Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung

Abteilung: Münster

Fachbereich: Polizeivollzugsdienst

Thesis zum Thema:

Bettelverbote in Nordrhein-Westfalen?!

Rechtliche und politische Implikationen am Beispiel der Städte Bielefeld und Aachen

Vorgelegt von: Noah Buch

Erstgutachter/in: Frau Prof. ‘in Dr. jur. Susanne Benöhr-Laqueur

Zweitgutachter/in: Herr KHK Volker Breloh

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....III
1. Einleitung.....1
2. Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen.....3
2.1 Erscheinungsformen des Bettelns.....3
2.2 Bettelverbotszonen als ordnungsrechtliches Instrument.....5
2.3 Abgrenzung ordnungspolitischer und sozialpolitischer Maßnahmen.....6
3. Rechtlicher Rahmen ordnungsrechtlicher Bettelregelungen in NRW.....8
3.1 Ordnungsrechtliche Grundlagen in NRW.....8
3.2 Handlungsinstrumente der Kommune.....9
3.3 Verfassungs- und grundrechtliche Anforderungen.....10
4. Bielefeld.....14
4.1 Bestehende ordnungsrechtliche Regelungen.....14
4.2 Politischer Antrag zur Einführung einer Bettelverbotszone.....15
4.3 Rechtliche Bewertung der Bielefelder Praxis.....16
5. Aachen.....18
5.1 Regelungskonzept der Stadt Aachen.....18
5.2 Inhalt und Reichweite der Aachener Straßenverordnung.....20
5.3 Rechtliche Bewertung der Aachener Regelung.....22
6. Vergleich und rechtliche Bewertung.....25
6.1 Vergleich der Regelungsansätze.....25
6.2 Bewertung der Eingriffsintensität und Rechtssicherheit.....27
6.3 Einordnung der Rechtsprechung.....29
7. Fazit.....31
8. Literaturverzeichnis.....34

Vorbemerkung: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher, weiblicher und diverser Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten, sofern nicht ausdrücklich anders kenntlich gemacht, gleichermaßen für alle Geschlechter.

Abkürzungsverzeichnis

BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
Destatis	Statistisches Bundesamt
Drs.-Nr.	Drucksachennummer
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
IKAS	Integriertes Konzept für Attraktivität und Sicherheit
IT.NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JuWissBlog	Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen
OBVO	Ordnungsbehördliche Verordnung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VV OBG NRW	Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Ordnungsbehördengesetzes Nordrhein-Westfalen
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

1. Einleitung

Betteln im öffentlichen Raum ist in vielen Städten Nordrhein-Westfalens ein sichtbares und konfliktbehaftetes Phänomen. Es steht exemplarisch für eine ordnungspolitische Auseinandersetzung um innerstädtische Räume, in der Armut, Aufenthaltsqualität, Sicherheitswahrnehmungen und stadtpolitische Interessen aufeinandertreffen.[1] Dies zeigt sich exemplarisch an Aachen und Bielefeld: Während in Bielefeld im Frühjahr 2025 ein Antrag auf weitergehende Maßnahmen gegen Betteln in der Innenstadt beraten wurde,[2] enthalten die bestehenden ordnungsbehördlichen Regelungen beider Städte bereits unterschiedliche Ansätze. Bielefeld verfolgt eher einen verhaltensbezogenen Ansatz,[3] während Aachen stärker auf räumliche Beschränkungen abstellt.[4]

Die praktische Relevanz der Thematik zeigt sich auch in steigenden Zahlen untergebrachter wohnungsloser Personen in Nordrhein-Westfalen[5] und bundesweit.[6] Dabei erfassen die amtlichen Statistiken lediglich untergebrachte Personen; Straßenobdachlosigkeit und verdeckte Wohnungslosigkeit werden nur unzureichend abgebildet.

Rechtlich ist die Thematik sensibel, weil Betteln in Deutschland grundsätzlich nicht strafbar ist. Strafrechtliche Relevanz entsteht nur, wenn konkrete Erscheinungsformen des Bettelns andere Tatbestände erfüllen.[7] Seine Begrenzung erfolgt daher vor allem auf Grundlage des Polizei- und Ordnungsrechts sowie durch kommunale Verordnungen. Daraus ergibt sich die zentrale juristische Problemstellung: Nicht das Betteln als solches steht im Mittelpunkt, sondern die Frage, unter welchen Voraussetzungen einzelne Erscheinungsformen als ordnungsrechtlich relevante Gefahrenlagen eingeordnet und beschränkt werden dürfen.

Kommunale Bettelbeschränkungen sollen Nutzungskonflikte in stark frequentierten Bereichen begrenzen und eine geordnete Nutzung öffentlicher Flächen sicherstellen. Gleichzeitig berühren sie die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und können bei Personen in existenziellen Notlagen auch weitergehende grund- und menschenrechtliche Schutzpositionen betreffen.[8]

---

1 Hecker, Wolfgang, Umstrittener öffentlicher Raum: Zur neueren Rechtsentwicklung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 115 (2018)
2 CDU/FDP Bielefeld, Initiativplan Innenstadt
3 OBVO Bielefeld
4 Aachener Straßenverordnung
5 IT.NRW, Pressemitteilung „NRW: Knapp 118.000 Menschen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht“
6 Destatis, PM Nr. 246/2025
7 Deutscher Bundestag, WD 7 – 010/24
8 EGMR, Urteil vom 19.01.2021 – Lăcătuș v. Switzerland, Rn. 59

Die Regelungen in Aachen und Bielefeld verdeutlichen unterschiedliche Steuerungslogiken. Die Bielefelder Ordnungsbehördliche Verordnung knüpft vor allem an bestimmte Verhaltensweisen an, indem sie „aggressives Betteln“ untersagt und durch Handlungen wie Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges oder aufdringliches Ansprechen konkretisiert.[9] Die Aachener Straßenverordnung enthält demgegenüber zusätzlich räumliche Beschränkungen, indem sie Betteln in bestimmten Innenstadtbereichen innerhalb festgelegter Abstände zu Haltestellen, Automaten sowie Ein- und Ausgängen von Geschäften und gastronomischen Einrichtungen untersagt.[10] Beide Modelle sind daher an Gefahrenbezug, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit zu messen.

Zusätzliche Kontur erhält die Problematik durch die Rechtsprechung. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat 2023 insbesondere Bestimmtheitsprobleme eines Verbots „aktiven Bettelns“ hervorgehoben.[11] Auf menschenrechtlicher Ebene hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Entscheidung *Lăcătuș v. Switzerland* darüber entschieden.[12] Es betont, dass Maßnahmen gegenüber Personen in extremer Armut Art. 8 EMRK berühren können.[13] Kommunale Bettelbeschränkungen sind daher nicht nur am nationalen Ordnungsrecht, sondern auch an verfassungs- und menschenrechtlichen Maßstäben zu messen.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Arbeit Bettelbeschränkungen in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Städte Aachen und Bielefeld. Ziel ist es, die rechtlichen Anforderungen an kommunale Bettelregulierung systematisch herauszuarbeiten und ihre politischen Implikationen zu analysieren. Im Mittelpunkt steht die Frage, unter welchen Voraussetzungen Kommunen das Betteln im öffentlichen Raum durch ordnungsrechtliche Maßnahmen beschränken dürfen und welche Ausgestaltungen rechtlich zulässig sind. Die Untersuchung erfolgt rechtsdogmatisch unter Einbeziehung nordrhein-westfälischer Rechtsgrundlagen, ausgewählter kommunaler Regelungen sowie aktueller verwaltungsgerichtlicher und menschenrechtlicher Rechtsprechung.

9 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
10 Aachener Straßenverordnung, §6 Abs. 3 Nr. 1-5
11 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23
12 EGMR, Urteil vom 19.01.2021 – Lăcătuș v. Switzerland, Rn. 56-60
13 Hecker, Wolfgang, Kommunale Regelungen zum Thema Betteln vor dem Hintergrund der Entscheidung des EGMR, 2021

2. Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen

2.1 Erscheinungsformen des Bettelns

Für die rechtliche Bewertung kommunaler Bettelregelungen ist zunächst zu klären, wovon überhaupt gesprochen wird, wenn Normtexte, politische Debatten und Gerichte die Begriffe stilles, aktives, aufdringliches oder aggressives Betteln verwenden. Eine trennscharfe Begriffsbildung ist deshalb notwendig, weil sich die Zulässigkeit ordnungsrechtlicher Maßnahmen maßgeblich danach richtet, ob eine Regelung an ein bloßes Bitten um Unterstützung oder an zusätzliche belästigende, bedrängende oder gefährdende Verhaltensweisen anknüpft.[14] Ausgangspunkt ist das Betteln als solches. Nach der vom Verwaltungsgericht Düsseldorf aufgegriffenen Definition bedeutet Betteln die an einen beliebigen Fremden gerichtete Bitte um Gewährung eines geldwerten Geschenks unter Behauptung der Bedürftigkeit des Bettelnden selbst oder einer nahestehenden Person. Eine gesetzliche Definition existiert nicht. Das Gericht beschreibt als typische Erscheinung des zulässigen stillen Bettelns das einzelne, schweigende Verweilen am Straßenrand mit ausgestreckter Hand, Hut oder Büchse oder mit einem Schild, sofern dadurch keine Verkehrsbehinderung eintritt.[15] Diese Einordnung steht nicht isoliert: Bereits der VGH Baden-Württemberg hat hervorgehoben, dass Betteln nicht schlechthin und in jeder Erscheinungsform typischerweise eine straßenrechtliche Sondernutzung darstellt und jedenfalls in seiner stillen Form abstrakt generell keine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung begründet[16]. Davon zu unterscheiden sind Formen des Bettelns, die über die bloße Bitte um Unterstützung hinausgehen.[17] In kommunalen Verordnungen wie denen von Bielefeld und Aachen wird deshalb auf aggressives oder aufdringliches Verhalten abgestellt. Die Bielefelder Ordnungsbehördliche Verordnung nennt hierfür exemplarisch Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, aufdringliches Ansprechen, bedrängende Verfolgung, den Einsatz von Hunden oder das Zusammenwirken von Personen.[18] Auch die Aachener ordnungsbehördliche Verordnung knüpft zunächst an „aktives Ansprechen bzw. aggressives Verhalten“ an und konkretisiert dies unter anderem durch Versperren des Weges, Verfolgen, Festhalten, Anfassen sowie sonstiges aufdringliches oder

14 Enzensperger, Daniel, Zulässigkeit und Grenzen behördlicher Bettelverbote im öffentlichen Raum, in: NJW 2018, 3551 ff., 3555

15 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn.79-80

16 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, Leitsätze 1 und 2

17 Enzensperger, Daniel, Zulässigkeit und Grenzen behördlicher Bettelverbote im öffentlichen Raum, in: NJW 2018, 3551 ff., 3555

18 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

einschüchterndes Verhalten; daneben erfasst sie auch organisiertes, kommerzielles sowie mit Kindern oder Tieren ausgeübtes Betteln.[19]

Begrifflich problematisch ist insbesondere das sogenannte „aktive Betteln“. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat hierzu hervorgehoben, dass diese Begrifflichkeit – anders als aggressives oder aufdringliches Betteln – im allgemeinen Sprachgebrauch nicht klar verankert sei und für einen rechtsunkundigen Adressaten nicht hinreichend erkennen lasse, welches konkrete Verhalten untersagt ist; darin liege ein erhebliches Bestimmtheitsproblem.[20] Diese Kritik wird auch in der neueren Literatur aufgegriffen und vertieft. So weist Würkert darauf hin, dass die Kategorie „aktives Betteln“ keine trennscharfe, normativ hinreichend konturierte Begrifflichkeit darstellt und daher nicht unbesehen als feststehender Rechtsbegriff verwendet werden sollte.[21]

Wissenschaftlich tragfähiger ist es daher, zwischen stillem Betteln als grundsätzlich zulässigem Verhalten und solchen Erscheinungsformen zu unterscheiden, die durch Belästigung, Bedrängung, Einschüchterung oder konkrete Behinderung Dritter geprägt sind.[22] Rechtlich bedeutsam ist diese Unterscheidung auch deshalb, weil Betteln weder gesetzlich noch in der Rechtsprechung als einheitlich gefährliches Verhalten behandelt wird.[23] Strafrechtliche Relevanz kommt vielmehr nur dann in Betracht, wenn über das Betteln hinaus weitere Tatbestandsmerkmale erfüllt sind, etwa im Fall von Nötigung oder Betrug.[24] Auch im Gefahrenabwehrrecht spricht viel dafür, ordnungsbehördliche Maßnahmen nicht an das Betteln als solches, sondern an qualifizierende Umstände wie Belästigung, Bedrängung oder konkrete Behinderungen zu knüpfen.[25] Dies entspricht sowohl der älteren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zum stillen Betteln als auch dem ordnungsrechtlichen Grundsatz, dass Eingriffe an Gefahr und Störung anzusetzen haben. Daraus folgt bereits auf begrifflicher Ebene, dass nicht jede Form des Bettelns gleichermaßen ordnungsrechtlich relevant ist.[26] Je weiter sich eine kommunale Regelung vom konkret störenden Verhalten entfernt und je stärker sie an das Betteln als solches anknüpft, desto höher sind die Anforderungen an ihre rechtliche Rechtfertigung[27].

