

Vorlagennummer: FB 32/0061/WP18
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich
Datum: 30.07.2024

Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen in der Stadt Aachen (Aachener Straßenverordnung) vom 19.03.2004 in der Fassung der Änderung vom 17.07.2019

Vorlageart: Entscheidungsvorlage
Federführende Dienststelle: FB 32 - Fachbereich Sicherheit und Ordnung
Beteiligte Dienststellen: FB 30 - Fachbereich Recht und Versicherung
Verfasst von:
Ziele: keine Klimarelevanz

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Zuständigkeit
24.09.2024	Bürgerforum	Anhörung/Empfehlung
25.09.2024	Bezirksvertretung Aachen-Mitte	Anhörung/Empfehlung
26.09.2024	Ausschuss für Soziales, Integration und Demographie	Anhörung/Empfehlung
09.10.2024	Hauptausschuss	Anhörung/Empfehlung
09.10.2024	Rat der Stadt Aachen	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Für das Bürgerforum:

Das Bürgerforum nimmt den Änderungsvorschlag zustimmend zur Kenntnis und empfiehlt dem Rat den Beschluss der beiliegenden Verordnung zur Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen der Stadt Aachen (Aachener Straßenverordnung) vom 19.03.2004.

Für die Bezirksvertretung Aachen-Mitte:

Die Bezirksvertretung Aachen-Mitte nimmt den Änderungsvorschlag zustimmend zur Kenntnis und empfiehlt dem Rat der Stadt den Beschluss der beiliegenden Verordnung zur Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen der Stadt Aachen (Aachener Straßenverordnung) vom 19.03.2004.

Für den Ausschuss für Soziales, Integration und Demographie:

Der Ausschuss für Soziales, Integration und Demographie nimmt den Änderungsvorschlag zustimmend zur Kenntnis und empfiehlt dem Rat den Beschluss der beiliegenden Verordnung zur Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen der Stadt Aachen (Aachener Straßenverordnung) vom 19.03.2004.

Für den Hauptausschuss:

Der Hauptausschuss nimmt den Änderungsvorschlag zustimmend zur Kenntnis und empfiehlt dem Rat den Beschluss der beiliegenden Verordnung zur Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung zur

Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen der Stadt Aachen (Aachener Straßenverordnung) vom 19.03.2004.

Für den Rat der Stadt Aachen:

Auf Vorschlag der Verwaltung und Empfehlung des Bürgerforums, des Ausschusses für Soziales, Integration und Demographie, der Bezirksvertretung Aachen-Mitte sowie des Hauptausschusses beschließt der Rat der Stadt den beiliegenden Entwurf der Verordnung zur Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen in der Stadt Aachen (Aachener Straßenverordnung) vom 19.03.2004 als Ordnungsbehördliche Verordnung.

Finanzielle Auswirkungen:

	JA	NEIN	
		X	

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebener Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<i>+ Verbesserung / - Verschlechterung</i>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebener Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebener Ansatz 20xx ff.	Folge-kosten (alt)	Folge-kosten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
<i>+ Verbesserung / - Verschlechterung</i>	0		0			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Weitere Erläuterungen (bei Bedarf):

Keine

Klimarelevanz:

Bedeutung der Maßnahme für den Klimaschutz/Bedeutung der Maßnahme für die Klimafolgenanpassung (in den freien Feldern ankreuzen)

Zur Relevanz der Maßnahme für den Klimaschutz

Die Maßnahme hat folgende Relevanz:

<i>keine</i>	<i>positiv</i>	<i>negativ</i>	<i>nicht eindeutig</i>
X			

Der Effekt auf die CO2-Emissionen ist:

<i>gering</i>	<i>mittel</i>	<i>groß</i>	<i>nicht ermittelbar</i>
			X

Zur Relevanz der Maßnahme für die Klimafolgenanpassung

Die Maßnahme hat folgende Relevanz:

<i>keine</i>	<i>positiv</i>	<i>negativ</i>	<i>nicht eindeutig</i>
X			

Größenordnung der Effekte

Wenn quantitative Auswirkungen ermittelbar sind, sind die Felder entsprechend anzukreuzen.

