



Landeshauptstadt München, Kreisverwaltungsreferat
Ruppertstr. 19, 80466 München

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

Öffentlich bekannt gegeben

im Amtsblatt der
Landeshauptstadt München
vom 11.08.2014

Ruppertstr. 19
80466 München
Telefon: 089 233-44645
Telefax: 089 233-44642
Dienstgebäude:
Ruppertstr. 11
Zimmer: 304
Sachbearbeitung:
Frau Voigt
ordnung.kvr@muenchen.de

Ihr Schreiben vom

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Datum

01.08.2014

Vollzug des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes (LStVG) und des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG);
Sicherheitsrechtliche Allgemeinverfügung über die Untersagung bestimmter Formen des Bettelns in Teilen des Stadtgebietes München

Anlage:

1 Lageplan

Die Landeshauptstadt München – Kreisverwaltungsreferat – erlässt folgende

Allgemeinverfügung

1. Im Verbotsbereich der Ziffer 2 ist es untersagt, in folgenden Formen zu betteln:

- a) aggressiv,
(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.)
- b) bandenmäßig bzw. organisiert,
(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.)

- c) 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),
- d) durch Vortäuschen von nicht vorhandenen körperlichen Behinderungen oder Krankheiten sowie persönlichen Notlagen oder durch Vortäuschen von künstlerischen Darbietungen mit nicht gebrauchsfähigen Musikinstrumenten,
- e) in Begleitung von Kindern oder durch Kinder oder
- f) mit Tieren, ohne dass die erforderlichen sowie vollständig und wahrheitsgetreu ausgefüllten tierseuchenrechtlichen Nachweise mitgeführt werden.

2. Die Verbote der Ziffer 1 gelten für folgende Bereiche des öffentlichen Raumes (öffentliche Straßen, Wege und Plätze):

- a) innerhalb des Altstadt-Ringes einschließlich der Fuß- und Radwege auf beiden Straßenseiten,
- b) den Bereich um den Hauptbahnhof und dessen nähere Umgebung (südlich der Arnulfstraße sowie der Prielmayerstraße zwischen der Paul-Heyse-Unterführung bis zum Altstadt-Ring, einschließlich der jeweils beidseitigen Fuß- und Radwege; westlich des Altstadt-Ringes von der Ecke Prielmayerstraße bis zur Kreuzung Lindwurmstraße, einschließlich des Sendlinger-Tor-Platzes, einschließlich der jeweils beidseitigen Fuß- und Radwege; nördlich der Nußbaumstraße vom Sendlinger-Tor-Platz und nördlich der Beethovenstraße bis zur Herzog-Heinrich-Straße, einschließlich der jeweils beidseitigen Fuß- und Radwege; östlich der Herzog-Heinrich-Straße und östlich der Paul-Heyse-Straße von der Kreuzung Nußbaumstraße bis zur Kreuzung Arnulfstraße, jeweils einschließlich der Fuß- und Radwege auf beiden Straßenseiten).

Der genaue Umgriff des Verbotsbereiches (siehe Lageplan) ist aus der Anlage ersichtlich, die Bestandteil dieser Allgemeinverfügung ist.

3. Über die Verbote der Ziffer 1 hinausgehend ist im Altstadt-Fußgängerbereich auch das stille Betteln untersagt (vgl. § 6 Buchstabe b) der Satzung über die Sondernutzungen an Fußgängerbereichen in der Altstadt (Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung) vom 21.07.1971 (MüABl. S. 117, zuletzt geändert am 24.04.2014, MüABl. S. 478)).

4. Personen, die beim Betteln (Ziffern 1 und 3) angetroffen werden, haben den unter Ziffer 2 festgelegten Bereich unverzüglich zu verlassen.

5. Die sofortige Vollziehung der Ziffern 1, 3 und 4 wird angeordnet.

6. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen Ziffer 1, 3 und 4 wird das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwanges angedroht.

7. Diese Verfügung gilt gemäß Art. 41 Abs. 4 Satz 4 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung als bekanntgegeben.

München, 01.08.2014

Landeshauptstadt München
Kreisverwaltungsreferat
Sicherheit und Ordnung/Gewerbe
Allgemeine Gefahrenabwehr


Dr. Blume-Beyerle

Hinweise:

1. Die vollständige Ausfertigung dieser Allgemeinverfügung mit Begründung kann im Kreisverwaltungsreferat, Ruppertstraße 11, 80337 München, Raum 302, zu den üblichen Parteiverkehrszeiten (Montag, Mittwoch und Freitag 07.30 Uhr bis 12.00 Uhr, Dienstag 08.30 Uhr bis 12.00 Uhr und 14.00 Uhr bis 18.00 Uhr, Donnerstag 08.30 Uhr bis 15.00 Uhr) eingesehen werden.
2. Im Bereich der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung, im Geltungsbereich der Stachusbauwerk-, Grünanlagen- und Markthallen-Satzung (Viktualienmarkt) ist jegliche Form des Bettelns, auch das sogenannte Demutsbitteln, verboten und damit bußgeldbewehrt.
3. Entzug der Freizügigkeit und Ausreiseaufforderung
Die Ausländerbehörde München beabsichtigt, bei allen EU-Staatsangehörigen, die wiederholt beim Betteln (insbesondere bei aggressivem Betteln oder bei gleichzeitigem Vorliegen sonstiger Ordnungswidrigkeiten) angetroffen werden, ab sofort zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Freizügigkeit vorliegen, unter anderem auch der Lebensunterhalt dieser Personen ausreichend gesichert ist. Sollte dies nicht der Fall sein, beabsichtigt die Ausländerbehörde den Verlust bzw. das Nichtbestehen der Freizügigkeit festzustellen und die Betroffenen zur Ausreise aufzufordern.
4. Städtische Unterstützungsangebote für Bettlerinnen und Bettler:

