



**Pressekonferenz am Mittwoch, 6. August 2014**

## **Neues Vorgehen gegen bestimmte Bettelformen in München: Erlass einer Allgemeinverfügung**

### **1. Grundsätzliches zum Betteln in München**

#### **1.1. Stilles Betteln ist grundsätzlich erlaubt**

Hilfebedürftige Menschen, die nicht dem organisierten Betteln zuzuordnen sind, sind in München nicht gezwungen, zu betteln – sie haben in der Regel einen **Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt**. Wer seine Wohnung verliert, hat in der Regel **Anspruch auf Unterbringung** durch die Stadt

Grundsätzlich ist es in München dennoch **erlaubt**, auf öffentlichem Verkehrsgrund **zu betteln**. Lediglich in der **Fußgängerzone**, auf dem **Oktoberfest** und im Bereich des **Viktualienmarktes**, der **Grünanlagen-Satzung** und der **Stachusbauwerk-Satzung** ist Betteln in jeglicher Form **untersagt**. Abgesehen von diesen Ausnahmen ist das sogenannte „stille Betteln“ beziehungsweise das sogenannte „Demutsbetteln“ in München zulässig. Eine Großstadt wie München muss akzeptieren, dass sich Menschen für diese Form des Lebensunterhaltes entscheiden und auch sichtbar sind.

#### **1.2. Betteln unterliegt aber rechtlich dem sogenannten „Gemeingebrauch“**

Betteln unterliegt aber **grundsätzlich** dem sogenannten **Gemeingebrauch**. Das bedeutet, dass diese Form der Nutzung eines öffentlichen Gehweges noch dem „normalen Gebrauch“ zuzurechnen ist.

### 1.3. Überschreitung des Gemeingebrauchs ist unzulässig

Allerdings kann das Recht zu betteln **nicht uneingeschränkt** gelten.

Betteln ist dann nicht mehr zulässig, wenn der sogenannte **Gemeingebrauch überschritten** ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn andere **Bürgerinnen und Bürger** durch **bestimmte Verhaltensweisen der Bettler** in ihrem Gemeingebrauch – also in ihrem Recht auf Nutzung öffentlichen Verkehrsgrundes - **beeinträchtigt** werden. Juristisch spricht man von einer **unerlaubten Sondernutzung**, die wiederum eine **Ordnungswidrigkeit** darstellt. Wenn sogar **Straftatbestände** verwirklicht werden, ist Betteln eindeutig ebenfalls **untersagt**. **Organisiertes** beziehungsweise **bandenmäßiges Betteln** unterliegt nicht mehr dem Gemeingebrauch und stellt somit eine ordnungswidrige Sondernutzung dar.

## 2. Nicht hinnehmbar: Bandenmäßiges beziehungsweise organisiertes Betteln

### 2.1. Entwicklung in den letzten Jahren

Seit dem **Jahr 2007** gehen **Polizei** und **Kreisverwaltungsreferat** **gemeinsam** gegen **diverse Formen** des **organisierten** beziehungsweise **bandenmäßigen Bettelns** vor.

Von organisiertem beziehungsweise bandenmäßigem Betteln spricht man, wenn die Bettler auf der Straße für **Hintermänner** arbeiten, die einen Großteil des erbettelten Geldes vereinnahmen.

Oftmals werden die Bettler von ihren Hintermännern aus osteuropäischen Beitrittsländern (vor allem aus Rumänien und aus der Slowakei) **nach München „eingeschleust“**. **Gelder** für die Einreise, den Transport und die Unterkunft in München werden von den Hintermännern **„vorgestreckt“** und müssen von den Bettlern **„abgearbeitet“** werden, so dass für eine gewisse Zeit ein **Abhängigkeitsverhältnis** besteht. Die Hintermänner sammeln das erbettelte Geld mehrmals am Tag ein, damit die Polizei nur möglichst geringe Summen sicherstellen kann. Nur ein Bruchteil verbleibt bei den bettelnden – und tatsächlich bedürftigen - Personen.

### Die Zahlen steigen kontinuierlich an

Die Anzahl der organisierten Bettler ist in den letzten Jahren stetig nach oben gegangen. Waren in der **Anfangszeit nur rund 20 Bettler** aus Südosteuropa im Stadtgebiet zu verzeichnen, ist die Anzahl an südosteuropäischen Bettlern, die **regelmäßig im Stadtbereich anzutreffen sind, mittlerweile auf** rund 100 Personen deutlich angestiegen. Nicht alle, aber viele dieser Bettler sind bandenmäßig organisiert.

### Immer drastischere Formen des Bettelns entstehen

Mit zunehmender „Konkurrenz“ hat sich das organisierte Betteln nach Erkenntnissen der Polizei auch in seiner **Ausprägung verändert**:

So werden immer wieder **Bettler mit Kindern** angetroffen oder sogar **bettelnde Kinder**. Auch das **Betteln mit Tieren**, insbesondere mit Hunden beziehungsweise Hundewelpen, nimmt immer mehr zu. Gerade im Bereich des Hauptbahnhofes werden die **Gehwege teilweise regelrecht von Bettlern so verstellt**, dass Passanten der Durchgang erschwert wird. Ebenso werden **aggressive Formen** des Bettelns wie **Anpöbeln** oder **Festhalten** zunehmend festgestellt.