Die **CO₂-Einsparung** durch die Maßnahme ist (bei positiven Maßnahmen):

- gering unter 80 t / Jahr (0,1% des jährl. Einsparziels)
- mittel 80 t bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
- groß mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Die **Erhöhung der CO₂-Emissionen** durch die Maßnahme ist (bei negativen Maßnahmen):

- gering unter 80 t / Jahr (0,1% des jährl. Einsparziels)
- mittel 80 bis ca. 770 t / Jahr (0,1% bis 1% des jährl. Einsparziels)
- groß mehr als 770 t / Jahr (über 1% des jährl. Einsparziels)

Eine Kompensation der zusätzlich entstehenden CO₂-Emissionen erfolgt:

- vollständig
- überwiegend (50% - 99%)
- teilweise (1% - 49 %)
- nicht
- nicht bekannt

Erläuterungen:

Die im Entwurf beiliegende Aachener Straßenverordnung wird zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf den Straßen und in den Anlagen in der Stadt Aachen aktualisiert. Sie ersetzt die bis zum 31.07.2029 geltende Verordnung.

Grundsätzlich dient die Verordnung der Abwehr abstrakter Gefahren, die dann gegeben sind, wenn in typischen Fällen aus bestimmten Arten von Handlungen oder Zuständen nach der Lebenserfahrung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen können.

Nicht aufgenommen werden dürfen Regelungsgegenstände, die schon in höherrangigem Recht normiert sind. Auf solche beziehen sich die vorgesehenen Regelungen nicht, so dass die örtliche Gestaltungsmöglichkeit über die Aachener Straßenverordnung gegeben ist.

Hierbei folgen die beabsichtigten Änderungen der sich aus dem Aspekt der Gefahrenabwehr ergebenden Notwendigkeit auf veränderte Lebenssachverhalte mit ordnungsbehördlichen Maßnahmen reagieren zu können. Änderungen, die sich aus redaktionellen Notwendigkeiten ergeben, können gleichermaßen mit eingepflegt werden.

allgemeine Hinweise:

Eine Übersicht der vorgesehenen Änderungen gibt die in der Anlage 1 beigefügte synoptische Gegenüberstellung. Die linke Spalte gibt den Text der Aachener Straßenverordnung in der bislang geltenden Fassung wieder. Beabsichtigte Änderungen sind unter der entsprechenden Regelung in der rechten Spalte vermerkt.

Die beigefügte Anlage 2 bildet den Entwurf der textlichen Neufassung (Volltext) ab. Darüber hinaus sind die Geltungsbereiche des neuen § 6 Abs. 3 als Anlagen 3 und 4 beigefügt.

Erläuterungen zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen:

Ausfertigung der VO	Aktualisierung des Unterzeichnungsdatums
Präambel	Aktualisierung des Änderungsgesetzes zum Ordnungsbehördengesetz nebst Fundstelle Aktualisierung des Beschlusdatums durch den Rat der Stadt
§ 6 Abs. 3	<p>Beim Betteln handelt es sich um ein gesellschaftliches Erscheinungsbild, welches insbesondere in urbanen Bereichen wie in der Stadt Aachen auftritt. Es dient in der Regel der gegenleistungsfreien Beschaffung von überwiegend finanziellen Mitteln. Das Betteln zielt erfahrungsgemäß darauf ab, den Lebensunterhalt in einer minimalen Form zu sichern, zu ergänzen oder um an finanzielle Mittel zu gelangen um persönliche Bedürfnisse zu befriedigen.</p> <p>Die Aachener Straßenverordnung enthält bereits Regelungen zur Abwehr der mit dem Betteln einhergehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. So sind nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung das Betteln mit Kindern, das Betteln unter Einsatz von Tieren, das Betteln durch aktives Ansprechen bzw. durch aggressives Verhalten gegenüber den angesprochenen Person sowie das organisierte Betteln und das kommerzielle Betteln verboten.</p> <p>Diese Regelungen, die sich noch in der Vergangenheit bewährt hatten, reichen jedoch nicht mehr aus, um den mit dem Betteln einhergehenden zunehmenden Gefahren für die öffentlicher Sicherheit und Ordnung wirksam begegnen zu können.</p> <p>So hat in den vergangenen Jahren nicht nur die Anzahl der bettelnden Menschen im Stadtgebiet signifikant zugenommen, sondern insbesondere auch das zu Beschwerden geeignete Verhalten dieser Personen gegenüber Passantinnen und Passanten im öffentlichen Bereich. Die Hintergründe dieser Entwicklung sind komplex und begründen sich nicht nur aus internationalen Ereignisse und Krisen, welche eine Vielzahl von Menschen in Not gebracht und sich damit zum erheblichen Nachteil für die Gesellschaft ausgewirkt haben. So sind weitere gesellschaftliche Faktoren, bspw. eine generell absinkende Hemmschwelle weitere mögliche Ursachen. Die Stadt Aachen als grenznahe Oberzentrum ist von diesen Entwicklungen in besonderem Maße betroffen.</p>

