

**Allgemeinverfügung gegen besondere Formen  
des Bettelns in München**

Antrag Nr. 14-20 / A 00195 von Herrn StR Dr. Alexander  
Dietrich, Herrn StR Thomas Schmid vom 20.08.2014

1 Anlage

**Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 28.04.2015 (SB)**

Öffentliche Sitzung

**I. Vortrag des Referenten**

Die Stadträte Herr Dr. Alexander Dietrich und Herr Thomas Schmid haben am 20.08.2014 den anliegenden Antrag Nr. 14-20 / A 00195 (Anlage 1) gestellt.

Mit E-Mail vom 13.10.2014 hat das Kreisverwaltungsreferat bei den Antragstellern um Terminverlängerung gebeten, da eine Evaluierung der bisherigen Situation und die Feststellung von Verdrängungseffekten auf andere Stadtbezirke erst nach circa einem halben Jahr erfolgen kann. Die Fristverlängerung wurde genehmigt.

Das Kreisverwaltungsreferat nimmt inhaltlich zum o.g. Antrag wie folgt Stellung:

1. Erlass der Allgemeinverfügung zum 12.08.2014

Die „Sicherheitsrechtliche Allgemeinverfügung über die Untersagung bestimmter Formen des Bettelns in Teilen des Stadtgebietes München“ trat am 12.08.2014 in Kraft. Hierzu hatte das Kreisverwaltungsreferat in Abstimmung mit dem Polizeipräsidium München eine Allgemeinverfügung für die Altstadt – innerhalb des Altstadtrings – sowie für den Bereich um den Hauptbahnhof erlassen.

Im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung sind folgende Formen des Bettelns untersagt:

- aggressives Betteln  
(Diese Form des Bettelns liegt vor, wenn dem Bittgesuch durch hartnäckiges Ansprechen, Beleidigen, Verfolgen, Berühren, In-den-Weg-stellen / Den-Weg-blockieren oder sonstige Formen der Belästigung von Passanten Nachdruck verliehen wird.),

- bandenmäßiges beziehungsweise organisiertes Betteln (Bandenmäßiges bzw. organisiertes Betteln kann insbesondere vorliegen, wenn Bettlerinnen und Bettler z.B. durch Dritte erkennbar „dirigiert“ und ihnen Bettelplätze „zugewiesen“ werden. Weitere Indizien können das erkennbare Einsammeln der Bettelerlöse durch Dritte, die „Verteidigung“ bestimmter Plätze gegen Konkurrenten sowie die Bewachung von bettelnden Minderjährigen durch Erwachsene darstellen.),
- verkehrlich hindernd, wodurch eine nicht vertretbare Beeinträchtigung der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs zu erwarten ist (z.B. wenn bei reinen Gehwegen 1,60 Meter Durchgangsbreite und bei angrenzenden Radwegen 1,90 Meter Durchgangsbreite nicht gewährleistet ist),
- durch Vortäuschen von nicht vorhandenen körperlichen Behinderungen oder Krankheiten sowie persönlichen Notlagen oder durch Vortäuschen von künstlerischen Darbietungen mit nicht gebrauchsfähigen Musikinstrumenten,
- in Begleitung von Kindern oder durch Kinder oder
- mit Tieren, ohne dass die erforderlichen sowie vollständig und wahrheitsgetreu ausgefüllten tierseuchenrechtlichen Nachweise mitgeführt werden.

Lediglich im Bereich der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung, auf dem Oktoberfest sowie 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“ auf öffentlichen Verkehrsflächen in München grundsätzlich erlaubt.

Die Allgemeinverfügung wurde erlassen, da sich die Situation **im Bereich der Altstadt und im Bereich um den Hauptbahnhof** in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert hatte. Gerade im Bereich des Hauptbahnhofes haben in der Vergangenheit die Bettlerinnen und Bettler die Gehwege teilweise regelrecht so verstellt, dass Passanten der Durchgang erschwert wurde. Des Weiteren konnten zunehmend aggressive Formen des Bettelns wie Anpöbeln oder Festhalten beobachtet werden. Gleichzeitig hat die Anzahl der Beschwerden von Gewerbetreibenden und Passanten stark zugenommen.

Bereits seit dem Jahr 2007 gehen das Polizeipräsidium München und das Kreisverwaltungsreferat gemeinsam gegen nicht gewünschte Formen des Bettelns **im gesamten Stadtgebiet** vor.

Die Anzahl der Bettlerinnen und 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, zwischenzeitlich auf rund 100 Personen deutlich angestiegen. Nicht alle, aber viele dieser Bettlerinnen und Bettler waren bandenmäßig organisiert. Immer drastischere Formen des Bettelns entstanden mit zunehmender „Konkurrenz“, so dass sich das Betteln nach Erkenntnissen der Polizei auch in seiner Ausprägung verändert hat. So wurden immer wieder Bettlerinnen und Bettler mit Kindern angetroffen oder sogar bettelnde Kinder. Auch das Betteln mit Tieren, insbesondere mit Hunden beziehungsweise Hundewelpen, hat in der Vergangenheit immer mehr zugenommen.