Schiller 25 - Migrationsberatung Wohnungsloser (Schillerstr. 25, 80336 München)
Das ganzjährig geöffnete Info- und Beratungszentrum dient in der Winterperiode als Anlaufstelle im Rahmen des Münchner Kälteschutzprogramms. Während der Wintermonate liegt der Schwerpunkt der Beratung im Kälteschutz, den möglichen Perspektiven im Bundesgebiet bzw. bei bestehender Rückkehrbereitschaft in der

Beratung und Unterstützung der Rückkehr. Außerhalb der Kältemonate findet vermehrt und gezielt Streetwork statt. Ebenfalls über den Zeitraum des Kälteschutzes hinaus hat das Evangelische Hilfswerk, als Träger der Einrichtung, ein Beratungs- und Unterstützungsangebot für Familien aufgebaut. Das Projekt soll den Kindern Struktur und altersgerechte Anregungen bieten und Perspektiven für die Kinder und ihre Familien entwickeln.

Zur Zielgruppe der Einrichtung gehören obdachlose Zuwanderinnen und Zuwanderer aus EU-Ländern und sonstigen Drittstaaten sowie Personen, die das vorhandene System der Wohnungslosenhilfe nicht nutzen wollen bzw. können.

Bildung statt Betteln (Landwehrstr. 26, 80336 München)

Bei diesem Projekt der Caritas, das durch Mittel der Landeshauptstadt München unterstützt wird, können sich Zuwanderinnen und Zuwanderer jeden Montag zwischen 12.30 Uhr und 16.30 Uhr im Caritas-Zentrum-Innenstadt, Landwehrstr. 26, beraten lassen. Schwerpunkte der Beratungsstelle sind Arbeitssuche, Existenzsicherung, Schulden, Wohnungssuche, Vermeidung von Obdachlosigkeit und Fragen zu Antragstellungen bei Ämtern und Behörden sowie zum Zugang der Kinder zu Schule und Ausbildung.

Infozentrum Migration und Arbeit (Schwanthalerstr. 64, 80336 München)

Die Arbeiterwohlfahrt ist Träger des Infozentrums und wird vom Referat für Arbeit und Wirtschaft gefördert. Aufgabe der Einrichtung ist die Beratung von Betroffenen, die infolge ihrer Arbeitssituation in prekäre Lebensumstände geraten sind.

Gründe:

1. Sachverhalt

In den letzten beiden Jahrzehnten, zuletzt mit der EU-Osterweiterung, haben sich bislang nicht bekannte Formen der Bettelei verbreitet. Auf den belebten Straßen und Plätzen unserer Großstädte werden Passanten von Bettlerinnen und Bettlern teilweise direkt angesprochen. Dies geschieht oft in sehr aufdringlicher Weise. Falls keine Bereitschaft zur Gabe einer Mildtätigkeit besteht, folgen die Bettlerinnen und Bettler den Passanten unter Umständen über einige Meter bittend und bettelnd und nicht selten kommt es bei Aufdringlichkeiten auch zu körperlichen Berührungen durch Zupfen oder gar durch Festhalten. Zum Teil sind diese Bettlerinnen und Bettler in bandenmäßig agierenden Gruppierungen organisiert. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger fühlen sich dadurch massiv belästigt und mitunter auch bedroht.

Im Gegensatz zum Betteln von bedürftigen Ortsansässigen reisen seit der EU-Osterweiterung vermehrt osteuropäische Bettelbanden eigens nach München, um hier einer straff organisierten Bettelei aus erwerbswirtschaftlichen Motiven nachzugehen.

Aufgrund dieser Vorkommnisse hat das Kreisverwaltungsreferat bereits 2006 reagiert und in Absprache mit dem Polizeipräsidium München ein Verfahren zum Umgang mit organisiertem, bandenmäßigem oder / und aggressivem Betteln entwickelt. In einem ersten Schritt hat die Polizei in der Vergangenheit den betreffenden Bettlerinnen und Bettlern Platzverweise erteilt, da organisiertes, bandenmäßiges oder / und aggressives Betteln jeweils eine unerlaubte Sondernutzung darstellt. Ab dem zweiten Platzverweis wurde von Seiten des Kreisverwaltungsreferates ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Die Polizei stellt den Bettelerlös als sogenannte „Sicherheitsleistung“ im Vorgriff auf den ergehenden Bußgeldbescheid sicher. Durch das strenge Vorgehen der Verwaltung hat die Polizei im Januar 2007 bereits rund 64 Prozent weniger organisierte osteuropäische Bettlerinnen und Bettler bei Kontrollen angetroffen als im Durchschnitt der letzten drei Monate des Jahres 2006. Die Zahl der verfolgten Ordnungswidrigkeitenanzeigen in der Bußgeldstelle des Kreisverwaltungsreferates hat im Vergleich mit dem Durchschnitt der letzten drei Monate des Jahres 2006 um 62 Prozent zugenommen.

