

Telefon: 233-44251
Telefax: 233-44642

Kreisverwaltungsreferat
Hauptabteilung I
Sicherheit und
Ordnung.Gewerbe
Allgemeine Gefahrenabwehr
KVR-I/222

Aufklärung statt Verbote – Imagekampagne gegen organisierte Bettelei auflegen
Antrag Nr. 14-20 / A 03323 der BAYERNPARTei Stadtratsfraktion vom 09.08.2017

- Stadtgebiet München -

Sitzungsvorlage Nr. 14-20/ V 11023

Anlagen

Stellungnahme Sozialreferat vom 06.11.2017

Stellungnahme Polizeipräsidentium München vom 20.10.2017

Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 24.04.2018 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag des Referenten.....	2
1. Situation in München.....	2
2. Soziale Unterstützung für bedürftige Menschen.....	3
3. Imagekampagne gegen organisierte Bettelei.....	5
4. Abstimmung Referate/Dienststellen.....	7
5. Anhörung Bezirksausschuss.....	7
6. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates.....	7
II. Antrag des Referenten.....	7
III. Beschluss.....	8

I. Vortrag des Referenten

Mit Antrag vom 09.08.2017 „**Aufklärung statt Verbote – Imagekampagne gegen organisierte Bettlei auflegen**“ Nr. 14-20 / A 03323 wird beantragt, eine Aufklärungskampagne zu entwickeln, um der überhand nehmenden Bettlei in der Stadt Einhalt zu gebieten. Ähnlich der Aktion „Kein Geld für Bettelmusikanten“ von MVG und S-Bahn sollen mehrsprachige Plakate, Flugblätter, Kurzfilme für Infoscreen, etc. entworfen und am Flughafen, Bahnhöfen und weiteren neuralgischen Punkten verteilt werden. Betreiber von Hotels, Gaststätten und Läden sollen gebeten werden, die Materialien für ihre Gäste und Kunden auszulegen.

„Ziel der Kampagne soll sein, Münchner Bürger sowie Touristen darüber aufzuklären,

- dass eine große Anzahl der derzeit hauptsächlich in der Bahnhofsgegend agierenden Bettler und Straßenmusikanten organisierten Gruppierungen angehört, die extra zum Zweck des Geldverdienens aus ihren Heimatländern in deutsche Großstädte gebracht werden
- dass die Geldspenden kaum den Bettlern selbst zugute kommen, sondern von Hintermännern kassiert werden, die damit ein sehr lukratives Geschäftsmodell haben
- dass es für wirklich Bedürftige städtische und staatliche Hilfen gibt, so dass niemand zum Überleben auf das Betteln angewiesen ist.“

1. Situation in München

Das „**stille**“ **Betteln** unterliegt per se dem sogenannten Gemeingebrauch von öffentlichem Grund und ist daher nicht verboten. Zumeist steht die Bittstellerin bzw. der Bittsteller einzeln und stillschweigend am Straßenrand ohne Behinderung des Fußgängerverkehrs und weist – etwa unter Zuhilfenahme eines in der Hand gehaltenen Schildes – auf ihre bzw. seine Bedürftigkeit hin oder streckt den vorübergehenden Fußgängern demütig die geöffnete Hand, einen Hut oder eine Büchse entgegen. Das stille Betteln fällt unter den straßenrechtlichen Gemeingebrauch, weil dieses den Gemeingebrauch Anderer nicht unzumutbar beeinträchtigt. Wie andere Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer auch, nutzen die Bettlerinnen und Bettler die öffentlichen Flächen bestimmungsgemäß zur Fortbewegung oder zum Verweilen.

Still bettelnde Menschen und Familienverbände, die für sich oder für ihre Familie in nichtstörender Art einen Beitrag zum Lebensunterhalt auf öffentlichem Verkehrsgrund erbetteln, werden durch die Landeshauptstadt München und die Polizei daher grundsätzlich toleriert.

Die Ausnahme hiervon bilden die in der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung, Grünanlagensatzung sowie in der Stachusbauwerk-Satzung genannten Bereiche, in denen das Betteln in jeglicher Form verboten ist.

