(K)ein Blick auf Armut

Zur Rechtswidrigkeit neuer Bettelverbotszonen

Adil Demirkol

18.08.2026 doi: 10.59704/031a1707934ba461

Obwohl die Zahl von armutsbetroffenen Personen in Deutschland steigt, wird ihre erkennbarste Erscheinungsform aus dem Stadtbild verdrängt: Bettelnde Personen sind im öffentlichen Raum weniger sichtbar, weil kommunale Bettelverbote sie zum Verschwinden zwingen. Im Juli 2026 haben zuletzt die Stadträte in Dortmund und Düren Verbotszonen rund um die Außengastronomie eingeführt, die sogar stilles Betteln verbieten. In beiden Städten gilt das Verbot in einem Radius von fünf Metern um die Außengastronomie. Diese Entwicklung gibt Anlass zu erheblichen rechtlichen Bedenken. Denn der bloße Anblick eines bettelnden Menschen begründet keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Erscheinungsformen des Bettelns

Betteln tritt in unterschiedlichen Erscheinungsformen auf. Häufig wird zwischen stillem, aktivem und aggressivem Betteln unterschieden. Es handelt sich allerdings nicht um feststehende Rechtsbegriffe,[1] was dazu führt, dass die Grenzen zwischen aktivem und aggressivem Betteln in kommunalen Rechtsnormen unterschiedlich verlaufen können.

Für die neuen Bettelverbotszonen ist diese Abgrenzung indes ohne Belang, da sie auch stilles, nicht mit Belästigung oder Bedrängung verbundenes Betteln erfassen. Stilles Betteln liegt vor, wenn die bettelnde Person ihre Bedürftigkeit lediglich passiv zum Ausdruck bringt, wie beispielsweise durch ein aufgestelltes Schild oder eine hingehaltene Hand, ohne Passant:innen gezielt anzusprechen oder anders auf sie einzuwirken.

Kommunale Bettelverbote werden regelmäßig durch ordnungsbehördliche Verordnungen geregelt. Die Dürener und Dortmunder Verordnungen verweisen hierfür auf § 27 OBG NRW.[2] Danach setzt diese Ermächtigungsgrundlage voraus, dass von dem geregelten Verhalten eine abstrakte Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Eine solche Gefahr liegt vor, wenn typischerweise mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden der geschützten Rechtsgüter zu erwarten ist.[3]

Grund- und menschenrechtliche Relevanz

Bettelverbote greifen in grundrechtlich geschützte Positionen bettelender Personen ein. Stilles Betteln drückt durch nonverbales Verhalten die eigene wirtschaftliche Notlage aus und appelliert an die Hilfsbereitschaft von Passant:innen. Darin liegt die Äußerung einer Meinung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Auch der österreichische Verfassungsgerichtshof hat stilles Betteln der durch Art. 10 EMRK geschützten Kommunikationsfreiheit zugeordnet. Jedenfalls greift ein Verbot in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Darüber hinaus hat der EGMR im Jahr 2021 ein umfassendes Bettelverbot am Maßstab des Rechts auf Privatleben nach Art. 8 EMRK überprüft, dessen Verletzung angenommen und die menschenrechtliche Relevanz hervorgehoben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung: Welche Schutzgüter vermögen Verbotszonen zu tragen, die selbst das stille Betteln verbieten?

[1] Zu den Begriffsbestimmungen mit weiteren Nachweisen *Enzensperger*, NJW 2018, 3350 (3351).
[2] Die verlinkten Fassungen der Verordnungen enthalten zum Zeitpunkt des Beitrags die hier besprochenen Neuregelungen zum stillen Betteln noch nicht. Sie sind dort nach amtlicher Bekanntmachung einzuarbeiten.
[3] *Thiel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Auflage, § 8 Rn. 74.

§ 118 OWiG und das Straßenrecht tragen nicht

Als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit kommt zunächst die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung in Betracht. Eine abstrakte Gefahr könnte sich insbesondere aus Verstößen gegen § 118 Abs. 1 OWiG oder daraus ergeben, dass stilles Betteln den erlaubnisfreien Gemeingebrauch überschreitet und eine erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellt. Beide Ansätze überzeugen nicht.

