

Betteln verboten!

Die Rückkehr einer Kriminalisierung

Ron Steinke



Felix Wiesner

"Das Gesetz macht alle auf erhabene Weise gleich. Es verbietet allen Menschen, unter Brücken zu schlafen, auf den Straßen zu betteln oder Brot zu stehlen - den Armen ebenso wie den Reichen." Als der französische Schriftsteller Anatole France im Jahr 1894 seine berühmtesten Zeilen verfasste,¹ beschrieb er eigentlich in philosophischer Manier ein Prinzip, das er für zeitlos hielt. Zugleich gab er aber auch schlicht die damalige Rechtslage wieder.

Die grundlegende Frage, wie eine Gesellschaft mit Bedürftigen umgeht, die auf öffentlichen Straßen um Almosen bitten, ist in Deutschland heute nicht weniger aktuell. Viele kleinere Gemeinden, die vom Tourismus leben, aber auch Großstädte wie Frankfurt, Bremen, Nürnberg oder Erfurt, haben seit Beginn der 1990er Jahre unter dem Schlagwort "Saubere Stadt" bettelnde Menschen mit Verbotssatzungen aus dem öffentlichen Blickfeld vertrieben.

Soziale Frage und repressive Antwort

Derzeit fordert die Hamburger Handelskammer ein Bettelverbot für die noblen Einkaufsstraßen der Hansestadt.² Als sich Bürgerinnen und Bürger in Hamburg über den Anblick bettelnder Menschen mit Behinderung beschwerten, erklärte der "Spiegel" ohne jede Ironie: "Der Konflikt wirft die Frage auf, ob eine vergleichsweise reiche Gesellschaft wie die westdeutsche derart offen demonstriertes Elend aushalten kann."³

Um das so genannte "aggressive" Betteln geht es nicht, dieses wird ohnehin bundesweit als Ordnungswidrigkeit verfolgt ("Belästigung der Allgemeinheit", § 118 Ordnungswidrigkeitengesetz). Die gegenwärtige rechtspolitische Diskussion kreist vielmehr ausschließlich um das Verbot des "stillen" Bettelns. Die Repression gegen diese Form offen gezeigter Armut knüpft in Deutschland an eine lange Tradition an, die erst in den 1970er Jahren unterbrochen wurde - und eigentlich beendet schien.

Wer in den Anfangsjahren der Bundesrepublik auf deutschen Straßen bettelte, machte sich nach § 361 Nr. 4 Strafgesetzbuch (StGB) strafbar. Die Strafvorschrift kennzeichnete die "Bettelei", welche nicht näher definiert wurde, als "gemeinschaftliche Straftat". Bettelnde Menschen konnten nach dem Gesetz mit einer Haftstrafe von bis zu sechs Monaten sowie mit "Arbeitsdienst" bestraft werden. Die Formulierung des Tatbestandes stammte noch aus dem Jahr 1871, das hohe Strafmaß ging auf ein Gesetz der Nationalsozialisten von 1933 zurück.⁴

Die Nationalsozialisten hatten den Bettelei-Paragraphen als formaljuristische Grundlage für die Verschleppung und Ermordung von so genannten "Asozialen" genutzt. Im September 1933 wurde

in einer vom Propagandaministerium initiierten Großrazia Jagd auf wohnungslose Menschen im gesamten Reichsgebiet gemacht, über 100.000 Personen wurden inhaftiert. Das Verschwinden der Bedürftigen aus dem öffentlichen Raum sollte der Bevölkerung einen beginnenden wirtschaftlichen Aufschwung vorkaukeln, zugleich nutzte der NS-Staat die Gefangenen zur Zwangsarbeit. Der formelle Straftatbestand galt nach 1945 unverändert fort.