Als Maßnahme gegen das organisierte und bandenmäßige Betteln hat das Kreisverwaltungsreferat seit 2006 in Absprache mit dem Polizeipräsidium München ein **Verfahren zum Umgang mit organisiertem, bandenmäßigem Betteln** entwickelt:

In einem ersten Schritt erteilt die Polizei den betreffenden Bettlerinnen und Bettlern Platzverweise, da organisiertes, bandenmäßiges und / oder aggressives Betteln jeweils eine unerlaubte Sondernutzung darstellt. Zudem wird von Seiten des Kreisverwaltungsreferates ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Die Polizei kann bei Personen, die in Deutschland keinen festen Wohnsitz oder Aufenthalt haben, den Bettelerlös als Sicherheitsleistung im Vorgriff auf den ergehenden Bußgeldbescheid sicherstellen.

Daneben werden seit August 2014 vom Kreisverwaltungsreferat Androhungen des unmittelbaren Zwangs ausgesprochen bzw. ein Ersatzzwangshafenantrag gestellt, wenn wiederholte Verstöße gegen die **Allgemeinverfügung** zum Verbot bestimmter Bettelformen in München vorliegen. Der Geltungsbereich der Allgemeinverfügung umfasst den stark frequentierten Bereich innerhalb des Altstadttrings und den Bereich um den Hauptbahnhof.

Dort sind folgende Bettelformen verboten:

- aggressives Betteln
- bandenmäßiges bzw. organisiertes Betteln
- verkehrlich hinderndes Betteln
- Betteln durch Vortäuschen von körperlichen Behinderungen oder Krankheiten sowie persönlichen Notlagen
- Betteln durch Vortäuschen von künstlerischen Darbietungen mit nicht gebrauchsfähigen Musikinstrumenten
- Betteln in Begleitung von Kindern oder durch Kinder
- Betteln mit Tieren, ohne dass die erforderlichen sowie vollständig und wahrheitsgetreu ausgefüllten tierseuchenrechtlichen Nachweise mitgeführt werden

Die Allgemeinverfügung hat zu einer spürbaren Reduzierung von aggressiven Bettelformen geführt, ein genereller Rückgang des erlaubten Bettelns ist nicht feststellbar.

Rund 80% der von der Polizei zur Anzeige gebrachten Bettelverstöße (2017: 349 von 432 Anzeigen gesamt) finden im Bereich der Allgemeinverfügung statt. Aber auch wer im restlichen Münchner Stadtgebiet auf eine der o.g. verbotenen Arten bettelt, erhält von der Polizei einen Platzverweis, wird belehrt und im Wiederholungsfall mit einer Ordnungswidrigkeitenanzeige dem Kreisverwaltungsreferat gemeldet, das ggf. einen Bußgeldbescheid erstellt. Außerdem könnten vom Kreisverwaltungsreferat Aufenthaltsverbote erteilt und bei beharrlichen Verstößen Zwangsmaßnahmen bis hin zur Ersatzzwangshaft beantragt werden. Die Anzahl der Bescheide aufgrund häufiger Verstöße ist für ganz München jedoch sehr gering (ca. 10 Bescheide p.a.).

Weitere Informationen zur Entwicklung im Vorgehen gegen unerlaubtes Betteln sind im Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 13.12.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07566) Zwei Jahre Allgemeinverfügung „Betteln in der Innenstadt“ verfügbar.