§ 118 Abs. 1 OWiG verlangt eine grob ungehörige Handlung, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Beim stillen Betteln scheitert es bereits am Erfordernis einer „grob ungehörigen Handlung“, die voraussetzt, dass ein Verstoß gegen die anerkannten Regeln von Sitte, Anstand und Ordnung vorliegt (siehe VG Düsseldorf Rn. 64 ff. m.w.N.). Der VGH Mannheim (Rn. 28) hat dies bereits 1998 zutreffend angenommen.

Öffentliche Straßen dienen dem Gemeingebrauch. Die Grenzen des Gemeingebrauchs bestimmen sich nach dem Widmungszweck der Straße. Es ist anerkannt, dass über die verkehrstechnische Funktion der Straße hinaus auch der kommunikative Gemeingebrauch erfasst wird, der gerade in Innenstädten einschlägig ist, da Straßen dort zugleich der Kommunikation und dem Aufenthalt dienen.[4] Wie der VGH Mannheim (Rn. 22) hervorgehoben hat, nutzen bettelnde Personen die Straße ebenfalls wie andere Verkehrsteilnehmer:innen zur Fortbewegung und zum Verweilen. Auch wenn sie mit der Nutzung der Straße subjektiv andere Zwecke verfolgen, ist für die Abgrenzung zur Sondernutzung das objektive Verkehrsverhalten maßgeblich.[5] Die bloße Bitte um finanzielle Unterstützung überschreitet den straßenrechtlichen Widmungszweck nicht und beeinträchtigt den Gemeingebrauch anderer Verkehrsteilnehmer:innen nicht in rechtlich relevanter Weise.[6]

Auf der Suche nach einem ordnungsrechtlichen Schutzgut

Weder das Ordnungswidrigkeitenrecht noch das Straßenrecht liefern damit ein tragfähiges Schutzgut. Aufschlussreich ist deshalb der Blick auf das, was die Kommunen selbst zur Begründung anführen. Im Vorfeld der Abstimmung zum Dortmunder Verbot verwies Oberbürgermeister Alexander Kalouti auf Folgendes: „Wir möchten, dass die Menschen gerne und lange in der City verweilenund ihren Aufenthalt dort genießen“ und „nehmen auch die Sorgen der Gastronominnen und Gastronomen sehr ernst“. Die Beschlussvorlage des Rates (S. 2 ff.) bestätigt diese Linie und formuliert sie rechtlich aus. Zentral geht es um die „Aufenthaltsqualität“ in der Innenstadt und um die Interessen der Gastronomie. Ob sich damit auch ein Verbot stillen Bettelns rechtfertigen lässt, ist fraglich.

Aufenthaltsqualität und wirtschaftliche Interessen

Es ist nachvollziehbar, dass eine Kommune eine attraktive, zum Verweilen einladende Innenstadt gestalten möchte. Die Dortmunder Begründung stützt sich dafür aber nicht auf dieses politische Ziel allein, sondern konstruiert eine Kette über die Grundrechte Dritter: Die Berufsfreiheit der Gastronomiebetriebe aus Art. 12 Abs. 1 GG und ihr Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art. 14 GG sollen durch „wiederholte oder unausweichliche Konfrontationen“ (S. 3) mit bettelnden Personen beeinträchtigt werden, da sie geeignet seien, die Gäste davon abzuhalten, „gastronomische Angebote wahrzunehmen“. Die allgemeine Handlungsfreiheit der Gäste aus Art. 2 Abs. 1 GG sei verletzt, weil ihr Recht, sich „im öffentlichen Raum unbeeinträchtigt aufzuhalten und gastronomische Angebote ohne sozialen Druck oder Störungen wahrzunehmen“, beeinträchtigt werde. Es soll ausdrücklich auch fürs stille Betteln gelten, wenn es in der Nähe von Sitz- und Aufenthaltsbereichen stattfin-

[4] *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (147).
[5] So allgemein zur Abgrenzung von Gemeingebrauch zur Sondernutzung VGH Mannheim, Urteil vom 31.1.2002 – 5 S 311/00, NVwZ-RR 2002, 740 (743); speziell in Bezug auf Bettelverbote *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (148).
[6] *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (147 f.).

det. Ob diese Kette trägt, hängt zunächst davon ab, ob stilles Betteln überhaupt geeignet ist, fremde Rechte zu verletzen.