Anfangs hat das Verfahren gut funktioniert. Aber bereits nach kurzer Zeit hatten die Bettelbanden ihre Taktik angepasst. Geld wurde in Mauerritzen versteckt, an Hintermänner abgeführt oder an Dönerständen etc. abgegeben, sodass die Bettlerinnen und Bettler zumeist nicht mehr Geld als einige Euro bei sich hatten. Die anfangs sehr effiziente Sicherheitsleistung ging damit weitgehend ins Leere. Die erhobenen Bußgelder konnten auch nicht auf dem normalen Verwaltungsweg eingetrieben werden, da die Betroffenen nicht im Bundesgebiet gemeldet waren. Die Eintreibung im Rahmen der Zwangsvollstreckung war damit ebenfalls nicht möglich.

Da die Bettlerinnen und Bettler ihre Taktik umgestellt hatten und die Polizei im Einsatz an ihre Grenzen gestoßen ist, hatte sich die Bußgeldstelle des Kreisverwaltungsreferates im August 2009 gemeinsam mit dem Polizeipräsidium München und in Absprache mit dem Amtsgericht eine neue Verfahrensweise überlegt. Bei den Bettlerinnen und Bettlern, die eine höhere Summe an Bußgeldern angehäuft hatten (notorische Verstöße), wurde Erzwangshaft beantragt. Ziel der Maßnahme war vor allem, die Personen, die notorisch den öffentlichen

Raum über den Gemeingebrauch hinaus für ausbeuterische Tätigkeiten missbrauchen, an der zweckfremden Nutzung des öffentlichen Raumes zu hindern.

Das Kreisverwaltungsreferat hat deshalb in den Jahren 2009 und 2010 in insgesamt elf Fällen beim Amtsgericht Antrag auf Erziehungshaft gestellt. In mehreren Fällen hat das Amtsgericht entsprechende Beschlüsse erlassen. Einige Personen haben sich durch die Rückkehr ins Heimatland oder durch die Vereinbarung von Ratenzahlung der Erziehungshaft entzogen. In einem einzigen Fall musste ein notorischer Bettler, nachdem er mit Haftbefehl gesucht worden war, die gegen ihn verhängte Haft von 30 Tagen absitzen. Diese Aktionen haben zu einer nachhaltigen Verunsicherung der organisierten Bettelei geführt. Allerdings konnte die Erziehungshaft jederzeit durch Bezahlung einer geringen Bußgeldrate ganz leicht abgewendet werden, was im Rahmen der 2009 / 2010 stattgefundenen Aktion bei dem in Rede stehenden Personenkreis auch relativ schnell bekannt war.

Die Formen des Bettelns haben sich in der Vergangenheit massiv verändert. Wo früher ortsansässige stille Bettlerinnen und Bettler mittels eines Schildes auf ihre Not aufmerksam gemacht haben, sitzen jetzt vermehrt bandenmäßige bzw. organisierte Bettlerinnen und Bettler. Dabei machen die Hintermänner den großen Gewinn, die „Vordermänner“, die betteln müssen, erhalten nur einen Bruchteil dessen, was die Hintermänner vereinnahmen. Die Bedingungen, unter denen die Vordermänner arbeiten müssen, sind sehr schlecht, und für die Passanten bzw. Angebettelten nicht offensichtlich erkennbar. Im Laufe der Jahre sind neue Formen des Bettelns hinzugekommen. Es wird teilweise mit Kleinkindern oder sogar durch Kinder gebettelt. Seit dem Wegfall des Sammlungsgesetzes wird auch vermehrt vorgetäuscht, dass für mildtätige Aktionen (z.B. für Hochwasseraktionen) gesammelt werde. In der Innenstadt sind häufiger Bettlerinnen und Bettler anzutreffen, die Behinderungen vorspielen oder durch medizinische Hilfsprodukte (z.B. Rollstuhl, Gehhilfen) Gebrechen vortäuschen.

Im Bereich der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung (AFS), im Geltungsbereich der Stachusbauwerk-, Grünanlagen- und Markthallen-Satzung ist jegliche Form des Bettelns, auch das sogenannte Demutsbetteln, verboten und dadurch bußgeldbewehrt.

Bis Mitte 2012 hat das Polizeipräsidium München regelmäßig durchschnittlich 20 bis 25 Bettlerinnen und Bettler pro Tag im Innenstadtbereich angetroffen. Seit Juni 2012 erfolgte eine Verdoppelung der angetroffenen Bettlerinnen und Bettler auf 40 bis 50 Personen. Dazu kam, dass nicht mehr nur in der Innenstadt, sondern auch in den Randbezirken gebettelt worden ist. Hatte das Polizeipräsidium München im 2. Halbjahr 2011 insgesamt 580 Kontrollen durchgeführt, waren es im 2. Halbjahr 2012 bereits 1.247 Kontrollen. Demgegenüber ist aufgrund der schwierigen Nachweisbarkeit des bandenmäßigen bzw. organisierten Bettelns die Anzahl der erstatteten Anzeigen von 417 Anzeigen im 2. Halbjahr 2011 auf 122 Anzeigen im 2. Halbjahr 2012 zurückgegangen.