Aufgrund der starken Frequentierung durch Bürgerinnen und Bürger wurde in der Vergangenheit 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 war vor dem Erlass der Allgemeinverfügung in diesen Bereichen eine massive Häufung nicht gewünschter Formen des Bettelns festzustellen.

Der Bayerische Hotel- und Gaststättenverband sowie die Geschäftsleute der Innenstadt („City Partner“) haben im Vorfeld des Erlasses der Allgemeinverfügung ebenfalls die Massierung organisierter Bettlerinnen und Bettler und die negativen und zum Teil geschäftsschädigenden Auswirkungen auf die Betriebe beklagt. Gleichzeitig haben das Kreisverwaltungsreferat und die Polizei in der Vergangenheit eine große Zahl an Beschwerden von Münchnerinnen und Münchnern sowie Touristen erhalten.

## 2. Entwicklung seit Erlass der Allgemeinverfügung

In den ersten sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Allgemeinverfügung konnten Polizei und Kreisverwaltungsreferat anhand der eingehenden Meldungen durch die zuständigen Polizeiinspektionen genau beobachten, ob sich die betroffenen Bettlerinnen und Bettler an die Verbotsbereiche und Verbotstatbestände der Allgemeinverfügung gehalten haben.

Seit Erlass der Allgemeinverfügung Betteln im August 2014 wurden insgesamt 259 Anzeigen (teilweise mit mehreren Verstößen einer Person) gegen die Allgemeinverfügung Betteln gemeldet, davon knapp 50% der Anzeigen wegen aggressiven Bettelns.

Das Polizeipräsidium München hat in den vergangenen Monaten mithilfe eines speziell erstellen Formblattes zwischen 24 und 84 Verstöße pro Monat gegen die Allgemeinverfügung an das Kreisverwaltungsreferat gemeldet. In der folgenden Übersicht ist die Verteilung der Anzahl der Verstöße pro Monat erkennbar.

<b>Monat</b>	<b>Anzahl der Verstöße</b>
August 2014 (ab 12.08.2014)	79
September 2014	84
Oktober 2014	26
November 2014	31
Dezember 2014	24
Januar 2015	15

Allein die Bekanntgabe der Allgemeinverfügung sowie die konsequente Belehrung der bettelnden Personen über die neue Rechtslage durch die kontrollierenden Polizeibeamten hat zwischenzeitlich bereits dazu geführt, dass es zu einem deutlichen Rückgang der in der Allgemeinverfügung untersagten Bettelformen gekommen ist. Aus obiger Tabelle ist eindeutig ablesbar, dass im August 2014 und September 2014 die Verstöße auf einem sehr hohen zweistelligen Niveau lagen. Bereits ab Oktober 2014 wurden nur noch knapp ein Drittel der Verstöße im Vergleich zum Vormonat gemeldet. Auch im Vergleich von November 2014 zu Januar 2015 hat sich die Anzahl der gemeldeten Verstöße durch die Polizei nochmals halbiert.

Die Minimierung der Verstöße kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden, die allerdings nicht eindeutig nachgewiesen bzw. belegt werden können:

a) Die Bettlerinnen und Bettler haben sich der Allgemeinverfügung „angepasst“, indem sie nunmehr „still“ betteln oder sind in andere Städte „abgewandert“, wo sie keinen Beschränkungen unterworfen sind.

Meldungen anderer bayerischer bzw. deutscher Kommunen über einen Zuwachs an Bettlern sind hier allerdings nicht bekannt.

b) Im Herbst halten sich im Vergleich zu den Sommermonaten weniger Touristen in München auf, so dass das Betteln in der Innenstadt nicht lukrativ ist. Der prognostizierte Anstieg von Verstößen gegen die Allgemeinverfügung hat sich in der Advents- und Weihnachtszeit anhand der vorliegenden Zahlen jedoch nicht bestätigt.

c) In den letzten Monaten wurden durch das Polizeipräsidium München bei Personen, die notorisch Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der Bettelei begangenen haben, vermehrt Gewahrsamnahmen durchgeführt, die im Anschluss auch richterlich bestätigt wurden. Es kann vermutet werden, dass sich dieses Vorgehen unter den Bettlerinnen und Bettlern herumgesprochen und zu einer Verhaltensänderung oder gar zum Verlassen des Stadtgebietes geführt hat.

Zusammenfassend kann das Resümee gezogen werden, dass das Ziel der Allgemeinverfügung, bestimmte Formen des Bettelns möglichst zu unterbinden, erreicht wurde; das (stille) Betteln gänzlich zu untersagen, war niemals das Ziel des Kreisverwaltungsreferates.

### 3. Keine Verdrängungseffekte in andere Bereiche

Neben den tagesaktuellen Meldungen der Polizeiinspektionen wegen Verstoß gegen die Allgemeinverfügung hat das Kreisverwaltungsreferat auch die eingehenden **Ordnungswidrigkeitenanzeigen** wegen Verstoß gegen Art. 66 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz der letzten sechs Monate für **das gesamte Stadtgebiet** ausgewertet. Auch aus diesen Meldungen lässt sich bis jetzt kein Verdrängungseffekt feststellen.

