



vertraulich

An die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses
des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden

über den Oberbürgermeister

Landeshauptstadt Dresden
Geschäftsbereich Bildung und
Jugend

GZ: GB 2

Datum: 08. NOV. 2017

Jugendhilfeausschusssitzung am 09.11.2017
hier: TOP 3

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Beschlussvorlage "V1644/17 - Polizeiverordnung der LHD als Kreispolizeibehörde zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Dresden" steht unter Punkt 3 auf der Tagesordnung der Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 9. November 2017.

Der Unterausschuss Planung fasste in seiner Sitzung am 1. November 2017 dazu die Ihnen bekannte Beschlussempfehlung. Der für diese Vorlage zuständige Geschäftsbereich Ordnung und Sicherheit bat mich am heutigen Tag Ihnen die Stellungnahme des Rechtsamtes der Landeshauptstadt Dresden zur Beschlussempfehlung des Unterausschusses Planung zur Kenntnis und Beachtung zu übergeben.

Mit freundlichen Grüßen


Hartmut Vorjohann
Beigeordneter für Bildung und Jugend

Anlage



Landeshauptstadt Dresden
Rechtsamt

über
Rechtsamtsleiter

Ordnungsamt
Amtsleiter

GZ: 30.13-2/7679-03
Bearbeiter: Herr Heyne
Telefon: (03 51) 4 88 95 35
Sitz: Grunaer Straße 2
Raum: W/003
E-Mail: hheyne@dresden.de

Datum: 7. November 2017

Stellungnahme zur Beschlussempfehlung des Unterausschusses Planung des Jugendhilfeausschusses vom 1. November 2017 (UA Pl/048/2017) zur Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden als Kreispolizeibehörde zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Dresden (PoIVO Sicherheit und Ordnung)

Vorlage Nr.: V1644/17

Sehr geehrter Herr Lübs,
sehr geehrte Damen und Herren,

aus rechtlicher Sicht ist zu empfehlen, die mit der oben genannten Beschlussempfehlung vorgeschlagenen Änderungen nicht zu beschließen, weil der empfohlene Normtext einerseits gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz verstößt (1) und andererseits die gefestigte obergerichtliche Rechtsprechung zum Verbot des sogenannten stillen Bettelns im Rahmen einer Polizeiverordnung nicht beachtet (2).

Die nach Maßgabe der eingangs genannten Beschlussempfehlung zustande gekommene Polizeiverordnung wäre daher insoweit rechtswidrig. Der Oberbürgermeister müsste dem Stadtratsbeschluss nach § 52 Abs. 2 SächsGemO widersprechen. Die Rechtsaufsichtsbehörde würde Maßnahmen nach § 114 SächsGemO voraussichtlich ergreifen.

Der Beschlussempfehlung vom 1. November 2017 ist das im Grunde anerkennungswürdige Streben des Verordnungsgebers zu entnehmen, einen möglichst einfachen Normtext zu empfehlen. Diesem Anliegen ist zuzugeben, dass moderne Rechtsnormen tatsächlich häufig durch eine überkomplexe Ausgestaltung auffallen. Der durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Normbestimmtheit und durch die Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 SächsPolG abgesteckte Rahmen muss dennoch eingehalten werden. Insoweit sind im Kontext eines Bettelverbots verhältnismäßig strenge Anforderungen zu beachten.

