

## THEMA

REGARDS

OBDACHLOS IN LUXEMBURG

# Kein Platz für Arme

María Elorza Saralegui

**Mit Verordnungen und Gesetzesprojekten bekämpft die Regierung Arme statt Armut. Weder die Einschränkungen von Menschenrechten, noch die Begründungen der Politiker\*innen sind neu, doch sie werden immer häufiger.**

Die Protagonist\*innen des Films „Europa Passage“ fahren regelmäßig in ihre rumänische Heimat. Das jedoch nicht, weil sie als Roma zum „fahrenden Volk“ gehören, sondern weil sie, von Armut gedrängt, in Hamburg leben und das wenige Geld, das sie durch Bettelei zusammenbekommen, an ihre Familie in Rumänien geben wollen. Ihre Geschichte könne sich genauso gut in Luxemburg abspielen, erklärte der Regisseur Andrei Schwartz, auf dem von der NGO „Solidaritéit mat den Heescherten“ organisierten Filmabend am vergangenen 15. Oktober (siehe Kasten). Im Mittelpunkt des Abends standen nicht nur die Roma, sondern auch die drei jüngsten Maßnahmen gegen Bettler\*innen in Luxemburg: das seit Anfang dieses Jahres geltende Bettelverbot der hauptstädtischen Bürgermeisterin Lydie Polfer (DP), Innenminister Léon Glodens (CSV) „verstärkter“ Platzverweis und Justizministerin Elisabeth Margues (CSV) Einführung des Strafbestandes der „aggressiven Bettelei“ im Strafgesetzbuch.

## Ein Filmabend mit „Europa Passage“

Maria ist des ständigen „Hallo, bitte“ müde. Sie will nach Rumänien zurückkehren, ihr Ehemann sieht in Deutschland jedoch eine Chance, etwas Geld zu verdienen - sei es auch nur durchs Betteln. Im Dokumentarfilm von Andrei Schwartz kommen Selbstbestimmung, Zusammenhalt und die Perspektivlosigkeit der Roma Protagonist\*innen nüchtern, doch mit einer Prise Humor, zum Ausdruck. Präsentiert wurde der Film am 15. Oktober in den Rotondes im Rahmen eines Abends mit einer anschließenden Fragerunde der NGO „Solidaritéit mat den Heescherten“. Zu Gast war neben Schwartz auch der Experte Joachim Brenner vom Frankfurter Förderverein Roma. In der EU machen Roma rund 6 Millionen Menschen aus, die meisten von ihnen sind überproportional von Armut und Arbeitslosigkeit betroffen. Der Organisation Roma for Europe zufolge ist gerade mal ein Viertel der Roma-Bevölkerung angestellt. Auch in Luxemburg, wo es jüngsten Zahlen nach (die jedoch von 2012 stammen) rund 300 Roma gibt, werden sie systematisch diskriminiert und sind oft Ausbeutung und Obdachlosigkeit ausgesetzt. „Betteln ist notwendiger Broterwerb: Dieser Hintergrund bleibt bei Roma Personen oft einfach unerwähnt, als könnte es ihnen nicht wirklich schlecht gehen“, bringt es Brenner während des Filmabends auf den Punkt. Setzte sich jahrelang die NGO „Chachipe“ für die Rechte der Roma ein, gibt es seit September 2023 die Association „Roms sans frontières“. Solidaritéit mat den Heescherten setzt sich für die Rechte von obdachlosen Menschen ein: „Die Arbeit wird ganz klar nicht abnehmen, auch wenn in der Stadt ein paar Leute verschwinden müssten“, so die NGO am 15. Oktober.

Die NGO kritisierte die Vorschläge als zunehmende Kriminalisierung Armer, die sich vor allem gegen Roma richte. „Wenn Politiker im Radio fälschlicherweise behaupten, deutsche Limousinen mit belgischen Nummerntafeln brächten Personen nach Luxemburg, damit sie hierzulande Betteln, dann sind damit oft implizit Roma oder Sinti Personen gemeint“, erklärte Guy Foetz von Solidaritéit mat den Heescherten. Gemeint war damit eine Aussage von Gloden im Dezember 2023. Das Narrativ einer zunehmenden organisierten und aggressiven Bettelei dient Politiker\*innen als Begründung für ihre Maßnahmen. Neu ist dieses Narrativ nicht. „Wir bitten Sie, kein Geld zu geben, wenn Sie darum gebeten werden, um das organisierte Betteln nicht zu unterstützen“ steht etwa auf der Website der Stadt Luxemburg, die Einwohner\*innen über die „Einschränkung der Bettelei“ informiert. Die Worte erinnern an eine Kampagne von 2010, die vor Gruppen organisierter Bettler\*innen warnte. Auf dem Flyer war damals eine bettelnde Roma zu sehen (woxx 1085). Es handle sich in allen Fällen um „Anschuldigen vonseiten der Politik, die nicht mit Fakten, sondern mit Vorurteilen belegt sind“, so Foetz.

