

# **Straßen- und polizeirechtliches Vorgehen gegen Randgruppen (Bettler, Land- und Stadtstreicher)**

Dissertation zur Erlangung des Grades  
eines Doktors der Rechte  
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften  
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Vorgelegt von  
Assessor iur. Thomas Schmitz  
Regierungsrat z. A. in Bonn

2003

## Gliederung

Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
Literaturverzeichnis.....	XXIX
<b>Erster Teil: Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>Zweiter Teil: Geschichte des administrativen Vorgehens gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher .....</b>	<b>3</b>
§ 1 Bettler und Landstreicher in der Antike .....	3
§ 2 Das Vorgehen gegen Bettler und Landstreicher vom frühen Mittelalter bis zum Ende des 16. Jahrhunderts.....	4
§ 3 Das Vorgehen gegen Bettler und Landstreicher im Zeitalter des Absolutismus (17. – 18. Jahrhundert).....	10
§ 4 Die staatliche Bekämpfung der Randgruppen vom 19. Jahrhundert bis zum Ende des „Dritten Reiches“ .....	14
§ 5 Staatliches Vorgehen gegen Randgruppen nach dem 2. Weltkrieg.....	23
<b>Dritter Teil: Heutige Situation der Bettler, Land- und Stadtstreicher .....</b>	<b>29</b>
§ 6 Entstehung neuer Probleme seit dem Ende der 70er-Jahre .....	29
§ 7 Aktueller Hintergrund der Maßnahmen gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher .....	29
§ 8 Definitionsansätze für das Betteln, die Land- und Stadtstreicherei sowie die Abgrenzung zu ähnlichen Erscheinungsformen.....	35
<b>Vierter Teil: Grundrechtsschutz des Verhaltens von Randgruppen.....</b>	<b>38</b>
§ 9 Gesetzesvorbehalt, Grundrechtseingriff und Grundrechtsfunktionen .....	38
§ 10 Der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) .....	42
§ 11 Die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 GG).....	45
§ 12 Die Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) .....	47
§ 13 Die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) .....	57
§ 14 Die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) .....	57
§ 15 Die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) .....	60
§ 16 Die Kunstdurchfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG).....	63
§ 17 Der Schutz des Elternrechts (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) .....	65
§ 18 Die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG).....	66
§ 19 Die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) .....	66
<b>Fünfter Teil: Maßnahmen gegen Randgruppen auf dem Gebiet des Straßenrechts.....</b>	<b>70</b>
§ 20 Regelung des Aufenthalts von Bettlern und Stadtstreichern auf öffentlichen Straßen durch strassenrechtliche Handlungsinstrumentarien .....	70
§ 21 Gründe für die Regelung des Verhaltens von Randgruppen durch Sondernutzungssatzung.....	72
§ 22 Vereinbarkeit der Satzungen mit den strassenrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen und mit höherrangigem Recht .....	74

<b>Sechster Teil: Maßnahmen der Kommunen gegen Randgruppen aufgrund des Straßenverkehrsrechts .....</b>	<b>142</b>
§ 23 Anwendung des Straßenverkehrsrechts auf das Verhalten von Randgruppen.....	142
§ 24 Regelung des Bettelns durch das Straßenverkehrsrecht .....	144
§ 25 Regelung sonstiger Formen des Aufenthalts von Randgruppen auf der Straße durch das Straßenverkehrsrecht.....	145
<b>Siebter Teil: Vorgehen gegen Randgruppen aufgrund des Polizei- und Ordnungsrechts .....</b>	<b>145</b>
§ 26 Anwendbarkeit des Polizei- und Ordnungsrechts .....	145
§ 27 Abgrenzung der Zuständigkeit von Polizei- und Ordnungsbehörden..	149
§ 28 Allgemeine Voraussetzungen eines präventiven polizeilichen Einschreitens gegen Randgruppen .....	151
§ 29 Maßnahmen der Gefahrenvorsorge ohne Eingriffsqualität .....	212
§ 30 Die Gefahrenabwehrverordnung .....	213
§ 31 Die polizeiliche Generalklausel.....	227
§ 32 Der Platzverweis .....	228
§ 33 Das Aufenthaltsverbot.....	232
§ 34 Die Sicherstellung alkoholischer Getränke.....	248
§ 35 Die Ingewahrsamnahme .....	254
§ 36 Der Verbringungsgewahrsam.....	265
§ 37 Identitätsfeststellung und erkennungsdienstliche Maßnahmen .....	278
§ 38 Die polizeiliche Überwachung als Datenerhebung .....	286
§ 39 Die Vollstreckung polizeilicher Anordnungen .....	289
§ 40 Das Sammlungsrecht.....	294
§ 41 Besonderheiten des polizeilichen Einschreitens bei der Beteiligung Minderjähriger .....	298
§ 42 Besonderheiten des polizeilichen Einschreitens bei Bettlern, Land- und Stadtstreichern, die Tiere mit sich führen .....	314
<b>Achter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>316</b>

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
Literaturverzeichnis.....	XXIX
<b>Erster Teil: Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>Zweiter Teil: Geschichte des administrativen Vorgehens gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher .....</b>	<b>3</b>
§ 1 Bettler und Landstreicher in der Antike .....	3
§ 2 Das Vorgehen gegen Bettler und Landstreicher vom frühen Mittelalter bis zum Ende des 16. Jahrhunderts.....	4
A. Bettler und Landstreicher im frühen Mittelalter .....	4
B. Ende der Toleranz gegenüber Bettlern und Landstreichern ab dem ausgehenden 13. Jahrhundert.....	5
I. Ablehnung durch Bevölkerung und Obrigkeit.....	5
II. Veränderungen der katholischen Lehre und die Auswirkungen der Reformation auf das Vorgehen gegen Bettler und Landstreicher.....	6
C. Regelungen der Städte, des Reichs und der Länder .....	7
I. Die Bettel- und Almosenordnungen .....	7
II. Reichsrechtliche Regelungen und ihre Umsetzung durch die Länder .....	8
§ 3 Das Vorgehen gegen Bettler und Landstreicher im Zeitalter des Absolutismus (17. – 18. Jahrhundert).....	10
A. Einrichtung von Zuchthäusern.....	10
B. Weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Bettlern und Landstreichern.....	11
C. Die Bestimmungen des Preußischen Allgemeinen Landrechts über Randgruppen.....	12
§ 4 Die staatliche Bekämpfung der Randgruppen vom 19. Jahrhundert bis zum Ende des „Dritten Reiches“.....	14
A. Polizeiliche Maßnahmen und Armenfürsorge.....	14
B. Die allgemeine Kriminalisierung der Randgruppen.....	16
C. Die Verfolgung der Bettler und Landstreicher in der nationalsozialistischen Zeit .....	20
§ 5 Staatliches Vorgehen gegen Randgruppen nach dem 2. Weltkrieg.....	23
A. Maßnahmen gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher in der Bundesrepublik Deutschland bis in die 70er-Jahre .....	23
I. Ambivalentes Vorgehen des Staates gegen Randgruppen bis zur Mitte der 60er-Jahre .....	23
II. Allmähliche Liberalisierung des staatlichen Vorgehens ab dem Jahre 1967 .....	25
B. Das Vorgehen gegen Bettler, Stadt- und Landstreicher in der DDR .....	27
<b>Dritter Teil: Heutige Situation der Bettler, Land- und Stadtstreicher .....</b>	<b>29</b>
§ 6 Entstehung neuer Probleme seit dem Ende der 70er-Jahre .....	29

