

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 134/10-17

12. Oktober 2012

## BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des  
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

DDr. Hans Georg RUPPE,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Gabriele KUCSKO-STADLMAYER

als Stimmführer, im Beisein des Schriftführers

Dr. Florian GRATZL,

über den Antrag der Christina P., (...) , 1100 Wien, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Maria Windhager, Siebensterngasse 42-44, 1070 Wien, in § 2 Abs. 1 lit. a Wiener Landes-Sicherheitsgesetz (WLSG) die mit der Novelle LGBl. 25/2010 eingefügte Wendung "oder gewerbsmäßiger" als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

## Begründung

### I. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Die Antragstellerin begehrt mit dem auf Art. 140 Abs. 1 B-VG gestützten Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge "in § 2 Abs 1 lit a WLSG die mit der Novelle LGBl 25/2010 eingefügte Wendung 'oder gewerbsmäßiger' (nach dem Wort 'aggressiver') als verfassungswidrig aufheben".

1

2. Zur Antragslegitimation:

2

2.1. Zur Antragslegitimation wird im Wesentlichen vorgebracht, dass die Antragstellerin infolge ihrer Berufsunfähigkeit eine Invaliditätspension von € 634,50 monatlich beziehe. Da dieser Betrag "für das Leben" der Antragstellerin nicht ausreiche, habe sie sich in der Vergangenheit gezwungen gesehen, in der Wiener Innenstadt zu betteln, um ein ausreichendes Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes zu erlangen. Mit dem erbettelten Geld versorge sie sich selbst und ihren Ehemann, der ebenfalls Bezieher einer Invaliditätspension sei. Seit der im Juni 2010 in Kraft getretenen Novelle des Wiener Landes-Sicherheitsgesetzes, LGBl. 51/1993 idF LGBl. 25/2010, (im Folgenden: WLSG) sei nun jede Form der Bettelerei, auch das sogenannte "passive/stille Betteln" unter Strafe gestellt. Wörtlich begründet die Antragstellerin dies u.a. wie folgt:

3

"Ein nicht gewerbsmäßiges Betteln ist rein begrifflich nicht denkbar, weil die Bettelerei ja stets erfolgt, um das (Über-)Leben des Bettelnden zu sichern. Ein Betteln, das nicht in der Absicht erfolgt, sich eine fortlaufende Einnahme zu verschaffen, stellt nach dem allgemeinen Sprachgebrauch kein Betteln dar. Daraus folgt, dass das Wiener Landes-Sicherheitsgesetz ein absolutes Bettelverbot normiert und jede Form von Bitten um Almosen, insbesondere auch das

passive/stille Betteln zur Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes, selbst wenn es nicht aggressiv, unorganisiert und ohne Beteiligung unmündiger Minderjähriger erfolgt, unter Strafe gestellt wird.

Die Antragstellerin sieht sich infolge der neuen Rechtslage nicht mehr in der Lage, in Wien zu betteln. Da es nach der Judikatur des VfGH nicht zumutbar ist, eine strafbare Handlung zu setzen, um ein[...] verwaltungsbehördliches Strafverfahren zu provozieren und danach eine Beschwerde beim VfGH einzubringen, sieht sich die Antragstellerin durch die Regelung des § 2 Abs 1 lit a Wiener Landes-Sicherheitsgesetz unmittelbar in ihrer Rechtssphäre verletzt. Diesbezüglich wird auf das Erk VfSlg 18.305/2007 verwiesen, wo die unmittelbare Betroffenheit von einem (ortspolizeilichen) Bettelverbot[...] vo[m] VfGH ebenfalls bejaht wurde.

Da der VfGH die Zulässigkeit eines Individualantrags grundsätzlich verneint, wenn ein Strafverfahren bereits anhängig ist, bringt die Antragstellerin vor, dass gegen sie kein Strafverfahren wegen gewerbsmäßigem Betteln anhängig ist.

[...]"