---

19 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 1–5
20 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14
21 Würkert, Felix, Grundrechtsarmut? Von rechtswidrigen Bettelverboten, JuWissBlog Nr. 72/2023 vom 19.12.2023
22 Holzkämper, NVwZ 1994, 146 (146 f.)
23 Hecker, NJW 2024, 1316 (1318)
24 WD 7 – 010/2, S. 4
25 Hecker, NJW 2024, 1316 (1318 f.)
26 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, Leitsätze 1 und 2
27 Hecker, NJW 2024, 1316 (1316 f.)

2.2 Bettelverbotszonen als ordnungsrechtliches Instrument

Unter einer Bettelverbotszone ist ein räumlich abgegrenzter Bereich des öffentlichen Raums zu verstehen, in dem Betteln ganz oder teilweise untersagt wird. Kennzeichnend ist also nicht in erster Linie die Art des Bettelns, sondern die örtliche Begrenzung des Verbots: Das Betteln wird nicht flächendeckend für das gesamte Stadtgebiet untersagt, sondern nur für bestimmte besonders frequentierte oder sensible Orte, etwa Innenstädte, Bahnhofsbereiche, Haltestellen oder den unmittelbaren Bereich vor Geschäften und Gastronomiebetrieben.[28]

Bettelverbotszonen lassen sich damit als spezifische Form kommunaler Steuerung des öffentlichen Raums beschreiben. Sie dienen regelmäßig dazu, Nutzungskonflikte an stark beanspruchten Orten zu begrenzen und das Betteln aus bestimmten Bereichen herauszuhalten, ohne zugleich notwendig jede Form des Bettelns im gesamten Stadtgebiet zu verbieten. Der Ordnungssatz der Stadt Aachen ist hierfür ein idealtypisches Beispiel. In diesem Sinne stellen Bettelverbotszonen ein räumlich beschränktes ordnungsrechtliches Instrument dar.[29]

Begrifflich ist dabei zwischen der Bettelverbotszone und dem allgemeinen Bettelverbot zu unterscheiden. Während ein allgemeines Bettelverbot auf ein umfassendes Verbot des Bettelns als solchem zielt, knüpft die Bettelverbotszone an einen bestimmten räumlichen Ausschnitt an. Sie ist daher die mildere und differenziertere Erscheinungsform eines Bettelverbots. Kommunale Bettelregelungen zeigen, dass der Umfang eines Verbots innerhalb räumlich begrenzter Bereiche unterschiedlich ausgestaltet sein kann. In Bielefeld beschränkt sich die Regelung auf bestimmte qualifizierte Erscheinungsformen, indem die ordnungsbehördliche Verordnung allein „aggressives Betteln“ untersagt und dies beispielhaft durch Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, aufdringliches Ansprechen, bedrängende Verfolgung, den Einsatz von Hunden oder das Zusammenwirken mehrerer Personen konkretisiert.[30] In Aachen geht die Regelung weiter: Dort verbietet die Aachener Straßenverordnung zum einen „aktives Ansprechen bzw. aggressives Verhalten“ sowie organisiertes, kommerzielles und mit Kindern oder Tieren ausgeübtes Betteln; zum anderen enthält sie für bestimmte besonders sensible Orte innerhalb näher bezeichneter Innenstadtbereiche ein zusätzliches räumlich verdichtetes Verbot im Umkreis von fünf Metern, etwa vor Bahnhofs- und Haltestelleneingängen, Automaten, Ladenzugängen, Hotels, Restaurants und

28 Hecker, NJW 2024, 1316 (1317 f.)
29 Aachener Straßenverordnung, §6 Abs. 3 Nr. 1-5
30 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

Außengastronomie.[31] Krefeld als außenstehendes Beispiel verdeutlicht schließlich besonders anschaulich die gestufte Ausgestaltung solcher Regelungen: Nach den städtischen Mitteilungen galten stadtweit bereits Verbote gegen aggressives, bandenmäßiges, organisiertes, verkehrsbehinderndes Betteln sowie Betteln mit Kindern oder Tieren; für die Kerninnenstadt zwischen den vier Wällen war darüber hinaus zeitweise vorgesehen, dass nur stilles Betteln erlaubt und aktives Betteln zusätzlich untersagt sein sollte.[32] Insgesamt zeigen diese Beispiele, dass kommunale Regelungen entweder nur bestimmte belästigende oder gefährdende Erscheinungsformen des Bettelns erfassen oder in besonders sensiblen Innenstadtlagen weitergehende Beschränkungen vorsehen können.

Als Arbeitsdefinition lässt sich daher festhalten: Bettelverbotszonen sind räumlich abgegrenzte Bereiche des öffentlichen Raums, in denen Betteln aufgrund kommunaler Regelungen ganz oder teilweise untersagt wird. Sie stellen ein ordnungsrechtliches Instrument dar, das nicht auf ein flächendeckendes Verbot, sondern auf die räumlich begrenzte Steuerung bestimmter Nutzungen und Verhaltensweisen im öffentlichen Raum gerichtet ist.

2.3 Abgrenzung ordnungspolitischer und sozialpolitischer Maßnahmen

Im Zusammenhang mit Betteln ist zwischen ordnungspolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen zu unterscheiden. Ordnungspolitische Maßnahmen zielen auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sowie auf die Steuerung konfliktträchtiger Nutzungssituationen im öffentlichen Raum.[33] Sozialpolitische Maßnahmen setzen demgegenüber an den Ursachen des Bettelns an, insbesondere an Armut, Wohnungslosigkeit oder fehlender Existenzsicherung, und verfolgen Hilfe-, Beratungs- und Stabilisierungsziele.[34] Die Unterscheidung ist für die vorliegende Untersuchung bedeutsam, weil ordnungsrechtliche Instrumente typischerweise Verhalten regulieren, während sozialpolitische Maßnahmen Lebenslagen adressieren.

Das nordrhein-westfälische Ordnungsrecht ist funktional auf Gefahrenabwehr ausgerichtet. Nach § 1 Abs. 1 OBG NRW haben die Ordnungsbehörden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren; § 14 Abs. 1 OBG NRW ermöglicht Maßnahmen im Einzelfall, § 27 Abs. 1 OBG NRW den Erlass ordnungsbehördlicher Verordnungen. Kommunale Bettelregelungen sind daher rechtlich nur tragfähig, wenn sie

31 Aachener Straßenverordnung, §6 Abs. 3 Nr. 1-5
32 Krefelder OBV, § 2 Abs. 5 Nr. 5 Buchst. a–e
33 Hecker, NJW 2024, 1316 (1318 f.)
34 BAG Wohnungslosenhilfe, Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen, 2017, S. 12 ff

an eine ordnungsrechtlich relevante Gefahr oder Störung anknüpfen.[35] Sozialpolitische Maßnahmen verfolgen hingegen keinen repressiven Steuerungszweck, sondern setzen auf Unterstützung, Beratung, Straßensozialarbeit oder Unterbringungsangebote.[36]

Daraus ergeben sich unterschiedliche Mittel und Wirkungen. Ordnungspolitik arbeitet mit Verboten, Geboten, Bußgeldandrohungen und Vollzugsinstrumenten.[37] Sie kann konkrete Störungen im öffentlichen Raum begrenzen, löst aber regelmäßig nicht die sozialen Ursachen des Bettelns. Sozialpolitische Maßnahmen zielen dagegen auf eine Stabilisierung der Lebenslage betroffener Personen und können dazu beitragen, die Notwendigkeit des Bettelns zu verringern.[38] Gerade deshalb dürfen ordnungsrechtliche Bettelbeschränkungen nicht als Armutsbekämpfung missverstanden werden.

Die kommunale Praxis in Nordrhein-Westfalen verdeutlicht diese ordnungspolitische Logik. Bielefeld untersagt nicht Betteln als solches, sondern gezielt aggressives Betteln, das durch konkrete Verhaltensweisen wie Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges oder aufdringliches Ansprechen konkretisiert wird.[39] Aachen kombiniert verhaltensbezogene Verbote mit räumlichen Beschränkungen im Umfeld sensibler Einrichtungen.[40] Diese Beispiele zeigen, dass kommunale Ordnungspolitik rechtlich tragfähiger ist, wenn sie nicht an Betteln schlechthin, sondern an qualifizierte, als störend oder gefährdend bewertete Erscheinungsformen anknüpft.

Die Rechtsprechung markiert zugleich die Grenzen einer ordnungspolitischen Ausdehnung. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat das zusätzliche Innenstadtverbot des „aktiven Bettelns“ in Krefeld unter anderem wegen fehlender Bestimmtheit und fehlenden konkreten Gefahrenbezugs beanstandet.[41] Auch die ältere Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zeigt, dass stilles Betteln nicht generell als Störung oder abstrakte Gefahr eingeordnet werden darf.[42]

Für die weitere Untersuchung folgt daraus: Ordnungspolitik darf qualifizierte Störformen regulieren, aber Betteln nicht ohne tragfähigen Gefahrenbezug als solches erfassen. Überzeugend sind daher Doppelstrategien, die begrenzte ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen konkrete Störungen mit sozialpolitischen Hilfen[43] zur Ursachenminderung verbinden.[44]

35 Hecker, NJW 2024, 1316 (1318 f.)
36 BAG Wohnungslosenhilfe, Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen, 2017, S. 13 ff
37 Bielefelder OBVO, § 8 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2
38 BAG Wohnungslosenhilfe, Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen, 2017, S. 13 ff
39 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
40 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 1–5
41 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14 f., 18
42 VGH BW, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (561)
43 BAG Wohnungslosenhilfe, Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen, 2017, S. 13 ff
44 Hecker, NJW 2024, 1316 (1319)

3. Rechtlicher Rahmen ordnungsrechtlicher Bettelregelungen in NRW

3.1 Ordnungsrechtliche Grundlagen in NRW

Der rechtliche Rahmen ordnungsrechtlicher Bettelregelungen in Nordrhein-Westfalen wird im Ausgangspunkt durch zwei Regelungskomplexe geprägt: das Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (OBG NRW) und das Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW). Das OBG NRW bildet die zentrale Grundlage für Maßnahmen der Gefahrenabwehr durch die Ordnungsbehörden. Das StrWG NRW ist ergänzend relevant, soweit Betteln als Nutzung des öffentlichen Straßenraums einzuordnen ist. Bettelregelungen bewegen sich damit an der Schnittstelle von allgemeinem Ordnungsrecht und Straßenrecht.

Nach § 1 Abs. 1 OBG NRW haben die Ordnungsbehörden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Die Gemeinden nehmen nach § 3 OBG NRW die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden wahr und sind damit regelmäßig die zuständigen Akteure für ordnungsrechtliche Reaktionen auf Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum. Für kommunale Bettelregelungen bedeutet dies, dass sie dogmatisch zunächst als Teil des kommunalen Gefahrenabwehrrechts einzuordnen sind.

In materieller Hinsicht ist zwischen einzelfallbezogenem Einschreiten und abstrakt-genereller Regelung zu unterscheiden. § 14 Abs. 1 OBG NRW ermöglicht ordnungsbehördliche Maßnahmen zur Abwehr einer im einzelnen Fall bestehenden Gefahr. § 27 Abs. 1 OBG NRW eröffnet demgegenüber den Erlass ordnungsbehördlicher Verordnungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Diese Unterscheidung ist für kommunale Bettelregelungen grundlegend, weil sie darüber entscheidet, ob eine konkrete Störung im Einzelfall aufgegriffen oder ein Verhalten allgemein für eine Vielzahl von Fällen geregelt werden soll. Ergänzend verlangt § 29 Abs. 1 OBG NRW, dass ordnungsbehördliche Verordnungen inhaltlich bestimmt sein müssen.

Neben dem allgemeinen Ordnungsrecht ist das Straßenrecht zu berücksichtigen. Nach § 14 Abs. 1 StrWG NRW ist der Gebrauch öffentlicher Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet. Wird die Straße über diesen Gemeingebrauch hinaus genutzt, kann nach § 18 Abs. 1 StrWG NRW eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vorliegen.[45] Für Bettelregelungen ist diese Unterscheidung bedeutsam, weil sich ihre rechtliche Bewertung nicht nur danach richtet,

45 Sauthoff, NVwZ 2004, 674 (678 f.).

ob eine ordnungsrechtlich relevante Störung vorliegt, sondern auch danach, ob das Verhalten noch vom Gemeingebrauch gedeckt ist.