§ 7	Aktueller Hintergrund der Maßnahmen gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher .....	29
	A. Verhaltensformen der Bettler .....	30
	B. Verhaltensformen der Stadtstreicher.....	31
	C. Die „Broken-Windows-Theorie“ .....	31
	D. Übertragung der „Broken-Windows-Theorie“ auf deutsche Verhältnisse .....	33
§ 8	Definitionsansätze für das Betteln, die Land- und Stadtstreicherei sowie die Abgrenzung zu ähnlichen Erscheinungsformen.....	35
	A. Der Begriff der Randgruppe .....	35
	B. Der Begriff des Bettelns .....	35
	C. Der Begriff des Land- und Stadtstreichers .....	36
	D. Abgrenzungen zu anderen Gruppen .....	36
<b>Vierter Teil: Grundrechtsschutz des Verhaltens von Randgruppen .....</b>	<b>38</b>	
§ 9	Gesetzesvorbehalt, Grundrechtseingriff und Grundrechtsfunktionen .....	38
§ 10	Der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) .....	42
	A. Schutzbereich und typische Eingriffe .....	42
	B. Mögliche Eingriffe in die Menschenwürdegarantie von Bettlern, Land- und Stadtstreichern.....	43
§ 11	Die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 GG).....	45
	A. Schutzbereich.....	45
	B. Mögliche Eingriffe .....	46
§ 12	Die Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG).....	47
	A. Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG .....	47
	I. Schutz des Ortswechsels zur Begründung eines neuen Aufenthalts- oder Wohnortes .....	48
	II. Voraussetzungen für eine von Art. 11 Abs. 1 GG geschützte Aufenthaltsnahme .....	48
	III.Kleine Garantie der tatsächlichen und rechtlichen Voraus- setzungen für die Ausübung der Freizügigkeit .....	50
	IV.Verhalten von Randgruppen als Ausübung der Freizügigkeit.....	51
	B. Mögliche Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 11 Abs. 1 GG .....	52
	I. Der Platzverweis .....	52
	II. Das Aufenthaltsverbot .....	53
	III.Das Verbot des Niederlassens auf der Straße.....	55
	IV.Der Verbringungsgewahrsam .....	56
§ 13	Die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) .....	57
§ 14	Die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) .....	57
	A. Begriff der Versammlung.....	57
	B. Anwendung der Versammlungsbegriffe auf die typischen Verhaltensweisen von Stadtstreichern .....	58
§ 15	Die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) .....	60

A. Betteln als auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung einer Lebensgrundlage .....	60
B. Keine Sozialschädlichkeit und kein generelles Verbot des Bettelns..	60
C. Unvereinbarkeit des Bettelns mit Sinn und Zweck des Art. 12 Abs. 1 GG .....	61
§ 16 Die Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG).....	63
§ 17 Der Schutz des Elternrechts (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) .....	65
§ 18 Die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) .....	66
§ 19 Die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) .....	66
A. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG).....	66
B. Die allgemeine Handlungsfreiheit als Auffanggrundrecht (Art. 2 Abs. 1 GG).....	67
<b>Fünfter Teil: Maßnahmen gegen Randgruppen auf dem Gebiet des Straßenrechts .....</b>	<b>70</b>
§ 20 Regelung des Aufenthalts von Bettlern und Stadtstreichern auf öffentlichen Straßen durch straßenrechtliche Handlungs-instrumentarien .....	70
§ 21 Gründe für die Regelung des Verhaltens von Randgruppen durch Sondernutzungssatzung.....	72
§ 22 Vereinbarkeit der Satzungen mit den straßenrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen und mit höherrangigem Recht .....	74
A. Benutzung einer öffentlichen Straße.....	75
B. Begriff der Sondernutzung .....	75
I. Begriff des Gemeingebruchs .....	76
1. Abgrenzung Straßenrecht - Straßenverkehrsrecht .....	77
2. Gemeinverträglichkeitsklausel.....	78
3. Gebrauch innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen.....	79
4. Zwischenergebnis .....	79
II. Die Auslegung des Begriffes „Verkehr“ .....	79
1. Objektives Verkehrsverhalten: Aufenthalt von Menschen auf der Straße .....	79
2. Subjektive Zielsetzung: Nutzung der Straße zum Verkehr als Hauptzweck .....	81
3. Nutzung der Straße zu anderen Hauptzwecken als der Überwindung von Entfernung.....	83
a) Kommunikativer Verkehr .....	84
b) Berechtigung eines weiten Verkehrsverständnisses.....	85
aa) Grammatische Auslegung .....	85
bb) Systematische Interpretation .....	86
cc) Historische Interpretation .....	86
dd) Erweiternde Auslegung vor dem Hintergrund des Grundgesetzes.....	87

ee) Umfang des weiten Verkehrsbumfes .....	88
c) Einschränkung des extensiv interpretierten Verkehrsbumfes .....	89
d) Anliegergebrauch .....	89
C. Umfang der gemeindlichen Satzungsbefugnis für Sondernutzungen	90
I. Gestaltungsfreiheit beim Erlaß von Sondernutzungssatzungen wegen des Satzungsermessens und der Planungsfreiheit .....	90
II. Ermessensbindungen .....	92
1. Keine Regelung des Gemeingebräuchs durch Satzung.....	92
2. Erlaß typisierender Regelungen .....	94
D. Kein Ausschluß der Sondernutzungssatzungen durch das Straßenverkehrsrecht .....	95
I. Verhältnis des Straßen- zum Straßenverkehrsrecht.....	95
II. Keine Regelung verkehrsrechtlicher Tatbestände durch gemeindliche Satzung .....	96
III. Kein Vorrang des Straßenverkehrsrechts für die Verhaltensweisen von Randgruppen .....	96
E. Einordnung der Verhaltensweisen von Randgruppen als Gemeingebräuch oder Sondernutzung .....	97
I. Betteln als Sondernutzung .....	97
1. Geregelte Verhaltensweisen.....	98
2. Vergleichbarkeit des Bettelns mit dem typischen Verhalten eines Fußgängers .....	98
3. Vorliegen von objektivem und subjektivem Verkehrsbezug .....	98
a) Objektiver Verkehrsbezug des Bettelns .....	98
b) Hauptzweck der Straßennutzung zum Verkehr .....	99
c) Betteln als Teil des weit auszulegenden Verkehrsbumfes .....	99
aa) Betteln als kommunikativer Verkehr oder sozial-übliche Handlung.....	99
bb) Ausschluß vom weiten Verkehrsbumf als Sonder- nutzung aufgrund wirtschaftlicher Zielsetzungen der Bettler .....	100
4. Betteln und Straßenkunst .....	103
5. Zwischenergebnis .....	103
II. Niederlassen zum Alkoholgenuß als Sondernutzung .....	104
1. Niederlassen zum Alkoholgenuß als typischerweise störende Verhaltensweise .....	104
2. Alkoholkonsum als übliche Nutzung der Straße .....	105
3. Abgrenzung Gemeingebräuch - Sondernutzung .....	106
a) Grammatische Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Niederlassen zum Alkoholgenuß“ .....	106
b) Voraussetzungen einer gemeingebräuchlichen Nutzung .....	107
aa) Objektiv verkehrsbezogenes Verhalten .....	107