2.2. Die Wiener Landesregierung hält dem Individualantrag zunächst hinsichtlich der Antragslegitimation entgegen, dass entgegen den Behauptungen der Antragstellerin in Wien auch nach der mit LGBl. 25/2010 eingeführten Wendung "oder gewerbsmäßiger" kein Verbot jeder Form der Bettelei bestehe. Die differenzierende Regelung des § 2 Abs. 1 lit. a und b WLSG wäre unnötig, wollte der Wiener Landesgesetzgeber – wie die Antragstellerin behauptet – für den Raum Wien allgemein das Betteln verbieten. Der Gesetzgeber habe keineswegs ein aus Not gesetztes Verhalten verwaltungsstrafrechtlich sanktionieren wollen, sondern vielmehr jenen Ausformungen des Bettelns entgegen treten wollen, nach denen die "Bettelei" nicht ausschließlich aus einer sozialen Notlage heraus, sondern als eigene "Erwerbsentscheidung" zur Verschaffung einer fortlaufenden Einnahmequelle verbunden mit der entsprechenden vorausschauenden Planung eines solchen "berufsmäßigen" Verhaltens betrieben werde. Gehe man davon aus, dass die Antragstellerin tatsächlich, wie im Antrag behauptet, aus einer Notsituation heraus zur Sicherung ihrer elementaren Lebensbedürfnisse (und der ihres Gatten) betteln müsse, würde sie kein im Sinne des § 2 Abs. 1 lit. a WLSG tatbestandsmäßiges Verhalten setzen. Das wiederum habe zur Konsequenz, dass die genannte Bestimmung von vorneherein nicht geeignet sei, einen unmittelbaren Eingriff in die Rechtssphäre der Antragstellerin zu bewirken. Schließlich verweist die Wiener Landesregierung auf die gesetzlichen Regelungen im Wiener Mindestsicherungsgesetz, LGBl. 38/2010, zur Sicherung des Lebensunterhaltes

einschließlich der Gesundheitsversorgung und des Wohnbedarfes und im Gesetz über die Förderung des Wohnungsneubaus und der Wohnhaussanierung und die Gewährung von Wohnbeihilfe (Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz – WWFSG 1989), LGBl. 18/1989 idGF, zur zusätzlichen Abdeckung des Wohnbedarfs, welche es der Vollziehung ermöglichten, Leistungen zur Abdeckung des Lebensunterhaltes einschließlich der Gesundheitsversorgung und zur zusätzlichen Abdeckung des Wohnbedarfes im Lichte des Gleichheitssatzes zuzuerkennen. Diese Bestimmungen enthielten zur Armutsbekämpfung ein Bündel von Maßnahmen, mit welchen die Mindestbedarfe zur Existenzsicherung abgedeckt seien.

Im Hinblick auf die – in der Äußerung näher ausgeführten – vielfältigen Möglichkeiten über die im Antrag erwähnte Invaliditätspension hinaus Unterstützung und damit eine bedarfsorientierte Mindestsicherung zu erhalten, sei die unmittelbare und aktuelle Betroffenheit der Antragstellerin durch die Regelung des § 2 Abs. 1 WLSG fraglich. Die bloße Behauptung, "mit seinem Einkommen/seiner Pension nicht auszukommen", reiche nicht aus, um eine aktuelle Betroffenheit zu begründen. Die Antragstellerin hätte jedenfalls darlegen müssen, warum die genannten Unterstützungsmöglichkeiten für sie trotz ihres Bemühens nicht zum Tragen kämen.

5

Aus all dem folge, dass der Antrag mangels Legitimation zurückzuweisen sei.

6

3. In der Sache:

7

3.1. In der Sache legt die Antragstellerin ihre Bedenken dar, dass a) das Verbot gewerbsmäßiger Bettelei das Recht auf freie Erwerbstätigkeit, wie es der Antragstellerin durch Art. 6 StGG eingeräumt werde, verletze, dass b) dadurch, dass nicht nur aggressives und organisiertes Betteln, sondern uneingeschränkt jede Form der Bettelei unter Strafe gestellt werde, eine unverhältnismäßige Regelung geschaffen worden sei und § 2 Abs. 1 lit. a WLSG daher auch gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens iSd Art. 8 EMRK verstoße, dass c) weiters das "generelle Bettelverbot", wie es § 2 Abs. 1 lit. a WLSG normiere, unverhältnismäßig und damit gleichheitswidrig sei und dass d) schließlich, da Bettelei kein wienspezifisches Problem darstelle, sondern in allen österreichischen Städten stattfinde, die Erlassung diesbezüglicher Regelungen nicht unter den Kompetenz-

8

tatbestand der örtlichen Sicherheitspolizei falle und § 2 Abs. 1 lit. a WLSG daher kompetenzwidrig sei.