## Erzwungenes Betteln

Am Abend der Filmführung wurde jedoch nicht darüber gesprochen, dass es sehr wohl erzwungene und organisierte Bettelei geben kann. Die Frage, in welchem Ausmaß es sie in Luxemburg gibt und inwiefern ein Bettelverbot oder ein Platzverweis ausgebeutete Personen nur noch mehr den Menschenhändler\*innen überlässt, ist dabei schwer zu beantworten, denn es gibt nur wenige Zahlen. Laut einem im Februar dieses Jahres veröffentlichten Bericht der konsultativen Menschenrechtskommission (CCDH) wurden zwischen 2019 und 2020 insgesamt 23 und zwischen 2021 und 2022 127 Opfer von Menschenhandel identifiziert. In der EU werden laut Eurostat über 7.000 Opfer von Menschenhandel pro Jahr identifiziert. Neben Arbeits- und sexueller Ausbeutung oder dem Begehen von Verbrechen kann erzwungenes Betteln auch eine Form von Menschenhandel sein. Der woxx gegenüber nannte das Justizministerium genauere Zahlen. Demnach wurden 2016 vier Opfer von erzwungener Bettelei identifiziert, im Jahr 2018 eine Person und im Jahr 2021 zehn, alle von ihnen minderjährige Roma. In an-

deren Jahren wurden keine Menschen identifiziert, die zum Betteln gezwungen wurden. Der CCDH Bericht identifizierte 2021 allerdings zwölf Personen. Dass immer mehr Menschen zum Betteln gezwungen werden sollen, das kann CCDH-Präsidentin Noémie Sadler jedoch nicht bestätigen: „Da es früher weniger Kontrollen gab, ist schwer zu beurteilen, ob die Zahl der Fälle wirklich ansteigt.“ Sogar, wenn die organisierte Bettelei zunehme, wie unter anderem von Bürgermeisterin Polfer behauptet, „müssen diese Personen geschützt und unterstützt werden und die Täter und nicht die Opfer bestraft werden“, wie es die CCDH im Dezember 2023 in einer Pressemitteilung formulierte. Mit dem Bettelverbot missachte die Gemeinde „nicht nur die Grundrechte der Opfer von Menschenhandel“, sondern mache „auch jede Chance auf eine Zusammenarbeit mit den Behörden zunichte“.

Obwohl große Zweifel an der Effektivität der Maßnahme bestanden, stimmte der hauptstädtische DP-CSV Gemeinderat im März 2023 für ein Verbot der Bettelei. Im Juni 2023 trat ein ähnliches Verbot in Ettelbrück in Kraft. In Diekirch, wo die Stadt laut Gemeinderat „zunehmend mit Phänomenen organisierter Bettelei auf ihrem Gebiet konfrontiert“ sei, ist Betteln bereits seit 2019 verboten. Auf die Nachfrage, wie viele Städte in Luxemburg insgesamt Bettelei verbieten, blieb das Innenministerium die Antwort schuldig. Was seine Vorgängerin Taina Bofferding (LSAP) ablehnt hatte, bestätigte der neue Innenminister Léon Gloden im Dezember 2023: Seit dem 15. Januar verbieten somit Artikel 41, 42 und 43 der Verordnung in spezifischen Straßen der Luxemburger Innenstadt, des Bahnhofsviertels und in Bonnevoie sowohl das organisierte als auch jede andere Form des Bettelns, sowie das Blockieren von Gebäudeeingängen (woxx 1771). Die Verordnung könnte juristische Probleme mit sich bringen, denn dass sie auch die „aggressive Bettelei“ visiert, könne laut einer im Juni 2024 vorgestellten Notiz des wissenschaftlichen Dienstes der Chamber zu einer „Kumulierung von Straftatbeständen“ führen und „der Klarheit des Strafgesetzes“ schaden. Das, weil „aggressives Verhalten“ ja schon unter Strafe stünde.