Nach *Gusy/Eichenhofer* werden weder Rechte Dritter noch Verbote des Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrechts verletzt, wenn Bedürftigkeit durch „stilles Betteln, verbal oder mit Schildern" zum Ausdruck gebracht wird. Anders liege es beim aggressiven Betteln, also dem gezielten Ansprechen oder Anfassen von Passant:innen und dem Betteln mit Kindern.[7] Auch nach anderen Stimmen in der Literatur geht vom stillen Betteln keine Beeinträchtigung von Rechten Dritter aus.[8] Die Dortmunder Regelung unterscheidet an dieser Stelle jedoch nicht. Sie erfasst ausdrücklich auch das stille Betteln, dem dieses Element gerade fehlt. Diese Unterscheidung bleibt auch dann maßgeblich, wenn sich Gäste der Nähe einer bettelnden Person, wie die Begründung (S. 3) betont, nicht ohne Weiteres entziehen können.

Es ist fraglich, ob zur Begründung des Verbots des stillen Bettelns auf Art. 2 Abs. 1 GG abgestellt werden kann. Die Dortmunder Begründung argumentiert, das Recht der Gäste, sich „im öffentlichen Raum unbeeinträchtigt aufhalten und gastronomische Angebote ohne sozialen Druck oder Störungen", werde verletzt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen der Fraport-Entscheidung (Rn. 103) zur Meinungsfreiheit festgehalten, dass „ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers kein Belang ist, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf"; Belästigungen Dritter, die allein in der Konfrontation mit unliebsamen Themen liegen, seien unerheblich. Dieser Gedanke lässt sich auf Art. 2 Abs. 1 GG übertragen. Auch die allgemeine Handlungsfreiheit schützt die Freiheit, sich im öffentlichen Raum aufzuhalten, jedoch nicht die Erwartung, dies ungestört von der Anwesenheit unliebsamer Dritter zu tun. Wer Außengastronomie nutzt, entscheidet sich bewusst dafür im öffentlichen Raum zu verweilen. So kommt man zwangsläufig mit unterschiedlichen Formationen, wie Demonstrationen, Straßenmusik oder Wahlkampfständen in Berührung. Auch unangenehme Begegnungen sind im öffentlichen Raum auszuhalten. Denn wie in der Fraport-Entscheidung (Rn. 70) deutlich wird, ist der öffentliche Raum besonders dadurch geprägt, dass dort eine Vielzahl unterschiedlicher Anliegen aufeinandertrifft und ein Kommunikationsforum entsteht. Bettelnde Personen nehmen daran ebenso teil wie Gäste der Außengastronomie.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Einordnung leidet die Dortmunder Begründung an einem eigenen, spezifischeren Problem. Für eine abstrakte Gefahr genügt zwar eine generalisierende, typisierende Betrachtung; sie bezeichnet ein „statistisch signifikant erhöhtes Risiko in einer großen Zahl von Fällen", nicht notwendig für den Einzelfall.[9] Auch für eine solche generalisierte Prognose, wie das VG Düsseldorf (Rn. 33) ausdrücklich betont, müssen aber hinreichend tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die den Schluss auf einen drohenden Schaden rechtfertigen. Daran fehlt es hier. Weder wird dargelegt, ab welcher Nähe oder Dauer ein sozialer Druck über bloßes Unbehagen hinausgeht, noch werden Beschwerdezahlen, dokumentierte Vorfälle oder eine Herleitung des Mechanismus genannt, die belegen, dass Gäste die Außengastronomie deshalb meiden. Der Verweis auf „sozialen Druck" bleibt damit eine unbelegte Unterstellung, die keine tragfähige Gefahrenprognose ersetzt.

Unsichtbarkeit von Armut als eigentliches Ziel

Naheliegend ist, dass das eigentliche Ziel solcher Bettelverbotszonen darin liegt, Armut nicht sehen zu wollen. Das zeigt schon die Wortwahl der Begründung selbst (S. 3): Sie verlangt für Außengastronomien „Ungestörtheit, Verweilqualität und persönliche Distanz" und beschreibt die bloße Anwesenheit bettelnder Personen als „Konfrontation", die „faktischen sozialen Druck" erzeuge. Das sind keine Begriffe der klassischen Gefahrenabwehr, sondern Begriffe der Atmosphäre und des Wohlbefindens. Wieso sonst wird

[7] *Gusy/Eichenhofer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage, Rn. 410.
[8] *Enzensperger*, NJW 2018, 3550 (3551 f.); *Hecker*, NJW 2024, 1316.
[9] *Gusy/Eichenhofer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage, Rn. 125.

nicht nur das aggressive Betteln verboten, sondern auch das stille Betteln?