3.2. Die Wiener Landesregierung hält den vorgebrachten Bedenken in ihrer Äußerung – auf das Wesentliche zusammengefasst – zunächst entgegen, dass im Sinne der Rsp. des Verfassungsgerichtshofes und hier insb. unter Verweis auf VfSlg. 11.195/1986 und 18.305/2007 davon auszugehen wäre, dass die Regelung der Bettelei in die Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers nach Art. 15 Abs. 2 B-VG fallen würde. Zu der behaupteten Grundrechtswidrigkeit des § 2 Abs. 1 lit. a WLSG führt die Wiener Landesregierung sodann aus, dass die Tätigkeit eines Bettlers nicht dem Schutzbereich der Erwerbsfreiheit nach Art. 6 StGG unterliegen würde bzw. dass – falls § 2 Abs. 1 lit. a WLSG überhaupt als Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens gemäß Art. 8 EMRK zu qualifizieren sei – dieser Eingriff jedenfalls verhältnismäßig wäre, da die von der Antragstellerin bekämpfte Bestimmung kein uneingeschränktes Bettelverbot normieren würde, sondern von ihr nur das organisierte und gewerbsmäßige Betteln erfasst wäre. Schließlich weist die Wiener Landesregierung in ihrer Äußerung darauf hin, dass eine Differenzierung zwischen bestimmten Formen der Bettelei, wie sie in § 2 Abs. 1 lit. a und b WLSG vorgenommen werden würde, sachlich gerechtfertigt wäre und somit – entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin – kein Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot iSd Art. 7 B-VG vorliegen könne.

9

## II. Rechtslage

1. Die angefochtene Bestimmung des § 2 Abs. 1 lit. a Wiener Landes-Sicherheitsgesetzes – WLSG, LGBl. 51/1993 idF LGBl. 25/2010, lautet (die angefochtene Wortfolge ist hervorgehoben):

10

"§ 2. (1) Wer an einem öffentlichen Ort

a) in aufdringlicher oder aggressiver oder gewerbsmäßiger Weise oder als Beteiligter an einer organisierten Gruppe um Geld oder geldwerte Sachen bettelt, oder

b) eine unmündige minderjährige Person zum Betteln, in welcher Form auch immer, veranlasst oder diese bei der Bettelei mitführt,

begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit Geldstrafe bis zu 700 Euro, im Fall der Uneinbringlichkeit mit einer Ersatzfreiheitsstrafe bis zu einer Woche zu bestrafen.

(2) Geld und geldwerte Sachen, die durch eine Verwaltungsübertretung nach Abs. 1 erworben worden sind, können für verfallen erklärt werden.

(3) Eine Verwaltungsübertretung liegt nicht vor, wenn eine Tat gemäß Abs. 1 den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlungen bildet oder gemäß § 8 des Gesetzes betreffend die Regelung öffentlicher Sammlungen, LGBl. für Wien Nr. 16/1946, in der Fassung des Gesetzes LGBl. für Wien Nr. 3/1970 zu bestrafen ist."

### III. Erwägungen

Der Antrag erweist sich aus folgenden Gründen als nicht zulässig:

11

1. Gemäß Art. 140 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen auch auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Verfassungswidrigkeit bzw. Gesetzwidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, sofern das Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist. Wie der Verfassungsgerichtshof in seiner mit VfSlg. 8009/1977 und 8058/1977 beginnenden ständigen Rechtsprechung ausgeführt hat, ist daher grundlegende Voraussetzung für die Antragslegitimation, dass das Gesetz in die Rechtssphäre der betroffenen Person unmittelbar eingreift und sie – im Falle seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt. Hierbei hat der Verfassungsgerichtshof vom Antragsvorbringen auszugehen und lediglich zu prüfen, ob die vom Antragsteller ins Treffen geführten Wirkungen solche sind, wie sie Art. 140 Abs. 1 letzter Satz B-VG als Voraussetzung für die Antragslegitimation fordert (vgl. zB VfSlg. 10.353/1985, 15.306/1998, 16.890/2003).

12

Voraussetzung der Antragslegitimation ist einerseits, dass der Antragsteller behauptet, unmittelbar durch das angefochtene Gesetz – im Hinblick auf dessen Verfassungswidrigkeit – in seinen Rechten verletzt worden zu sein, dann aber auch, dass das Gesetz für den Antragsteller tatsächlich, und zwar ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides wirksam geworden ist. Grundlegende Voraussetzung der Antragslegitimation ist, dass das Gesetz in die Rechtssphäre des Antragstellers nachteilig eingreift und diese – im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit – verletzt.

13

Nicht jedem Normadressaten aber kommt die Anfechtungsbefugnis zu. Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das Gesetz selbst tatsächlich in die Rechtssphäre

14

re des Antragstellers unmittelbar eingreift. Ein derartiger Eingriff ist jedenfalls nur dann anzunehmen, wenn dieser nach Art und Ausmaß durch das Gesetz selbst eindeutig bestimmt ist, wenn er die (rechtlich geschützten) Interessen des Antragstellers nicht bloß potenziell, sondern aktuell beeinträchtigt und wenn dem Antragsteller kein anderer zumutbarer Weg zur Abwehr des – behaupteterweise – rechtswidrigen Eingriffes zur Verfügung steht (VfSlg. 11.868/1988, 15.632/1999, 16.616/2002, 16.891/2003).

