

Diakonie Hamburg: Gegen die Vertreibung von bettelnden und obdachlosen Menschen

Positionspapier zum Thema Betteln April 2023

Im März 2023 hat die Polizei in der Hamburger Innenstadt begonnen, vermehrt bettelnde und obdachlose Menschen anzusprechen und wegzuschicken. Dabei erweckt die Polizei bei den betroffenen bettelnden Menschen offenbar fälschlich den Eindruck, Betteln sei in der Innenstadt verboten¹. Die Diakonie lehnt alle Versuche ab, bettelnde und obdachlose Menschen zu vertreiben.

Landespastor Dirk Ahrens hat sich am 23.03 hierzu wie folgt positioniert: „Betteln ist in Deutschland nicht verboten. Hamburg hat bisher gut daran getan, auf Bettelverbote zu verzichten. Eine Stadt wie Hamburg wird es auch weiterhin aushalten, wenn Menschen etwa in der Innenstadt um eine milde Gabe bitten. Ja, bettelnde Menschen konfrontieren uns direkt mit Armut, und das mag unangenehm sein. Aber was unangenehm ist oder stört, ist noch lange nicht verboten. Armut ist ein soziales Problem, das sozialpolitisch gelöst werden muss, nicht ordnungspolitisch.“²

Die aktuellen Ereignisse nimmt das Diakonische Werk Hamburg zum Anlass, sich grundsätzlich zum Thema Betteln zu positionieren.

Überblick:

- Die Diakonie Hamburg lehnt die Vertreibung von bettelnden und wohnungslosen Menschen im öffentlichen Raum ab. Betteln, der Aufenthalt und das Nächtigen im öffentlichen Raum sind Ausdruck großer Not. Nicht Vertreibung – Toleranz muss die Antwort sein.
- Der öffentliche Raum gehört allen. Vertreiben und Wegschicken von Bettlern auf Grund von Beschwerden von Geschäftsleuten und Anwohnern ist moralisch, politisch und rechtlich falsch.
- Betteln ist in Deutschland nicht verboten. Es ist ein aus der Menschenwürde herrührendes Grundrecht auf seine Not aufmerksam zu machen, um Hilfe und um Almosen zu bitten.
- Bettelnden Menschen Geld zu geben, ist ein kleiner Beitrag zur Wahrung ihrer Handlungsfreiheit und Würde.
- Vertreibung verschlechtert die Lebenssituation der bettelnden Menschen. Sie verlieren ihren Lebensmittelpunkt in der Innenstadt, die Alltagsbewältigung wird schwieriger. Vertreibung löst kein Problem, sie führt lediglich zu einer Verdrängung in andere Stadtviertel.
- Durch Vertreibung von bettelnden und wohnungslosen Menschen wird die Arbeit des Hilfesystems (Straßensozialarbeit, Anlaufstellen) stark behindert oder gar unmöglich, weil die Betroffenen nur schwer oder gar nicht mehr erreichbar sind.
- Statt polizeilicher Maßnahmen fordert die Diakonie ein stringenteres sozialpolitisches Handeln: einen besseren Zugang zu Sozialleistungen, ausreichende und tatsächlich zugängliche Unterkünfte mit einem akzeptablen Standard für obdachlose Menschen, eine soziale Wende in der Wohnungspolitik sowie eine Stärkung der Beratungs- und Unterstützungsangebote für arme, bettelnde und wohnungslose Menschen.
- Betteln und Nächtigen im öffentlichen Raum kann mit Belastungen und Belästigungen für Anwohner einhergehen. Konflikte bei der Nutzung des öffentlichen Raumes durch

¹ Siehe Meldung [Hinz&Kunzt.de 02.03.2023](https://www.hinz-kunzt.de/02.03.2023) sowie [Hinz&Kunzt.de 10.03.2023](https://www.hinz-kunzt.de/10.03.2023)

² [Pressemitteilung der Diakonie](#) vom 22.03.2023

unterschiedliche Gruppen können mit einer grundrechtsbewussten und toleranten Haltung sowie mit Kommunikation und Aushandlung meist entschärft und reduziert werden.