Damit lässt sich festhalten: Kommunale Bettelregelungen in Nordrhein-Westfalen beruhen auf einer doppelten dogmatischen Grundlage. Sie sind einerseits am allgemeinen Ordnungsrecht und andererseits am Straßenrecht zu messen. Entscheidend bleibt jedoch, dass Betteln nicht schon als solches eine ordnungsrechtlich relevante Gefahr oder eine straßenrechtliche Sondernutzung darstellt. Vielmehr kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Regelung, den Gefahrenbezug und die gewählte Handlungsform an.

3.2 Handlungsinstrumente der Kommune

Den Kommunen in Nordrhein-Westfalen stehen zur Regelung von Betteln im öffentlichen Raum im Wesentlichen drei Handlungsinstrumente zur Verfügung: die Ordnungsverfügung nach § 14 Abs. 1 OBG NRW, die ordnungsbehördliche Verordnung nach § 27 Abs. 1 OBG NRW und ergänzend straßenrechtliche Instrumente im Zusammenhang mit Gemeingebrauch und Sondernutzung.[46] Welche Handlungsform einschlägig ist, hängt davon ab, ob auf eine konkrete Gefahr in einer einzelnen Situation reagiert oder ob ein Verhalten abstrakt-generell für eine Vielzahl von Fällen geregelt werden soll.

Die Ordnungsverfügung nach § 14 Abs. 1 OBG NRW ist das klassische Instrument für einzelfallbezogenes Einschreiten. Sie setzt eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung voraus und richtet sich regelmäßig gegen bestimmte Personen oder konkrete Störungssituationen.[47] Für Bettelkonstellationen kommt sie daher vor allem dann in Betracht, wenn im Einzelfall belästigendes, bedrängendes, behinderndes oder sonst störendes Verhalten festgestellt wird.

Davon zu unterscheiden ist die ordnungsbehördliche Verordnung. Sie richtet sich nicht nur an einzelne Personen oder konkrete Situationen, sondern regelt abstrakt-generell eine unbestimmte Vielzahl von Fällen. Nach § 27 Abs. 1 OBG NRW können Ordnungsbehörden solche Verordnungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erlassen. § 29 Abs. 1 OBG NRW verlangt dabei, dass der Inhalt der Verordnung hinreichend bestimmt ist. Dieses Instrument ist besonders relevant, wenn Kommunen bestimmte Erscheinungsformen des Bettelns allgemein im öffentlichen Raum regeln wollen.

Die praktische Bedeutung dieser Unterscheidung zeigt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 5. Juni 2023. Das Gericht beanstandete ein per

46 Hecker, NJW 2024, 1316 (1317 f.)
47 VV OBG NRW, Nr. 14.11 zu § 14 Abs. 1 OBG NRW

Allgemeinverfügung angeordnetes Verbot des „aktiven Bettelns“ in der Krefelder Innenstadt unter anderem deshalb, weil damit nicht lediglich ein Einzelfall, sondern eine Vielzahl gleichgelagerter Situationen geregelt werden sollte. Für eine solche abstrakt-generelle Steuerung spricht grundsätzlich die Form der ordnungsbehördlichen Verordnung. Zugleich hob das Gericht hervor, dass der Begriff des „aktiven Bettelns“ aus Sicht eines rechtsunkundigen Adressaten nicht hinreichend klar erkennen ließ, welches Verhalten untersagt sein sollte.[48] Daraus folgt, dass Kommunen nicht nur die richtige Handlungsform wählen, sondern den Verbotsinhalt auch hinreichend bestimmt fassen müssen.

Ergänzend kann das Straßen- und Wegerecht Bedeutung erlangen.[49] Soweit Betteln als Nutzung öffentlicher Straßen eingeordnet wird, stellt sich die Frage, ob es noch vom Gemeingebrauch umfasst ist oder bereits eine erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellt.[50] Die Rechtsprechung hat jedoch betont, dass Betteln nicht schlechthin und in jeder Erscheinungsform als straßenrechtliche Sondernutzung behandelt werden darf.[51] Insbesondere stilles Betteln ist daher nicht ohne Weiteres aus dem öffentlichen Straßenraum auszuschließen.[52]

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten: Für punktuelles Einschreiten gegen konkrete Störungen kommt die Ordnungsverfügung in Betracht. Für allgemeine kommunale Bettelregelungen ist regelmäßig die ordnungsbehördliche Verordnung das sachgerechte Instrument. Straßenrechtliche Erwägungen können ergänzend hinzutreten, rechtfertigen aber kein pauschales Verbot des Bettelns als solchem. Die Rechtmäßigkeit kommunaler Bettelregelungen hängt daher maßgeblich davon ab, ob ein tragfähiger Gefahrenbezug besteht[53], die richtige Handlungsform gewählt und der Verbotsinhalt hinreichend bestimmt gefasst wird.[54]

3.3 Verfassungs- und grundrechtliche Anforderungen

Kommunale Bettelregelungen bewegen sich nicht in einem grundrechtsfreien Raum. Sie greifen in aller Regel in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Betteln ist als Teil des sozialen Zusammenlebens im öffentlichen Raum zu verstehen, da insbesondere das „stille“ Betteln als eine Erscheinungsform des gesellschaftlichen Miteinanders hinzunehmen ist.[55] Wird dieses Verhalten durch Gebote, Verbote oder

48 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14–15
49 §§ 14 Abs. 1, 18 Abs. 1 StrWG NRW
50 Hecker, NJW 2024, 1316 (1317 f.)
51 Holzkämper, NVwZ 1994, 146 (147 f.)
52 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (561)
53 §§ 14 Abs. 1, 27 Abs. 1, 29 Abs. 1 OBG NRW
54 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, juris Rn. 14 f., 18
55 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (561)

räumliche Beschränkungen reguliert, liegt daher regelmäßig ein grundrechtlich relevanter Eingriff vor. Bereits aus diesem Ausgangspunkt folgt, dass kommunale Bettelregelungen einer tragfähigen gesetzlichen Grundlage und einer verfassungsrechtlich tragfähigen Rechtfertigung bedürfen.

Hinzu tritt die Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht aus Art. 20 Abs. 3 GG. Für ordnungsrechtliche Bettelregelungen bedeutet dies, dass kommunale Maßnahmen nicht nur politisch gewollt, sondern normativ hinreichend bestimmt und auf eine taugliche Ermächtigungsgrundlage gestützt sein müssen. Das gilt in Nordrhein-Westfalen sowohl für Maßnahmen nach dem OBG NRW als auch für kommunale Verordnungen. Der rechtsstaatliche Maßstab schlägt sich dabei besonders im Bestimmtheitsgebot nieder: Adressaten müssen erkennen können, welches Verhalten erlaubt und welches verboten ist.

Gerade dieser Punkt ist in der Rechtsprechung zu Bettelregelungen zentral. Das VG Düsseldorf hat in seinem Beschluss vom 5. Juni 2023 hervorgehoben, dass ein Verbot bestimmten Verhaltens unmissverständlich festlegen muss, welche Handlungen untersagt sind. Das Gericht sah erhebliche Zweifel an der Bestimmtheit eines kommunalen Verbots des „aktiven Bettelns“, weil aus Sicht eines rechtsunkundigen Adressaten nicht klar erkennbar war, wann noch zulässiges stilles Betteln und wann bereits verbotenes aktives Betteln vorliegen sollte. Für die verfassungsrechtliche Einordnung folgt daraus, dass unklare Begriffe wie „aktives Betteln“ nur dann tragfähig sind, wenn ihr Inhalt normativ präzise bestimmt werden kann; andernfalls scheitert die Regelung bereits an rechtsstaatlichen Mindestanforderungen.[56]

Neben der Bestimmtheit ist die Verhältnismäßigkeit der zentrale materielle Prüfungsmaßstab. Jede kommunale Bettelregelung muss einem legitimen Zweck dienen, zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich sein und die Betroffenen nicht unangemessen belasten. Auch das OBG NRW trägt diesen Maßstab einfachgesetzlich in sich, insbesondere in § 15 und § 21 OBG NRW. Verfassungsrechtlich bedeutet dies, dass die Kommune nicht ohne Weiteres an das Betteln als solches anknüpfen darf, sondern einen hinreichend konkreten Bezug zu Belästigungen, Behinderungen oder sonstigen Gefahren herstellen muss.[57] Je weiter sich eine Regelung von konkreten Störungen entfernt und je mehr sie lediglich auf sichtbare Armut reagiert, desto strenger ist sie rechtlich zu rechtfertigen[58]

56 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14
57 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (560 f., 561)
58 Hecker, NJW 2024, 1316 (1318)

Ein weiterer verfassungsrechtlicher Maßstab ist der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Kommunale Bettelregelungen dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund ungleich behandeln und müssen ihre Differenzierungen am Regelungszweck ausrichten.[59] Das ist besonders relevant, wenn Verordnungen zwischen stillem, aggressivem, organisiertem oder räumlich begrenztem Betteln unterscheiden. Solche Differenzierungen sind nicht von vornherein unzulässig, sie bedürfen aber einer sachlichen Rechtfertigung und dürfen nicht in Wahrheit bloß bestimmte soziale Gruppen aus repräsentativen Innenstadtlagen verdrängen.[60] Soweit Betteln in einzelnen Fällen berufsförmig oder kommerziell organisiert betrieben wird, kann ergänzend auch Art. 12 Abs. 1 GG berührt sein. Für das klassische individuelle Betteln steht allerdings regelmäßig nicht die Berufsfreiheit, sondern die allgemeine Handlungsfreiheit im Vordergrund. Für die vorliegende Untersuchung ist deshalb Art. 2 Abs. 1 GG der tragende verfassungsrechtliche Ausgangspunkt; Art. 12 Abs. 1 GG kann allenfalls in besonderen Konstellationen ergänzende Bedeutung erlangen.

Aus der menschenrechtlichen Perspektive folgt kein schrankenloses Recht zu betteln. Die Entscheidung des EGMR[61] spricht jedoch dafür, dass pauschale oder weitreichende Verbote gegenüber Personen in existenzieller Not besonders strengen Anforderungen unterliegen und kommunale Regelungen deshalb differenziert ausgestaltet sein müssen.[62] Als menschenrechtlicher Orientierungsmaßstab verweist auch die von Housing Rights Watch und FEANTSA entwickelte Homeless Bill of Rights darauf, dass wohnungslose Menschen öffentliche Räume grundsätzlich diskriminierungsfrei nutzen können sollen.[63]

Schließlich zeigt auch die ältere deutsche Rechtsprechung, dass Betteln nicht als einheitlich gefährliches Verhalten behandelt werden darf. Der VGH Baden-Württemberg hat bereits 1998 betont, dass Betteln nicht schlechthin und in jeder Erscheinungsform eine straßenrechtliche Sondernutzung darstellt und dass insbesondere stilles Betteln nicht pauschal verboten werden darf.
Auch wenn die Entscheidung außerhalb Nordrhein-Westfalens ergangen ist, formuliert sie einen allgemeinen Maßstab für die Bewertung kommunaler Bettelregelungen: Verbote müssen an konkret qualifizierte Störformen anknüpfen und dürfen nicht pauschal das Betteln als solches erfassen.[64]

---

59 Götz, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 93 ff

60 Götz, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 93 ff

61 EGMR, Urt. v. 19.01.2021 – Nr. 14065/15, Lăcătuș gegen Schweiz, Rn. 107 ff

62 Hecker, Wolfgang, Kommunale Regelungen zum Thema Betteln vor dem Hintergrund der Entscheidung des EGMR, 2021

63 Housing Rights Watch/FEANTSA, *The Homeless Bill of Rights*, 2017, Art. 3 und Art. 11

64 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (561).

Im Ergebnis sind solche Regelungen nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie auf einer tragfähigen gesetzlichen Grundlage beruhen, hinreichend bestimmt, verhältnismäßig und gleichheitsgerecht sind. Je stärker sie konkrete belästigende oder gefährdende Verhaltensweisen adressieren, desto eher sind sie gerechtfertigt; je näher sie einem generellen Bettelverbot kommen, desto strenger sind die verfassungs- und menschenrechtlichen Anforderungen.

4. Bielefeld

4.1 Bestehende ordnungsrechtliche Regelungen

In Bielefeld besteht derzeit kein allgemeines ordnungsrechtliches Verbot des Bettelns als solchem. Maßgeblich ist vielmehr die Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet der Stadt Bielefeld in der Fassung vom 12.06.2025. Diese Verordnung enthält in § 2 Abs. 1 eine allgemeine Verhaltensregel für Anlagen und Verkehrsflächen, wonach sich jede Person so zu verhalten hat, dass andere nicht gefährdet, geschädigt oder mehr als nach den Umständen unvermeidbar behindert oder belästigt werden.[65] Bereits daraus wird deutlich, dass die Bielefelder Regelung systematisch nicht an Betteln schlechthin, sondern an störungsbezogene Verhaltensweisen im öffentlichen Raum anknüpft.