1. Die Regelungen einer Polizeiverordnung müssen in materieller Hinsicht dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz entsprechen. Der Bestimmtheitsgrundsatz folgt aus dem aus Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG abzuleitenden Rechtsstaatsprinzip. Je belastender eine staatliche Maßnahme ist und je stärker ihre grundrechtlichen Auswirkungen sind, desto höhere Anforderungen sind an den Grad der inhaltlichen Bestimmtheit des in Rede stehenden Rechtsakts zu stellen (s. nur *Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl. 2016, Rn. 227 f. m. w. N.). Der Verordnungsgeber ist daher gehalten, seine Regelungen so genau zu fassen, dass der Betroffene die Rechtslage, das heißt Inhalt und Grenzen von Gebots- oder Verbotsnormen, in zumutbarer Weise erkennen und sein Verhalten danach ausrichten

kann. Zwar darf der Verordnungsgeber dabei grundsätzlich auch unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden, wenn die Kennzeichnung der Normtatbestände mit beschreibenden Merkmalen nicht möglich ist. Allerdings müssen sich dann aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung objektive Kriterien gewinnen lassen, die einen verlässlichen, an begrenzende Handlungsmaßstäbe gebundenen Vollzug der Norm gewährleisten (VGH Mannheim, Urteil vom 28. Juli 2009 – 1 S 2340/08 – Rn. 25 m. w. N.).

Das alleinige Abstellen auf den Begriff des Kindeswohls beziehungsweise die Formulierung „wenn [...] das Kindeswohl gefährdet wird“ kann diesen Anforderungen nicht entsprechen. Ob ein bestimmtes Betteln durch oder in Begleitung eines Kindes den Tatbestand erfüllt oder nicht, bliebe der weitgehend unvorhersehbaren Einzelfallentscheidung der Vollzugsbediensteten oder des Bußgeldrichters überlassen. Einen auch nur entfernten Hinweis darauf, welche Beteiligung eines Kindes am Betteln verboten wird und welche gestattet bleibt, kann weder dem Wortlaut noch dem Regelungszusammenhang entnommen werden. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass der Begriff des Kindeswohls in öffentlich-rechtlichen Vorschriften, welche Behörden dazu ermächtigen, belastende Maßnahmen zum Schutz von Kindern zu ergreifen, häufig Verwendung findet. Einer Behörde kann nämlich in höherem Maße zugemutet werden, ihr Verhalten beispielsweise an den durch die Rechtsprechung vorgenommenen Konkretisierungen einer Norm auszurichten, als dem Adressaten einer Polizeiverordnung.

2. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung einer Polizeiverordnung ist ferner das Vorliegen einer abstrakten Gefahr für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Es muss eine für eine unbestimmte Zahl von Fällen und eine unbestimmte Zahl von Personen bestehende Gefahr gegeben sein. Dies verlangt eine Sachlage, die nach allgemeiner Lebenserfahrung oder fachlichen Erkenntnissen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit das Eintreten einer konkreten Gefährdungslage möglich erscheinen lässt. Dabei ist der geforderte Wahrscheinlichkeitsgrad um so geringer, je hochrangiger das Schutzgut und je größer das Ausmaß des möglichen Schadens ist. In Rede steht also ein Verhalten, das regelmäßig und typischerweise zu einer Verletzung eines der Schutzgüter führt (Schoch, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, S. 288 m. w. N.).

Das sogenannte „stille Betteln“, also das Betteln in nicht aggressiver Form, ohne Hinzutreten besonderer Merkmale, die eine erhebliche Beeinträchtigung anderer bedeuten, stellt nach ganz herrschender Auffassung keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar (VGH Mannheim, Beschluss vom 6. Juli 1998 – 1 S 2630/97 – und Beschluss vom 6. Oktober 1998 – 1 S 2272/97 –; Schoch, a. a. O., S. 289).

Nach der Beschlussempfehlung vom 1. November 2017 soll „betteln, wenn dabei (...) täuschendes Verhalten an den Tag gelegt (...) wird“ verboten werden. Damit wird das Verbot auf Verhaltensweisen erstreckt, die noch dem stillen Betteln zugeordnet werden können und daher den Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 SächsPolG nicht erfüllen. Wer (still) bettelt, kann durchaus über seine objektive Bedürftigkeit oder jedenfalls den Grad seiner Bedürftigkeit täuschen. Durch diese Täuschung allein wird insbesondere der Tatbestand des Betruges gemäß § 263 StGB noch nicht erfüllt. Von ihr geht auch sonst keine abstrakte Gefahr für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung aus. Aus rechtlicher Sicht ist daher zu empfehlen, auf den bewährten und von der obergerichtlichen Rechtsprechung akzeptierten Begriff des aggressiven Bettelns, möglichst mit einigen weiteren Konkretisierungen, zurückzugreifen.