bb) Subjektiv verkehrsbezogenes Verhalten: Nutzung der Straße zum Verkehr als Hauptzweck.....	107
cc) Gemeinverträglichkeit.....	109
c) Keine einschränkende Reglementierung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit.....	110
4. Zwischenergebnis .....	112
III.Lagern und Nächtigen auf der Straße als Sondernutzung.....	113
IV.Die Rechtslage in Berlin: Lagern, Nächtigen und Niederlassen zum Alkoholgenuss als Sondernutzungen kraft Gesetzes .....	115
F. Anwendung straßenrechtlicher Instrumentarien zur Erreichung ordnungsrechtlicher Ziele.....	116
I. Voraussetzungen und Fallgruppen des Formenmißbrauchs .....	117
II. Zulässige Ermessenserwägungen bei Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis .....	119
1. Berücksichtigung ausschließlich straßenbezogener Belange ..	120
2. Einstellen aller rechtlich relevanten Interessen in das Ermessen .....	120
3. Fehlen des Bescheidungsinteresses bei offensichtlichem Gesetzesverstoß .....	121
III.Anwendung der dargestellten Grundsätze auf die Sondernutzungssatzungen .....	121
G. Hinreichende Bestimmtheit der Satzungen.....	123
I. Kein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 2 GG .....	123
II. Verstoß gegen den Vorrang der Straßengesetze (hinreichende Bestimmtheit) .....	124
1. Das Niederlassen zum Alkoholgenuss .....	125
2. Das Betteln in jeder Form .....	126
3. Betteln durch gezieltes körpernahes Ansprechen .....	127
4. Lagern und Nächtigen auf der Straße.....	128
H. Ausschuß der Genehmigungsfähigkeit der Sondernutzung durch Satzung .....	128
I. Unzulässige freiwillige Selbstbeschränkung.....	128
II. Zulässigkeit des generellen Ausschlusses.....	129
III.Grundsätzliche Unzulässigkeit des generellen Ausschlusses der Genehmigungsfähigkeit einer Sondernutzung .....	129
1. Einschränkung des Ermessens durch Satzung.....	129
2. Kein Widerspruch zur Rechtsnatur der Vorschriften über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis.....	131
3. Verstoß gegen Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	133
a) Geltung des Gesetzesvorbehalts für kommunale Sitzungen .....	134
b) Anwendung des Gesetzesvorbehalts auf Sondernutzungssatzungen.....	135

c) Zwischenergebnis .....	136
d) Vereinbarkeit mit dem Wortlaut der straßenrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen (hinreichende Bestimmtheit)....	136
aa) Die Straßengesetze Brandenburgs, Niedersachsens, Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes, Sachsens, Sachsen-Anhalts, Thüringens und des Bundes .....	137
bb) Die Straßengesetze Bayerns, Hessens, Mecklenburg-Vorpommerns und Schleswig-Holsteins .....	137
cc) Das Straßengesetz Baden-Württembergs.....	138
dd) Das Straßengesetz Bremens .....	139
ee) Das Straßengesetz von Rheinland-Pfalz .....	139
ff) Die Straßengesetze Hamburgs und Berlins.....	139
gg) Zwischenergebnis .....	140
e) Der Rückgriff auf die allgemeine kommunalrechtliche Satzungsermächtigung.....	140
4. Keine Vermutung des Verstoßes gegen Rechtsnormen.....	141
J. Verstoß gegen den Allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).....	141
<b>Sechster Teil: Maßnahmen der Kommunen gegen Randgruppen aufgrund des Straßenverkehrsrechts .....</b>	<b>142</b>
§ 23 Anwendung des Straßenverkehrsrechts auf das Verhalten von Randgruppen.....	142
§ 24 Regelung des Bettelns durch das Straßenverkehrsrecht .....	144
§ 25 Regelung sonstiger Formen des Aufenthalts von Randgruppen auf der Straße durch das Straßenverkehrsrecht.....	145
<b>Siebter Teil Vorgehen gegen Randgruppen aufgrund des Polizei- und Ordnungsrechts .....</b>	<b>145</b>
§ 26 Anwendbarkeit des Polizei- und Ordnungsrechts .....	145
A. Konkurrenz zum Sozialrecht .....	145
B. Konkurrenz zum Straßenverkehrsrecht.....	146
C. Konkurrenz zum Straßenrecht .....	147
D. Abgrenzung von präventiven und repressiven Maßnahmen.....	147
§ 27 Abgrenzung der Zuständigkeit von Polizei- und Ordnungsbehörden .....	149
§ 28 Allgemeine Voraussetzungen eines präventiven polizeilichen Einschreitens gegen Randgruppen .....	151
A. Die polizeilichen Schutzgüter.....	151
I. Die öffentliche Sicherheit .....	152
II. Die öffentliche Ordnung .....	153
1. Verfassungswidrigkeit des Tatbestandsmerkmals der öffentlichen Ordnung.....	154
2. Verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit des Begriffs der öffentlichen Ordnung.....	155

3. Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung nur in Ausnahmefällen .....	156
a) Keine gefestigte Rechtsprechung als Grundlage für die hinreichende Bestimmtheit der öffentlichen Ordnung.....	156
b) Berechtigung der öffentlichen Ordnung für die Bekämpfung neu auftretender Gefahren .....	157
c) Schwierigkeiten bei der demoskopischen Ermittlung von Mehrheitsanschauungen .....	158
d) Gefahr des Aufzwingens moralischer Anschauungen.....	158
e) Bedeutung der öffentlichen Ordnung für die Praxis des polizeilichen Einschreitens .....	159
f) Zwischenergebnis .....	160
4. Kein Bedürfnis für den Rückgriff auf die öffentliche Ordnung zur praktischen Realisierung von „Zero-Tolerance-Strategien“.....	161
B. Die Arten der polizeirechtlichen Gefahr .....	161
I. Begriff der Gefahr .....	161
II. Der polizeiliche Eingriff bei unklarem Sachverhalt .....	163
C. Die Verursachung einer Gefahr .....	164
D. Polizeiliches Handeln und Opportunitätsprinzip.....	165
I. Inhalt und Grenzen des polizeilichen Ermessens .....	166
II. Verpflichtung zum polizeilichen Eingreifen .....	167
1. Intendiertes Ermessen.....	167
2. Die Ermessensreduzierung .....	169
E. Voraussetzungen eines polizeilichen Einschreitens gegen Bettler...171	
I. Möglicher Verstoß gegen Rechtsnormen .....	172
1. Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen.....	172
a) Der Bettelbetrug (§ 263 StGB) .....	172
b) Der Hausfriedensbruch (§ 123 StGB).....	173
aa) Das Betteln in Geschäften und Restaurants .....	173
bb) Das Betteln in öffentlichen Gebäuden.....	175
cc) Das Betteln in öffentlichen Einrichtungen.....	178
dd) Die Art und Weise der Ausübung des Hausrechts in öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen .....	179
ee) Das Betteln auf öffentlichen Verkehrsflächen und in öffentlichen Verkehrsmitteln.....	180
ff) Räumlicher Umfang des Hausrechts bei Gewerbebetrieben und bei öffentlichen Verkehrsbetrieben .....	182
c) Gefahr des Verstoßes gegen sonstige Strafgesetze.....	183
2. Gefahr der Begehung von Ordnungswidrigkeiten .....	184
a) Gefahr des Verstoßes gegen eine Polizeiverordnung oder eine Sondernutzungssatzung .....	184

b) Gefahr eines Verstoßes gegen § 118 OWiG (Belästigung der Allgemeinheit).....	184
aa) Verfassungskonformität des § 118 OWiG .....	185
bb) Betteln als grob ungehörige Belästigung der Allgemeinheit .....	185
3. Verletzung von Normen des Zivilrechts .....	187
a) Die Eigentums- und Besitzstörung.....	187
b) Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht .....	189
c) Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb .....	192
II. Gefahr der Verletzung von Individualrechtsgütern .....	194
III. Gefahr für die öffentliche Ordnung .....	194
1. Verhältnis zur öffentlichen Sicherheit.....	195
2. Auswirkungen der Entkriminalisierung .....	195
3. Voraussetzungen eines Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung .....	197
F. Die polizeirechtliche Relevanz des Verhaltens von Land- und Stadtstreichern.....	198
I. Die freiwillige Obdachlosigkeit und die Nichtseßhaftigkeit .....	198
II. Alkoholbedingte Gefahren.....	201
1. Das Niederlassen zum Alkoholgenuss .....	201
2. Alkoholbedingte Ausfallerscheinungen .....	203
III. Der Aufenthalt von Stadtstreichern auf Straßen und in öffentlichen Anlagen .....	204
1. Generelles polizeiliches Vorgehen gegen eine Ansammlung lagernder Stadtstreicher .....	204
2. Der Daueraufenthalt auf der Straße.....	206
3. Mögliche Beeinträchtigungen des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes.....	207
IV. Eigentums-, Besitz- und Hausrightsverletzung durch Land- und Stadtstreicher.....	208
1. Untersagung des Aufenthalts in Gewerbebetrieben und auf Zubehörfächern.....	208
2. Untersagung des Aufenthalts in Bahnhöfen und auf öffentlichen Verkehrsflächen .....	209
3. Untersagung des Aufenthalts in Verwaltungsgebäuden und in öffentlichen Einrichtungen .....	209
4. Einschränkung der Nutzung öffentlicher Räume.....	211
5. Steigerung der Attraktivität der Innenstädte durch Vertreibung der Randgruppen.....	211
§ 29 Maßnahmen der Gefahrenvorsorge ohne Eingriffsqualität .....	212
§ 30 Die Gefahrenabwehrverordnung .....	213

A. Anwendungsbereich und Voraussetzungen für den Erlaß einer Gefahrenabwehrverordnung .....	216
B. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Gefahrenabwehrverordnung gegen das Verhalten von Randgruppen.....	218
I. Verursachung einer abstrakten Gefahr .....	218
1. Abstrakte Gefahr durch das Verhalten von Bettlern.....	218
a) Das Betteln im allgemeinen.....	218
b) Das aggressive Betteln .....	220
2. Abstrakte Gefahr durch das Verhalten von Land- und Stadtstreichern .....	221
II. Verstoß gegen höherrangiges Recht.....	222
1. Kollision der Polizeiverordnungen mit höherrangigen Normen .....	222
a) Das aggressive Betteln.....	223
b) Das Lärmen in der Öffentlichkeit .....	224
c) Das Niederlassen zum Alkoholgenuss und das Lagern .....	225
d) Das Verbringen von Abfall auf öffentliche Flächen.....	225
2. Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip .....	226
3. Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.....	226
§ 31 Die polizeiliche Generalklausel.....	227
§ 32 Der Platzverweis .....	228
A. Voraussetzungen eines Platzverweises .....	229
B. Rechtsfolge des Platzverweises .....	229
I. Räumliche Wirkung des Platzverweises .....	229
II. Zeitliche Wirkung des Platzverweises .....	230
III. Der Platzverweis als geeignete Maßnahme zur Gefahrenbekämpfung.....	232
§ 33 Das Aufenthaltsverbot.....	232
A. Praktischer Hintergrund .....	233
B. Rechtliche Grundlage für die Anordnung eines Aufenthaltsverbots .....	234
I. Einschränkung der Freizügigkeit durch Landesgesetz .....	234
II. Verstoß gegen das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) .....	236
III. Aufenthaltsverbot in Bundesländern mit besonderer Standardmaßnahme .....	239
IV. Erlaß eines Aufenthaltsverbots in Bundesländern ohne besondere Standardmaßnahme .....	240
1. Keine Anordnung eines Aufenthaltsverbots aufgrund der Vorschriften über den Platzverweis .....	240
2. Anordnung eines Aufenthaltsverbots aufgrund der polizeilichen Generalklausel .....	240
a) Ansichten in Literatur und Rechtsprechung .....	240