"Repressive Fürsorge" in den 1950ern und 1960ern

Die Gerichte in der Nachkriegszeit handhabten den Bettelei-Paragraphen unterschiedlich streng. Dennoch summierten sich die Verurteilungen von bettelnden Menschen in den 1950er und 1960er Jahren jährlich auf einige hundert Fälle. Nach der herrschenden Lesart des Gesetzes konnte bereits die "stille" Tat, das bloße Hand-Aufhalten, als "Bettelei" bestraft werden.⁵ Damit musste den Angeklagten durch die Gerichte nicht erst eine konkrete Belästigung anderer Menschen nachgewiesen werden.

Die Kriminalisierung offen gezeigter Armut fügte sich in den 1950er und 1960er Jahren in eine repressive Sozialpolitik ein, die mit verschiedenen rechtlichen Mitteln operierte. Das Strafrecht war nur eines dieser Mittel, aber es wurde vielfältig eingesetzt. Straftatbestände mit "sozialpolitischer" Zielsetzung richteten sich neben der "Bettelei" auch noch gegen "Landstreicher" und unter bestimmten Umständen auch gegen Arbeitslose: So konnte beispielsweise gemäß § 361 Nr. 7 StGB wegen "Arbeitsverweigerung" bestraft werden, "wer, wenn er aus öffentlichen Armenmitteln eine Unterstützung empfängt, sich aus Arbeitsscheu weigert, die ihm von der Behörde angewiesene, seinen Kräften angemessene Arbeit zu verrichten."

Die Strafvorschriften ermöglichten es den Behörden der Bundesrepublik in den Jahren des Wiederaufbaus, offen sichtbare Armut nach eigenem Ermessen als Kriminalitäts- anstatt als soziales Problem zu behandeln.

Neben dem Strafrecht bot auch das Sozialrecht der frühen Bundesrepublik eine Reihe von Repressalien gegen Bedürftige. Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961 ermächtigte die Behörden dazu, die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe zwangsweise in ein "Arbeitshaus" einzuweisen, wenn sie "sich mehrfach geweigert" hatten, eine "zumutbare Arbeit" anzunehmen (§ 26 BSHG 1961). Bis 1961 war dies sogar ohne richterlichen Beschluss möglich.⁶ Bedürftige konnten zudem in eine so genannte "Besserungsanstalt" eingewiesen werden, wenn sie "dadurch gefährdet [waren], dass sie aus Mangel an innerer Fest-

igkeit ein geordnetes Leben in der Gemeinschaft nicht führen [konnten]" (§ 72 BSHG 1961). Dort wurden Häftlinge in hauseigenen Werkstätten eingesetzt oder an Bauernhöfe, Firmen oder Kommunen als Arbeitskräfte vermietet. Hierdurch sollten obdachlose Menschen laut dem Gesetzestext "zu regelmäßiger Arbeit und Sesshaftigkeit" hingeführt werden.

Diese Sozialpolitik, die schon unter Bismarck als "repressive Fürsorge" bezeichnet worden war, bildete auch den politischen Hintergrund für das damalige Bettelverbot.

Kehrtwende in den 1970er Jahren?

In den Gesetzesmaterialien zur Bettelei sprach der Gesetzgeber - sprich: die Regierungsfractionen im Bundestag - in den 1960er Jahren weiterhin offen von "Asozialen" und "Arbeitsscheuen".⁷ Nicht anders verfahren die Gerichte, wie etwa das Oberlandesgericht Hamburg, das sich noch 1968 in einem Leiturtel über die "unverbesserlichen Asozialen" äußerte.⁸

In der Rechtswissenschaft wuchsen zur gleichen Zeit jedoch bereits ernste Zweifel an der Kriminalisierung der verschiedenen Erscheinungsformen von Armut. Der strafrechtliche Diskurs der 1960er Jahre brachte immerhin einen entscheidenden Fortschritt: Die rechtsstaatlich eigentlich grundlegende Erkenntnis, dass der Staat nur dann strafen darf, wenn ein konkretes Rechtsgut zu schützen ist, gewann nun auch in Deutschland an Zuspruch. Das brachte den Gesetzgeber angesichts der Bestrafung des Bettelns in Erklärungsnot.