Die Anzahl der in der Münchner Innenstadt regelmäßig angetroffenen Bettlerinnen und Bettler aus südosteuropäischen Ländern ist nach Auskunft des Polizeipräsidiums München seit Mitte 2012 bis Mai 2014 wiederum um das Doppelte angestiegen. Aktuell werden im Altstadt-Fußgängerbereich täglich zwischen 10 und 30 Personen und im Bereich Sendlinger Straße, Sonnenstraße und umliegende Straßen täglich zwischen 50 und 60 Bettlerinnen und Bettler angetroffen. Die Anzahl von südosteuropäischen Bettlerinnen und Bettlern, die regelmäßig im Innenstadtbereich anzutreffen sind, hat sich auf jetzt 80 bis 100 Personen erhöht. Im Jahr 2013 hat das Polizeipräsidium München insgesamt 2.927 Kontrollen von

südosteuropäischen Bettlerinnen und Bettlern durchgeführt. Gegenüber dem Vorjahr mit 1.677 Kontrollen ist erneut ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Aus diesen Kontrollen resultierten im Jahr 2013 insgesamt 315 (im Jahr 2012: 309) Straf- und Ordnungswidrigkeitenanzeigen. Die Bettelei hat sich zuletzt zusehends von der Fußgängerzone in die unmittelbar angrenzenden / umliegenden Straßen im Bereich Sendlinger Straße, Sonnenstraße und umgebende Straßen verlagert.

Nach Einschätzung der Bußgeldstelle des Kreisverwaltungsreferates sind bereits von Januar 2014 bis Ende April 2014 für den Bereich der Fußgängerzone in der Altstadt 161 Anzeigen der Polizei eingegangen. Damit könnten nach ersten Schätzungen im Gesamtjahresverlauf allein in diesem Bereich knapp 500 Verfahren von der Polizei an die Bußgeldstelle des Kreisverwaltungsreferates gemeldet werden. Im übrigen Stadtgebiet wurden von Januar 2014 bis Ende April 2014 bislang ca. 75 Verfahren eröffnet, hochgerechnet auf das gesamte Jahr wird somit die Einleitung von etwa 230 Verfahren erwartet. Die Anzeigen wegen Bettelns betreffen hauptsächlich den Bereich der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung und den Bereich um den Hauptbahnhof sowie dessen nähere Umgebung.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass insbesondere slowakische und rumänische Bettlerinnen und Bettler während der wärmeren Jahreszeit „saisonal“ zum Betteln nach München kommen. Aus diesem Grund muss jedes Jahr mit Beginn der Frühjahrsmonate wieder mit einem deutlichen Anstieg der Fallzahlen gerechnet werden. Der prognostizierte Anstieg der Anzahl der slowakischen, bulgarischen, rumänischen und ungarischen Bettlerinnen und Bettler, die saisonal hier tätig sind, hat in diesem Jahr bereits eingesetzt. Mit einer weiteren Steigerung während der Sommermonate muss aufgrund der Erfahrungswerte des Polizeipräsidiums München gerechnet werden. Die Bettlerinnen und Bettler sind aber auch kurz vor und während der Weihnachtszeit verstärkt im Stadtgebiet anzutreffen (vgl. z.B. „Bettel-Alarm in der City“, BILD München vom 25.10.2013). Im Advent 2013 wurden vermehrt Bettlerinnen und Bettler mit Hunden und mit Kindern im Bereich der Innenstadt festgestellt. Dies wurde auch erneut durch den Anstieg von Beschwerden beim Kreisverwaltungsreferat und bei den Kontrollen der Polizei deutlich.

An die Stadt sind in der Vergangenheit vor allem auch Geschäftsleute und Verbände mit der Bitte herangetreten, gegen die Zustände in der Innenstadt vorzugehen, da das Verhalten der Bettlerinnen und Bettler geschäftsschädigende Auswirkungen auf die Gewerbebetriebe hat. Exemplarisch hat der Bayerische Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bayern e.V., Kreisstelle München in einer Erklärung Folgendes angegeben: *„Die Massierung organisierter Bettlerbanden wirkt sich mittlerweile geschäftsschädigend für eine große Zahl unserer Mitgliedsbetriebe aus. Das Phänomen tritt in der ganzen Münchner Innenstadt, als Brennpunkt jedoch im sogenannten „Bahnhofsviertel“ auf – besonders in der Ludwigsvorstadt, aber auch in der Maxvorstadt nördlich des Hauptbahnhofs. Hier, in einem Umkreis von 500 Metern um den Münchner Hauptbahnhof, verzeichnen wir gleichzeitig die größte Hoteldichte in ganz Europa mit Millionen von Übernachtungen. Auf dem Weg von den Bahnsteigen zu den Hotels begegnen den auswärtigen Besuchern Münchens auf 150 Metern teilweise bis zu fünf professionelle Bettler vor allem aus osteuropäischen Ländern, die sich teilweise in Gruppen zusammenrotten, sich mit exponierten Gliedmaßen demonstrativ in den Weg stellen, setzen bzw. auch auf den Bürgersteig legen, und oft durch aggressives Betteln bis hinein in die Hotelhallen und Gastronomiebetriebe auffallen. Touristen aus aller Welt erscheint München dadurch vor allem in der Gegend um den Hauptbahnhof als „Armutzone“.*

Hotelbewertungen im Internet – auf den sogenannten Hotelbewertungsportalen – beeinflussen heute in erheblichem Maße die Buchungsentscheidungen der deutschen und internationalen Gäste. Negative Bewertungen der (an sich hervorragenden, weil verkehrsgünstigen) Innenstadtlage, die aus dem Straßenbild z. B. durch massierte Bettelerei entstehen, haben also unmittelbar negative Ertragswirkungen für die betroffenen Hotelbetriebe und in der Folge die ansässige Gastronomie.