Bejaht der Stadtrat die Erforderlichkeit eines Verbots des aggressiven Bettelns und des Bettelns mit Kindern oder durch Kinder, sollte auf die Befolgung obiger Hinweise geachtet werden.

Mit freundlichen Grüßen


Stroß
Fachbereichsleiter

BV V1644/17 – PoIVO Ordnung und Sicherheit - Auszug

§ 12c und d

§ 12

Öffentliche Belästigungen und Störungen

.
. .
.

- c) aggressiv zu betteln, zum Beispiel durch körperliches Einwirken auf eine andere Person, Festhalten an der Kleidung, in den Weg stellen, wiederholtes Ansprechen oder unter Vortäuschung körperlicher Gebrechen;
- d) als Kind oder in Begleitung eines Kindes zu betteln; Kinder im Sinne dieser Polizeiverordnung sind Personen, die noch nicht vierzehn Jahre alt sind; Betteln im Sinne dieser Polizeiverordnung umfasst beispielsweise nicht die Tätigkeit von Sternsängern, die Bitte von Kindern um Süßigkeiten zu Halloween, die Sammlung von Geldzuwendungen durch Schulkinder in Begleitung einer Lehrkraft zu schulischen Zwecken oder vergleichbare Sammlungen;

§ 16 Pkt. 17

§ 16

Ordnungswidrigkeiten

.
. .
.

- 17. entgegen § 12 Buchstabe a bis e im öffentlichen Bereich lagert, nächtigt, die Notdurft verrichtet, aggressiv oder in Begleitung eines Kindes bettelt oder Kinder betteln lässt, andere durch Lärm, Aufdringlichkeit, trunkenheits- oder rauschbedingtes Verhalten unzumutbar belästigt oder behindert;

LANDESHAUPTSTADT DRESDEN

- Stadtrat -

Vorlage Nr.: V1644/17

Datum: 1. November 2017

BESCHLUSSEMPFEHLUNG

des Unterausschusses Planung
(UA PI/048/2017)

über:

Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden als Kreispolizeibehörde zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Dresden (PoVO Sicherheit und Ordnung)

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden erlässt die Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden als Kreispolizeibehörde zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Dresden (PoVO Sicherheit und Ordnung) mit folgenden Änderungen:

- § 12 c) wird wie folgt ersetzt:
„zu betteln, wenn dabei nötiges oder täuschendes Verhalten an den Tag gelegt oder das Kindeswohl gefährdet wird;“
- § 12 d) wird gestrichen
- § 16 Punkt 17 wird wie folgt geändert:
„entgegen § 12 Buchstabe a bis e im öffentlichen Bereich lagert, nächtigt, die Notdurft verrichtet, beim Betteln täuschendes oder nötiges Verhalten zeigt, für eine Kindeswohlgefährdung beim Betteln verantwortlich ist und, sofern dies die Sorgeberechtigten sind, dieses Verhalten trotz Aufforderung durch zuständige Stellen nicht abstellt ~~aggressiv oder in Begleitung eines Kindes bettelt oder Kinder betteln lässt~~, andere durch Lärm, Aufdringlichkeit, trunkenheits- oder rauschbedingtes Verhalten unzumutbar belästigt oder behindert;

Abstimmung zu den Änderungen: Ja 4 Nein 0 Enthaltung 1

...

Abstimmung: Zustimmung mit Änderung
Ja 2 Nein 0 Enthaltung 3



Tilo Kießling
Vorsitzender