Die Regierungsfractionen (CDU/CSU/FDP) räumten schließlich ein, dass die allgemeinen Vorschriften über Nötigung, Belästigung und Hausfriedensbruch ausreichen würden, soweit durch das Betteln schutzwürdige Rechtsgüter gefährdet würden. In den übrigen Fällen sei tatsächlich schwer erkennbar, welche Rechtfertigung es für eine eigenständige Kriminalisierung des "stillen" Bettelns gebe.⁹

Auch das Bundesverfassungsgericht äußerte sich nun kritisch zur Politik der "repressiven Fürsorge". 1967 erklärte das höchste deutsche Gericht die zwangsweise Einweisung bedürftiger Menschen in "Besserungsanstalten" durch die Sozialbehörden für verfassungswidrig: "Der Staat hat [...] nicht die Aufgabe, seine Bürger zu ‚bessern‘ und deshalb auch nicht das Recht, ihnen die Freiheit zu entziehen, nur um sie zu ‚bessern‘, ohne dass sie sich selbst oder andere gefährdeten [...]."¹⁰

Das (vorläufige) Ende der Kriminalisierung

Zur strafrechtlichen Seite der "repressiven Fürsorge" äußerte sich das Bundesverfassungsgericht jedoch weitaus weniger klar. Als ein Essener Strafrichter dem Gericht 1970 die Frage vorlegte, ob die Bestrafung des "stillen" Bettelns nicht verfassungswidrig sei, da es niemandem schade, lehnte es das Bundesverfassungsgericht schlicht ab, sich mit dieser Frage zu befassen. Die bizarre Begründung, die das Gericht im Jahr 1971 gab, lautete, es handele sich bei § 361 Nr. 4 StGB um eine "vorkonstitutionelle" Norm, die nicht der ausschließlichen Verwerfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts unterliege und außerdem mit der im Jahr 1974 anstehenden Reform ohnehin aus dem StGB ausscheiden solle.¹¹ Damit stellte es das höchste Gericht dem Essener Richter zwar frei, selbst über die Verfassungsmäßigkeit des Bettelverbots zu entscheiden. Einen Schutz vor der Anwendung dieser Strafvorschrift aus dem Jahr 1933 durch andere Gerichte wollte das Bundesverfassungsgericht aber nicht gewähren. Erst im April 1974 strich der Gesetzgeber die "Bettelei" aus dem StGB.

Für die Vertreibung bettelnder Menschen aus dem öffentlichen Raum war jedoch bald ein neuer Weg gefunden. Die Stadt Mün-

chen erließ 1980 eine kommunale Straßensatzung, die das Betteln in der Innenstadt zur genehmigungspflichtigen "Sondernutzung" erklärte - und deren Genehmigung im gleichen Atemzug ausschloss. Diese listige Methode, das Betteln anstatt durch Bundesrecht einfach über die kommunale Ebene zu verbieten, nahmen sich auch andere Städte zum Vorbild. Zu einem deutlich erkennbaren "Trend" entwickelten sich die kommunalen Bettelsatzungen aber erst ab Mitte der 1990er Jahre.¹²

Bettelverbote und repressiver Sozialstaat

Inzwischen verbieten zahlreiche Kommunen das "stille" Betteln per Satzung.¹³ "Wer arm ist und auch so aussieht, soll das Stadtbild nicht stören"¹⁴, so lässt sich der Leitgedanke beschreiben, nach dem heute - wieder - gegen wohnungslose oder bettelnde Menschen vorgegangen wird, diesmal über kommunale Vorschriften. Die wachsende Armut wird im öffentlichen Raum immer deutlicher sichtbar. Vertreibungen verheißen da vielen Städten eine relativ billige "Lösung" der sozialen Frage. Ein typisches Schlagwort, mit dem die Bettelverbote begründet werden, ist das "subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung", ein Argument, das von einzelnen Gerichten bereits als irrational zurückgewiesen wurde.¹⁵

Es lassen sich zwei aktuelle politische Entwicklungen ausmachen, die den Hintergrund für die aktuelle Wiederkehr der Bettelverbote bilden.