Viele Gäste sind nicht mehr bereit, dieses Gesamtbild aus Bettlerbanden, Spielcasinos, 'Arbeiterstrich' und extremer Straßenverschmutzung hinzunehmen.“

Die Stellungnahme des Vereins City Partner München e.V. als Interessenvertreter der Innenstadthändler und der Innenstadtwirte zielt in die gleiche Richtung. Laut City Partner München e.V. „verschärft sich in den letzten Jahren das Problem mit offensichtlich organisierten Bettelbanden im gesamten Bereich der Münchner Altstadt bis zum Hauptbahnhof dramatisch.

Ob in der Schützenstraße, im Tal, in der Sendlinger Straße, der Diener Straße bis hin zur Maximilianstraße – von überall erhält City Partner München e.V. Rückmeldungen von Anliegern aller Branchen, die zudem über Beeinträchtigungen für ihre Kunden und Gäste bis hin zu nicht unerheblichen negativen Auswirkungen auf die Umsätze berichten.

Dabei werden Passanten oft bedrängend angesprochen oder es wird mit vorgetäuschten Behinderungen, Tieren oder auch Kindern „gearbeitet“. Des Weiteren werden bei Passagen wie im Alten Rathaus oder am Durchgang von der Burgstraße zur Sparkassenstraße auch Passantenwege absichtlich blockiert. Selbst Gäste, die auf Freischankflächen der Gastronomie verweilen, werden an ihren Tischen aktiv angesprochen.

Die Betroffenen berichten gegenüber City Partner München e.V. zudem, dass bei einer Ansprache dann auch noch z.T. sehr heftig bis hin zu aggressiv reagiert wird.“

2. Begründung

2.1 Die örtliche und sachliche **Zuständigkeit** der Landeshauptstadt München, Kreisverwaltungsreferat, ergibt sich aus Art. 7 Abs. 2, Art. 6 LStVG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG.

2.2 Rechtsgrundlage für die Anordnungen aus Ziffer 1 und 3 des Tenors ist Art. 18 a Abs. 1 Satz 1 BayStrWG, Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG i.V.m. Art. 66 Nr. 2 BayStrWG, §§ 171, 240, 263 StGB, § 7 Buchstabe b) Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung sowie Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 LStVG.

Die zuständige Behörde kann die erforderlichen Anordnungen treffen, wenn Straßen ohne die erforderliche Erlaubnis zur Sondernutzung genutzt werden, Art. 18 a Abs. 1 Satz 1 BayStrWG. Ferner können die Sicherheitsbehörden gemäß Art. 7 Abs. 2 LStVG zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Einzelfall Anordnungen treffen, um rechtswidrige Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen, zu verhüten oder zu unterbinden (Nr. 1), durch solche Handlungen verursachte Zustände zu beseitigen (Nr. 2) oder Gefahren abzuwehren oder Störungen zu beseitigen, die Leben, Gesundheit oder die Freiheit von Menschen oder Sachwerte, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, bedrohen oder verletzen (Nr. 3).

Mit Geldbuße kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine Straße unbefugt zu Sondernutzungen gebraucht oder die mit der Erlaubnis verbundenen vollziehbaren Auflagen nicht erfüllt oder der Unterhaltungspflicht nach Art. 18 Abs. 4 BayStrWG zuwiderhandelt (Art. 66 Nr. 2 BayStrWG).

Wer der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung dadurch zuwiderhandelt, dass er vorsätzlich oder fahrlässig die Fußgängerbereiche unbefugt zu Sondernutzungen gebraucht (§§ 3 und 6) kann nach Art. 66 Nr. 2 BayStrWG mit Geldbuße belegt werden (§ 7 Buchstabe b) Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung).

Die Anordnungen unter Ziffern 1 bis 6 konnten als Allgemeinverfügung gemäß Art. 35 Satz 2 BayVwVfG getroffen werden.

Eine Anordnung für den Einzelfall ist ein Gebot oder Verbot, das auch als Allgemeinverfügung an eine bestimmte oder bestimmbare Mehrheit von Personen gerichtet werden kann. In diesem Fall richtet sich das Bettelverbot an nicht näher bestimmbar einzelne Personen bzw. Personengruppen im Stadtgebiet München.

Ziel der Anordnung nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 3 LStVG ist die Verhinderung bzw. Unterbindung von rechtswidrigen Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen und durch solche Handlungen verursachte Zustände zu beseitigen sowie Gefahren für die Gesundheit von Menschen, hier Kindern, abzuwehren. Mit dieser Allgemeinverfügung sollen Personen von der Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in ihrem Geltungsbereich abgehalten werden.