Stilles Betteln ist mehr als ein individueller Hilferuf. Es ist zugleich ein sichtbares Zeichen struktureller Not, wie ein Verweis darauf, dass sozialstaatliche Sicherungssysteme nicht jeden vor Armut schützen. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat genau darauf aufmerksam gemacht.

Lässt man den Wunsch genügen, bestimmte Erscheinungsformen beispielsweise aus Gründen einer „besseren Aufenthaltsqualität“ aus den attraktivsten Bereichen der Innenstadt fernzuhalten, verschiebt sich die Funktion des Ordnungsrechts. Damit würden Rechtfertigungsfiguren im Ordnungsrecht anschlussfähig, die auf die Vorstellung politischer Ästhetik zielen. Vergleichbare Argumentationsmuster sind aus der Debatte um die Vollverschleierung im öffentlichen Raum bereits bekannt (siehe dazu Akbarian). Der Einzelne möchte nicht mit bestimmten Erscheinungsformen im öffentlichen Raum konfrontiert werden, weil sie Unbehagen auslösen, vielleicht ein schlechtes Gewissen hervorrufen oder ihn in irgendeiner Weise stören, ohne dass dadurch die Schwelle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung überschritten wäre.

Armut ist kein Ordnungsproblem

Fehlt es an einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, kann stilles Betteln nicht allein wegen seiner Wirkung auf „Verweilqualität“ und „persönliche Distanz“ ordnungsrechtlich unterbunden werden. Wer den Anblick und die Konfrontation mit Armut unter dem Deckmantel ästhetischer Argumente aus dem Stadtbild verdrängen möchte, begegnet einem sozialen Phänomen mit den Mitteln des Ordnungsrechts. Dies verkehrt die eigentliche Funktion des Ordnungsrechts als Instrument der Gefahrenabwehr und verkennt damit dessen eigentliche Funktion. Bereits das grundlegende Kreuzbergurteil aus dem Jahr 1882 hielt fest, dass das allgemeine Polizeirecht der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dient, nicht aber der Durchsetzung bloß ästhetischer Vorstellungen vom Stadtbild. Dieses Grundprinzip gilt trotz seines Alters, da es keine Aussage über den öffentlichen Raum selbst trifft, sondern über die Funktion des Polizei- und Ordnungsrechts, die sich nicht im Wesentlichen verändert hat.

Konkrete Zahlen über die Anzahl bettelnder Personen und deren Entwicklung über die letzten Jahre fehlen. Betteln ist jedoch, wie eingangs gezeigt, Ausdruck einer wirtschaftlichen Notlage, die häufig mit Wohnungslosigkeit einhergehen dürfte. Die Zahl wohnungsloser Personen ist in den letzten Jahren auf ein neues Niveau gestiegen. Laut den Hochrechnungsergebnissen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. waren 2024 mindestens 1.029.000 Menschen wohnungslos, wovon rund 56.000 ohne Unterkunft auf der Straße lebten. Im Vergleich zu 2023 stieg diese Gesamtzahl um 11 %.

In einer Zeit, in der Armut und Wohnungslosigkeit auf ein neues Niveau steigen, ist es ein falsches Signal, ihre Sichtbarkeit im öffentlichen Raum zu einem ordnungsrechtlichen Problem zu erklären. Die Konfrontation mit sozialer Not gehört zu einer offenen und pluralistischen Gesellschaft.

AUTOR*IN

Adil Demirkol
Adil Demirkol ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik der Universität zu Köln.

EMPFOHLENE ZITATION

Demirkol, Adil: (K)ein Blick auf Armut: Zur Rechtswidrigkeit neuer Bettelverbotszonen, Verfassungsblog, 18.08.2026, doi: 10.59704/031a1707934ba461.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260819-145112-0.