Erstens erlebt die alte Grundhaltung der "repressiven Fürsorge" seit den 1990er Jahren eine gewisse Renaissance, was sich vor allem in der sozialpolitischen Wende ausdrückt, die unter dem Titel "Agenda 2010" im Jahr 2003 vollzogen wurde. Die Politik bemüht die Devise, "Fördern" und "Fordern" seien untrennbar, womit den Sozialbehörden repressive Mittel - vor allem Einschnitte in die Grundsicherung - an die Hand gegeben werden, um den "Druck auf Arbeitslose zu erhöhen".

Natürlich besteht ein grundlegender Unterschied zwischen der Zwangseinweisung in "Arbeitshäuser", die die Sozialbehörden in den 1960er Jahren gegen Arbeitslose praktizierten, die "zumutbare Arbeit" ablehnten, und den heutigen Leistungskürzungen für Arbeitslose, die "zumutbare Arbeit" ablehnen. Und gewiss ist der Freiheitsentzug, den die Sozialbehörden in den 1960er Jahren gegen Bedürftige erwirken konnten, um diese "zu regelmäßiger Arbeit und Sesshaftigkeit" hinzuführen, nicht mit der Verpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit vergleichbar, mit der Langzeitarbeitslose heute "zu regelmäßiger Arbeit" hingeführt werden sollen.

Anmerkungen:

- 1 Anatole France, *Die Rote Lilie*, 1894.
- 2 Häfele, Joachim / Schlepper, Christina, Die attraktive Stadt und ihre Feinde: Neue Trends in der Hamburger Verdrängungspraxis, *Forum Recht* 2006, 76.
- 3 Schrep, Bruno, Jeden Tag Prügel, *Der Spiegel* 45/2005 (7.11.2005).
- 4 Schmitz, Thomas, Straßen- und polizeirechtliches Vorgehen gegen Randgruppen, 2003, 16 ff.
- 5 Ebenda, 23.
- 6 Schmitz (Anm. 4), 24.
- 7 Bundestagsdrucksache (BT-Drucks.) IV/650, 540 ff.
- 8 *Neue Juristische Wochenschrift* 1968, 1150.
- 9 BT-Drucks. V/4095, 48.
- 10 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Band 22, 180 ff.
- 11 BVerfGE 32, 256 ff.
- 12 Simon, Titus, Kein Platz für Arme: Der Umgang mit Randgruppen in deutschen Städten, *CILIP/ Bürgerrechte & Polizei* 2/2005, 20 ff. 14
- 13 Detaillierte Aufzählung bei: Schmitz (Anm. 4), 70 ff.
- 14 Simon (Anm. 12).
- 15 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, *Die Öffentliche Verwaltung* 1998, 1015 ff.

Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die Wende hin zum "aktivierenden" - und das heißt: nötigenfalls repressiven - Sozialstaat nicht denkbar wäre ohne eine bestimmte gesellschaftliche Grundhaltung, die auch die Sozialpolitik der 1950er und 1960er Jahre prägte. Die Gesellschaft nimmt heute gegenüber ihren Bedürftigen eine Anspruchshaltung ein. Mit dieser Grundhaltung nimmt auch die Bereitschaft der Mehrheit ab, sichtbare Armut im öffentlichen Raum zu akzeptieren.

