass es im Ergebnis einem absoluten Verbot auch des stillen Bettelns gleichkommen könnte, das – wie der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis vom 28. Juni 2017, V 27/2017, zuletzt ausgesprochen hat – verfassungsrechtlich verpönt ist. Die vielen einzelnen "Verbotsbereiche" könnten nämlich in einer Zusammenschau im Ergebnis dazu führen, dass Betteln dort, wo es eine dichte 19

Infrastruktur (Geschäfte, Lokale, Gastgärten, Bankomaten, Haltestellen, uÄ) gibt, wie in der Innenstadt von Feldkirch, nahezu flächendeckend und zeitlich unbeschränkt (mit Ausnahme der lit. a in Abs. 3 des § 1 der Verordnung) verboten ist. Damit wären "stille" Bettler aber von der Nutzung genau dieser öffentlichen Orte, an denen die Aussicht auf finanzielle Hilfe besonders hoch ist, ausgeschlossen. Für ein derart weitläufiges Verbot vermag der Verfassungsgerichtshof vorläufig keine sachliche Rechtfertigung zu erkennen.

3.3. Auch scheinen die für die Erlassung einer Verordnung nach § 7 Abs. 3 Vbg. Landes-Sicherheitsgesetz erforderlichen Missstände nicht für jeden von § 1 Abs. 3 der Feldkircher Bettelverbots-VO erfassten, hier in Prüfung gezogenen Ort, einzeln oder in deren Zusammenschau, belegt zu sein (vgl. VfGH 14.3.2017, V 23/2016). 20

3.4. Zudem hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass das in § 1 Abs. 3 Feldkircher Bettelverbots-VO normierte Verbot im zu prüfenden Umfang insofern nicht der gesetzlichen Ermächtigung entsprechen könnte, als dieses Betteln nicht nur an "bestimmten" öffentlichen Orten verbietet, sondern – wie oben beschrieben bis auf lit. d des § 1 Abs. 3 der Verordnung – (auch) in weiteren Bereichen, die jedoch – abgesehen von einer in Klammer gesetzten Meterangabe und dem Umstand, dass sie an "bestimmte" öffentliche Orte anschließen, – nicht näher bestimmt sind. Insbesondere scheint es für den Normunterworfenen damit nicht erkennbar zu sein, wo diese Bereiche anfangen bzw. enden. Zwar ist aus einem mit den Verordnungsakten übermittelten Plan erschießbar, dass mit der Wendung in § 1 Abs. 3 lit. c Feldkircher Bettelverbots-VO "im unmittelbaren Eingangsbereich (5 m) zu Geschäften" vermutlich der Radius von fünf Metern um den Geschäftseingang gemeint ist. Dieser Plan scheint kein integrierender Bestandteil der Verordnung zu sein, daher auch nicht kundgemacht, und demnach dürfte für den Normunterworfenen das (strafbewehrte) Verhalten nicht danach ausrichtbar sein (vgl. zur "Klarheit" von Strafnormen etwa VfSlg. 12.947/1991 und 20.039/2016). 21

3.5. Inwieweit es zur Beseitigung einer sich im Ordnungsprüfungsverfahren allenfalls ergebenden Gesetzeswidrigkeit erforderlich sein könnte, alle in Prüfung gezogenen literae im dritten Absatz des § 1 der Feldkircher Bettelverbots-VO 22

aufzuheben oder bloß einzelne davon oder gar nur den im Anlassverfahren präjudiziellen Teil, wird sich im Verordnungsprüfungsverfahren erweisen.

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, von Amts wegen lit. a, c, d, e, f und i des § 1 Abs. 3 Feldkircher Bettelverbots-VO auf seine Gesetzmäßigkeit 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 1. März 2018

Die Präsidentin:

Dr. BIERLEIN

Schriftführerin:

Mag. SARAF