Konkret geregelt wird Betteln in § 2 Abs. 1 b der Verordnung. Danach ist „aggressives Betteln“ verboten. Die Norm konkretisiert diesen Begriff beispielhaft durch Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, aufdringliches Ansprechen, Errichten von Hindernissen, bedrängende Verfolgung, den Einsatz von Hunden oder das Zusammenwirken von Personen. Die Bielefelder Regelung arbeitet damit nicht mit einem umfassenden Bettelverbot, sondern mit einem qualifizierten Verbot bestimmter besonders aufdringlicher Erscheinungsformen des Bettelns.[66] Auffällig ist, dass die Verordnung das Betteln nicht eigenständig regelt, sondern in den allgemeinen Katalog verbotener Verhaltensweisen auf Verkehrsflächen und in Anlagen einordnet. Dies spricht dafür, dass Bielefeld Betteln nur insoweit ordnungsrechtlich erfasst, als es in qualifizierter Form zu Belästigungen oder Behinderungen im öffentlichen Raum führt.

Ebenso bedeutsam ist, was die Verordnung nicht regelt. Weder enthält sie ein flächendeckendes Bettelverbot noch eine räumlich abgegrenzte Bettelverbotszone für bestimmte Innenstadtbereiche. Die in der Verordnung vorgesehene räumliche Verbotszone betrifft vielmehr ein Fütterungsverbot für wildlebende Tiere im Innenstadtbereich und nicht das Betteln. Für die Bielefelder Praxis lässt sich daraus ableiten, dass die derzeitige ordnungsrechtliche Regelung auf ein verhaltensbezogenes Verbot aggressiven Bettelns beschränkt ist und keine besondere Bettelverbotszone kennt.[67]

65 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
66 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
67 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

Damit stellt sich die bestehende Bielefelder Praxis im Ausgangspunkt als zurückhaltende ordnungsrechtliche Regelung dar. Verboten ist nicht das stille oder bloß passive Betteln, sondern nur eine Form des Bettelns, die durch zusätzliche Elemente der Aufdringlichkeit, Bedrängung oder Behinderung geprägt ist. Für die weitere Untersuchung ist diese Ausgangslage zentral, weil der in Bielefeld später diskutierte politische Antrag auf Einführung einer Bettelverbotszone gerade über die gegenwärtige Verordnungslage hinausweist.

4.2 Politischer Antrag zur Einführung einer Bettelverbotszone

Über die bereits bestehende ordnungsrechtliche Regelung des aggressiven Bettelns hinaus wurde in Bielefeld im Frühjahr 2025 ein weitergehender politischer Vorstoß unternommen. Ausgangspunkt war der gemeinsame Antrag der CDU- und FDP Fraktion mit dem Titel „Sauber, sicher und erreichbar – Initiativplan Innenstadt“, eingebracht zur Ratssitzung am 06.03.2025. Der Antrag verknüpfte Fragen der Erreichbarkeit, Sauberkeit und Sicherheit der Innenstadt mit dem Ziel einer stärkeren ordnungspolitischen Steuerung des innerstädtischen Raums.

Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem Ziffer 4 des Antrags von Bedeutung. Dort wurde die Verwaltung ausdrücklich beauftragt, „eine Bettelverbotszone nach dem Vorbild der Stadt Aachen zu prüfen und dem Fachausschuss zur Beschlussfassung in Q2/2025 vorzulegen“. Der politische Antrag zielte damit nicht mehr nur auf die Ahndung bereits verbotener aggressiver Erscheinungsformen des Bettelns, sondern auf die Prüfung einer räumlich abgegrenzten Verbotszone in der Bielefelder Innenstadt.[68] Inhaltlich orientierte sich der Vorstoß erkennbar an Modellen anderer Städte, insbesondere an der Aachener Praxis mit räumlich verdichteten Verbotsbereichen.[69]

Der Antrag war zugleich Teil eines umfassenderen innenstadtpolitischen Konzepts. Neben der Prüfung einer Bettelverbotszone forderten CDU und FDP unter anderem ein integriertes Konzept für Attraktivität und Sicherheit, eine Verbesserung der Sauberkeit sowie Maßnahmen zur Erreichbarkeit der Innenstadt. Die Bettelverbotszone erschien damit politisch nicht als isolierte Einzelmaßnahme, sondern als Bestandteil eines breit angelegten ordnungs- und innenstadtpolitischen Programms. Gerade diese Einbettung ist für die spätere Bewertung bedeutsam, weil sich daran zeigt, dass der Vorstoß nicht allein ordnungsrechtlich, sondern auch stadtpolitisch und symbolisch auf die Gestaltung des öffentlichen Raums gerichtet war.[70]

---

68 CDU/FDP Bielefeld, Initiativplan Innenstadt, Ziff. 4.
69 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5.
70 CDU/FDP Bielefeld, Initiativplan Innenstadt, insb. Ziff. 1–4.

Im Rat der Stadt Bielefeld fand der Antrag jedoch keine Mehrheit. Im Ratsinformationssystem ist für die Sitzung vom 06.03.2025 dokumentiert, dass der Antrag Drucks.-Nr. 9669/2020-2025 unter Tagesordnungspunkt 3.3 „mit Mehrheit abgelehnt“ wurde. Zugleich wurde ein ersetzender Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke beschlossen.[71] Die politische Kontroverse in Bielefeld wurde auch lokal so eingeordnet, dass eine zusätzliche Bettelverbotszone gerade deshalb umstritten war, weil aggressives Betteln nach geltender Rechtslage bereits untersagt war.[72] Damit blieb es politisch zunächst bei der bestehenden Rechtslage, also insbesondere bei dem bereits geltenden Verbot des aggressiven Bettelns der Bielefelder Ordnungsbehördlichen Verordnung. Für die weitere Untersuchung ist dieser politische Antrag dennoch von erheblicher Bedeutung. Er macht deutlich, dass die in Bielefeld bestehende Regelung des aggressiven Bettelns von Teilen des Rates als nicht ausreichend angesehen wurde und dass stattdessen eine räumlich konzentrierte Verschärfung nach dem Vorbild anderer Kommunen zur Diskussion gestellt wurde. Zugleich zeigt der politische Verlauf, dass die Einführung einer Bettelverbotszone in Bielefeld nicht bereits geltendes Recht, sondern zunächst ein umstrittener kommunalpolitischer Vorschlag war. Genau an dieser Stelle setzt die nachfolgende rechtliche Bewertung der Bielefelder Praxis an.

4.3 Rechtliche Bewertung der Bielefelder Praxis

Die derzeitige Bielefelder Praxis erscheint im Ausgangspunkt rechtlich deutlich zurückhaltender und damit tragfähiger als kommunale Modelle, die über ein Verbot qualifizierter Störformen hinausgehen. Maßgeblich ist, dass die Bielefelder Ordnungsbehördliche Verordnung nicht Betteln schlechthin untersagt, sondern in § 2 Abs. 1 lit. b nur das „aggressive Betteln“ verbietet und dieses durch konkrete Verhaltensweisen wie Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, aufdringliches Ansprechen, Errichten von Hindernissen, bedrängende Verfolgung, den Einsatz von Hunden oder das Zusammenwirken von Personen beispielhaft konkretisiert.[73] Damit knüpft die Verordnung nicht an bloße Bedürftigkeit oder an das stille Bitten um Unterstützung an, sondern an zusätzliche Elemente der Bedrängung, Behinderung oder Belästigung Dritter.

Diese Ausgestaltung entspricht zunächst der ordnungsrechtlichen Grundstruktur des OBG NRW. Nach § 14 Abs. 1 OBG NRW dürfen Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen nur treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche

71 Koalition Bielefeld, Änderungsantrag 9761
72 Radio Bielefeld, Sichere Innenstadt: Keine Bettelverbotszone in Bielefeld, 08.03.2025
73 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.[74] Soll ein Verhalten dagegen abstrakt-generell für eine Vielzahl von Fällen geregelt werden, ist grundsätzlich die ordnungsbehördliche Verordnung das passende Instrument; zudem müssen solche Verordnungen nach § 29 Abs. 1 OBG NRW in ihrem Inhalt bestimmt sein.[75] Bielefeld verwendet mit seiner Ordnungsbehördlichen Verordnung daher im Grundsatz die richtige Handlungsform für eine abstrakt-generelle Regelung des öffentlichen Raums.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit wirkt die Bielefelder Regelung vergleichsweise belastbar. Anders als pauschale Verbote des „aktiven Bettelns“ arbeitet die Verordnung mit einem eingeführten Oberbegriff – „aggressives Betteln“ – und ergänzt diesen durch konkrete Fallbeispiele.[76] Gerade hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu der vom VG Düsseldorf beanstandeten Krefelder Allgemeinverfügung: Dort hat das Gericht ausgeführt, dass für einen rechtsunkundigen Adressaten nicht hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sei, welche Verhaltensweisen verboten sind, und dass insbesondere der Begriff des „aktiven Bettelns“ unklar bleibe.[77] Die Bielefelder Praxis vermeidet dieses Problem jedenfalls weitgehend, weil der Verbotsinhalt durch die aufgezählten Verhaltensformen deutlich eingegrenzt wird.[78]

Hinzu kommt, dass die Bielefelder Regelung kein flächendeckendes Bettelverbot und keine besondere Bettelverbotszone vorsieht.[79] Das ist rechtlich bedeutsam, weil nach der einschlägigen Rechtsprechung jedenfalls „stilles“ Betteln nicht pauschal als ordnungswidrig oder generell gefährlich behandelt werden darf. Der VGH Baden-Württemberg hat bereits 1998 hervorgehoben, dass Betteln nicht schlechthin und in jeder Erscheinungsform typischerweise eine straßenrechtliche Sondernutzung ist, dass es jedenfalls in seiner stillen Erscheinungsform keine abstrakt-generelle Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellt und dass ein pauschales Totalverbot des Bettelns nichtig ist.[80] Vor diesem Hintergrund ist es rechtlich ein erheblicher Unterschied, ob – wie in Bielefeld – nur aggressive Erscheinungsformen erfasst werden oder ob – wie im gescheiterten politischen Vorstoß – eine räumlich verdichtete Bettelverbotszone eingeführt werden soll.[81]

---

74 § 14 Abs. 1 OBG NRW

75 § 27 Abs. 1 OBG NRW

76 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

77 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14

78 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

79 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

80 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (560 f.)

81 Stadt Bielefeld, Ratsinformationssystem, Ratssitzung vom 06.03.2025, TOP 3.3, Drucks.-Nr. 9669/2020–2025

Die Bielefelder Praxis dürfte deshalb vor allem unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit günstiger zu beurteilen sein als weitergehende Verbotsmodelle. Ein Verbot, das nur aufdringliche, behindernde oder bedrängende Verhaltensweisen betrifft, ist eher geeignet und erforderlich, konkrete Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum zu begrenzen, als ein Verbot, das bereits an das Betteln als solches anknüpft.[82] Die Verordnung wahrt damit die Differenz zwischen stillem bzw. passivem Betteln und qualifizierten Störformen.[83] Gerade diese Differenz ist auch aus Sicht der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages wesentlich: Danach ist Betteln in Deutschland kein Straftatbestand; strafrechtliche Relevanz entsteht nur ausnahmsweise, wenn zusätzliche Tatbestände wie Betrug oder Nötigung erfüllt sind.[84] Auch dies spricht gegen eine Gleichsetzung jedes Bettelns mit rechtlich relevanter Störung.

Rechtlich problematischer wäre hingegen eine Ausweitung der Bielefelder Praxis in Richtung einer Bettelverbotszone nach Aachener Vorbild, wie sie politisch beantragt, aber vom Rat letztlich nicht beschlossen wurde. Der Antrag „Sauber, sicher und erreichbar – Initiativplan Innenstadt“ wurde am 6. März 2025 mehrheitlich abgelehnt; zugleich wurde ein Änderungsantrag der Ratsmehrheit beschlossen.[85] Damit blieb es in Bielefeld bewusst bei der geltenden, auf aggressives Betteln beschränkten Verordnungslage. Für die rechtliche Bewertung ist das bedeutsam, weil der Rat damit gerade nicht den Schritt zu einer weitergehenden, räumlich verdichteten Verbotspolitik gegangen ist.