Bettelnde Menschen als "zerbrochene Fenster"

Ein *zweiter* Grund für die Rückkehr der Bettelverbote ist eine bestimmte stadtpolitische Strategie, die in den letzten Jahren in deutschen Kommunen populär geworden ist. Die Politik der "Sauberen Stadt" (so der Titel eines von Bayerns Innenminister Günther Beckstein im Jahr 2000 ausgerufenen Wettbewerbs) operiert zwar mit den Instrumenten des kommunalen Straßen- und Wegerechts, ihre Ziele sind dabei aber kriminalpolitischer Natur. Den Hintergrund bildet eine in den 1990er Jahren populär gewordene Strategie der Kriminalitätsbekämpfung, die in den USA als "Broken Windows Theory" bekannt ist. Die Politik der "Sauberen Stadt" ist nichts anderes als ihre deutsche Adaption.¹⁶

Die Theorie geht davon aus, dass sich schwerwiegende Straftaten dadurch verhindern lassen, dass die Polizei schon bei Bagatelldelikten hart durchgreift und somit die "Ausbreitung" der Kriminalität früh verhindert. Ein einzelnes zerbrochenes Fenster, das nicht umgehend repariert werde, sende Kriminellen die Botschaft aus, ihnen werde auch bei schwereren Delikten nicht Einhalt geboten werden.

Die beiden Begründer der "Broken Windows Theory" schreiben: "Der Wunsch nach ‚Entkriminalisierung‘ anstößigen Verhaltens, welches niemandem schadet, - und damit der Wegfall des letzten Sanktionsmittels der Polizei, um die öffentliche Ordnung zu gewährleisten - ist, so denken wir, ein Fehler. Einen einzelnen Betrunknen oder einen einzelnen Landstreicher zu verhaften, der keiner erkennbaren Person geschadet hat, scheint ungerecht zu sein, und ist es auch in gewisser Weise. Aber nichts gegen eine Anzahl von Betrunknen oder hundert Landstreicher zu unternehmen, kann eine ganze Gemeinde zerstören."¹⁷

Um das Wohl der "hundert Landstreicher" geht es der "Broken Windows Theory" wohlgemerkt nicht, soziale Missstände und Armut werden vor allem als Bedrohung derer wahrgenommen, denen es gut geht. Die Begründer der Theorie schreiben: "Der ungehinderte Bettler stellt in diesem Sinne das erste zerbrochene Fenster dar".¹⁸

Kriminalpolitik ersetzt Sozialpolitik

Damit ist der politische Hintergrund für die gegenwärtige Rückkehr von Bettelverboten umrissen. Bettelsatzungen dienen den Kommunen heute als Grundlage für polizeiliches Vorgehen, etwa in Form von Platzverweisen oder Aufenthaltsverboten.¹⁹ Daher kann diese Entwicklung durchaus als (Re-) Kriminalisierung der Betroffenen bezeichnet werden. Ihnen tritt erneut die Polizei gegenüber und verbietet ihnen ein friedliches Verhalten im öffentlichen Raum.

Der Unterschied zwischen den Straftatbeständen von einst und den kommunalen Satzungen von heute muss die Betroffenen, anders als die Juristinnen und Juristen, nicht interessieren. Bei Zuwiderhandlungen drohen ihnen Zwangsmaßnahmen; wer ein verhängtes Bußgeld nicht bezahlen kann, muss unter Umständen eine "Erzwingungshaft" absitzen.

Der neue Ansatz zur Kriminalisierung offen sichtbarer Armut im öffentlichen Raum hat mit der alten Repression gegen Bedürftige in den 1950er und 1960er Jahren vieles gemeinsam: Der alte, aufgeklärte Satz von Franz von Liszt "Sozialpolitik ist die beste Kriminalpolitik" wird erneut in sein zynisches Gegenteil verkehrt. Der Staat begegnet der wachsenden Armut mit repressiven Mitteln. Damit sollen die zugrunde liegenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme in den "sauberen Städten" aus dem Blick der Öffentlichkeit verschwinden.

Die grundlegenden, verfassungsrechtlichen Argumente, die das strafrechtliche Bettelverbot in den 1970er Jahren zu Fall brachten, sind damit heute wieder aktuell.

Ron Steinke studiert Jura in Hamburg.

Anmerkungen:

- 16 Schmitz (Anm. 4), 33 ff.
- 17 Wilson, James / Kelling, George, Zerbrochene Fenster, *Kriminologisches Journal* 1996, 121 ff.
- 18 Ebenda, 129.
- 19 Simon (Anm. 12).