2. Soziale Unterstützung für bedürftige Menschen in München

Neben repressiven Maßnahmen ist die LH München auch aktiv in der Unterstützung Bedürftiger tätig. Laut dem Sozialreferat bestehen folgende Leistungsansprüche für bedürftige Personen, zu denen auch organisiert bettelnde Menschen gehören können:
„Hilfebedürftige Menschen, die in München in einer Wohnung leben oder sich hier gewöhnlich

– auch als Wohnungslose – aufhalten und die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln, insbesondere Einkommen und Sparguthaben, bestreiten können, haben unterschiedliche Leistungsansprüche. Dabei ist nach Lebensalter, Erwerbsfähigkeit und -tätigkeit sowie u.U. nach Staatsangehörigkeit zu unterscheiden.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Personen, die die für sie geltende Altersgrenze überschritten haben oder dauerhaft erwerbsgemindert sind, haben bei Vorliegen der finanziellen Voraussetzungen gemäß §§ 41 ff. Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese Leistungen decken u.a. den Aufwand für den Erwerb von Lebensmitteln und Getränken, Bekleidung oder Körperpflege sowie die Bedarfe für die Unterkunft, d.h. die Miete oder die Kosten für eine Pension. Ein Leistungsanspruch besteht allerdings nicht, wenn Ausländerinnen und Ausländer nach Deutschland eingereist sind, um hier Sozialleistungen nach dem SGB XII zu beziehen. Davon wird insbesondere ausgegangen, wenn der Hilfeantrag kurz nach der Einreise gestellt wird.

Hilfe zum Lebensunterhalt

Gleiches gilt für Bürgerinnen und Bürger, die nicht dauerhaft erwerbsgemindert sind, aber für einen längeren Zeitraum nicht erwerbsfähig sind. Ihr Anspruch nach §§ 27 ff. SGB XII und Leistungsausschlüsse unterscheiden sich nicht von den oben dargestellten Leistungen.

Grundsicherung für Arbeitsuchende/Arbeitslosengeld II/“Hartz IV“

Erwerbsfähige Personen, die nicht erwerbstätig sind oder deren Arbeitseinkommen für die Bestreitung ihres Lebensunterhaltes nicht ausreicht, haben nach § 9 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II vom Jobcenter München. Die Leistungen zum Lebensunterhalt entsprechen im Wesentlichen den bereits oben geschilderten und setzen sich wiederum aus dem Regelbedarf für Lebensmittel usw. sowie dem Bedarf für die Unterkunft zusammen.

Ausnahmen gelten allerdings für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Unionsbürgerinnen und -bürger. Staatsangehörige der Länder, die dem Europäischen Fürsorgeabkommen beigetreten sind, insbesondere Personen mit griechischer, italienischer, portugiesischer und spanischer Staatsangehörigkeit, sind nach § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II von Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen, haben allerdings nach der Rechtsprechung einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII (s.o.). Abgesehen von dem nicht unerheblichen bürokratischen Aufwand für die gesonderte Leistungsbeantragung hat die Ausschlussregelung damit für die Betroffenen keine Auswirkung.

Anders stellt sich die Lage für Staatsangehörige der Länder dar, die nicht dem Europäischen Fürsorgeabkommen beigetreten sind. So haben insbesondere Personen mit bulgarischer, polnischer und rumänischer Staatsangehörigkeit, die erwerbsfähig, aber tatsächlich nicht erwerbstätig sind, weder Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II noch nach dem SGB XII (§ 23 Abs. 1 SGB XII). Die Ausschlussregelung gilt auch für die Familienangehörigen.

Der letztgenannte Personenkreis hat jedoch, sofern nachweislich die Absicht besteht, wieder in das Heimatland zurückzukehren, nach § 23 Abs. 3 SGB XII für maximal vier Wochen innerhalb von zwei Jahren einen Anspruch auf Überbrückungsleistungen. Die Überbrückungsleistungen

umfassen auch Leistungen zum Lebensunterhalt, die in diesen Fällen grundsätzlich auf die Deckung der Bedarfe für Ernährung sowie Körper- und Gesundheitspflege beschränkt sind. Auch die Kosten für die Rückreise können in Form einer Busfahrkarte übernommen werden. Letztere sind nach den Vorgaben des Gesetzgebers nur als Darlehen zu bewilligen.