2. Diese Voraussetzungen liegen im Fall der Antragstellerin jedoch nicht vor: 15

Die Antragstellerin bringt zur Begründung ihrer Antragslegitimation im Wesentlichen vor, dass sie gezwungen sei, in der Wiener Innenstadt zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts regelmäßig zu betteln, weshalb sie dem Verbot des § 2 Abs. 1 lit. a WLSG unterfalle. Durch diese Regelung, die seit der Novelle LGBl. 25/2010 auch gewerbsmäßiges Betteln umfasse, sei sie daher unmittelbar in ihren Rechten verletzt; auch sei ihr nicht zuzumuten, ein Verfahren zur Ahndung eines rechtswidrigen Verhaltens zu provozieren, um eine Gesetzesprüfung beim Verfassungsgerichtshof zu initiieren (VfSlg. 8396/1978, 8464/1978, 13.659/1993 ua.). 16

Die Antragstellerin geht in ihrem Antrag von der unzutreffenden Prämisse, dass sie durch die angefochtene Wortfolge in § 2 Abs. 1 lit. a WLSG in ihren Rechten unmittelbar betroffen sei, aus; zu dieser Prämisse kommt sie bloß dadurch, dass sie der Einfügung der Wortfolge "oder gewerbsmäßiger" einen Inhalt unterstellt, der unzutreffend ist: 17

Vorauszuschicken ist, dass das WLSG selbst keine Definition enthält, welche Verhaltensweisen unter den Begriff "gewerbsmäßig" fallen. Auch die Materialien zum WLSG definieren den Begriff nicht, verdeutlichen jedoch, dass der Landesgesetzgeber damit – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – jedenfalls kein absolutes Bettelverbot vorsehen wollte (s. auch VfGH 30.6.2012, G 132/11; vgl. demgegenüber VfGH 30.6.2012, G 155/10). Vielmehr sollte mit der angefochtenen Wortfolge offenbar gezielt gegen Personen vorgegangen werden, "die Wien offensichtlich organisiert und ausschließlich deshalb aufsuchen um zu betteln und sich auf diese Weise eine fortlaufende Einnahmequelle zu verschaffen" (IA LG-00851-2010/001-KSP/LAT, 18. GP, 1). 18

Wie die Wiener Landesregierung in ihrer Äußerung darlegt, ist § 2 Abs. 1 lit. a WLSG dahingehend zu verstehen, dass der Wiener Landesgesetzgeber keineswegs ein nur aus Not gesetztes Verhalten verwaltungsstrafrechtlich sanktionieren, sondern vielmehr zusätzlich zu den in § 2 Abs. 1 WLSG vor der Novelle schon enthaltenen besonderen Tatbeständen, wie etwa Betteln in aufdringlicher oder aggressiver Weise, einer weiteren spezifischen Erscheinungsform des Bettelns begegnen will, nämlich wenn die "Bettelei" als eigene "Erwerbsentscheidung" zur Verschaffung einer fortlaufenden Einnahmequelle verbunden mit der entsprechenden vorausschauenden Planung eines solchen "berufsmäßigen" Verhaltens betrieben wird. 19

Durch die Einbeziehung des Tatbestandes des "gewerbsmäßigen" Bettelns – neben der aufdringlichen, aggressiven oder organisierten Bettelei – in § 2 Abs. 1 lit. a WLSG wollte der Wiener Landesgesetzgeber somit eine weitere unerwünschte Erscheinungsform des Bettelns verbieten. 20

Da, wie dargetan, § 2 Abs. 1 lit. a WLSG kein absolutes Bettelverbot normiert, sondern bloß eine weitere, qualifizierte Form der Bettelei erfasst und zumindest die stille Bettelei zur Überbrückung einer Notlage weiterhin erlaubt, trifft die antragsbegründende Prämisse der Antragstellerin, dass sie in ihrer Rechtssphäre betroffen sei, nach ihrem eigenen Vorbringen nicht zu. 21

Der Antragstellerin fehlt daher die erforderliche Antragslegitimation. 22

#### **IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen**

Der Antrag ist daher mangels Legitimation als unzulässig zurückzuweisen. 23

Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 3 Z 2 lit. e VfGG in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 24

Wien, am 12. Oktober 2012

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführer:

Dr. GRATZL