Der Zustrom von hilfsbedürftigen und bettelnden Menschen insbesondere in die Innenstadt führt sowohl für die Stadt Aachen als auch für ihre Bürger*innen und Besucher*innen zu zunehmenden und vielschichtigen Problemen. Regelmäßig beschweren sich Gewerbetreibende, Bürger*innen sowie Besucher*innen über bettelnde Personen bei der Verwaltung. Hintergrund ist, dass bettelnde Menschen zunehmend Bereiche aufsuchen, bei denen sie aufgrund der Infrastruktur – wie etwa vor Zugangs- bzw. Eingangsbereichen von Gewerbe-, Gastronomie- und Beherbergungsbetrieben sowie vor Tourismuszielen und Eingängen von städtischen Anlagen – auf eine Vielzahl von Bürger*innen und Besucher*innen der Stadt Aachen treffen, um dort auf ihre Situation aufmerksam und ihr Anliegen geltend zu machen. Letztgenannte haben dann kaum eine Möglichkeit sich diesen Begegnungen zu entziehen. Während dies noch vor einigen Jahren hingenommen werden konnte, hat die Anzahl der im Alltag unausweichlichen Konfrontationen mit bettelnden Menschen derart zugenommen, dass Bürger*innen und Besucher*innen nach eigenem Bekunden inzwischen Teile der Aachener Innenstadt bzw. die Aachener Innenstadt in Gänze meiden.

Die zunehmende Ablehnung der Bürger*innen und Besucher*innen der Stadt Aachen, sich aufgrund der bettelnden Personen in der Innenstadt aufzuhalten, wirkt sich somit im zunehmenden Maße negativ auf die o.g. Wirtschaftszweige sowie auf die Wohn- und Aufenthaltsqualität aus.

Die beabsichtigte Änderung der Aachener Straßenverordnung verfolgt das Ziel, den durch das Betteln verursachten Problemen und Gefahren entgegenzuwirken und einen Ausgleich zwischen den betroffenen Interessenlagen der Beteiligten zu schaffen.

Bei der geplanten Neuregelung des § 6 Abs. 3 hat die Verwaltung sowohl nationale als auch internationale Rechtsprechung herangezogen.

Demnach ist nach allgemeiner Auffassung ein pauschales Bettelverbot rechtswidrig. So handelt es sich gemäß der Entscheidung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom 19.01.2021 (Az. 14065/15) beim Betteln um ein von Art. 8 Abs. 1 EMRK geschütztes Menschenrecht. Nationale Gerichte sind in der Vergangenheit davon ausgegangen, dass das sog. „stille Betteln“ keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt. Demnach sei die Anwesenheit von auf der öffentlichen Verkehrsfläche sitzenden Menschen, die in Not geraten sind und an das Mitleid und an die Hilfsbereitschaft von Passanten appellieren, von der Gemeinschaft als eine Erscheinungsform des Zusammenlebens hinzunehmen. Sie kann nicht generell als ein sozial abträglicher und damit polizeiwidriger Zustand gewertet werden (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 06.07.1998, Az. 1 S 2630/97). Eine begrenzte Verbotregelung kommt demnach lediglich dort in Betracht, wo Rechte Dritter beeinträchtigt werden.

Diese Grenze ist in der Stadt Aachen auch bei Betrachtung der bereits geltenden Regelungen zum Betteln überschritten. Wie bereits oben dargestellt, meiden zahlreiche Bürger*innen und Besucher aufgrund der derzeit unausweichlichen Konfrontation mit Bettlern nach eigenem Bekunden inzwischen Teile der Aachener Innenstadt bzw. die Aachener Innenstadt in Gänze, was sich wiederum geschäftsschädigend auf die Aachener Gewerbetreibenden auswirkt.