Als Ergebnis lässt sich daher festhalten: Die bestehende Bielefelder Praxis ist rechtlich vergleichsweise defensiv ausgestaltet und im Grundsatz eher tragfähig, weil sie nicht Betteln schlechthin, sondern nur konkretisierte aggressive Erscheinungsformen verbietet. Sie bewegt sich damit näher an den Anforderungen von Bestimmtheit, Verhältnismäßigkeit und Gefahrenbezug als Modelle, die das Betteln im Innenstadtbereich allgemein oder zonenbezogen zurückdrängen wollen. Ob auch die konkrete Anwendung der Verordnung im Einzelfall stets rechtmäßig erfolgt, ist davon zu unterscheiden; normativ betrachtet erscheint die geltende Bielefelder Regelung jedoch deutlich weniger angreifbar als ein pauschales oder räumlich ausgedehntes Bettelverbot.

82 § 15 OBG NRW
83 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (561)
84 Deutscher Bundestag, WD 7 – 010/24, S. 4
85 Koalition Bielefeld, Änderungsantrag 9761

5. Aachen

5.1 Regelungskonzept der Stadt Aachen

Das Regelkonzept der Stadt Aachen ist nicht als isolierte Reaktion auf einzelne Bettelhandlungen ausgestaltet, sondern als Bestandteil eines umfassenden kommunalen Steuerungsansatzes für den öffentlichen Raum. Ausgangspunkt ist das von Rat und Verwaltung entwickelte „Integrierte Konzept für Attraktivität und Sicherheit“ (IKAS), das im Oktober 2024 beschlossen wurde. Das Konzept knüpft an eine Verdichtung von Nutzungskonflikten in zentralen innerstädtischen Bereichen an und verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, der ordnungsrechtliche, städtebauliche und sozialpolitische Instrumente miteinander verbindet. Besonders betroffen sind hochfrequentierte Räume wie Fußgängerzonen sowie das Umfeld von Bahnhöfen und Haltestellen, der Kaiserplatz, der Bushof, das Promenadenviertel und Teile Burtscheids. Vor diesem Hintergrund wird Betteln nicht isoliert als einzelnes ordnungsrechtliches Verhalten behandelt, sondern in einen breiteren Kontext städtischer Nutzungs- und Verdrängungskonflikte eingeordnet. Die Regulierung dient damit nicht allein der Gefahrenabwehr im klassischen Sinne, sondern zugleich der Steuerung der Aufenthaltsqualität und der funktionalen Ordnung des öffentlichen Raums.[86] Kennzeichnend für das Aachener Regelkonzept ist sein integrierter Charakter. Die Stadt verfolgt ausdrücklich keinen ausschließlich repressiven Ansatz, sondern verbindet ordnungspolitische Maßnahmen, sozialpolitische Maßnahmen, Maßnahmen zur Gestaltung des öffentlichen Raums sowie Kommunikation und Sensibilisierung. Bettelregelungen sind damit nur ein Baustein innerhalb eines breiter angelegten Konzepts, das zugleich auf Straßensozialarbeit, Hilfsangebote, städtebauliche Aufwertung und kommunikative Steuerung setzt. Diese Mehrgliedrigkeit ist für die Einordnung der Aachener Praxis zentral, weil das Regelkonzept gerade nicht allein auf Verdrängung, sondern auf eine Kombination aus Begrenzung konfliktträchtiger Verhaltensweisen und Flankierung durch Hilfesysteme angelegt ist.[87] Innerhalb dieses Gesamtkonzepts nimmt das Betteln eine besondere Stellung ein. Nach der Darstellung der Stadt wurde die bestehende Problemlage vor allem mit auffälligem bzw. teilweise aggressivem Betteln in stark frequentierten Bereichen der Innenstadt verknüpft. Das Regelkonzept zielt deshalb darauf, Nutzungskonflikte an besonders sensiblen Orten gezielt zu begrenzen, ohne das Betteln schlechthin im gesamten Stadtgebiet zu untersagen. Die Stadt hebt in ihrer Konzeption ausdrücklich hervor, dass die neue Regelung auf räumlich stark begrenzte und hochfrequentierte Bereiche zugeschnitten sei und bettelnden Personen weiterhin ausreichende Möglichkeiten im übrigen Stadtgebiet

86 Stadt Aachen, PM IKAS

87 Stadt Aachen, Ratsbeschluss IKAS

und auch im Innenstadtbereich verbleiben sollten. Das Konzept folgt damit einer punktuell verdichteten, aber nicht generalisierenden Steuerungslogik.[88]

Auffällig ist zudem die Verschränkung von Ordnungs- und Sozialpolitik. Während die ordnungspolitische Seite des Konzepts auf die Anpassung der Straßenverordnung und eine stärkere Präsenz des Ordnungs- und Sicherheitsdienstes setzt, sieht die sozialpolitische Seite insbesondere eine proaktive Straßensozialarbeit und eine intensivere Vernetzung mit dem bestehenden Hilfesystem vor. Hinzu kommen Maßnahmen wie die Informationskampagne „Hilf – aber richtig!“, mit der Spenden in geordnete und zielgerichtete Bahnen gelenkt werden sollen. Das Aachener Regelkonzept ist damit als Doppelstrategie angelegt: Es will konfliktträchtige Erscheinungen im öffentlichen Raum begrenzen und zugleich sozialpolitische Unterstützungsangebote ausbauen.[89]

Für die weitere Untersuchung ist schließlich bedeutsam, dass die Stadt Aachen ihr Regelkonzept ausdrücklich als Reaktion auf eine als dringlich empfundene Entwicklung der Innenstadt beschreibt. In den politischen und verwaltungsinternen Vorlagen wird die Maßnahme daher nicht isoliert als „Bettelverbot“, sondern als Teil eines übergeordneten Konzepts für Attraktivität, Sicherheit und Ordnung präsentiert. Gerade diese Einbettung verleiht der Aachener Regelung ihr charakteristisches Profil: Sie erscheint nicht als singuläre ordnungsrechtliche Einzelmaßnahme, sondern als Bestandteil eines umfassenden kommunalen Ordnungskonzepts für besonders konfliktträchtige innerstädtische Räume.

5.2 Inhalt und Reichweite der Aachener Straßenverordnung

Die Aachener Straßenverordnung regelt Betteln in § 6 und verfolgt dabei ein zweistufiges Modell. Auf der ersten Ebene verbietet § 6 Abs. 2 Nr. 1 bestimmte qualifizierte Erscheinungsformen des Bettelns. Erfasst werden das Betteln durch aktives Ansprechen bzw. aggressives Verhalten gegenüber der angesprochenen Person, insbesondere durch Versperren des Weges, Verfolgen, Festhalten, Anfassen sowie sonstiges aufdringliches oder einschüchterndes Verhalten. Hinzu treten organisiertes Betteln, bei dem die Erlöse an einen Auftraggeber abgeführt werden, kommerzielles Betteln, ferner Betteln mit Kindern sowie Betteln unter Einsatz von Tieren. Bereits diese Regelung zeigt, dass Aachen nicht nur auf aggressives Betteln im engeren Sinne abstellt, sondern den Verbotsbereich gegenüber anderen als problematisch angesehenen Erscheinungsformen deutlich erweitert.

88 Stadt Aachen, Ratsbeschluss IKAS
89 Stadt Aachen, PM IKAS

Auf der zweiten Ebene enthält § 6 Abs. 3 der Verordnung eine räumlich verdichtete Sonderregelung. Über das allgemeine Verbot des § 6 Abs. 2 Nr. 1 hinaus ist in näher bezeichneten Teilen des Stadtgebiets das Betteln auch an besonders sensiblen Orten untersagt. Die Vorschrift erfasst den Bereich innerhalb des Grabenrings sowie einen weiteren, durch Straßen genau umschriebenen Innenstadtbereich einschließlich Kaiserplatz und angrenzender Straßen; hinzu kommen im Stadtteil Burtscheid die Viehhofstraße, die Kapellenstraße (Fußgängerzone), die Altdorfstraße (Fußgängerzone) und der Burtscheider Markt. Damit ist der Geltungsbereich nicht auf einzelne Punkte beschränkt, sondern auf mehrere besonders frequentierten innerstädtischen Räume ausgedehnt.

Innerhalb dieses räumlichen Geltungsbereichs verbietet § 6 Abs. 3 das Betteln in einem Fünf-Meter-Radius um bestimmte Einrichtungen und Zugänge. Erfasst sind erstens Ein- und Ausgänge des Hauptbahnhofs sowie Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, zweitens Geld-, Fahrkarten- und Parkscheinautomaten, drittens Ein- und Ausgänge von Ladengeschäften, Banken, Poststellen, Museen, Theatern, Kinos und öffentlich zugänglichen Gebäuden – mit Ausnahme von Kirchen –, viertens Ein- und Ausgänge von Hotels und Restaurants sowie die Außengastronomieflächen im Umkreis von fünf Metern und fünftens das Betteln auf Märkten. Die Regelung knüpft damit nicht nur an bestimmte Verhaltensformen, sondern zusätzlich an bestimmte Schutzorte an, an denen die Stadt eine besondere Konfliktdichte annimmt. Die Reichweite der Aachener Verordnung geht damit deutlich über ein reines Verbot aggressiven Bettelns hinaus. Während § 6 Abs. 2 Nr. 1 noch an qualifizierte Verhaltensweisen oder besondere Bettelformen anknüpft, untersagt § 6 Abs. 3 innerhalb der genannten Bereiche das Betteln als solches an bestimmten sensiblen Punkten, ohne dass es dort zusätzlich auf aggressives Verhalten ankommen müsste. Insofern kombiniert die Aachener Regelung ein verhaltensbezogenes Verbot mit einer räumlich spezialisierten Verbotszone. Genau diese Kombination verleiht ihr im Vergleich zu anderen kommunalen Regelungen ihre besondere Reichweite.

Auch formal ist die Regelung rechtlich scharf konturiert, weil Verstöße gegen die Bettelverbote ausdrücklich als Ordnungswidrigkeiten ausgestaltet sind. § 9 der Verordnung benennt sowohl Verstöße gegen § 6 Abs. 2 Nr. 1 als auch gegen die einzelnen Verbote des § 6 Abs. 3 als bußgeldbewehrt. Damit handelt es sich nicht nur um programmatische Verhaltensvorgaben, sondern um vollziehbare ordnungsrechtliche Verbote mit Sanktionsmöglichkeit.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Aachener Straßenverordnung Betteln inhaltlich und räumlich besonders weitgehend regelt. Sie verbietet nicht nur aufdringliche,

aggressive oder organisierte Formen, sondern schafft darüber hinaus in zentralen Innenstadtbereichen und in Burtscheid eine räumlich verdichtete Verbotsstruktur für das Betteln an bestimmten sensiblen Orten. Die Verordnung verbindet damit eine qualitative mit einer räumlichen Ausweitung des Verbotsregimes und stellt innerhalb der kommunalen Praxis ein vergleichsweise weitreichendes Modell dar.

5.3 Rechtliche Bewertung der Aachener Regelung

Die Aachener Regelung ist rechtlich zunächst dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht auf eine bloße Einzelfallmaßnahme, sondern auf eine ordnungsbehördliche Verordnung setzt.[90] Das spricht im Ausgangspunkt für die Wahl der richtigen Handlungsform, weil § 27 Abs. 1 OBG NRW die Ordnungsbehörden zum Erlass abstrakt-genereller Verordnungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ermächtigt und § 29 Abs. 1 OBG NRW verlangt, dass solche Verordnungen inhaltlich bestimmt sein müssen. Da die Aachener Straßenverordnung an eine unbestimmte Vielzahl von Personen und Fällen anknüpft, ist ihre Einordnung als Verordnungsrecht systematisch deutlich tragfähiger als ein zusätzlicher, verwaltungsaktförmiger Innenstadtbefehl.[91]

Im Unterschied zu der vom VG Düsseldorf beanstandeten Krefelder Allgemeinverfügung leidet die Aachener Verordnung auch nicht in gleicher Weise an einem Formproblem. Das VG Düsseldorf hat 2023 hervorgehoben, dass ein zusätzliches Verbot des „aktiven Bettelns“ typischerweise nicht durch Allgemeinverfügung, sondern allenfalls durch ordnungsbehördliche Verordnung zu regeln sei; außerdem hat das Gericht die dortige Regelung wegen erheblicher Unklarheiten des Begriffs „aktives Betteln“ beanstandet.[92] Gerade dieser Einwand trifft

Aachen jedenfalls nicht ohne Weiteres, weil die Stadt ihre Regelung unmittelbar in die Straßenverordnung aufgenommen und damit die abstrakt-generelle Handlungsform gewählt hat.[93]

Allerdings wirft die Aachener Verordnung inhaltlich erhebliche Fragen der Reichweite und Verhältnismäßigkeit auf. Während § 6 Abs. 2 noch an qualifizierte Erscheinungsformen wie aktives bzw. aggressives, organisiertes oder kommerzielles Betteln sowie Betteln mit Kindern oder Tieren anknüpft, geht § 6 Abs. 3 deutlich weiter: In näher bestimmten Innenstadtbereichen und Teilen Burtscheids ist dort jegliche Form des Bettelns im Fünf-Meter-Radius um bestimmte sensible Einrichtungen verboten.[94] Die Stadt Aachen

90 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
91 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
92 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14, 18
93 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
94 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5

beschreibt dieses Modell als ein Verbot des Bettelns in bestimmten räumlich begrenzten und hochfrequentierten Bereichen.[95] Damit wird in diesen Zonen nicht mehr nur aufdringliches oder behinderndes Verhalten erfasst, sondern das Betteln als solches an bestimmten Schutzorten ausgeschlossen.