Beratungsangebote für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

Um diese Personen trotzdem zu unterstützen, auch wenn finanzielle Leistungen gesetzlich nicht vorgesehen sind, gibt es in München fünf kommunal finanzierte Beratungsstellen, deren Schwerpunkt in der Beratung von Zuwanderinnen und Zuwanderern aus den neuen Unionsländern liegt. Sie liegen weitestgehend gut erreichbar in der Stadtmitte und sind miteinander vernetzt. Besonders hervorzuheben sind dabei die Einrichtung Schiller 25 und das Beratungscafé für Zuwanderinnen und Zuwanderer in prekären Lebenssituationen, die Beratung auch außerhalb der üblichen Bürozeiten anbieten und in den Winter- bzw. Frühjahrsmonaten in den Kälteschutz vermitteln.“

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zwar nicht alle in München lebenden Menschen die gleiche Unterstützung erhalten. Jedoch ist allen Münchner Bürgerinnen und Bürgern die mit Bettlern konfrontiert werden bekannt, dass jeder Einwohner / jede Einwohnerin, der / die in eine Notlage gerät, durch unser Sozialsystem abgesichert ist und bei tatsächlichem Bedarf auch entsprechende Leistungen erhalten kann. Dennoch wird das jedem zustehende Recht auf stilles Betteln auch von Leistungsempfängern (ergänzend) praktiziert.

3. Imagekampagne gegen organisierte Bettelei

Das Polizeipräsidium München führt in seiner Stellungnahme aus:

„Aufgrund Anzahl und Art der erfassten Mitteilungen über bettelnde Personen bzw. rechtliche Verstöße, die bei den Polizeidienststellen eingehen, lässt sich konstatieren, dass die allgemeinen Umstände der Bettlersituation sowie die im Jahr 2014 erlassene „Allgemeinverfügung Betteln“, zumindest bei den Münchener Bürgerinnen und Bürgern insbesondere jedoch bei Anwohnern und Gewerbetreibenden der betroffenen Bereiche, grundsätzlich bekannt sind.

Inwieweit die Besucher der Stadt München über die Situation informiert sind und in welchem Umfang eine entsprechende Aufklärungskampagne somit erfolgversprechend wäre, kann von Seiten des Polizeipräsidiums München nicht abschließend beurteilt werden.

Eine öffentlichkeitswirksame Aufklärungskampagne kann jedoch durchaus einen positiven Effekt auf die Gesamtsituation bewirken, wie sich am Beispiel der, mit entsprechender Pressearbeit begleiteten, Einführung der „Allgemeinverfügung Betteln“ 2014 gezeigt hat.

Zuletzt ist anzumerken, dass die Allgemeinheit kaum in der Lage sein dürfte, zwischen organisierten Bettlern und tatsächlich Bedürftigen zu unterscheiden.“

Demnach sieht das Polizeipräsidium für eine weitergehende Aufklärung mittels Imagekampagne nicht die Notwendigkeit.

Das KVR geht davon aus, dass Geldgaben in der Regel aus einem spontanen Impuls heraus getätigt werden. Eine Auseinandersetzung mit der Thematik und den Hintergründen der „Bettelmafia“ geschieht daher weder im Vorfeld, noch denkt der Gebende während des Gebens darüber nach, ob das Geld wirklich der bettelnden Person zugute kommt. Die Freiwilligkeit des Gebens wird durch Unterbinden des aggressiven Betteln bzw. bei stillem Betteln als gewährleistet angesehen.

Eine Imagekampagne in Form von mehrsprachigen Plakaten, Flugblättern oder Kurzfilmen für Infosceen wäre mit einem hohen (finanziellen) Aufwand verbunden. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass erst im Sommer 2014 mit Inkrafttreten der Allgemeinverfügung gegen aggressive Formen der Bettelei (nebst Pressemitteilung „Kein Geld für Bettelmusikanten“) im Münchner ÖPNV Zugdurchsagen und kurze Infofilme in Verkehrsmitteln und an Bahnhöfen bereits Fahrgäste mit der Problematik von Geldzuwendungen vertraut machten. Eine Wiederholung einer solchen Kampagne erscheint daher verfrüht.