- Der öffentliche Raum gehört nicht allein dem Kommerz und nicht allein den unbeschwerten Freizeitvergnügungen derer, denen es gut geht. Der öffentliche Raum gehört allen, auch den Unangepassten, den Anstrendenden, den Ausgegrenzten, den Bettelnden und den Obdachlosen. Diesen sogar vor allem, denn sie brauchen ihn wie niemand anderes, sie haben keinen anderen Ort.

Bedeutung des Bettelns für arme Menschen

Betteln ist für viele Menschen die einzige ihnen verfügbare Form der Selbsthilfe bei Mittellosigkeit. Es hilft häufig Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen mit ihrem Einkommen nicht auskommen oder gar kein Einkommen haben, nicht zu verelenden bzw. nicht straffällig zu werden (z.B. Schwarzfahren, Bagatelldiebstahl).

Prekäre Überlebens- und Reproduktionsstrategien von obdachlos auf der Straße lebenden Menschen haben in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen: Die Zahl der obdachlos auf der Straße lebenden Menschen hat sich in Hamburg zwischen 2009 und 2018 auf 1.910 Personen fast verdoppelt – dabei ist der Anteil bei den obdachlosen Menschen, die Arbeitslosengeld (I, II) Sozialhilfe oder eine Rente als Haupteinkommensquelle hatten, von 58,0% in 2009 auf 28,3% in 2018 zurückgegangen. Betteln als Haupteinkommensquelle nahm in diesem Zeitraum von 6,6% auf 9,3% zu. Prekäre Einkommen aus Tätigkeiten wie Flaschensammeln, Betteln, Verkauf von Straßenzeitungen, Prostitution oder Unterstützung durch ihr soziales Umfeld waren für insgesamt 37,1% der obdachlosen Menschen in Hamburg das Haupteinkommen.³

Ursächlich für diese Entwicklungen sind nicht nur allgemeine Verarmungstendenzen am Rande der Gesellschaft und die Zuwanderung aus EU-Europa, sondern auch, dass verstärkt seit den „Hartz-Reformen“ die Zugänge in das soziale Sicherungssystem erschwert und abschreckend, oft auch beschämend gestaltet worden sind. Hohe Anforderungen an Flexibilität und Initiative, das Prinzip „fördern und fordern“ sowie die an Arbeitsmarktintegration ausgerichtete Existenzsicherung haben viele arme Menschen von der Grundsicherung ausgeschlossen.

Viele bettelnde Menschen suchen die Geschäftsviertel (nicht nur die innenstädtischen) auf, weil dort auf Grund des großen Publikumsverkehrs günstigere Verdienstmöglichkeiten bestehen. Die Innenstädte erleichtern Kontakte und Kommunikation. Sie sind gut an den ÖPNV angeschlossen. Verschiedene Institutionen und soziale Einrichtungen sind gut erreichbar. Für wohnungslose oder alleinstehende, in ihren Wohnungen vereinsamte Menschen sind Innenstädte so etwas wie ihr „Wohnzimmer“, sie halten sich dort auf, sie dienen als Treffpunkte, es werden Kontakte gepflegt und die Freizeit wird dort verbracht.

Störungen durch bettelnde Menschen

Viele Menschen werden durch den Anblick von Bettlern an die große Kluft zwischen Arm und Reich, an gesellschaftliche Ungerechtigkeiten erinnert. Der Anblick von Bettlern kann auch an die Möglichkeit erinnern, selbst zu verarmen oder den Boden unter den Füßen zu verlieren. Andere, hart arbeitende Menschen fühlen sich aufgebracht, wenn sie sehen, wie Bettler ohne „Arbeit“ und scheinbar mühelos Geld einnehmen. Beim Einkaufsbummel angesichts sichtbarer Armut oder gar von offensiv präsentierter Armut und Verelendung sich befangen, unangenehm berührt oder geängstigt zu fühlen, kann man verstehen. Dies sollte und muss einen nicht gegen Menschen in Not einnehmen und tatsächlich ruft es auch bei den meisten Menschen nicht den Wunsch hervor, Bettelnde zu vertreiben.