Von solchen Einwänden lassen sich die Entscheidungsträger\*innen von DP und CSV nicht beirren. Am 17. Juli 2024, wenige Monate nachdem die hauptstädtische Verordnung in Kraft getreten war, kündigte Innenmi-

nister Gloden einen eigenen Gesetzesvorschlag an, der einen „verstärkten Platzverweis“ einführen soll (woxx 1796). War noch 2017 eine Motion der CSV, die Bettler\*innen aus Einkaufstraßen verweisen wollte, abgelehnt und 2018 die Idee eines verstärkten Platzverweises vom damaligen Minister für innere Sicherheit Étienne Schneider (LSAP) als „Quatsch“ abgetan worden, weitete die sozialliberale Regierung 2021 den schon bestehenden Platzverweis aus, um Obdachlose, die in Hauseingängen schlafen, künftig von der Staatsgewalt entfernen zu können (woxx 1689). Federführend bei der Ausarbeitung war der damalige Minister für innere Sicherheit Henri Kox (déi Gréng).

### Häufung restriktiver Vorschläge

Der neueste, von Gloden vorgeschlagene Platzverweis geht einen Schritt weiter: Neben dem Blockieren von Eingängen, soll der Vorschlag „Störungen der öffentlichen Ruhe, Gesundheit oder Sicherheit“, „Angriffe auf die Bewegungsfreiheit“ von Passant\*innen und „Belästigung von Fußgängern auf öffentlichen Straßen und Orten“ unterbinden. Der Verweis soll im Umkreis von einem Kilometer und für maximal 48 Stunden gelten. Wird er nicht eingehalten, werden die Bürgermeister\*innen zu Richter\*innen und können ein Betretungsverbot von maximal 30 Tagen aussprechen. Außerdem können sie Geldstrafen von bis zu 250 Euro verhängen. Noch absurder: Im Fall, dass ein\*e Postbeamte\*in den\*die Empfänger\*in nicht vorfindet, um ihm\*ihr das Schreiben mit ihrem Platzverweis zu übergeben, kann der\*die Beamte den Umschlag willkürlich einer anderen, vor Ort befindlichen Person übergeben, wie das Städte- und Gemeindevorstand Syvicol Anfang Oktober erstaunt in seinem Gutachten zum Gesetz anmerkte. Laut Gloden kommt der verstärkte Platzverweis einem „verstärkten Gefühl der Unsicherheit vonseiten der Bürger\*innen“ nach. Genaue Zahlen, die dieses „Gefühl der Unsicherheit“ objektiv belegen könnten, wurden jedoch nicht vorgelegt, auch nicht auf Nachfrage der woxx.

Am 18. Juli, einen Tag nach Gloden, präsentierte Justizministerin Elisabeth Margue ihr eigenes Gesetzesprojekt. Mit diesem Vorschlag wolle das Ministerium auf die Kritik am hauptstädtischen Bettelverbot reagieren. Die sogenannte „einfache“ Bettellei soll aus dem Strafbuch gestrichen werden. Gleichzeitig soll ein neuer Artikel, Nummer 342, hinzukommen, der die „aggressive Bettellei“ strafbar macht. Es soll das „Verhalten“ und nicht die Person selbst kriminalisiert werden, worauf das Ministerium gegenüber der woxx beharrt. Eigentlich wird „einfaches“ Betteln nicht länger als Straftatbestand