2.3 Konkrete Gefährdung

Im Rahmen der Bewertung, inwieweit eine konkrete Gefährdung gegeben ist, spielt die Einschätzung und die Prognose der Polizei eine gewichtige Rolle. Das Polizeipräsidium München teilte mit, dass nach Auswertung aller im Bereich Betteln durchgeführten Kontrollen erkennbar ist, dass mehr als 80 Prozent aller Feststellungen in den beiden unter Ziffer 2 des Tenors erfassten Verbotsbereichen liegen. Im restlichen Stadtgebiet wurden keine relevanten Häufungen bezüglich Bettelns festgestellt.

Im Zeitraum von Juni 2012 bis einschließlich Mai 2013 wurden 2.140 Kontrollen im gesamten Stadtgebiet durchgeführt, davon erfolgten 1.337 Kontrollen im Bereich des Altstadt-Ringes sowie 444 Kontrollen im Bahnhofsviertel. Im Vergleich dazu wurden zwischen Juni 2013 bis Mai 2014 insgesamt 3.132 Kontrollen im Bereich Betteln durchgeführt. Dabei hat das Polizeipräsidium München 2.393 Kontrollen im Bereich des Altstadt-Ringes und 335 Kontrollen im Bahnhofsviertel erfasst. Es ist somit eine deutliche Steigerung der Gesamtkontrollen im Stadtgebiet feststellbar. Auch die Verstöße gegen Art. 66 Nr. 2 BayStrWG beziehen sich auf diese Örtlichkeiten. Bettlerinnen und Bettler und damit einhergehende Ordnungswidrigkeiten treten darüber hinaus auch an anderen Örtlichkeiten mit hohem Passanten-, Touristen- und Verkehrsaufkommen auf. Allerdings ist in diesen Bereichen aktuell kein massives Auftreten mit einhergehenden Belästigungen von Seiten der Polizei feststellbar, sodass dort die Allgemeinverfügung keine Anwendung findet. Sollte sich die Situation allerdings ändern und verstärkt Betteln in den unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) beschriebenen Formen auftreten, besteht jederzeit die Möglichkeit für das Kreisverwaltungsreferat, die Allgemeinverfügung auf diese Bereiche auszuweiten.

Auch die Zahl der beim Kreisverwaltungsreferat eingehenden schriftlichen und mündlichen Beschwerden hinsichtlich Betteln und Betteln mit Tieren im gesamten Stadtgebiet ist seit dem Jahr 2013 spürbar angestiegen. Die Beschwerden 2013 häuften sich witterungsbedingt in der Zeit von April 2013 bis etwa Oktober 2013 und stiegen während des Oktoberfestes (im Umfeld wegen aggressiven Bettelns) und in der Vorweihnachtszeit insbesondere im Bereich der Bayerstraße in der Nähe des Hauptbahnhofes (vor allem wegen Elendsbettelns und Betteln mit Hunden (ggf. auch Welpenhandel)) massiv an. Die Beschwerdelage 2014 erhöhte sich witterungsbedingt im April. Aktuell sind bis Mitte Juli 2014 bislang ca. 60 Beschwerden beim Kreisverwaltungsreferat eingegangen. Im Jahr 2013 waren es insgesamt 85 Beschwerden.

Die Erfahrungen der Polizei und aus anderen deutschen sowie europäischen Städten zeigen, dass seit einigen Jahren vermehrt Personen aus dem südosteuropäischen Raum in der Innenstadt betteln und dabei Passanten in aufdringlicher Weise bedrängen und Geld fordern. Durch die Zurschaustellung von Gebrechen, die Nutzung medizinischer Hilfsprodukte oder das Betteln mittels Tieren und Kindern versuchen sie, bei den Passanten Mitleid zu erregen und die Zahlungsbereitschaft zu erhöhen. Dazu suchen sie sich neuralgische Punkte im Bereich des Altstadt-Ringes bzw. im Bereich des Hauptbahnhofes und dessen näherer Umgebung, die stark von Touristen und Einheimischen frequentiert werden. In einer reichen Stadt wie München werden ausreichend soziale Angebote für bedürftige Personen zur Verfügung gestellt, sodass niemand tatsächlich betteln müsste.

Die Begehung rechtswidriger Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen, sollen mit dieser Allgemeinverfügung verhütet und durch solche Handlungen verursachte Zustände beseitigt werden. Die unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) beschriebenen Bettelformen stellen eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit

und Ordnung dar, die nicht hingenommen werden kann. Um dieser Gefahr zu begegnen, ist es erforderlich, Personen, die den Verbotsbereich lediglich zum Betteln in den Formen nach Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) aufsuchen, ohne sich auf ein sonstiges berechtigtes Interesse berufen zu können, den Zutritt zu verbieten. Nicht hingenommen werden kann auch das Betteln im Altstadt-Fußgängerbereich, selbst wenn es in stiller Form erfolgt. Auch zu diesem Zweck ist der Zutritt verboten.

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG bedeutet Gemeingebrauch, dass die Benutzung der Straßen im Rahmen ihrer Widmung für den Verkehr jedermann gestattet ist. Es ist kein Gemeingebrauch, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt (Satz 2).