## 2.2. Kein Anspruch auf Sozialleistungen beziehungsweise Unterbringung

Die meisten organisierten Bettlerinnen und Bettler, die sich derzeit in München aufhalten, sind bulgarische, rumänische oder slowakische Staatsangehörige und damit EU-Bürgerinnen und -Bürger. Sie und ihre Familienangehörigen haben in der Regel keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II („Hartz IV“) und im Regelfall keinen Rechtsanspruch auf Unterbringung durch die Stadt München.

Dennoch werden während der Kältemonate im Rahmen der einschlägigen städtischen Vorgaben zum Kälteschutz bei **Frosttemperaturen weitergehende Maßnahmen** ergriffen, damit auch Menschen, die nicht unter die Wohnungslosenversorgung fallen, vor einem Nächtigen im Freien geschützt werden. Außerhalb der Kältemonate findet vermehrt und gezielt **Streetwork** statt. Auch unerlaubt Campierende werden aufgesucht.

## 2.3. Nachweis des organisierten Bettelns schwierig

Für Polizei und Kreisverwaltungsreferat ist es **schwierig festzustellen**, wann tatsächlich **organisiertes** beziehungsweise **bandenmäßiges Betteln** vorliegt und wann die Bettler nur für sich um Almosen und Hilfe bitten. Polizei und Kreisverwaltungsreferat haben hierzu in den letzten Jahren **Kriterien entwickelt**, die stetig fortgeschrieben und an die aktuellen Erscheinungsformen angepasst werden.

### **Organisiertes Betteln liegt beispielsweise dann vor,**

- wenn die Zuweisung von Bettelplätzen durch die Hintermänner erfolgt,
- wenn Bettelerlöse in regelmäßigen Zeitabständen an Hintermänner abgegeben werden, um diese dem Zugriff der Polizei zu entziehen,
- wenn mehrere Personen, die tagsüber Betteln, in gemeinsamen Unterkünften oder auch Zeltlagern in Parks oder unter Brücken anzutreffen sind,
- oder wenn festgestellt wird, dass Personen immer wieder gezielt zum Betteln an bestimmten Örtlichkeiten abgeliefert werden.

## **3. Brennpunkte in München**

Aufgrund der starken Frequentierung durch Bürgerinnen und Bürger wird in München vor allem in der **Altstadt** und dem **näheren Umgriff des Hauptbahnhofs** gebettelt. In den letzten **zwei Jahren** erfolgten über **80 Prozent** der polizeilichen Kontrollen in diesen beiden Gebieten, in denen auch ein Großteil der Bußgelder erlassen wurde. Insgesamt ist in diesen Bereichen eine **massive Häufung** von organisiertem beziehungsweise bandenmäßigem Betteln festzustellen.

Der **Bayerische Hotel- und Gaststättenverband** sowie die **Geschäftsleute der Innenstadt („City Partner“)** beklagen ebenfalls die Massierung organisierter Bettler und die negativen und zum Teil geschäftsschädigenden Auswirkungen auf die Betriebe. Kreisverwaltungsreferat und Polizei erhalten eine große Zahl an **Beschwerden** von Münchnerinnen und Münchnern sowie Touristen.

## **4. Handeln ist erforderlich**

Festzuhalten ist, dass das **normale, „stille Demutsbetteln“** von den Sicherheitsbehörden **nicht untersagt** oder **eingeschränkt** werden soll. Allerdings ist es aus Sicht des Kreisverwaltungsreferates nicht zu tolerieren, dass organisierte beziehungsweise bandenmäßige Bettler unter **ausbeuterischen Bedingungen** Geld erbetteln. Hier handelt es sich nicht mehr um klassisches Betteln, sondern nach unseren Feststellungen um **ordnungswidriges** und **zum Teil strafrechtlich relevantes Handeln**. Um diesen negativen Auswüchsen – die letztendlich auch zu Lasten der „richtigen“ Bettler gehen - zu begegnen, ist ein noch **konsequenteres Vorgehen** erforderlich.

## 5. Erlass einer Allgemeinverfügung durch das KVR

Hierzu hat das Kreisverwaltungsreferat eine **Allgemeinverfügung** für die **Altstadt innerhalb des Altstadtrings** sowie für den **Bereich um den Hauptbahnhof** erlassen (siehe beiliegender Plan). Im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung sind **folgende Formen des Bettelns untersagt**:

- aggressives Betteln
- bandenmäßiges beziehungsweise organisiertes Betteln
- verkehrlich hinderndes Betteln
- Betteln unter Vortäuschen von nicht vorhandenen körperlichen Behinderungen oder Krankheiten sowie persönlichen Notlagen oder Vortäuschen von künstlerischen Darbietungen mit nicht gebrauchsfähigen Musikinstrumenten
- Betteln in Begleitung von Kindern oder durch Kinder
- Betteln mit Tieren ohne die erforderlichen tierseuchenrechtlichen Nachweise

Die Allgemeinverfügung **tritt am 12. August 2014 in Kraft**.