³ Kämper, Andreas; Ratzka, Melanie 2018: Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht, Hamburg, hier S. 34f [online](#)

Besonders negative Reaktionen ziehen immer wieder nicht-deutsche Bettlergruppen auf sich, die häufig für längere oder kürzere Zeit vor allem aus Südosteuropa kommen, um der Armut und Ausweglosigkeit dort zu entkommen. Aufgrund von Familien- und (oft dörflicher) Gruppensolidarität unternehmen sie ihre Notreisen gemeinsam und betteln u.U. gemeinsam. Entgegen vielen Behauptungen gibt es für eine „Bettelmafia“ oder „organisierte Bettelbanden“ in Deutschland keine Belege.

Großen Einfluss auf das Handeln von Polizei und Politik gegenüber bettelnden Menschen haben in Hamburg offenbar Beschwerden über bettelnde Menschen aus der Geschäftswelt. Betteln führe zu Umsatzrückgängen, weil die Kunden sich unwohl fühlten, wird oft behauptet. Diese Behauptung ist durch nichts belegt, plausible Argumente für Umsatzrückgänge sind die Inflation und die damit geringer werdende Kaufkraft von Konsumenten, der Internethandel, die Lebllosigkeit der Innenstädte als reiner Einzelhandelszone und die Konkurrenz von Discountern außerhalb der Innenstädte.

Aber selbst, wenn die Behauptung stimmen würde, dürfte damit ein Beschneiden des Grundrechts armer Menschen, um Hilfe zu bitten, nicht beschnitten werden.

Betteln rechtlich

Im April 1974 wurde das in § 361 Nr. 4 StGB (a.F.)⁴ geregelte Bettelverbot abgeschafft. Seitdem gibt es immer wieder Versuche auf andere Weisen das Betteln zu unterbinden.

„Generelle Bettelverbote sind nach h. M. [herrschender Meinung] in der juristischen Debatte eindeutig unzulässig. Denn insbesondere vom sogenannten `stillen` Betteln geht keinerlei Gefahr aus, da weder die Rechte Dritter noch die öffentliche Ordnung beeinträchtigt werden.“⁵ Die herrschende Meinung in der Rechtskunde ist, dass ein Bettelverbot geregelt etwa in einer Straßen-, Anlagen- oder Polizeiverordnung nicht verfassungskonform und nicht rechtswirksam wäre. In einem ausführlichen Gutachten hat der inzwischen emeritierte Professor an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung, Wolfgang Hecker⁶, den Stand der Rechtswissenschaft dahingehend zusammengefasst, dass es sich beim Betteln (und Alkoholkonsum) nicht um eine Verhaltensweise handele, von der typischerweise eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehe, so dass es schon an der für Gefahrenabwehrverordnungen erforderlichen abstrakten Gefahr fehle. Darüber hinaus verstießen die Verbote gegen die Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und Gleichbehandlung (Art. 3 GG).⁷

Rechtliche Probleme beziehen sich unter anderem auf das Bestimmtheitsgebot (Art.103 II GG) und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit, Geeignetheit, Übermaßverbot).

Problematisch dürfte auch die Beschreibung des Schadens / der Gefahr sein, die abgewendet werden soll. „Jede polizeirechtliche Gefahrenabwehr hat zur Voraussetzung, dass ein Schaden droht. (...) `Bei dem einzelnen Schutzgut muss eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung drohen; bloße Belästigungen, Unbequemlichkeiten, Nachteile oder Geschmacklosigkeiten sind polizeirechtlich irrelevant.`“⁸

Das Amtsgericht Stuttgart hat in einem Urteil, bei dem es einen mittellosen Kriegsversehrten von der Anklage illegalen Bettelns freisprach, festgestellt, dass es nicht nachvollziehbar sei, dass das „einfache, unaufdringliche, körperlose Betteln und damit das bloße Erbitten einer materiellen Zuwendung durch

⁴ § 361 StGB in der alten [bis 3/1974 geltenden Fassung ist online verfügbar](#).