Ganz in diesem Sinne hat inzwischen auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 56, 63 (65)) ausgeführt, dass „die Inanspruchnahme der Straße durch Personen zum Aufenthalt – gleich aus welchem Grunde – oder zur Fortbewegung“ zum Gemeingebrauch gehört und dass – so das Gericht an anderer Stelle – die Motivation des Einzelnen nur dann maßgebend sein kann, wenn sie in den konkreten Umständen der Straßenbenutzung hervortritt (vgl. Finger, Die offenen Szenen der Städte, Berlin 2006, Seite 263).

Stilles Betteln als Gemeingebrauch

Betteln unterliegt grundsätzlich dem straßen- und wegerechtlichen Gemeingebrauch und ist damit in der Regel zulässig und somit auch grundsätzlich im Stadtgebiet München erlaubt. Laut Definition des Oberlandesgerichtes Köln (NJW 1961, 2172) bedeutet Betteln die an einen beliebigen Fremden gerichtete Bitte um Gewährung eines geldwerten Geschenks unter Behauptung der Bedürftigkeit des Bettelnden selbst, eines Angehörigen oder einer sonst nahestehenden Person. Dabei kann die Bitte nach einer solchen Zuwendung auf unterschiedlichste Weise kundgetan werden. 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. Darunter ist das stille bzw. passive Betteln zu verstehen.

Der erste Senat des VGH Mannheim hat in seinem Beschluss vom 06.07.1998 – Az.: 1 S 2630/97 – das stille Betteln deshalb unter den straßenrechtlichen Gemeingebrauch subsumiert, weil dieses den Gemeingebrauch anderer nicht unzumutbar beeinträchtigt. Wie andere Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer auch nutzen die Bettlerinnen und Bettler die öffentlichen Flächen zur Fortbewegung oder zum Verweilen. Diese Rechtsprechung wurde bestätigt im Beschluss vom 06.10.1998 – Az.: 1 S 2272/97.

Über den Gemeingebrauch hinausgehendes Betteln (Sondernutzung)

Die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung und bedarf einer Erlaubnis, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann (vgl. Art. 18 Abs. 1 BayStrWG). Allerdings ist nicht jede Form der Sondernutzung erlaubnisfähig. Dazu im Einzelnen:

Mit der Allgemeinverfügung soll eine differenzierte Regelung gegen näher bestimmte Erscheinungsformen der Bettelei getroffen werden, aber nicht das Betteln i.S.d. stillen bzw. passiven Bettelns verboten werden. Bedürftige Bettlerinnen und Bettler sowie Familienverbände, die für sich oder für ihre Familie in nicht-störender Art einen Beitrag zum Lebensunterhalt auf öffentlichem Verkehrsgrund erbetteln, werden durch die Landeshauptstadt München und die Polizei grundsätzlich toleriert. Die Ausnahme hiervon bilden die Fußgängerbereiche in der Münchner Altstadt, in denen das Betteln satzungsgemäß in jeglicher Form verboten ist (vgl. Ziffer 3 des Tenors). Anders zu betrachten sind die unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis d) aufgeführten Formen des Bettelns, da diese nicht mehr dem Gemeingebrauch von öffentlichem Verkehrsgrund unterliegen. Diese Bettelformen werden neben dem stillen Betteln im Altstadt-Fußgängerbereich auch konsequent im Wege von Ordnungswidrigkeitenverfahren verfolgt.

Maßgebend bei der Einordnung in Gemeingebrauch einerseits und Sondernutzung andererseits ist stets der Widmungszweck.

Die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München sind dem Fahrzeug- und Fußgängerverkehr gewidmet. Danach ist der Gemeingebrauch der Straße vorwiegend auf Verkehrszwecke beschränkt. Typusprägende Inhaltsschranke des Gemeingebrauchs ist also seine immanente Zweckorientierung auf den Verkehr. Wer diese Inhaltsschranke überschreitet, begibt sich in den Bereich der Sondernutzung.

Es entspricht zwar dem modernen Funktionsbild von Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen, dass hier auch andere Verhaltensweisen als die Benutzung der Straße zum Zwecke der Überwindung von Entfernungen (Ortsveränderung / Fortbewegung) üblich sind. In diesen Verkehrsbereichen ist daher ausdrücklich die Begegnung und Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern vom Verkehrszweck erfasst.

Aber auch der auf diese Weise erweiterte Verkehrsbegriff als das inhaltsbestimmende Kriterium des Gemeingebrauchs im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG umfasst kommunikative Aktivitäten nicht als vom Verkehrsinteresse isolierten Hauptzweck, sondern allenfalls als Nebenzweck der Straßenbenutzung. Demnach gehören planvolle, regelmäßig wiederkehrende Aktionen, deren Hauptzweck nicht eine Ortsveränderung darstellt, nicht mehr zum kommunikativen Verkehr und somit nicht mehr zum Gemeingebrauch des Widmungsrahmens. Die Kriterien der planvollen und regelmäßig wiederkehrenden, ortsveränderungsunabhängigen Aktion erfüllen die unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis d) aufgeführten Formen des Bettelns unzweifelhaft.

