

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
Erster Teil: Einleitung	1
Zweiter Teil: Geschichte des administrativen Vorgehens gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher	3
§ 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
Dritter Teil: Heutige Situation der Bettler, Land- und Stadtstreicher	29
§ 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
Vierter Teil: Grundrechtsschutz des Verhaltens von Randgruppen	38
§ 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 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
Fünfter Teil: Maßnahmen gegen Randgruppen auf dem Gebiet des Straßenrechts	70
§ 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

Sechster Teil: Maßnahmen der Kommunen gegen Randgruppen aufgrund des Straßenverkehrsrechts	142
§ 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
Siebter Teil: Vorgehen gegen Randgruppen aufgrund des Polizei- und Ordnungsrechts	145
§ 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 Stadstreichern, die Tiere mit sich führen	314
Achter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	316

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
Literaturverzeichnis.....	XXIX
Erster Teil: Einleitung.....	1
Zweiter Teil: Geschichte des administrativen Vorgehens gegen Bettler, Land- und Stadtstreicher	3
§ 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
Dritter Teil: Heutige Situation der Bettler, Land- und Stadtstreicher	29
§ 6 Entstehung neuer Probleme seit dem Ende der 70er-Jahre	29

§ 7	Aktueller Hintergrund der Maßnahmen gegen Bettler, Land- und Stadstreicher	29
	A. Verhaltensformen der Bettler	30
	B. Verhaltensformen der Stadstreicher	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 Stadstreicherei 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 Stadtreichers	36
	D. Abgrenzungen zu anderen Gruppen	36
Vierter Teil: Grundrechtsschutz des Verhaltens von Randgruppen		38
§ 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 Stadstreichern	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. Keine Garantie der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen 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 Stadtreichern	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
Fünfter Teil: Maßnahmen gegen Randgruppen auf dem Gebiet des Straßenrechts	70
§ 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 Gemeingebrauchs	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 Entfernungen	83
a) Kommunikativer Verkehr	84
b) Berechtigung eines weiten Verkehrsbegriffes	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 Verkehrsbegriffes	88
c) Einschränkung des extensiv interpretierten Verkehrs- begriffes	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 Gemeingebrauchs 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 Verhaltens- weisen von Randgruppen	96
E. Einordnung der Verhaltensweisen von Randgruppen als Gemeingebrauch 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 Verkehrsbegriffes	99
aa) Betteln als kommunikativer Verkehr oder sozial- übliche Handlung	99
bb) Ausschluß vom weiten Verkehrsbegriff 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 Gemeingebrauch - Sondernutzung	106
a) Grammatische Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Niederlassen zum Alkoholgenuß“	106
b) Voraussetzungen einer gemeingebrauchlichen 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. Ausschluß 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 Satzungen	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
Sechster Teil: Maßnahmen der Kommunen gegen Randgruppen aufgrund des Straßenverkehrsrechts	142
§ 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
Siebter Teil Vorgehen gegen Randgruppen aufgrund des Polizei- und Ordnungsrechts	145
§ 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 Stadstreichern.....	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 Stadstreichern auf Straßen und in öffentlichen Anlagen	204
1. Generelles polizeiliches Vorgehen gegen eine Ansammlung lagernder Stadstreicher	204
2. Der Daueraufenthalt auf der Straße.....	206
3. Mögliche Beeinträchtigungen des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes.....	207
IV. Eigentums-, Besitz- und Hausrechtsverletzung durch Land- und Stadstreicher.....	208
1. Untersagung des Aufenthalts in Gewerbebetrieben und auf Zubehörf Flächen.....	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 Stadstreichern	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 Platz- verweis	241
bb) Verfassungskonforme Auslegung der Generalklausel wegen des Schrankenvorbehaltes nach Art. 11 Abs. 2 GG	242
cc) Gesetzesvorbehalt als Grenze für die verfassungs- konforme 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: Abgren- zung 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. Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	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 Stadstreichern 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 Stadstreichern, 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
Achter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	316

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 zugenommen¹.