Zudem wurde in den letzten Jahren regelmäßig in der örtlichen Presse zum Thema „Betteln“ informiert. So berichteten beispielsweise „tz“, „Bild“ und „SZ“ 2017 über bettelnde Straßenkünstler. Auch über 'neuartige' Formen des Bettelns (falsche Bettelmönche) wurde 2017 ausführlich berichtet. Betteln mit Hunden war 2017 und in den Vorjahren öfters Berichtsthema. Interessierte Bürgerinnen und Bürger können sich zudem auch im Internet über alternative Möglichkeiten sinnvollen Spendens informieren.

Das Kreisverwaltungsreferat hat zwischenzeitlich eine Erweiterung des Informationsangebots auf dem sogenannten Münchner Stadtportal unter <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Sicherheit/Betteln.de> vorgenommen. Dort finden sich zusätzliche Informationen und Handlungsempfehlungen zum Thema „organisierte Bettelei“. Zumindest ortsansässige Bürgerinnen und Bürger dürften daher – bei entsprechendem Interesse – die Hintergründe zum Thema Betteln ausreichend bekannt sein.

Dem Kreisverwaltungsreferat liegen keine Informationen vor, wer bettelnden Menschen Geld gibt. Vermutlich geben gläubige Muslime überdurchschnittlich viel Almosen, da dies eine der fünf Säulen des Glaubens darstellt und in deren Herkunftsländern in Ermangelung eines funktionierenden Sozialsystems als moralische Pflicht verstanden wird. Jedoch kommen ca. 4,9% der Übernachtungsgäste in der Stadt aus den arabischen Golfstaaten. Angesichts dieser relativ geringen Anzahl und der „alltäglichen Gewohnheit aus Überzeugung“ praktizierender Muslime scheint es zudem mehr als fraglich, ob ausgelegte Flyer in Hotels ihre Wirkung entfalten können. Sonstige Touristen sind jedoch mit einer punktuellen Imagekampagne nicht erreichbar.

Fazit:

Aus Sicht des Kreisverwaltungsreferates können sich interessierte Personen über das Thema ausreichend informieren und sich daher mit ihrem eigenen Unterstützungs- und Spendenverhalten auseinandersetzen. Einer allgemein gehaltenen, flächendeckenden Informationskampagne wird aufgrund der Vielzahl an Berichten in den letzten Jahren und aufgrund der zeitlichen Nähe zur Informationskampagne 2014 kein zusätzlicher Informationsgewinn zugemessen. Daher setzt das KVR auf Schwerpunktaktionen z.B. vor und während des Oktoberfestes – zu dem bettelnde Personen gezielt anreisen – oder in der

Vorweihnachtszeit, in der mit Tieren gebettelt wird. Entsprechende gezielte Pressemeldungen sind unseres Erachtens deutlich wirksamer und erreichen so auch mit größerer Wahrscheinlichkeit Touristen. Die Imagekampagne im geforderten Umfang ist daher nicht erforderlich.

4. Abstimmung Referate/Dienststellen

Die Beschlussvorlage ist mit dem Sozialreferat abgestimmt. Das Polizeipräsidium München hat die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

5. Anhörung Bezirksausschuss

In dieser Angelegenheit ist die Anhörung / Unterrichtung eines Bezirksausschusses nach der Bezirksausschusssatzung nicht vorgesehen.

6. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates

Die Korreferentin des Kreisverwaltungsreferates, Frau Stadträtin Dr. Evelyne Menges, und der Verwaltungsbeirat der Hauptabteilung I, Herr Stadtrat Dominik Krause, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Der Antrag "Aufklärung statt Verbote – Imagekampagne gegen organisierte Bettelei auflegen", Antrag Nr. 14-20 / A 03323 der BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 09.08.2017 wird abgelehnt und ist damit geschäftsordnungsmäßig erledigt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die/der Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in

Dr. Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über das Direktorium D-II-V/SP
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. WV. bei Kreisverwaltungsreferat - GL 24

Zu V.: Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

1. An das Polizeipräsidium München, Abt. E2
2. An das Sozialreferat
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
3. Mit Vorgang zurück zum Kreisverwaltungsreferat HA I/2
zur weiteren Veranlassung.

Am
Kreisverwaltungsreferat - GL 24