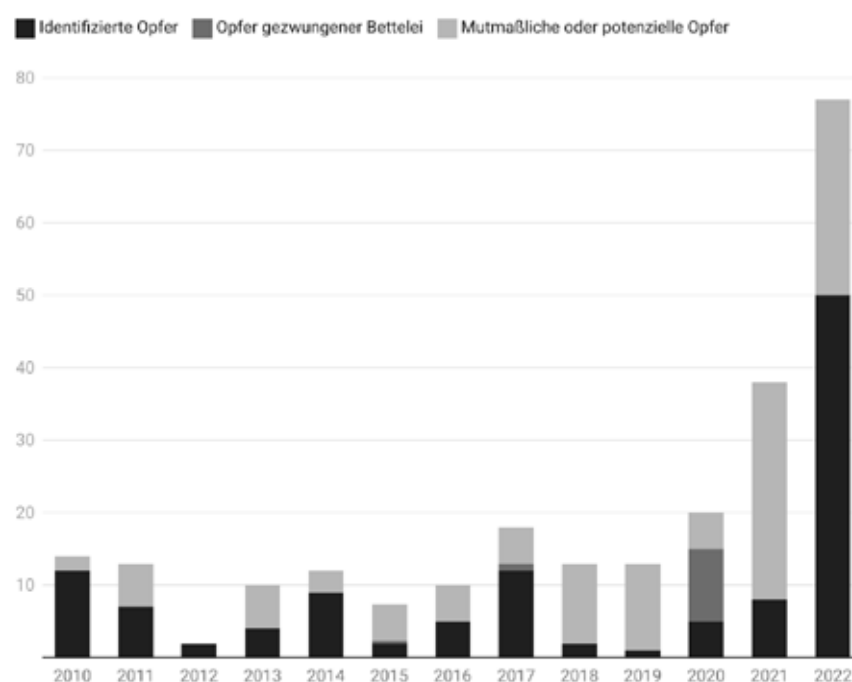
angesehen, wie die Notiz des wissenschaftlichen Dienstes der Chamber erklärt. 2008 kam es zu einer Änderung des Artikels 157, wobei – aus Versehen – der Text so gekürzt wurde, dass es „unmöglich ist, seinen Sinn zu erfassen“. Das führte 2009 zu einer Jurisprudenz, die das Bettelverbot als abgeschafft ansah. Wofür es tatsächlich ein Verbot gibt, ist die Belästigung von Passant\*innen. Hier kann die Polizei bereits eingreifen. Somit könne Margues Vorschlag zu einer Kumulierung von Straftaten führen, teils könne er sich auch mit Glodens überschneiden, erklärt Noémie Sadler.

Noch werden beide Entwürfe von der Justiz-, beziehungsweise der Innenkommission des Parlaments bearbeitet. Die CCDH selbst arbeite an einer Stellungnahme zu Margues Vorschlag, den die Menschenrechtskommission bald vorstellen will. Der wird, wie bereits die Stellungnahme zum Bettelverbot in Luxemburg-Stadt, kritisch ausfallen: Der Vorschlag führe zwar den Begriff „Aggressivität“ ein, definiere ihn jedoch nicht, so Sadler. Stattdessen enthält der Gesetzestext eine „nicht erschöpfende“ Liste mit Beispielen. Auch zwischen körperlicher und verbaler Aggressivität soll nicht unterschieden werden. Bleiben die Definitionen schwammig, so sollen die Strafen definitiv härter werden: Der Artikel, der nun gestrichen werden soll, sah Freiheitsstrafen von bis zu einem Monat vor, nun sollen diese bis zu zwei Jahre betragen. Zusätzlich sind Geldstrafen bis zu 3.000 Euro vorgesehen.

### Armut statt Arme bekämpfen

Margues Projekt inspiriert sich dabei offen am französischen Gesetz „zur inneren Sicherheit“. Im Jahr 2003 führte das Nachbarland „die Nachfrage nach Geldern unter Zwang“ mit dem Artikel 312-12-1 als Straftat ein. Die Strafen können bis zu sechs Monate Gefängnis und 3.750 Euro betragen. Auch in anderen Ländern Europas wird laut der NGO Housing Rights Watch Bettellei oder „Platzeinnehmen im öffentlichen Raum“ zunehmend kriminalisiert. Neben Frankreich verbieten fünf andere EU-Staaten eine „aggressive“ Form der Bettellei, in elf, darunter auch Deutschland und Belgien, ist Betteln auf lokaler Ebene verboten, so eine Schweizer Studie vom Februar 2023.