b) Zulässigkeit eines Aufenthaltsverbots nur in Ausnahmefällen.....	241
aa) Keine Umgehung der Standardmaßnahme Platzverweis .....	241
bb) Verfassungskonforme Auslegung der Generalklausel wegen des Schrankenvorbehaltes nach Art. 11 Abs. 2 GG.....	242
cc) Gesetzesvorbehalt als Grenze für die verfassungskonforme Auslegung.....	244
dd) Unvereinbarkeit mit der Systematik des Polizeirechts .....	244
ee) Zwischenergebnis .....	245
C. Voraussetzungen und Umfang der Anordnung eines Aufenthaltsverbots gegen Randgruppen .....	245
§ 34 Die Sicherstellung alkoholischer Getränke.....	248
A. Begriff der Sicherstellung .....	249
B. Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolge der Vorschriften über die Sicherstellung .....	250
C. Folgen der Sicherstellung .....	253
§ 35 Die Ingewahrsamnahme .....	254
A. Voraussetzungen der Ingewahrsamnahme .....	255
I. Der Sicherheitsgewahrsam .....	255
1. Verhinderung einer Straftat.....	255
2. Verhinderung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung .....	257
3. Zeitliche Nähe der Straftat oder Ordnungswidrigkeit.....	258
II. Der Durchsetzungsgewahrsam.....	259
III.Unerlässlichkeit der Ingewahrsamnahme (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).....	260
IV.Der Schutzgewahrsam.....	261
B. Ingewahrsamnahme bei unklaren Sachverhalten .....	263
C. Verfahren bei einer Ingewahrsamnahme .....	263
§ 36 Der Verbringungsgewahrsam.....	265
A. Anordnung eines Platzverweises oder Aufenthaltsverbots und Vollziehung im Wege des unmittelbaren Zwangs.....	266
B. Anwendung der Vorschriften über die Ingewahrsamnahme oder Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel.....	267
I. Der Verbringungsgewahrsam als Ingewahrsamnahme: Abgrenzung der Freiheitsentziehung von der Freiheitsbeschränkung.....	267
1. Festhalten auf eng begrenztem Raum .....	268
2. Zweck und Dauer des Festhaltens.....	269
3. Verbringung in eine Gewahrsamseinrichtung im Raum eines Hauses .....	270

4. Der Verbringungsgewahrsam als Freiheitsbeschränkung .....	270
II. Anwendung des Verbringungsgewahrsams als milderes Mittel	
i. S. d. Verhältnismäßigkeitssatzes .....	272
III. Grundsätzliche Zulässigkeit des Verbringungsgewahrsams .....	273
1. Keine Anwendung der Gewahrsamsvorschriften im Erst-Recht-Schluß .....	273
2. Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel .....	275
3. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.....	276
a) Geeignetheit .....	276
b) Erforderlichkeit .....	277
c) Angemessenheit.....	278
§ 37 Identitätsfeststellung und erkennungsdienstliche Maßnahmen .....	278
A. Voraussetzungen und Adressaten einer Identitätsfeststellung .....	278
I. Mögliche präventive Zielsetzungen der Identitätsfeststellung .....	279
II. Identitätsfeststellung bei einer konkreten Gefahr .....	279
III. Identitätsfeststellung an einem gefährlichen Ort .....	280
B. Identitätsfeststellung zu Abschreckungs- und Einschüchterungszwecken.....	282
C. Feststellung von Personalien bei ungewisser Gefahrenlage .....	283
D. Mögliche Maßnahmen zur Feststellung der Identität .....	284
E. Voraussetzungen einer polizeilichen Razzia gegen Randgruppen .....	286
§ 38 Die polizeiliche Überwachung als Datenerhebung .....	286
§ 39 Die Vollstreckung polizeilicher Anordnungen .....	289
A. Vollstreckung von Standardmaßnahmen .....	289
B. Anwendung der Zwangsmittel des Vollstreckungsrechts.....	289
I. Unmittelbarer Zwang .....	290
II. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft .....	291
1. Voraussetzungen für die Festsetzung eines Zwangsgeldes und die Verhängung einer Ersatzzwangshaft .....	291
2. Praktische Bedeutung des Zwangsgeldes beim Vorgehen gegen Randgruppen .....	293
§ 40 Das Sammlungsrecht.....	294
A. Aktives Betteln als Sammlung i. S. d. Sammlungsgesetze.....	295
I. Wortlautorientierte Auslegung .....	295
II. Teleologische, historische und systematische Auslegung.....	296
B. Aktives Betteln mit Kindern oder Tieren als Sammlung .....	297
§ 41 Besonderheiten des polizeilichen Einschreitens bei der Beteiligung Minderjähriger .....	298
A. Möglicher Verstoß gegen die §§ 1619, 1626 ff., 1666, 1666a BGB, § 171 StGB.....	298
I. Die Obdachlosigkeit Minderjähriger .....	299
II. Das Betteln Minderjähriger.....	300

III. Zuständigkeit und mögliche Anordnungen von Familien-	
gericht, Jugendamt und Polizei.....	301
B. Verstoß gegen das Jugendarbeitsschutzgesetz durch das planmä-	
ßige Anhalten zum Betteln .....	303
I. Anwendbarkeit des Jugendarbeitsschutzgesetzes .....	303
II. Voraussetzungen für eine unzulässige Beschäftigung gem.	
§§ 5, 22, 27 JArbSchG .....	304
III.Zuständigkeit und Voraussetzungen für Maßnahmen nach dem	
Jugendarbeitsschutzgesetz.....	305
C. Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Jugendamt, Familien-	
gericht und Gewerbeaufsichtsamt.....	307
D. Aufenthalt von Heranwachsenden bei Stadtstreichern als Verstoß	
gegen das Jugendschutzgesetz.....	308
I. Voraussetzungen der §§ 8, 9 JuSchG .....	308
II. Rechtsfolge des § 8 JuSchG.....	309
1. Aufenthaltsregelnde Maßnahmen für Minderjährige	
und Dritte .....	309
2. Ingewahrsamnahme von Minderjährigen .....	310
E. Die Gefahr für die öffentliche Ordnung .....	312
F. Der Erlaß von Gefahrenabwehrverordnungen .....	312
§ 42 Besonderheiten des polizeilichen Einschreitens bei Bettlern, Land-	
und Stadtstreichern, die Tiere mit sich führen .....	314
A. Bekämpfung von Gefahren durch Tiere durch Einzelanordnungen	314
B. Bekämpfung von Gefahren für Tiere durch Einzelanordnungen .....	314
C. Der Erlaß einer Gefahrenabwehrverordnung .....	315
<b>Achter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>316</b>

## Erster Teil

### Einleitung

In den letzten Jahren richten die Behörden vermehrt öffentlich-rechtliche Maßnahmen gegen das Verhalten von Randgruppen auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen. Betroffen hiervon sind insbesondere Bettler, Land- und Stadtstreicher. In der öffentlichen Diskussion finden Belästigungen durch aggressive Bettler oder durch alkoholisierte Stadtstreicher vermehrt Beachtung. Die Zahl der Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppen hat in den letzten Jahren in Deutschland erheblich zugenommen<sup>1</sup>.

Durch das Verhalten der Randgruppen fühlen sich nicht nur Passanten auf öffentlichen Straßen belästigt. Einzelhändler befürchten Umsatzeinbußen, da Kunden kaum einen Laden betreten würden, vor dessen Eingang mehrere Obdachlose lagern. Beispielsweise sei nur das Zitat eines Einzelhändlers angeführt: „Wie soll einer mit gutem Gewissen ein Schmuckstück für 3000 oder 10.000 Mark kaufen, wenn draußen vor der Tür das Elend hockt?“<sup>2</sup>. Die Händler müssen zudem erhebliche Kosten für die Reinigung von durch Nichtseßhafte verschmutzte Schaufenster u. ä. aufwenden<sup>3</sup>. Die privaten Geschäftsleute ergreifen daher auch unkonventionelle Maßnahmen, um Umsatzeinbußen durch Obdachlose vor ihrem Geschäft zu unterbinden. Sie installieren beispielsweise Sprinkleranlagen vor ihren Geschäften<sup>4</sup>.