### 5.1. Anwendung der Allgemeinverfügung

Für die Anwendung der Allgemeinverfügung vor Ort ist die **Polizei** zuständig. Das bedeutet: Sollte die Polizei die untersagten Formen des Bettelns in den beschriebenen Verbotsbereichen feststellen, wird sie

- die Personen **kontrollieren** und **überprüfen**
- die **Regelungslage** anhand der ausgehändigten und in **vier Sprachen** übersetzten **Allgemeinverfügung** (Tenor) nochmals **verdeutlichen**
- die Bettelei einstellen, indem der Bettler zum **Verlassen des Verbotsbereiches aufgefordert** wird
- falls dies nicht freiwillig geschieht, einen **Platzverweis** erteilen und gegebenenfalls lageorientiert durchsetzen
- eine **Meldung von Verstößen an das Kreisverwaltungsreferat** durchführen und
- gegebenenfalls ein **Bußgeldverfahren** einleiten

Werden Bettler **immer wieder** – entgegen der Aufforderung der Polizei, den Verbotsbereich zu verlassen – dort **angetroffen**, besteht für das KVR aufgrund der Allgemeinverfügung als „**ultima ratio**“ die Möglichkeit, beim Verwaltungsgericht die sogenannte „**Ersatzzwangshaft**“ zu beantragen. Die Ersatzzwangshaft ist das

**schärfste Mittel**, das Nichtbefolgen einer sicherheitsrechtlichen Anordnung durchzusetzen. Das **Verwaltungsgericht** prüft diese Maßnahme und kann eine **Haftdauer** festsetzen, die allerdings **4 Wochen nicht überschreiten** darf.

## 5.2. Vorteile der Neuregelung

Bislang sind Polizei und KVR mittels Platzverweisen und Bußgeldverfahren gegen organisierte Bettelbanden vorgegangen. Die **Sicherstellung von Bettelerlösen** durch die Polizei gestaltet sich **schwierig**, weil das Geld regelmäßig an die Hintermänner abgegeben wird, so dass nur geringe Summen sicher gestellt werden können. Auch die zahlreichen **Bußgeldverfahren** führen **nicht** zu einer **Verhaltensänderung**. Die meisten Bettler haben finanziell ohnehin keine Möglichkeit, die Bußgelder zu bezahlen. Für die Bettler ist es also mehr oder weniger egal, wie viele Bußgeldbescheide gegen sie erlassen werden und wie hoch die Summe ist.

Die **Allgemeinverfügung** hat demgegenüber folgende **Vorteile**:

- Jedem Bettler wird künftig verdeutlicht, wie die **Regeln in München** sind und welche Verbotsbereiche gelten. Kein Bettler kann sich mehr darauf berufen, dass er die Regeln nicht kennt. Dafür wurde der Tenor der Allgemeinverfügung in die Sprachen rumänisch, bulgarisch, slowakisch und englisch übersetzt.
- Der **Umgriff des Verbotsbereiches** der Allgemeinverfügung ist **weitergehend**, als es ein polizeilicher Platzverweis ist. Der Bettler muss also nicht nur die konkrete Bettelörtlichkeit verlassen, sondern er muss sich **außerhalb des Verbotsbereiches** begeben.
- Bei **notorischen Bettlern**, die sich nicht an die Allgemeinverfügung halten, die zahlreichen Bußgelder nicht zahlen und die polizeilichen Platzverweise nicht befolgen, kann in Einzelfällen auch die oben beschriebene **Ersatzzwangshaft** beim VG München beantragt werden. Dies ist das **letzte Druckmittel** gegen die Personen, die sich bislang durch keinerlei ordnungsrechtliche Maßnahmen beeindrucken ließen.

## 6. Weiteres Vorgehen

Polizei und Kreisverwaltungsreferat werden in den **nächsten Monaten genau beobachten**, wie sich die betroffenen Bettler an die **Verbotsbereiche und Verbotstatbestände** der Allgemeinverfügung halten. Es wird **evaluiert**, ob die Allgemeinverfügung zu einem **Verdrängungseffekt** in Bereiche außerhalb des Geltungsbereiches der Allgemeinverfügung führt. Sollte dies der Fall sein, muss geprüft werden, ob der **Geltungsbereich angepasst** werden muss.

## 7. Fazit

Die Allgemeinverfügung hat nicht die Zielrichtung, das normale und stille Betteln zu unterbinden. **Alleinige Zielrichtung** ist, **ordnungs-** beziehungsweise **strafrechtlich relevante Formen des Bettelns** zu unterbinden.