Die Zahl dieser Maßnahmen steigt, und damit auch die Kontroversen darum. Im französischen Amiens beispielsweise führte die Gemeinde im April diesen Jahres ein orts- und zeit-spezifisches Bettelverbot ein. Schnell wurde gegen die Verordnung geklagt, mit Erfolg: Das Gericht ordnete die Aussetzung des Verbots an, denn es stelle einen „schweren Eingriff“ in die Bewegungsfreiheit dar. Bekannt ist der Fall der Schweizer Stadt Genf, die 2008 schon ein Bettelverbot in die Wege leitete. Auch hier äußerte sich



Grafik: woxx • Quelle: Rapports sur la traite des êtres humains, CCDH • Erstellt mit Datawrapper

Anzahl der Opfer von Menschenhandel in Luxemburg, inklusive der gezwungener Bettelei, nach Angaben der Berichte der CCDH. Die hohe Anzahl von Opfern zwischen 2021 und 2022 bedingt sich durch ein organisiertes Netzwerk für sexuelle Ausbeutung von russischen und ukrainischen Frauen, dass von der Polizei aufgedeckt wurde.

das Gericht, in diesem Fall der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, gegen das Verbot, Genf musste ihr Gesetz anpassen: Lediglich einige „Formen der Bettellei“, darunter ein „aggressives“ Betteln, sind nun in spezifischen Zonen verboten.

Für die CCDH sind die Maßnahmen in Luxemburg „beunruhigend“. Wegen mangelnder Definitionen müssen Polizist\*innen und später Richter\*innen die Texte interpretieren. Bisher gab es weder vom Kassationshof noch vom Verfassungsgerichtshof ein Urteil dazu. Somit ist bis auf weiteres unklar, ob das Bettelverbot und die damit einhergehende Einschränkung der Menschenrechte einzelner Personen rechters ist. Die Verfassung erlaubt eine solche nur unter bestimmten Bedingungen: Zum allgemeinen Interesse oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Dabei muss immer eine gewisse Proportionalität gewahrt werden. Das alles sei laut Sadler nicht gegeben, denn es fehle eine umfassende Analyse der Maßnahmen und ihrer Wirksamkeit.

Als 2021 die erste Verstärkung des Platzverweises kam, warnte die CCDH bereits, dies ebne den Weg für einen größeren Eingriff in die Bewegungsfreiheit und Menschenrechte. Sie sollte recht behalten. „Es wurde eine erste Maßnahme ergriffen, deren Auswirkungen jedoch gar nicht erst bewertet. Hat der Platzverweis die gewünschte Wirkung erzielt?“ Das sei unbekannt, so Sadler. „Dann, von einem Tag auf den anderen und ohne jegliche Analyse wird er erneut verstärkt. Wir befürchten, dass es weitere Maßnahmen gegen die Freiheit geben wird“, so die CCDH-Präsidentin. Mit dem neuen „verstärk-

tem Platzverweis“ könne beispielsweise die Freiheit von Demonstrant\*innen oder der öffentlichen Versammlung unterbunden werden.

„In der Stadt muss keiner draußen schlafen“, beteuerte Lydie Polfer bei einem City Breakfast gegenüber RTL (woxx 1716). Dass ihr Verbot von 7 bis 22 Uhr gilt und Unterkünfte wie die „Wanteraktioun“ tagsüber geschlossen sind, erwähnt die Bürgermeisterin nicht. Auch zu der „Stömm op der Stross“ kann man „nur für eine Weile hingehen“, kontert Sadler. „Für den Rest müssen diese Personen doch irgendwo den Tag verbringen“. Wohin also? Auf die öffentlichen Plätze, die laut Léon Gloden „allen gehören“?

Ein Platzverweis ist kein Mittel gegen Obdachlosigkeit, sondern eines gegen Obdachlose. Im Kern scheint das der Syvicol, der Glodens Gesetzesvorschlag begrüßte, erkannt zu haben. Der Verband schlägt in seiner Stellungnahme vor, die Einführung des Platzverweises solle von stärkeren sozialen Maßnahmen, wie dem „Housing First“ Konzept begleitet werden. „Es kommt immer auf die Wohnungskrise zurück“, sagt Sadler. „Manche Personen bekommen zwar Sozialhilfe, doch sie dürfen nicht bei Freunden wohnen, weil sie dann die finanzielle Unterstützung verlieren könnten.“ In Luxemburg ist fast ein Fünftel (19 Prozent) der Bevölkerung von Armut bedroht. Dabei hat sich das Land, so wie alle anderen EU-Staaten, mit dem Lissabon-Abkommen von 2021 dazu verpflichtet, das Phänomen der Obdachlosigkeit bis 2030 zu beseitigen. Wie die Regierung das Ziel erreichen will, wollte das Innenministerium der woxx auch auf Nachfrage hin nicht verraten.