Die Kommunen fürchten um die Attraktivität ihrer Stadt für Besucher und Einwohner. Sie möchten es vermeiden, Käufer aus den Innenstädten an die Großmärkte am Stadtrand zu verlieren, wohin die Randgruppen mangels finanzieller Mittel für Fahrgelegenheiten häufig nicht gelangen können<sup>5</sup>. Einzelne Politiker haben de lege ferenda bereits generelle Bettelverbote vorgeschlagen<sup>6</sup>.

Die Kommunen wollen in Zusammenarbeit mit der Polizei daher den geschilderten Erscheinungsformen effektiv und in einem frühen Stadium, d. h. möglichst im Vorfeld der konkreten Beeinträchtigung von Rechtsgütern begegnen und die Personen aus den Innenstädten verdrängen. Dieser Tendenz der Kommunen steht aber die klassische Ausrichtung des Polizeirechts auf die Abwehr konkreter Gefahren entgegen.

---

<sup>1</sup> Vgl. zur europäischen Dimension der Problematik: Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 3.6.1999 zum Thema „Obdachlosigkeit und Wohnungsnot“, ABl. der Europäischen Gemeinschaften, 1999/C 293, S. 7 ff.

<sup>2</sup> O. V., Der Spiegel, Heft 24/1997, S. 48, 50.

<sup>3</sup> O. V., Der Spiegel, Heft 27/1992, S. 71; Heft 24/1997, S. 49 f.

<sup>4</sup> O. V., Der Spiegel, Heft 27/1997, S. 50.

<sup>5</sup> Vgl. Fahl, DÖV 1996, 956; DST-Beiträge, Stadtstreicher, S. 47 ff. Nach einer Umfrage des Hauptverbandes des deutschen Einzelhandels (HDE) aus dem Jahre 1997 fühlen sich 37% aller befragten Händler durch aggressives Betteln und das Verhalten von alkoholisierten Gruppen bedroht; vgl. Falk, Kriminalistik 1998, 37, 38.

<sup>6</sup> O. V., Der Spiegel, Heft 27/1997, S. 50.

Um die genannten Ziele zu erreichen, wenden die kommunalen Ordnungsbehörden und die Vollzugspolizei zum einen die klassischen polizeirechtlichen Handlungsinstrumente an. Sie erlassen beispielsweise Platzverweise<sup>7</sup> oder nehmen störende Personen in Gewahrsam<sup>8</sup>. Die Kommunen erlassen außerdem Gefahrenabwehrverordnungen, durch die sie entweder das Betteln generell oder verschiedene (insbesondere die aggressiven) Erscheinungsformen des Bettelns untersagen.

Zum anderen versuchen die Sicherheitsbehörden, auch mit atypischen Maßnahmen Randgruppen aus den Innenstädten zu vertreiben. Die Polizei verbringt z. B. sozial Auffällige in Pkws aus den Innenstädten in Vororte (sog. Verbringungsgewahrsam)<sup>9</sup>.

Ferner wenden die Kommunen andere als polizeirechtliche Handlungsinstrumente an, hauptsächlich solche des Straßenrechts. Sie erlassen Sondernutzungssatzungen, mit denen sie die typischen Belästigungen durch Randgruppen als straßenrechtliche Sondernutzung deklarieren, um hierdurch die Möglichkeit eines polizeilichen Eingriffs zu erleichtern<sup>10</sup>. Die Kommunen verbieten in diesen Satzungen etwa das Niederlassen zum Alkoholgenuss auf öffentlichen Straßen als nicht-genehmigungsfähige Sondernutzung, um die Entstehung alkoholbedingter Störungen von vornherein zu verhindern.

Das geschilderte Vorgehen der Behörden trifft häufig auf Widerstand breiter Bevölkerungsgruppen, die sich gegen die Verdrängung von Randgruppen aus den Innenstädten wenden. In Umfragen sprechen sich 82% der Bevölkerung gegen eine Verbannung von Bettlern und Obdachlosen aus den Innenstädten aus<sup>11</sup>. Die vorliegende Arbeit untersucht die Frage, welche rechtlichen Mittel zur Verfügung stehen, um den von Bettlern, Land- und Stadtstreichern drohenden Gefahren und Belästigungen zu begegnen.

Da die Bestimmung des Begriffs dieser Randgruppen aus der rechtshistorischen Entwicklung des staatlichen Vorgehens folgt, wird zunächst auf dessen Geschichte eingegangen. Sodann werden insbesondere die Begriffe „Bettler“, „Land- und Stadtstreicher“ definiert und von verwandten Gruppen abgegrenzt. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen hiernach die rechtlichen Maßnahmen, mit welchen die Kommunen und die Polizei heute versuchen, gegen die geschilderten Verhaltensweisen vorzugehen. Diese werden hinsichtlich der Frage der möglichen Grundrechtseingriffe in einen verfassungsrechtlichen Kontext gestellt. Dann werden die unterschiedlichen Maßnahmen im einzelnen geschildert

---

<sup>7</sup> Nach o. V., Der Spiegel Heft 27/1997, S. 50, wurden allein in Berlin in den Jahren 1996/97 160.000 Platzverweise gegen Bettler, Drogenabhängige und ähnliche Randgruppen ausgesprochen.

<sup>8</sup> Siehe in § 35.

<sup>9</sup> Köbschall, Die Polizei 1997, 263; o. V., Der Spiegel, Heft 27/1997, S. 50; ausführlich hierzu § 36.

<sup>10</sup> Vgl. o. V., Der Spiegel, Heft 27/1992, S. 76.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. o. V., Der Spiegel, Heft 24/1997, S. 48 f.

und daraufhin überprüft, ob sie mit dem geltenden Recht vereinbar sind. Schwerpunkt ist hierbei die Frage des Vorgehens gegen Verhaltensformen von Randgruppen unterhalb der Schwelle schwerwiegender Straftaten. Die Zulässigkeit des grundrechtsintensiven polizeilichen Eingreifens steht in diesen Fällen im besonderen Widerstreit zwischen der effektiven Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols auf der einen Seite und der Bindung der staatlichen Gewalt an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf der anderen Seite.

## **Zweiter Teil**

### **Geschichte des administrativen Vorgehens gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher**

Die Verhaltensweisen von Bettlern und Landstreichern versuchten die Behörden früh zu unterbinden. Die Stadtstreicher sah man – soweit ersichtlich – erst ab dem 19. Jahrhundert als selbständige Gruppe an, die repressiver Verfolgung durch den Staat unterlag<sup>12</sup>. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden sie terminologisch im wesentlichen den Bettlern zugerechnet. Erst in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg traten vermehrt Belästigungen durch die modernen Formen der Stadtstreichelei auf, wie die Störungen der Öffentlichkeit durch den gemeinsamen Alkoholgenuss mehrerer Personen auf öffentlichen Straßen und Plätzen in Städten<sup>13</sup>.