Gerade hierin liegt der zentrale rechtliche Angriffspunkt. Die einschlägige Rechtsprechung betont seit langem, dass Betteln nicht schlechthin und in jeder Erscheinungsform als ordnungswidrig oder gefährlich behandelt werden darf. Der VGH Baden-Württemberg hat bereits 1998 entschieden, dass „stilles“ Betteln keine abstrakt-generelle Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellt und ein pauschales Totalverbot des Bettelns in einer Polizeiverordnung nichtig ist.[96] Zwar handelt es sich bei der Aachener Regelung nicht um ein stadtweites Totalverbot, wohl aber um ein punktuell generalisiertes Verbot auch des stillen Bettelns an zahlreichen sensiblen Orten. Je weiter eine Regelung sich damit vom konkret belästigenden Verhalten entfernt und je stärker sie an das Betteln als solches anknüpft, desto strenger fallen die Anforderungen an ihre Rechtfertigung aus.

Die Bewertung hängt damit maßgeblich an der Verhältnismäßigkeit. Nach § 15 OBG NRW haben die Ordnungsbehörden von mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen diejenige zu treffen, die die einzelne Person und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt; zudem darf eine Maßnahme nicht zu einem Nachteil führen, der zum erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht. Aachen versucht diese Hürde dadurch zu bewältigen, dass das Verbot räumlich auf besonders belastete Bereiche und auf einen Fünf-Meter-Radius um bestimmte Einrichtungen begrenzt wird.[97] Die Stadt begründet das Konzept gerade mit der hohen Frequentierung und Konfliktdichte dieser Orte und betont zugleich, dass im übrigen Stadtgebiet sowie auch im Innenstadtbereich noch ausreichende Möglichkeiten zum Betteln verbleiben sollen.[98] Diese räumliche Begrenzung spricht für eine mildere Ausgestaltung als ein generelles Innenstadt- oder Stadtgebietsverbot.

Es bleibt fraglich, ob die Aachener Regelung noch hinreichend eng auf konkrete Gefahrenlagen zugeschnitten ist. § 6 Abs. 3 erfasst neben klassischen sensiblen Bereichen auch zahlreiche weitere Orte im Fünf-Meter-Umkreis, sodass im Innenstadtbereich ein dichtes Netz von Verbotszonen entsteht, das die legalen Bettelmöglichkeiten erheblich einschränken kann. Entscheidend ist daher, ob diese

95 Stadt Aachen, PM IKAS
96 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (560 f.)
97 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
98 Stadt Aachen, PM IKAS

Ausweitung noch durch konkrete Gefahrenprognosen getragen ist oder bereits in Richtung Verdrängung geht.
Unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit ist die Regelung differenziert zu bewerten. Soweit § 6 Abs. 2 aggressives Verhalten durch konkrete Beispiele wie Versperren des Weges, Verfolgen, Festhalten oder Anfassen präzisiert, ist der Verbotsinhalt – ähnlich wie in Bielefeld – hinreichend bestimmt und klarer abgegrenzt als ein pauschales Verbot „aktiven Bettelns“.

Anders als die Bielefelder Regelung beschränkt sich Aachen jedoch nicht auf eine rein verhaltensbezogene Konkretisierung, sondern arbeitet zusätzlich mit räumlich verdichteten Verbotszonen. Insoweit treten zusätzliche Bestimmtheitsanforderungen hinzu.[99] Weniger eindeutig erscheinen insbesondere Begriffe wie „kommerzielles Betteln“ sowie die tatsächliche Abgrenzung zwischen zulässigem Verhalten außerhalb der Fünf-Meter-Zonen und verbotenem Verhalten innerhalb dieser Schutzbereiche.[96] Im Vergleich zu Bielefeld ist das Bestimmtheitsniveau damit insgesamt zwar höher als bei pauschalen Verboten, aber zugleich komplexer und potenziell anfälliger für Abgrenzungsprobleme.[100] Das Bestimmtheitsproblem ist folglich geringer als im Fall der vom VG Düsseldorf beanstandeten Krefelder Regelung, aber nicht vollständig ausgeschlossen.[101]

Hinzu kommt, dass die Aachener Regelung ausdrücklich bußgeldbewehrt ist. Verstöße gegen die Bettelverbote des § 6 Abs. 2 und Abs. 3 werden in der Verordnung als Ordnungswidrigkeiten ausgestaltet. Dadurch erhöht sich das Gewicht des Eingriffs, weil die Norm nicht nur verhaltenslenkend-programmatisch, sondern repressiv und sanktionierend wirkt. Gerade deshalb sind an Gefahrenbezug, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit besonders strenge Anforderungen zu stellen.

Insgesamt lässt sich daher festhalten: Die Aachener Regelung ist formell deutlich tragfähiger als verwaltungsaktförmige Innenstadtverbote, materiell-rechtlich aber erheblich eingriffsintensiver als das Bielefelder Modell. Rechtlich eher unproblematisch erscheinen die Verbote klar qualifizierter Störformen wie aggressiven, organisierten oder verkehrsnah bedrängenden Bettelns. Kritischer ist dagegen die in § 6 Abs. 3 angelegte Ausweitung auf jegliche Form des Bettelns an einer Vielzahl sensibler Punkte. Je stärker die Anwendung dieser Vorschrift auch stilles oder bloß passives Betteln erfasst, desto näher rückt sie an die von der Rechtsprechung beanstandeten pauschalen Verbotsmodelle heran und desto strenger fällt ihre verfassungs- und ordnungsrechtliche Rechtfertigungslast aus.

---

99 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
100 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
101 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14

6. Vergleich und rechtliche Bewertung

6.1 Vergleich der Regelungsansätze

Die Städte Bielefeld und Aachen verfolgen im Umgang mit Betteln im öffentlichen Raum erkennbar unterschiedliche Regelungsansätze. Während Bielefeld ordnungsrechtlich auf ein begrenztes, verhaltensbezogenes Verbot setzt[102], verfolgt Aachen ein weiter gefasstes, in ein umfassendes Innenstadtkonzept eingebettetes Modell, das qualitative und räumliche Elemente miteinander verbindet.[103] Bereits diese Ausgangsdifferenz prägt die Struktur beider Regelungen und bildet den Ausgangspunkt für die weitere rechtliche Bewertung.

Der Bielefelder Ansatz ist in seiner Grundstruktur zurückhaltend. Die Ordnungsbehördliche Verordnung der Stadt Bielefeld verbietet nicht Betteln schlechthin, sondern nur „aggressives Betteln“. Dieses wird beispielhaft durch Verhaltensweisen wie Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, aufdringliches Ansprechen, Errichten von Hindernissen, bedrängende Verfolgung, Einsatz von Hunden oder Zusammenwirken von Personen konkretisiert. Die Bielefelder Regelung knüpft damit unmittelbar an besonders störende oder bedrängende Erscheinungsformen an und verbleibt bei einem punktuell qualifizierten Verbotsmodell. Eine besondere Bettelverbotszone oder ein eigenständiges Innenstadtverbot sieht die Verordnung nicht vor.[104]

Demgegenüber ist der Aachener Ansatz deutlich weiter angelegt. Die Aachener Straßenverordnung verbietet bereits auf einer ersten Ebene bestimmte qualifizierte Bettelformen, nämlich Betteln durch aktives Ansprechen bzw. aggressives Verhalten, organisiertes und kommerzielles Betteln sowie Betteln mit Kindern oder unter Einsatz von Tieren. Auf einer zweiten Ebene geht Aachen jedoch über ein bloß verhaltensbezogenes Modell hinaus und untersagt in näher festgelegten Innenstadtbereichen und Teilen Burtscheids jegliche Form des Bettelns im Umkreis von fünf Metern um bestimmte sensible Einrichtungen wie Haltestellen, Automaten, Ladenzugänge, Hotels, Restaurants und Außengastronomie. Aachen arbeitet damit nicht nur mit einer qualitativen, sondern zusätzlich mit einer räumlich verdichteten Steuerung.[105]

Ein wesentlicher Unterschied liegt außerdem in der Einbettung der Regelung. In Bielefeld erscheint das Verbot des aggressiven Bettelns als Teil einer allgemeinen ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im

102 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
103 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
104 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
105 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5

öffentlichen Raum. Es steht dort neben anderen Verhaltensverboten und bleibt auf eine eher klassische Gefahrenabwehrlogik beschränkt[106]. In Aachen ist die Regelung des Bettelns dagegen ausdrücklich Teil des „Integrierten Konzepts für Attraktivität und Sicherheit“ (IKAS). Die Stadt verbindet das ordnungsrechtliche Vorgehen mit sozialpolitischen Maßnahmen, Straßensozialarbeit, Maßnahmen zur Gestaltung des öffentlichen Raums sowie Kommunikation und Sensibilisierung.[107] Der Aachener Regelungsansatz ist damit stärker gesamtstädtisch und konzeptionell eingebettet als das Bielefelder Modell.

Die Differenz zeigt sich ferner in der Zielrichtung der Regulierung. Bielefeld beschränkt sich im Kern darauf, konfliktträchtige Verhaltensweisen zu unterbinden, die unmittelbar als bedrängend oder belästigend wahrgenommen werden[108]. Aachen will demgegenüber nicht nur aggressive Erscheinungsformen erfassen, sondern darüber hinaus das Betteln an besonders sensiblen und hochfrequentierten Orten bereits präventiv räumlich zurückdrängen.[109] Die Aachener Stadtkommunikation beschreibt die Maßnahme als ein umfassendes Bettelverbot in räumlich stark begrenzten und hochfrequentierten Bereichen. So soll in bestimmten Innenstadtbereichen „jegliches Betteln im Umkreis eines Fünf-Meter-Radius“ um zentrale Einrichtungen untersagt werden. Damit tritt neben die Gefahrenabwehr deutlich stärker ein ordnungspolitisches Konzept der Raumsteuerung. [110] Vergleicht man beide Modelle systematisch, lässt sich Bielefeld daher als störungsbezogenes Minimalmodell und Aachen als kombiniertes Verhaltens- und Zonenmodell beschreiben. Bielefeld reguliert primär bestimmte Formen des Bettelns, Aachen reguliert sowohl bestimmte Formen als auch bestimmte Orte. Während das Bielefelder Modell die Differenz zwischen stillem und aggressivem Betteln relativ deutlich in den Mittelpunkt stellt, verschiebt das Aachener Modell den Schwerpunkt teilweise auf die Frage, wo Betteln stattfindet und nicht nur wie es ausgeübt wird.

Ein weiterer Vergleichspunkt ergibt sich aus dem Verhältnis zur einschlägigen Rechtsprechung. Die Entscheidung des VG Düsseldorf zum Krefelder Bettelverbot macht deutlich, dass gerade weitergehende Verbote des „aktiven Bettelns“ rechtlich problematisch werden können, wenn sie unklar gefasst sind oder in ihrer Struktur über qualifizierte Störformen hinausgehen.[111] Vor diesem Hintergrund steht das Bielefelder

106 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
107 Stadt Aachen, PM IKAS
108 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
109 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
110 t-online, „Aachen: ‚Bettelverbotszonen‘ beschlossen – Gegenwind von links“, 10.10.2024
111 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23 –, Rn. 14 f

Modell näher an einem engen, verhaltensbezogenen Ordnungsrecht,[112] während Aachen ein deutlich expansiveres Regelungskonzept verfolgt, das sich zwar auf eine

Verordnung stützt, aber materiell erheblich weiter reicht[113]. Diese unterschiedliche Nähe bzw. Distanz zu den von der Rechtsprechung betonten Leitlinien ist für die nachfolgende Bewertung der Eingriffsintensität und Rechtssicherheit von besonderer Bedeutung.

Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten: Bielefeld und Aachen wählen nicht lediglich unterschiedliche Ausformulierungen desselben Instruments, sondern zwei deutlich verschiedene Regelungslogiken. Bielefeld begrenzt sich auf die Unterbindung aggressiver, also qualifizierter Störformen des Bettelns. Aachen verbindet demgegenüber ein solches Verbot mit einem räumlich konzentrierten Ausschluss auch sonstiger Bettelformen an sensiblen Orten und bettet diese Strategie in ein umfassenderes Innenstadtkonzept ein. Gerade aus dieser unterschiedlichen Konzeption ergeben sich die weiteren Fragen nach Eingriffsintensität, Rechtssicherheit und rechtlicher Einordnung.