⁵ Hecker, Wolfgang 2022: Streitfragen zum Thema öffentlicher Raum. Sitzen, Liegen, Nächtigen, Betteln und Alkoholkonsum, in: Rosenke, Werna: Alles rund ums Wohnen und Nicht-Wohnen. Für eine Nationale Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit, Berlin: 251ff, hier: 253

⁶ Hecker, Wolfgang, 1997: Die Regelung des Aufenthaltes von Personen im innerstädtischen Raum Kurzfassung in Blätter der Wohlfahrtspflege 11-12/1997: 246 ff

⁷ nach: Brühl, Albrecht, 1998: Rechtsschutz für Wohnungslose, hier RZ: 1.359, siehe auch RZ 1.344 bis 1.394.

⁸ Brühl a.a.O. RZ 1364 mit Zitat von Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechtes, E.30

das ausdrückliche oder konkludente Behaupten, bedürftig zu sein, sich zu einem polizeirechtlichen Schaden verdichten oder auch nur die Grenze zur persönlichen Belästigung überschreiten könne.“⁹

Wenn durch aggressives Betteln Belästigungen und Behinderungen auftreten, können diese nach der Straßenverkehrsordnung (§ 1 Abs. 2 StVO) unterbunden und geahndet werden. Besonders „aggressive“ Formen des Bettelns können als Nötigung (§ 240 StGB), Raub (§ 249 StGB), Beleidigung (§ 185 StGB) oder Diebstahl (§ 242 StGB) geahndet werden. Es bedarf dazu keiner Straßen-, Anlagen- oder Polizeiverordnungen. Sehr starke Argumente sprechen dafür, dass das Betteln zum nicht einschränkbareren Gemeingebrauch des öffentlichen Raumes zu rechnen ist.¹⁰

Bei ihren Verweisungen und Vertreibungen von bettelnden Menschen aus der Hamburger Innenstadt seit März 2023 scheint die Hamburger Polizei eine rechtlich nicht nur fragwürdige, sondern unzulässige und missbräuchliche Überdehnung des Verständnisses von genehmigungspflichtigen Sondernutzungen öffentlicher Wege sowie der Beeinträchtigungen des Gemeingebrauchs durch bettelnde Menschen vorzunehmen.¹¹ Die Diakonie Hamburg stellt hiergegen fest: Das Betteln, Lagern¹² und Verweilen an einem Ort oder Abstellen von Gepäckstücken u. ä. stellt keine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs und keine unerlaubte Sondernutzung öffentlicher Wege dar.

Stattdessen muss das aus der Menschenwürde herrührende Grundrecht von armen Menschen auf ihre Not aufmerksam zu machen, um milde Gaben zu bitten und zu versuchen, ihre Grundbedürfnisse durch Betteln zu befriedigen, gewahrt werden – so argumentierte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem Urteil aus dem Jahr 2021¹³, in dem die Inhaftierung einer Bettlerin aufgrund der Nichtzahlung von Bußgeldern wegen Bettelns in Genf für unverhältnismäßig erachtete.

Bettelnden Geld geben

Wir ermutigen dazu, bettelnden Menschen Geld zu geben, denn dies ist ein kleiner Beitrag zur Wahrung ihrer Handlungsfreiheit und Würde. Die bettelnden Menschen wissen am besten, was sie benötigen und für was sie das wenige Geld, das ihnen zur Verfügung steht, ausgeben wollen. Und wenn jemand süchtig ist und Geld für Alkohol oder andere Drogen ausgibt, benötigt er es in seiner konkreten Lebenssituation, um zu überleben. Auch wenn Sachspenden wie belegte Brötchen manchem Passanten als Gabe sinnvoller erscheinen, sollten Sachspenden dann gegeben werden, wenn danach gefragt wird, bzw. man fragt die betreffende Person direkt, womit man helfen kann. Der Bundesfachverband der evangelischen Wohnungslosenhilfe beantwortet die Frage „was nun richtiges Handeln und falsches Handeln ist, ob beispielsweise Geld gegeben werden soll oder nicht“ wie folgt: „Es gibt kein richtiges und kein falsches Handeln. Es gibt den Schenkenden, der frei ist sich selbst zu entscheiden, der sich anrühren und sich im Innersten bewegen lässt folglich nach Situation und Intuition entscheidet. Und es gibt den Beschenkten, der frei ist das Geld in Alkohol umzusetzen, sich davon Essen zu kaufen oder den Hund zu versorgen. Denn wir sind frei in der Entscheidung und alle Gottes Kinder.“