Betroffen und bei der geplanten Änderung der Aachener Straßenverordnung neben den Rechten der Bettler ebenfalls besonders zu beachten sind damit sowohl die Grundrechte der Gewerbetreibenden aus Art. 14 GG und Art. 12 GG als auch die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Handlungsfreiheit der Bürger*innen und Besucher*innen der Aachener Innenstadt.

Die geplante Änderung der Aachener Straßenverordnung schafft einen Ausgleich zwischen Rechten der Betroffenen. Dabei hat sich die Verwaltung an den Regelungen des Kantons Basel-Stadt orientiert. So hat der Kanton Basel-Stadt, der sich mit vergleichbaren Problemen wie die Stadt Aachen konfrontiert sah, festgelegt,

dass mit Geldbuße belegt wird, wer

[...]

b. innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Bahnhöfen sowie innerhalb von fünf Metern um Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Schiffsanlegestellen bittelt;

c. * innerhalb von fünf Metern um Geld-, Zahlungs- und Fahrkartenautomaten oder Parkuhren bittelt;

d. * innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Ladengeschäften, Banken, Poststellen, Museen, Theatern, Kinos, Wohn- und Bürogebäuden oder öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen bittelt;

e. * innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Hotels, Restaurants sowie auf oder innerhalb von fünf Metern um deren Boulevardbereiche bittelt;

f. * auf Märkten sowie innerhalb von fünf Metern um Verkaufsstände oder Buvetten bittelt; [...].

Diese Regelungen des Kantons Basel-Stadt hat das Bundesgericht der Schweiz in seinem Urteil vom 13.03.2023 (Az. 1C_537/2021) unter Berücksichtigung der oben genannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom 19.01.2021 (Az. 14065/15) für zulässig erachtet. Dabei hat das Bundesgericht der Schweiz insbesondere festgestellt, dass es sich bei den Orten, wo nach der Basler Regelung ein Verbot geltend soll, um solche handelt, bei denen das Betteln geeignet ist, die „öffentliche Ordnung, Ruhe und Sicherheit“ oder die „zu schützenden Interessen Dritter“ zu beeinträchtigen.

Die aktuelle Situation rechtfertigt die beabsichtigte Änderung der Aachener Straßenverordnung. So stellen nicht nur die in der geltenden Aachener Straßenverordnung unter § 6 Abs. 2 Nr. 1 beschriebenen Verhaltensweisen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar, sondern auch die in dieser Änderung beschriebenen Formen des Bettelns.

So werden – wie bereits oben dargestellt – durch die in der Änderung beschriebenen Formen des Bettelns grundrechtlich geschützte Rechte Dritter verletzt, weshalb eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben ist.

Darüber hinaus hat das Betteln in der Aachener Innenstadt ein solches Ausmaß erreicht, dass auch eine Gefahr für die öffentliche Ordnung vorliegt. Unter dem Schutzgut „öffentliche Ordnung“ wird die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden (sozialen und ethischen) Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen (menschlichen) Zusammenlebens (innerhalb eines bestimmten Gebietes) angesehen wird. Hierbei geht es vornehmlich um Wertvorstellungen einer Gemeinschaft über Sitte und Moral (Boorberg Taschenkommentar, Rhein, OBG NRW, § 14 Rn. 13).

Im Rahmen der ungeschriebenen Regeln der verfassungsmäßigen Ordnung entspricht das Betteln in Aachen in seiner derzeitigen Qualität und Quantität bereits nicht mehr den herrschenden Wertvorstellungen der Gemeinschaft hinsichtlich Sitte und Moral und stellt damit eine Gefahr für die öffentliche Ordnung dar. Hierzu sei sowohl auf die Vielzahl von Beschwerden als auch auf die ebenfalls in diesem Kontext zu sehende Presseberichterstattung verwiesen.

Die beabsichtigten Änderungen der Aachener Straßenverordnung sind auch verhältnismäßig und belasten die bettelnden Menschen nicht übermäßig.

So bleiben den bettelnden Menschen ausreichende Möglichkeiten zum Betteln im Stadtgebiet und insbesondere auch im Innenstadtbereich. Gleichzeitig werden neuralgische und besonders sensible Örtlichkeiten, insbesondere bei beengten Platzverhältnissen, im Interesse der übrigen Bürger und Besucher sowie der Gewerbetreibenden entlastet.