#### **§ 1 Bettler und Landstreicher in der Antike**

Schon im antiken Rom gab es das Phänomen des Bettelns. Aufgrund der sozialen Struktur war zu dieser Zeit allerdings die Anzahl der Bettler noch nicht erheblich. Die Gesellschaft war im wesentlichen in Freie und Sklaven aufgeteilt. Ihren Lebensunterhalt erhielten die Sklaven von ihren Herren, so daß sie es regelmäßig nicht nötig hatten, sich finanzielle Mittel durch das Betteln zu beschaffen. Hierauf waren daher nur Menschen angewiesen, die bei einer Notlage nicht durch Verwandte unterstützt wurden, wie beispielsweise alleinstehende ältere Menschen. Auch der Landstreicher war als von Stadt zu Stadt umherziehender Bettler bereits bekannt<sup>14</sup>.

Erst als im Römischen Reich das Christentum an Einfluß gewann, vergrößerte sich die Zahl der Bettler. Ursache hierfür war die christliche Lehre von der Gleichheit aller Menschen, die zur Ablehnung der Sklaverei führte. Der Unterhalt der freigelassenen Sklaven wurde von ihren Herren nicht mehr sichergestellt, so daß soziale Probleme entstehen konnten<sup>15</sup>. Die römischen Kaiser *Grati-*

---

<sup>12</sup> Siehe in § 4 – B.

<sup>13</sup> Vgl. *Wehner*, Der Wanderer 1962, 1; *Stümper*, Der Wanderer 1962, 4, 7. Bezeichnenderweise werden diese Verhaltensweisen im Beitrag „Landstreicher, Bettler, Vagabunden“ von *Elster* in dem 1936 erschienenen Werk Handwörterbuch Kriminologie, S. 114, 117, nicht erwähnt.

<sup>14</sup> *Prell*, Armut im antiken Rom, S. 72.

<sup>15</sup> *Menzler*, Bettelgesetzgebung, S. 1.

an, *Valentinian II.* und *Theodosius I.* erließen die ersten rechtlichen Regelungen des Bettelns. Ihr für Konstantinopel bestimmtes Dekret vom 20.6.382 n. Chr. normierte, daß derjenige, welcher einen arbeitsfähigen bettelnden Sklaven aufspürte, ihn behalten durfte<sup>16</sup>. Das im Auftrag von Kaiser *Justinian* ab 528 n. Chr. erstellte *Corpus iuris Civilis* erweiterte diese Regelungen um den Grundsatz, daß sich jede Stadt um ihre eigenen Bedürftigen kümmern mußte. Sofern diese arbeitsfähig waren, sollten sie in öffentlichen Unternehmungen arbeiten<sup>17</sup>. In der germanischen Zeit gab es zunächst nur wenige Bettler und Landstreicher. Dies hing mit dem gemeinschaftsbezogenen Aufbau der damaligen Gesellschaft zusammen. Jeder Mensch war Teil der Sippe, die eine Schutzgemeinschaft für ihn bildete<sup>18</sup>. Das Betteln wurde ferner durch die altgermanische Ständeversammlung verhindert, wonach Kinder aus Familien, welche über keinerlei Vermögen verfügten, als Knechte geboren wurden. Diese standen im sachenrechtlichen Eigentum ihrer Herren und waren unfrei, so daß aufgrund der Verantwortung des Herrn der Lebensunterhalt des Knechtes weitgehend gesichert war<sup>19</sup>. Außerdem durften die Knechte das Land ihres Herrn nicht unerlaubt verlassen. Ferner war der längere Aufenthalt von Fremden an einem Ort streng reglementiert, so daß umherziehende Bettler nicht toleriert wurden. Auch bei den Germanen führte die Christianisierung zum einen zur Befreiung der Sklaven, zum anderen vergrößerte sich aber die Zahl der Bettler, da die Verantwortung des Herrn für das Wohlergehen des Knechtes entfiel<sup>20</sup>.

## § 2 Das Vorgehen gegen Bettler und Landstreicher vom frühen Mittelalter bis zum Ende des 16. Jahrhunderts

### A. Bettler und Landstreicher im frühen Mittelalter

Im frühen Mittelalter kam es daher zu vermehrten Belästigungen durch Bettler und Landstreicher. Kapitulare *Karls des Großen* untersagten das Betteln durch Auswärtige sowie das Spenden von Almosen an arbeitsscheue Bettler<sup>21</sup>. Die noch verhältnismäßig geringe Zahl der Mitglieder dieser Bevölkerungsgruppen hing mit dem Weiterbestehen der Sippe und deren Fürsorgeverpflichtung für das einzelne Mitglied zusammen. In den entstehenden Städten wurde diese Funktion

---

<sup>16</sup> Vgl. i. e. *Prell*, Armut im antiken Rom, S. 74.

<sup>17</sup> *Wenger*, Quellen des römischen Rechts, S. 665.

<sup>18</sup> *Mitteis/Lieberich*, Rechtsgeschichte, S. 24.

<sup>19</sup> *Mitteis/Lieberich*, Rechtsgeschichte, S. 30; *Menzler*, Bettelgesetzgebung, S. 2 f.; vgl. auch *Sturm*, Strafrechtliche Abhandlungen Bd. 103 (1909), S. 1 f.; *Olshausen*, Jahrbuch, S. 1515, 1518.

<sup>20</sup> Vgl. *Menzler*, Bettelgesetzgebung, S. 3 f.; *Sturm*, Strafrechtliche Abhandlungen Bd. 103 (1909), S. 1, 2.

<sup>21</sup> Vgl. *Bertsch*, Landstreichelei, S. 11 f.; *Ritzel*, Psychatria clinica Bd. 7 (1974), 26, 29 f.; *Olshausen*, Jahrbuch, S. 1522 f.; vgl. insbesondere das 5. fränkische Kapitular von 806, in Teilen abgedruckt bei *Bertsch*, aaO.

im Hochmittelalter (ab dem 12. Jahrhundert) von den Zünften mit ihrer Invaliden- und Altersversorgung wahrgenommen; hinzu kamen noch Stiftungen vermögender Bürger<sup>22</sup>. Ergänzend führten die Hospitäler die Armenpflege durch<sup>23</sup>. Die damals vorherrschende tolerante Geisteshaltung gegenüber dem Phänomen der Bettler wurzelte im bestimmenden Einfluß der Kirche und ihrer Soziallehre auf die mittelalterliche Gesellschaft. Ab dem 13. Jahrhundert sicherten die den Lehren des heiligen *Franziskus* (1181 – 1226) und des heiligen *Dominikus* (1170-1221) folgenden Mitglieder der Bettelorden der Franziskaner und Dominikaner ihren Lebensunterhalt durch Arbeit und die Almosen der Bevölkerung<sup>24</sup>. Hinzu kamen die verbreiteten Pilgerreisen, bei denen die Pilger sich häufig ihren Lebensunterhalt durch Betteln verdienten<sup>25</sup>.