In ihrer Stellungnahme gibt das Polizeipräsidium München ebenfalls an, dass außerhalb des Geltungsbereiches der Allgemeinverfügung bislang keine merklichen Veränderungen bzw. Abwanderungstendenzen erkennbar sind.

Zusammengefasst kann hervorgehoben werden, dass bei der Evaluierung der Allgemeinverfügung zum jetzigen Zeitpunkt keine Verdrängungseffekte in Bereiche außerhalb des Geltungsbereiches der Allgemeinverfügung festgestellt wurden. Aus Sicht des Polizeipräsidiums München und des Kreisverwaltungsreferates ist derzeit eine Erweiterung des Geltungsbereiches der Allgemeinverfügung nicht erforderlich. Im Rahmen der Meldungen und Auswertungen stehen das Kreisverwaltungsreferat und das Polizeipräsidium München in einem ständigen Austausch. Sollte bei der monatlichen Auswertung der Daten eine Verdrängung in andere Stadtbezirke festgestellt werden, besteht die Möglichkeit, die Allgemeinverfügung entsprechend anzupassen.

### 4. Ausweitung des räumlichen Geltungsbereiches der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung

Die Vollversammlung des Stadtrats hatte das Kreisverwaltungsreferat in seiner Sitzung am 09.04.2014 beauftragt, zu prüfen, unter welchen Umständen und mit welchen Maßnahmen die Dienerstraße, die Straße "Viktualienmarkt", die Altenhofstraße sowie die anschließende Passage in die Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung mit aufgenommen werden können.

Das Polizeipräsidium München hatte bereits bei der Ausweitung der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung im April 2014 in seiner Stellungnahme an das Kreisverwaltungsreferat angegeben, dass sich der räumliche Geltungsbereich der Satzung mit den tatsächlich als Fußgängerzone erkennbaren Bereichen decken sollte.

Am 02.12.2014 haben die CSU-Fraktion und die SPD-Stadtratsfraktion den Antrag „Verlängerung der Fußgängerzone am Marienplatz und in der Dienerstraße“ (Antrag Nr. 14-20 / A 00507) gestellt, welcher aktuell vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung bearbeitet wird.

Bis zum abgeschlossen Umbau des Marienplatzes und der Dienerstraße erscheint es gegenwärtig sinnvoll, den Auftrag vom April 2014 bis zum Abschluss der baulichen Änderungen zurückzustellen. Danach ist eine Anpassung der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung erforderlich, bei der gleichzeitig die Aufnahme der Straße "Viktualienmarkt", die Altenhofstraße sowie die anschließende Passage und mögliche weitere Teilbereiche in die Satzung geprüft werden können.

Auf den genannten Straßen und Plätzen konnten sich bislang die bettelnden Personen zum „stillen“ Betteln aufhalten. Durch die Erweiterung und Ausdehnung der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung kann es evtl. künftig zu einer Verdrängung von Bettlerinnen und Bettlern in diesen Bereichen kommen, weil das sogenannte „stille“ Betteln mit der Erweiterung der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung nicht mehr erlaubt ist. Ob dadurch Verdrängungseffekte auf andere Bereiche im Stadtgebiet erfolgen, muss abgewartet werden. Sollten entsprechende Entwicklungen festgestellt werden, muss von Seiten des Kreisverwaltungsreferates in Abstimmung mit dem Polizeipräsidium München eine mögliche Änderung des Geltungsbereiches der Allgemeinverfügung untersucht werden.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Sitzungsvorlage ist mit dem Polizeipräsidium München abgestimmt.

Dem Korreferenten des Kreisverwaltungsreferat, Herr Stadtrat Dr. Alexander Dietrich, und dem zuständigen Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Dominik Krause, ist ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet worden.

## **II. Antrag des Referenten**

1. Der Vortrag des Referenten wird zur Kenntnis genommen. Aufgrund der Ausführungen im Vortrag besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf. Das Kreisverwaltungsreferat und das Polizeipräsidium München werden die Entwicklungen jedoch weiterhin beobachten und gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen einleiten.
2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 00195 von Herrn Stadtrat Dr. Alexander Dietrich und Herrn Stadtrat Thomas Schmid vom 20.08.2014 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

## **III. Beschluss**

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in

Dr. Blume-Beyerle  
Berufsmäßiger Stadtrat

**IV. Abdruck von I. mit III.**

über den Stenographischen Sitzungsdienst  
an das Direktorium Dokumentationsstelle  
an das Revisionsamt  
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

**V. WV Kreisverwaltungsreferat - GL/12**

zur weiteren Veranlassung.

zu V.

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdruckes mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Polizeipräsidium München
3. An das Kreisverwaltungsreferat – HA II/3
4. An das Kreisverwaltungsreferat – HA I/3
5. An das Kreisverwaltungsreferat – HA I/12
6. An das Sozialreferat – Stadtjugendamt
7. Mit Vorgang zurück zum Kreisverwaltungsreferat – HA I/222

Am

Kreisverwaltungsreferat GL/12