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. Beispielhaft 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?*“². Die Händler müssen zudem erhebliche Kosten für die Reinigung von durch Nichtseßhafte verschmutzte Schaufenster u. ä. aufwenden³. Die privaten Geschäftsleute ergreifen daher auch unkonventionelle Maßnahmen, um Umsatzeinbußen durch Obdachlose vor ihrem Geschäft zu unterbinden. Sie installieren beispielsweise Sprinkleranlagen vor ihren Geschäften⁴.

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 können⁵. Einzelne Politiker haben de lege ferenda bereits generelle Bettelverbote vorgeschlagen⁶.

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.

¹ 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.

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

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

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

⁵ 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.

⁶ 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 Platzverweise⁷ oder nehmen störende Personen in Gewahrsam⁸. 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)⁹.

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 erleichtern¹⁰. 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 aus¹¹. 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

⁷ 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.

⁸ Siehe in § 35.

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

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

¹¹ 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 unterlag¹². 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 Stadtstreicherei auf, wie die Störungen der Öffentlichkeit durch den gemeinsamen Alkoholgenuß mehrerer Personen auf öffentlichen Straßen und Plätzen in Städten¹³.

§ 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 bekannt¹⁴.

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 konnten¹⁵. Die römischen Kaiser *Grati-*

¹² Siehe in § 4 – B.

¹³ 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.

¹⁴ *Prell*, Armut im antiken Rom, S. 72.

¹⁵ *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 durfte¹⁶. 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 arbeiten¹⁷.

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 bildete¹⁸. Das Betteln wurde ferner durch die altgermanische Ständeverfassung 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 war¹⁹. 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 entfiel²⁰.

§ 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 Bettler²¹. 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

¹⁶ Vgl. i. e. *Prell*, Armut im antiken Rom, S. 74.

¹⁷ *Wenger*, Quellen des römischen Rechts, S. 665.

¹⁸ *Mitteis/Lieberich*, Rechtsgeschichte, S. 24.

¹⁹ *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.

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

²¹ Vgl. *Bertsch*, Landstreicherei, S. 11 f.; *Ritzel*, Psychiatria 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 Bürger²². Ergänzend führten die Hospitäler die Armenpflege durch²³. 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 Bevölkerung²⁴. Hinzu kamen die verbreiteten Pilgerreisen, bei denen die Pilger sich häufig ihren Lebensunterhalt durch Betteln verdienten²⁵. 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 stand²⁶. Die Ursachen für die Notlage des Bettlers waren unerheblich. *Thomas von Aquin* akzeptierte auch das Verhalten der Bettelmönche, da sie nützliche Zwecke verfolgten²⁷. 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 bestanden²⁸. 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-

²² Vgl. *Schermer*, ZRG Germ. Abt. 1979, 54, 56 f.; *Menzler*, Bettelgesetzgebung, S. 5 f.

²³ Siehe *Scherpner*, Theorie der Fürsorge, S. 40.

²⁴ Vgl. *Mollat*, Die Armen, S. 107 ff.

²⁵ Vgl. *Scherpner*, Theorie der Fürsorge, S. 34.

²⁶ Vgl. *Winckelmann*, Hist.Vj.schrift 1914, 187, 189 f.

²⁷ Vgl. *Scherpner*, Theorie der Fürsorge, S. 26 ff.

²⁸ *Schermer*, 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 wurden²⁹. 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 zogen³⁰.

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

Die Theologen³¹ 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 bewegen³².

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 besserung*“ (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 benötigte³³.

²⁹ Myers in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 5, S. 612 ff.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² So insbesondere der spanische Humanist *Juan Luis Vives*; von besonderem Einfluß auf die damalige Zeit war sein diesbezügliches Gutachten aus dem Jahre 1526 „*De subventionem 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.

³³ Scherner, ZRG Germ. Abt. 1979, 55, 61 f.