Betteln und soziale Arbeit

Soziale Arbeit hat die Aufgabe, den Betroffenen Hilfe anzubieten und mit ihnen gangbare Wege zur Veränderung und Verbesserung ihrer Situation zu entwickeln und durch Beratung und Unterstützung, Hilfe bei der Bewältigung und Überwindung ihrer Lebenssituation zu leisten. Vertreibungsmaßnahmen

⁹ Hammel, Manfred, 1998: Ist Betteln illegal? Anmerkungen zum Urteil des Amtsgerichtes Stuttgart vom 16. April 1997, in wohnungslos 2/1998: S. 51 ff. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Normenkontrollbeschluss vom 6. Juli 1998 (AZ 1 S 2630/97), in: wohnungslos, Nr. 3/1998: S: 122 ff.

¹⁰ Brühl a.a.O. RZ 1.347 bis 1.357

¹¹ Siehe Antwort des Senats vom 17.03.2023 auf eine SKA von Deniz Celik und Stephanie Rose „Betr.: Warum vertreibt die Polizei bettelnde Menschen aus der Innenstadt [Drs. 22/11241](#)

¹² Solange etwa wegen der Größe der Verkehrsfläche sich durch das Lagern keine bedeutsamen Behinderungen anderer ergeben oder etwa Geschäftseingänge oder Zugänge zu Einrichtungen der Verkehrsbetriebe blockiert werden (vgl.: Hecker 2022 a.a.O.: 251), siehe auch Brühl a.a.O. RZ 1.354 .

¹³ [EGMR v. 19.1.2021](#)/Az. 14065/15

aus dem öffentlichen Raum erschweren vor allem der Straßensozialarbeit diese Aufgabe oder machen sie sogar unmöglich, weil die Betroffenen nicht mehr vor Ort sind und nicht mehr gefunden werden.

Die soziale Arbeit ist an die Arbeitsprinzipien des Respekts, der Lebensweltnähe und Parteilichkeit gebunden; bevormundendes Handeln muss vermieden werden. Aufgabe der Sozialen Arbeit ist es auch, um Verständnis und Toleranz in der Gesellschaft für die schwierige Lebenssituation bettelnder und wohnungsloser Menschen zu werben.

Insgesamt hat die soziale Arbeit hier eine widersprüchliche Position. Sie wird von den Kommunen bezahlt, und die Auftraggeber erwarten oft, dass die soziale Arbeit „Problemlösungskompetenz“ beweist. Also „Probleme“ beseitigt bzw. als Vorhut der Polizei mäßigend und kontrollierend auf die entsprechenden innerstädtischen Szenen einwirkt. Dabei stehen die Erwartungen von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit häufig in einem Spannungsverhältnis zu den konkreten Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen. In diesem Spannungsfeld die eigene Fachlichkeit zu behaupten, ist eine große Herausforderung.

Grundlage des Handelns sollte die Anerkennung und ggfs. auch die Hilfe bei der juristischen Durchsetzung der Rechte der Betroffenen sein. Wichtig ist es auch, nicht zu große Erwartungen an die Möglichkeiten der Sozialarbeit zu wecken und (überzogene) Ansprüche, „Probleme“ beseitigen zu können, zurückzuweisen sowie über und mit den Betroffenen als Träger von Grundrechten und nicht nur „klientelisierend“ als Hilfebedürftige zu sprechen. In der Öffentlichkeit schlagen Hilfsbereitschaft und Verständnis schnell in rigide und repressive Ausgrenzungsforderungen um, wenn die Betroffenen scheinbar „sich nicht helfen lassen“ wollen.