6.2 Bewertung der Eingriffsintensität und Rechtssicherheit

Vergleicht man die beiden Modelle unter dem Gesichtspunkt der Eingriffsintensität, erweist sich die Bielefelder Regelung als deutlich zurückhaltender als die Aachener. Bielefeld verbietet in seiner Ordnungsbehördlichen Verordnung nur das aggressive Betteln und konkretisiert dieses anhand typischer bedrängender Verhaltensweisen wie Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, aufdringliches Ansprechen, bedrängende Verfolgung, den Einsatz von Hunden oder das Zusammenwirken von Personen. Die Regelung knüpft damit an zusätzliche störende oder gefährdende Elemente an und lässt stilles bzw. bloß passives Betteln unberührt. Aachen geht demgegenüber zweistufig vor: Neben qualifizierten Bettelformen verbietet § 6 Abs. 3 der Straßenverordnung in näher bestimmten Innenstadtbereichen und Teilen Burtscheids auch das Betteln als solches im Fünf-Meter-Radius um zahlreiche sensible Einrichtungen. Dadurch ist die Aachener Regelung in ihrer praktischen Reichweite erheblich weiter. Die größere Eingriffsintensität des Aachener Modells ergibt sich vor allem daraus, dass es nicht nur auf die Art des Verhaltens, sondern zusätzlich auf den Ort des Verhaltens abstellt.[114] Bielefeld reguliert allein qualifizierte Störformen.[115] Aachen verbindet ein solches Verhaltensverbot mit einer räumlich verdichteten Schutzkonzeption für Bahnhofs- und Haltestellenzugänge, Automaten, Ladeneingänge sowie gastronomische Einrichtungen. Je dichter diese Schutzorte im Innenstadtbereich liegen, desto stärker reduziert sich faktisch der Raum, in

112 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
113 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
114 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
115 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b

dem Betteln noch zulässig bleibt. In der Sache nähert sich Aachen damit jedenfalls punktuell einem Ausschluss auch stillen Bettelns an besonders frequentierten Orten an.[116] Während Bielefeld gerade bei einem eng begrenzten Störungsmodell bleibt.[117]

Diese Einschätzung wird auch durch den Deutschen Städte- und Gemeindebund gestützt, der ein flächendeckendes Bettelverbot weder für erforderlich noch für angemessen hält und stattdessen auf bestehende kommunale Handlungsmöglichkeiten gegen aggressive Bettelei verweist.[118]

Auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit spricht zunächst vieles für das Bielefelder Modell. Die dortige Norm verwendet zwar ebenfalls einen wertungsoffenen Oberbegriff, nämlich „aggressives Betteln“, konkretisiert ihn aber unmittelbar durch

eine Reihe anschaulicher Fallbeispiele. Der Normadressat kann deshalb vergleichsweise gut erkennen, welches Verhalten untersagt sein soll. Das erhöht die Vorhersehbarkeit der Normanwendung und erleichtert zugleich ihre behördliche Handhabung.[119]

Aachen ist in formeller Hinsicht tragfähiger ausgestaltet als verwaltungsaktförmige Einzelmaßnahmen, da die Stadt eine ordnungsbehördliche Verordnung gewählt und die Änderungen 2024 in die Straßenverordnung integriert hat. Dies spricht für eine höhere formelle Rechtssicherheit. Inhaltlich ist die Lage jedoch differenzierter: Soweit § 6 Abs. 2 aggressives Verhalten durch Beispiele wie Versperren des Weges, Verfolgen, Festhalten oder Anfassen konkretisiert, ist die Regelung vergleichsweise klar. Weniger eindeutig sind hingegen die Reichweite einzelner weiterer Begriffe sowie die praktische Abgrenzung innerhalb der zahlreichen Fünf-Meter-Zonen des § 6 Abs. 3. Mit der Vielzahl der Schutzorte steigen sowohl die Eingriffsintensität als auch die Komplexität der Normanwendung.[120]

Für die Bewertung der Rechtssicherheit ist die Entscheidung des VG Düsseldorf vom 5. Juni 2023 besonders aufschlussreich. Das Gericht hat hervorgehoben, dass ein Verbot des „aktiven Bettelns“ in Form einer Allgemeinverfügung rechtswidrig sein kann, wenn es eine abstrakte Gefahr regeln soll und zugleich unklar bleibt, welches Verhalten verboten ist. Gerade der Begriff des „aktiven Bettelns“ sei aus Sicht eines rechtsunkundigen Adressaten nicht hinreichend bestimmt. Legt man diesen Maßstab an, ist Bielefeld rechtssicherer ausgestaltet als das beanstandete Krefelder Modell, weil die Stadt an

116 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
117 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
118 Deutscher Städte- und Gemeindebund, Flächendeckendes Bettelverbot keine Lösung, Meldung vom 18.06.2014
119 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
120 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5

„aggressives Betteln“ anknüpft und dieses mit Beispielen ausfüllt.[121] Aachen vermeidet zwar das Formproblem der Allgemeinverfügung, bewegt sich aber materiell weiter vom bloß störenden Verhalten weg, sobald § 6 Abs. 3 auch stilles Betteln an Schutzorten erfasst.[122]

Hinzu kommt die ältere Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg, nach der Betteln jedenfalls in seiner stillen Erscheinungsform abstrakt-generell weder eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung noch eine abstrakte Gefahr darstellt und ein pauschales Totalverbot nichtig ist. Diese Linie spricht zwar nicht schon automatisch gegen jede räumlich begrenzte Verbotszone, sie verschärft aber die Anforderungen an ihre Rechtfertigung. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Modell, das nur aggressives Betteln erfasst, rechtlich robuster als ein Modell, das an sensiblen Orten auch das stille Betteln zurückdrängt.[123]

Im Ergebnis ist daher zwischen formeller und materieller Rechtssicherheit zu unterscheiden. Formell sind beide Städte mit einer Verordnungslösung besser aufgestellt als Kommunen, die zusätzliche Bettelverbote per Allgemeinverfügung durchsetzen wollen. Materiell wirkt das Bielefelder Modell jedoch rechtssicherer, weil es enger an konkret störende Verhaltensweisen anknüpft, weniger komplex ist und die Differenz zwischen stillem und aggressivem Betteln deutlicher wahrt. Das Aachener Modell ist ordnungspolitisch ambitionierter, aber gerade deshalb eingriffsintensiver und rechtlich angreifbarer, soweit es an sensiblen Punkten über die Unterbindung qualifizierter Störformen hinausgeht.

6.3 Einordnung der Rechtsprechung

Die Gegenüberstellung von Bielefeld und Aachen lässt sich rechtlich nur vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung überzeugend einordnen. Diese Rechtsprechung zieht eine vergleichsweise klare Linie: Zulässig erscheinen vor allem solche kommunalen Regelungen, die an konkret störende, bedrängende oder behindernde Verhaltensweisen anknüpfen; rechtlich problematisch werden Regelungen dort, wo sie sich vom qualifizierten Störverhalten lösen und auf das Betteln als solches oder auf unklare Zwischenkategorien ausgreifen.[124]

Den zentralen Referenzpunkt für die neuere nordrhein-westfälische Einordnung bildet der Beschluss des VG Düsseldorf vom 5. Juni 2023 – 18 L 896/23. Das Gericht hat das in

121 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14, 18
122 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
123 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (560 f., 561)
124 Hecker, NJW 2024, 1316 (1318 f.)

Krefeld durch Allgemeinverfügung angeordnete zusätzliche Verbot des „aktiven Bettelns“ vorläufig außer Vollzug gesetzt. Maßgeblich waren dabei zwei Erwägungen: Zum einen sah das Gericht ein Handlungsformproblem, weil mit der Allgemeinverfügung im Ergebnis eine abstrakte Gefahr für eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle geregelt werden sollte; zum anderen beanstandete es die Unbestimmtheit des Begriffs „aktives Betteln“. Gerade für einen rechtsunkundigen Adressaten sei nicht hinreichend klar, wann noch zulässiges stilles Betteln und wann bereits verbotenes aktives Betteln vorliege. Die Entscheidung macht damit deutlich, dass kommunale Regelungen nicht nur auf einer tragfähigen Rechtsform beruhen müssen, sondern auch begrifflich hinreichend präzise zwischen zulässigem und unzulässigem Verhalten unterscheiden müssen.[125]

Für die Einordnung des Bielefelder Modells spricht diese Rechtsprechung. Die Bielefelder Verordnung arbeitet nicht mit dem offenen Begriff des „aktiven Bettelns“, sondern mit dem Begriff des „aggressiven Bettelns“, der durch konkrete Fallgruppen wie Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, aufdringliches Ansprechen oder bedrängende Verfolgung ergänzt wird.[126] Damit liegt die Bielefelder Regelung näher an dem, was die Rechtsprechung als zulässige Anknüpfung an qualifizierte Störformen erkennen lässt.[127] Sie wahrt die Differenz zwischen stillem Betteln und darüber hinausgehenden bedrängenden Verhaltensweisen deutlicher als Modelle, die bereits die bloße Kontaktaufnahme oder die bloße Präsenz in bestimmten Innenstadtbereichen erfassen.[128]

Für Aachen fällt die Einordnung differenzierter aus. Soweit § 6 Abs. 2 der Straßenverordnung an aggressives Verhalten, aktives Ansprechen, organisiertes oder kommerzielles Betteln sowie Betteln mit Kindern oder Tieren anknüpft, bewegt sich die Regelung noch im Bereich qualifizierter Bettelformen. Schwieriger ist dagegen die Einordnung von § 6 Abs. 3, weil dort an zahlreichen sensiblen Punkten innerhalb definierter Innenstadtbereiche jegliche Form des Bettelns im Fünf-Meter-Radius untersagt wird. In diesen Bereichen wird also nicht mehr allein auf konkret bedrängendes Verhalten reagiert, sondern das Betteln als solches räumlich zurückgedrängt. Damit entfernt sich die Aachener Regelung von der engen, verhaltensbezogenen Linie, die die Rechtsprechung eher schützt.[129]

Diese Tendenz wird durch die ältere Grundsatzrechtsprechung des VGH Baden-Württemberg verstärkt. Der Gerichtshof hat dort entschieden, dass Betteln nicht schlechthin und in jeder Erscheinungsform typischerweise eine straßenrechtliche

125 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14, 18
126 OBVO Bielefeld, § 2 Abs. 1 lit. b
127 VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, Rn. 14
128 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5
129 Aachener Straßenverordnung, § 6 Abs. 3 Nr. 1–5

Sondernutzung darstellt und jedenfalls das stille Betteln abstrakt-generell keine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung begründet. Ein pauschales Totalverbot des Bettelns in einer Polizeiverordnung sei deshalb nichtig. Auch wenn diese Entscheidung nicht zu nordrhein-westfälischem Landesrecht ergangen ist, formuliert sie einen allgemeinen dogmatischen Maßstab, der in der Diskussion über kommunale Bettelverbote weiterhin maßgeblich ist: Nicht das Betteln als solches, sondern erst zusätzliche qualifizierende Umstände können ein ordnungsrechtlich tragfähiges Verbot rechtfertigen.[130]

In diese Linie fügt sich auch die Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ein. Dort wird hervorgehoben, dass Betteln in Deutschland kein Straftatbestand ist und eine rechtliche Relevanz in der Regel erst dann entsteht, wenn zusätzliche Tatbestände wie Nötigung oder Betrug erfüllt sind oder wenn ordnungsrechtlich qualifizierende Umstände vorliegen. Auch daraus folgt, dass kommunale Maßnahmen nicht ohne Weiteres an das Betteln als solches anknüpfen dürfen, sondern eines besonderen Gefahren- oder Störbezugs bedürfen.[131]

Im Ergebnis lässt sich die Rechtsprechung daher so zusammenfassen: Je enger eine kommunale Regelung an konkret belästigende, bedrängende oder behindernde Verhaltensweisen anknüpft, desto eher fügt sie sich in die bestehende Rechtsprechung ein. Je weiter sie sich hiervon löst und räumlich oder begrifflich auf das Betteln als solches ausgreift, desto größer wird ihre rechtliche Unsicherheit. Vor diesem Hintergrund steht Bielefeld näher an der bislang rechtlich tragfähig erscheinenden Linie eines qualifizierten Störverbots, während Aachen mit seiner Kombination aus Verhaltensverbot und räumlich verdichteter Ausschlussregelung an sensiblen Punkten erkennbar näher an den Rand dessen heranrückt, was durch die bisherige Rechtsprechung noch gedeckt erscheint.

7. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass kommunale Bettelregelungen in Nordrhein Westfalen rechtlich nur in einem engen und differenzierten Rahmen zulässig sind. Ausgangspunkt ist, dass Betteln als solches weder strafbar noch ohne Weiteres als ordnungsrechtlich relevantes Gefahrenverhalten eingeordnet werden kann. Maßgeblich ist vielmehr, ob zusätzliche Umstände hinzutreten, etwa Belästigung, Bedrängung, Behinderung oder andere qualifizierte Störformen. Bereits auf der Ebene der Begriffsbestimmung hat sich deshalb gezeigt, dass zwischen stillem, aggressivem, organisiertem und räumlich

130 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.07.1998 – 1 S 2630/97, NVwZ 1999, 560 (560 f., 561)
131 Deutscher Bundestag, WD 7 – 010/24

beschränktem Betteln sauber unterschieden werden muss. Ebenso wurde deutlich, dass unklare Kategorien wie das „aktive Betteln“ erhebliche Bestimmtheitsprobleme aufwerfen können.

Für den rechtlichen Rahmen in Nordrhein-Westfalen ergibt sich daraus, dass kommunale Bettelregelungen vor allem am Ordnungsbehördengesetz NRW, ergänzend aber auch am Straßen- und Wegerecht zu messen sind. Die Kommunen verfügen zwar über Handlungsinstrumente wie Ordnungsverfügung und ordnungsbehördliche Verordnung, ihr Einsatz ist jedoch an die Voraussetzungen von Gefahrenbezug, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit gebunden. Spätestens auf verfassungs- und grundrechtlicher Ebene zeigt sich, dass Bettelregelungen nicht bloß Ausdruck kommunaler Ordnungsvorstellungen sein dürfen, sondern einer rechtlich tragfähigen Rechtfertigung bedürfen. Je stärker sie an das Betteln als solches anknüpfen und je weniger sie sich auf konkret störendes Verhalten beschränken, desto strenger fallen die Anforderungen an ihre Zulässigkeit aus.

Der Vergleich zwischen Bielefeld und Aachen bestätigt diese Grundlinie. Bielefeld verfolgt ein verhaltensbezogenes und vergleichsweise zurückhaltendes Modell. Die geltende Verordnung verbietet allein das aggressive Betteln und konkretisiert dieses anhand typischer bedrängender Verhaltensweisen. Damit wahrt sie die Differenz zwischen stillem Betteln und qualifizierten Störformen relativ deutlich. Der politische Antrag zur Einführung einer Bettelverbotszone wurde gerade nicht beschlossen, sodass es in Bielefeld bei einem ordnungsrechtlich enger gefassten Ansatz geblieben ist. Aachen geht demgegenüber deutlich weiter. Dort verbindet die Straßenverordnung Verbote qualifizierter Bettelformen mit räumlich verdichteten Ausschlusszonen an besonders sensiblen Orten. Dadurch wird in bestimmten Bereichen nicht mehr nur aggressives, sondern faktisch auch stilles Betteln zurückgedrängt. Im Ergebnis erscheint das Bielefelder Modell daher rechtlich zurückhaltender und eher tragfähig, während das Aachener Modell formell zwar auf einer tragfähigen Verordnungsgrundlage beruht, materiell aber erheblich eingriffsintensiver ist.

Die Auswertung der Rechtsprechung stützt dieses Ergebnis. Sowohl die Entscheidung des VG Düsseldorf zum Krefelder Innenstadtverbot als auch die ältere Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg machen deutlich, dass kommunale Maßnahmen nicht pauschal an das Betteln als solches anknüpfen dürfen. Zulässig erscheinen vor allem solche Regelungen, die präzise formuliert sind und sich auf konkret qualifizierte Störformen beschränken. Regelungen, die über diesen Rahmen hinausgehen und das Betteln im öffentlichen Raum allgemein oder räumlich verdichtet zurückdrängen, tragen eine deutlich höhere Rechtfertigungslast. Damit bestätigt die Rechtsprechung im Kern die

in dieser Arbeit entwickelte Differenz zwischen einem engen störungsbezogenen Modell und einem weitergehenden ordnungspolitischen Raumsteuerungsmodell.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich mehrere Handlungsempfehlungen ableiten. Erstens sollten Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht an das Betteln als solches, sondern ausschließlich an qualifizierte Störformen anknüpfen. Rechtlich vorzugswürdig sind daher Regelungen, die aggressives, bedrängendes, verkehrsbehinderndes oder organisiertes Betteln konkret und beispielhaft umschreiben. Zweitens ist auf eine klare und verständliche Begrifflichkeit zu achten. Unbestimmte Formulierungen wie „aktives Betteln“ sollten vermieden oder nur dann verwendet werden, wenn sie normativ eindeutig durch Fallgruppen ausgefüllt werden. Drittens sollte die Kommune jeweils die richtige Handlungsform wählen: Sollen abstrakt-generelle Regeln für eine Vielzahl von Fällen geschaffen werden, ist die ordnungsbehördliche Verordnung das sachgerechte Mittel; punktuelle Einzelfallmaßnahmen können demgegenüber nur auf der Grundlage einer konkreten Gefahr ergehen. Viertens spricht die Untersuchung dafür, räumlich verdichtete Bettelverbotszonen nur mit großer Zurückhaltung einzusetzen. Je dichter solche Zonen ausgestaltet sind und je stärker sie auch stilles Betteln erfassen, desto näher rücken sie an rechtlich problematische pauschale Verbotsmodelle heran. Fünftens sollten ordnungspolitische Maßnahmen stets durch sozialpolitische Flankierung ergänzt werden, insbesondere durch Straßensozialarbeit, Beratung, niedrigschwellige Hilfen und den Zugang zu bestehenden Unterstützungsangeboten. Nur so lässt sich vermeiden, dass ordnungsrechtliche Regulierung nur zu Verdrängungseffekten führt, ohne die Ursachen des Bettelns zu mindern.

Als Gesamtergebnis lässt sich damit festhalten: Kommunale Bettelregelungen in Nordrhein-Westfalen sind nicht ausgeschlossen, aber nur in einem eng begrenzten, bestimmten und verhältnismäßigen Rahmen zulässig. Rechtlich tragfähig erscheint vor allem ein Modell, das auf klar definierte, konkret störende Verhaltensweisen reagiert und auf pauschale oder symbolische Verdrängung verzichtet. Politisch und rechtlich überzeugend sind deshalb keine umfassenden Bettelverbote, sondern differenzierte Doppelstrategien, die ordnungsrechtliche Gefahrenabwehr mit sozialpolitischer Unterstützung verbinden. Gerade hierin liegt die wesentliche Konsequenz aus dem Vergleich zwischen Bielefeld und Aachen.

8. Literaturverzeichnis

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (Hrsg.), Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen: Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Berlin/Düsseldorf 2017, abrufbar unter: https://www.wohnungslosentreffen.de/images/pdf/2017__BAGW_Handbuch_Hilfen_Wohnungsnotfaelle.pdf , (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

CDU-/FDP-Fraktion im Rat der Stadt Bielefeld, Antrag „Sauber, sicher und erreichbar – Initiativplan Innenstadt“, Drs.-Nr. 9669/2020–2025 v. 03.03.2025, (Zit.: CDU/FDP Bielefeld, Initiativplan Innenstadt.) abrufbar unter: https://anwendungen.bielefeld.de/bi/getfile.asp?id=836107&type=do [PDF-Dokument], (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation WD 7 – 010/24: Bettelei – strafrechtliche Einordnung, 2024, (Zit.: WD 7 – 010/24), abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/995450/fe362eff9af5109a4f4a1c02a0443ed2/WD-7-01024-pdf.pdf, (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Flächendeckendes Bettelverbot keine Lösung, Meldung v. 18.06.2014, abrufbar unter: https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2014/flaechendeckendes-bettelverbot-keine-loesung/, (zuletzt abgerufen am: 01.05.2026).

Enzensperger, Daniel, Zulässigkeit und Grenzen behördlicher Bettelverbote im öffentlichen Raum, NJW 2018, 3550–3555.

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12., neubearbeitete Auflage, Göttingen 1995.

Hecker, Wolfgang, Kommunale Regelungen zum Thema Betteln vor dem Hintergrund der Entscheidung des EGMR: Eine Problemskizze, Stand: 19.03.2021, abrufbar unter: https://www.pascalpfister.ch/wp-content/uploads/2021/04/Hecker_Bettelverbote-2021.pdf , (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Hecker, Wolfgang, Rechtsfragen zu Bettelverboten, NJW 2024, 1316–1321.

Hecker, Wolfgang, Umstrittener öffentlicher Raum: Zur neueren Rechtsentwicklung, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 115 (2018), 34–42, abrufbar unter: https://www.cilip.de/2018/04/24/umstrittener-oeffentlicher-raum-zur-neueren-rechtsentwicklung/ , (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Holzkämper, Volker, Die Unterbindung aggressiven Bettelns als Rechtsproblem, NVwZ 1994, 146–149.

Housing Rights Watch, FEANTSA; *Introducing the Homeless Bill of Rights*, 14.12.2017, abrufbar unter: https://housingrightswatch.org/content/introducing-homeless-bill-rights; The Homeless Bill of Rights, abrufbar unter: https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/The%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20-%20A4.pdf , (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

IT.NRW, Pressemitteilung 260/25 „NRW: Knapp 118.000 Menschen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht“ v. 08.09.2025, abrufbar unter: https://www.it.nrw/nrw-knapp-118000-menschen-wegen-wohnungslosigkeit-untergebracht-127732, (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Radio Bielefeld, Sichere Innenstadt: Keine Bettelverbotszone in Bielefeld, 08.03.2025, abrufbar unter: https://www.radiobielefeld.de/nachrichten/lokalnachrichten/detailansicht/sichere-innenstadt-keine-bettelverbotszone-in-bielefeld.html , (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

SPD-Fraktion/Bündnis 90/Die Grünen/Die Linke, Änderungsantrag zur Drs.-Nr. 9669/2020–2025, Drs.-Nr. 9761/2020–2025, 06.03.2025, (Zit.: Koalition Bielefeld, Änderungsantrag 9761), abrufbar unter: https://anwendungen.bielefeld.de/bi/vo0050.asp?__kvonr=41217 , (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Stadt Aachen, Entscheidungsvorlage – FB 56/0529/WP18, Integriertes Konzept für Attraktivität und Sicherheit, Ratsbeschluss vom 09.10.2024, (Zit.: Stadt Aachen, Ratsbeschluss IKAS), abrufbar unter: https://www.aachen.de/ratsinfo-views/vorlage/Ts09qud4TYWoljqc/integriertes-konzept-fuer-attraktivitaet-und-sicherheit/ (zuletzt abgerufen am: 01.05.2026).

Stadt Aachen, Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen in der Stadt Aachen vom 19.03.2004 in der Fassung der Änderung vom 10.10.2024, (Zit.: Aachener Straßenverordnung), abrufbar unter: https://www.aachen.de/in-aachen-leben/politik-und-verwaltung/stadtrecht/recht-undordnung/321.pdf, (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Stadt Aachen, Pressemitteilung „Stadtrat beschließt Integriertes Konzept für Attraktivität und Sicherheit“ v. 15.10.2024, (Zit.: Stadt Aachen, PM IKAS), abrufbar unter: https://www.aachen.de/services/presse/pressemitteilungen/2024/oktober/101024-attraktivitaetund-sicherheit/, (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Stadt Bielefeld, Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet der Stadt Bielefeld vom 27.06.2008 in der Fassung vom 12.06.2025 (Zit.: OBVO Bielefeld), abrufbar unter:

https://www.bielefeld.de/sites/default/files/datei/2020/ordungsbehliche_Verordnung.pd, (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Stadt Krefeld, Ordnungsbehördliche Verordnung über die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf den Verkehrsflächen und Anlagen in der Stadt Krefeld vom 26.05.2000 in der Fassung der 5. Änderungsverordnung vom 09.03.2023 (Zit.: Krefelder OBV), abrufbar unter: https://www.krefeld.de/C125765D003D86E2/files/ordnungsbehoerdliche_verordnung.pdf/$file/ord nungsbehoerdliche_verordnung.pdf , (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 246 v. 08.07.2025 „474 700 untergebrachte wohnungslose Personen Ende Januar 2025 in Deutschland“, (Zit.: Destatis, PM Nr. 246/2025), abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_246_229.html, (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Sauthoff, Michael, Die Entwicklung des Straßenrechts seit 1998, NVwZ 2004, 674–691.

t-online, Aachen: „Bettelverbotszonen“ beschlossen – Gegenwind von links, 10.10.2024, abrufbar unter: https://aachen.t-online.de/region/aachen/id_100506936/aachen-bettelverbotszonenbeschlossen-gegenwind-von-links.html, (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).

Würkert, Felix, Grundrechtsarmut? Von rechtswidrigen Bettelverboten, JuWissBlog Nr. 72/2023 vom 19.12.2023, abrufbar unter: https://www.juwiss.de/72-2023/ (zuletzt abgerufen am: 03.05.2026).