	<p>Vor dem Hintergrund der zunehmenden Probleme mit Bettelei in der Stadt Aachen wird somit eine mit der Basler Regelung weitestgehend inhaltsgleiche Regelung vorgeschlagen.</p> <p>In diesem Kontext ist auch darauf hinzuweisen, dass aufgrund des umfangreichen Systems der sozialen Hilfen Bettelhandlungen zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes nicht erforderlich sind.</p>
§ 7	<p>Bisher ist das Ansprechen von Prostituierten zum Zwecke der Vereinbarung sexueller Dienstleistungen in Gebieten, in denen die Straßenprostitution durch Rechtsverordnung untersagt ist, verboten. Hiermit besteht noch nicht die ordnungsrechtliche Möglichkeit, das Ansprechen unbeteiligter Personen zu diesem Zwecke zu ahnden. Da es immer wieder zu Beschwerden, insb. von Passantinnen, kommt, dass sie von Verkehrsteilnehmern auf sexuelle Handlungen angesprochen werden, ist eine Erweiterung des § 7 erforderlich.</p> <p>Unabhängig davon, dass das unprovozierte Anbieten von Geld für sexuelle Handlungen gem. Beschluss des OLG Oldenburg vom 06.01.2011 (Az.: 1 Ss 204/10) den Tatbestand der Beleidigung und somit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, führt die Erweiterung der Verordnung dazu, dass alle Personen in genanntem Bereich diesbezüglich geschützt werden. Zusätzlich dazu kann hierdurch ein besserer Schutz der Prostituierten vor Ort gewährleistet werden, da es unerheblich ist, ob eine Prostituierte oder eine andere Person angesprochen wird. Dies bedeutet für die potenziellen Freier, dass jegliches Ansprechen zum Zwecke der Vereinbarung sexueller Dienstleistungen in genanntem Gebiet mindestens eine Ordnungswidrigkeit darstellt.</p>
§ 9	Redaktionelle Änderung – Anpassung an Oberbürgermeister*in / Fachbereich Sicherheit und Ordnung
§ 10	<p>Die Ordnungswidrigkeitentatbestände werden ergänzt um die neu aufgenommenen Regelungen.</p> <p>Hieraus ergibt sich u.a. die Änderung der fortlaufenden Nummerierung sowie der Bezugsangaben der bisherigen Auflistung der Ordnungswidrigkeitentatbestände:</p>
Ziffern 28 - 32 (neu)	<p>Entsprechend der neuen Einfügung des § 6 Abs. 3 – Betteln – sind die dort geregelten Verbotstatbestände ebenfalls in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten aufzunehmen:</p> <p>„entgegen § 6 Abs. 3 Ziffer 1 bettelt“ etc.</p> <p>Die Verwaltung ist sich darüber bewusst, dass die finanzielle Situation der bettelnden Menschen regelmäßig sehr schlecht ist. In der Regel werden Verstöße mit Platzverweisen geahndet.</p>
Alt Ziffer 28 neu 33	<p>In Erweiterung der bisherigen Regelung soll künftig das Ansprechen von Personen zum Zwecke der Vereinbarung sexueller Handlungen gegen Entgelt untersagt sein. (siehe Ausführungen zu § 7). Somit ist auch der Ordnungswidrigkeitentatbestand anzupassen.</p> <p>„entgegen § 7 dieser Verordnung in Verbindung mit der Verordnung zum Schutze der Jugend und des öffentlichen Anstandes für den Bereich der Stadt Aachen vom 29. April 2009 im dort bestimmten Sperrbezirk Personen zur Vereinbarung sexueller Handlungen gegen Entgelt anspricht.“</p>
Alt Ziffer 29 neu 34	„entgegen § 8 die Hausnummer...“
§ 11	<p>Aktualisierung des Datums des Außerkrafttretens</p> <p>Aktualisierung des Unterzeichnungsdatums</p>

Anlage/n:

- 1 - Synoptische Gegenüberstellung (öffentlich)
- 2 - Entwurf ACStrVO (öffentlich)
- 3 - Geltungsbereich § 6 Abs. 3 Innenstadt (öffentlich)

4 - Geltungsbereich § 6 Abs. 3 Burtscheid (öffentlich)