Daneben prägte die Lehre des *Thomas von Aquin* (1225 – 1274) die kirchliche Soziallehre im Mittelalter. Hiernach war das Spenden von Almosen an Bedürftige als Akt christlicher Nächstenliebe eine Möglichkeit, Buße für seine Sünden zu leisten. Eine Pflicht des Almosengebers, die Bedürftigkeit zu überprüfen, war nicht vorgesehen, da im Mittelpunkt allein das ethische Verhalten des Spenders stand<sup>26</sup>. Die Ursachen für die Notlage des Bettlers waren unerheblich. *Thomas von Aquin* akzeptierte auch das Verhalten der Bettelmönche, da sie nützliche Zwecke verfolgten<sup>27</sup>. Die Bevölkerung und die Obrigkeit standen daher den Bettlern und Landstreichern aus religiösen Gründen positiv gegenüber.

## B. Ende der Toleranz gegenüber Bettlern und Landstreichern ab dem ausgehenden 13. Jahrhundert

### I. Ablehnung durch Bevölkerung und Obrigkeit

Seit dem Ende des 13. Jahrhunderts wendeten sich Obrigkeit und Bevölkerung gegen die zunehmende Anzahl der Bettler. Ursache für ihre steigende Zahl war die soeben geschilderte langwährende Toleranz durch Bevölkerung und Administration, welche nicht überprüfte, ob Bettler und Landstreicher tatsächlich bedürftig waren. Hinzu kam die Bevölkerungszunahme bis zur Mitte des 14. Jahrhunderts, welche eine vermehrte Zuwanderung in die Stadt auslöste, da nur dort ausreichende Erwerbsaussichten bestanden<sup>28</sup>. Die Geldwirtschaft verbreitete sich verstärkt ab dem 13. Jahrhundert; Handel und Gewerbe expandierten. Die Zünfte konnten nicht alle Zuwanderer aufnehmen und schlossen sich ab. In der mittelalterlichen Stadt lebten daher viele zunftlose Hilfsarbeiter, die sich ihren Lebensunterhalt in der sich verändernden Wirtschaftsform mit teilweise frühkapita-

---

<sup>22</sup> Vgl. *Scherner*, ZRG Germ. Abt. 1979, 54, 56 f.; *Menzler*, Bettelgesetzgebung, S. 5 f.

<sup>23</sup> Siehe *Scherpner*, Theorie der Fürsorge, S. 40.

<sup>24</sup> Vgl. *Mollat*, Die Armen, S. 107 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Scherpner*, Theorie der Fürsorge, S. 34.

<sup>26</sup> Vgl. *Winckelmann*, Hist.Vj.schrift 1914, 187, 189 f.

<sup>27</sup> Vgl. *Scherpner*, Theorie der Fürsorge, S. 26 ff.

<sup>28</sup> *Scherner*, ZRG Germ. Abt. 1979, 54, 58.

listischem Einschlag notfalls durch Betteln verdienen mußten. Ab der Mitte des 14. Jahrhunderts wurde die Bevölkerung dann zwar durch zahlreiche Kriege, Seuchen (insbesondere die Verbreitung der Pest von 1347 bis 1351) und Hungersnöte dezimiert. Gleichzeitig verringerte sich aber auch der Wohlstand der Bürger, die zunehmend mobiler wurden<sup>29</sup>. Eine geordnete Armenfürsorge, die den neuen Verhältnissen begegnen konnte, fehlte dagegen. Außer durch die große Zahl der Bettler wurde die Ablehnung auch dadurch hervorgerufen, daß diese betrügerische Methoden anwandten – z. B. Krankheiten vortäuschten – und in verstärktem Maße durch das Land zogen<sup>30</sup>.

## **II. Veränderungen der katholischen Lehre und die Auswirkungen der Reformation auf das Vorgehen gegen Bettler und Landstreicher**

Die Theologen<sup>31</sup> der damaligen Zeit betonten – in Abänderung der scholastischen Lehre des *Thomas von Aquin* – den Gedanken, daß die *weltliche* Obrigkeit das Betteln regeln müsse. Diese müsse durch den Erlaß von Bettelordnungen das Betteln verbieten oder zumindest auf die wirklich Bedürftigen beschränken. Eine geordnete öffentliche Armenpflege solle die wirklich Bedürftigen unterstützen. Die Gesunden seien zur Arbeit verpflichtet. Zum Teil gab es auch bereits Bestrebungen, die nicht arbeitswilligen Almosenempfänger durch ein System von Strafe und Zucht zur Arbeit zu bewegen<sup>32</sup>.

Von besonderer Bedeutung für die Haltung der Gesellschaft gegenüber den Bettlern war die Reformation. *Martin Luther* (1483 – 1546) lehnte in seiner Schrift „*An den christlichen Adel deutscher Nation von des christlichen Standes besezung*“ (August 1520) die Bettelei kategorisch ab. Er wies den Kommunen die Zuständigkeit für die Armenfürsorge ihrer Bedürftigen zu, da diese eher in der Lage seien zu überprüfen, ob der Almosenempfänger wirklich Hilfe benötigte<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Myers in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 5, S. 612 ff.

<sup>30</sup> Bindzus/Lange, JuS 1996, 483 f.; Scherpner, Theorie der Fürsorge, S. 45; Rotering, MSchrKrimPsych 1904, 572, 577 ff. Die Ablehnung der Bettler durch die Bevölkerung zeigte sich insbesondere in der großen Verbreitung von Schriften gegen die „Bettlerplage“. Hierzu gehört z. B. der „Liber Vagatorum“ von 1510. Es handelte sich dabei um eine Sammlung der Methoden betrügerischer Bettler, vgl. Scherpner, aaO., S. 50; Sturm, Strafrechtliche Abhandlungen Bd. 103 (1909), S. 8 f.; Olshausen, Jahrbuch, S. 1515, 1528 ff.; Rotering, MSchrKrimPsych 1904, 572, 579.

<sup>31</sup> Zu nennen sind hier v. a. der Theologe *Johann Major* (1470-1550), der Prediger *Geyler von Kaysersberg* (1445 – 1510) sowie der spanische Humanist *Juan Luis Vives* (1493 – 1540); vgl. Scherner, ZRG Germ. Abt. 1979, 54, 60 f.; Winckelmann, Hist.Vj.schrift 1914, 187, 196 ff.

<sup>32</sup> So insbesondere der spanische Humanist *Juan Luis Vives*; von besonderem Einfluß auf die damalige Zeit war sein diesbezügliches Gutachten aus dem Jahre 1526 „*De subventione pauperum de humanis necessitatibus*“, welches Grundlage für die Armenordnung der Stadt Brügge aus dem Jahr 1562 wurde, vgl. Jahn, Arbeitshausunterbringung, S. 12; Scherpner, Theorie der Fürsorge, S. 97 ff.

<sup>33</sup> Scherner, ZRG Germ. Abt. 1979, 55, 61 f.