Entscheidend für die Abgrenzung des Gemeingebrauchs von der Sondernutzung ist der überwiegende Zweck der Straßenbenutzung. Der Charakter einer Straßennutzung lässt sich nicht losgelöst von ihrem Zweck bestimmen; denn ob eine Nutzung innerhalb des Widmungszwecks liegt, hängt von ihrer Zweckbestimmung ab. Zwar kommt es auf die hinter der Straßennutzung zum Verkehr stehende Motivlage solange nicht an, als die Benutzung überwiegend zum Zwecke der Ortsveränderung erfolgt. Wird die Straße allerdings nicht mehr überwiegend zum Verkehr, sondern als Fläche zur Generierung von Einnahmen genutzt, so ist von einer erlaubnispflichtigen Sondernutzung auszugehen.

Aus der Funktion einer öffentlichen Straße als Forum der Kommunikation ergibt sich eine Grenze dort, wo nicht mehr der Meinungsaustausch, sondern das gewerbliche oder

geschäftliche Interesse des Einzelnen im Vordergrund steht. Bei den unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis d) aufgeführten Formen des Bettelns steht der kommunikative Aspekt sicher nicht im Vordergrund; vielmehr stellt der finanzielle Aspekt den Hauptzweck dar.

Dass der kommunikative Verkehrsbegriff hier nicht einschlägig ist, ist auch insofern stimmig, als dieser maßgeblich auf kommunikative, d.h. auf Publizität und Kommunikation angewiesene Grundrechte zurückgeht, die indes vorliegend, was die Schutzbereichseröffnung bzw. das Berühren des Gewährleistungsgehaltes anbelangt, nicht in Rede stehen.

Bei den unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis d) aufgeführten Formen des Bettelns ist folglich weder ein verkehrliches noch ein kommunikatives Interesse, sondern lediglich ein rein wirtschaftliches Interesse vorhanden, welches teilweise dazu führt, dass andere Personen in ihren verkehrlichen Interessen behindert oder eingeschränkt werden. Dabei geht es in erster Linie nicht, wie bei der stillen „Almosen“ - Bettelei, um die Bestreitung des eigenen Lebensunterhaltes, sondern um ein der gewerblichen Tätigkeit vergleichbares erwerbswirtschaftliches Handeln.

Da bei der ausschließlich kommerziellen Straßenbenutzung ohne jedwede kommunikative Zweckverfolgung auch kein grundrechtlich besonders legitimiertes Verhalten in Rede steht – es handelt sich nicht lediglich um eine Bitte um Almosen im Sinne einer nonverbalen Meinungsäußerung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. HS Grundgesetz (GG) –, ist ferner keine grundrechtskonforme extensive Auslegung des Verkehrsbegriffs zum Zwecke der Erlaubnisfreistellung der Tätigkeit geboten.

Somit stellen die unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis d) aufgeführten Formen des Bettelns eine Sondernutzung dar, die nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG grundsätzlich einer Sondernutzungserlaubnis bedürfen.

Über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis entscheidet grundsätzlich die Straßenbaubehörde nach pflichtgemäßem Ermessen, Art. 18 Abs. 1 BayStrWG. Eine Erlaubnis, die öffentlichen Verkehrsflächen zum Zwecke der unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis d) aufgeführten Formen des Bettelns in Anspruch zu nehmen, wird, auch unter Berücksichtigung der Richtlinien für Sondernutzungen an den öffentlichen Straßen der Landeshauptstadt München (Sondernutzungsrichtlinien - SoNuRL -) vom 09.04.2014 grundsätzlich nicht erteilt.

Von den hier in Rede stehenden Bettlerinnen und Bettlern wird das knappe gegenständliche Gut des öffentlichen Verkehrsraums weder im Sinne einer Infrastruktureinrichtung zur Fortbewegung noch als Stätte des Informations- und Meinungsaustausches oder als öffentliche Kommunikationszone bzw. Forum der Kontaktaufnahme, sondern hauptsächlich und zweckgerichtet als Forum einer „Geschäftstätigkeit“ genutzt. Angesichts der Vielzahl von Interessenten für gewerbliche Nutzungen wäre der widmungsgemäße Gemeingebrauch der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer im Falle der generellen Erlaubniserteilung konkret beeinträchtigt. Schließlich wird auch der Umstand berücksichtigt, dass die Bettelei kein geschütztes Gewerbe ist, weshalb kein Grundrechtseingriff in Art. 12 Abs. 1 GG, sondern lediglich in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG vorliegt. Insofern scheidet auch eine so genannte Ermessensreduzierung auf Null zur Begründung eines Erlaubnisanspruches aus.

Rechtsgrundlage, um gegen die Nutzung des öffentlichen Straßenraums ohne die erforderliche Erlaubnis ordnungsbehördlich vorzugehen, ist Art. 18 a Abs. 1 BayStrWG. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde die gebotenen Maßnahmen treffen, um formell illegale Sondernutzungen zu beenden. In Anbetracht der Tatsache, dass kein offensichtlicher Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis besteht, genügt für das Einschreiten das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis.

Die wenigstens fahrlässige unzulässige Nutzung des öffentlichen Straßenraums in den unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis d) aufgeführten Formen des Bettelns stellt zudem eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 66 Nr. 2 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 BayStrWG dar.

Zu den einzelnen Fallgruppen:

Die Form des **aggressiven Bettelns** (Ziffer 1 Buchstabe a)) 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. Aggressives Betteln wird angenommen bei einem gezielten körpernahen Ansprechen von Personen (ggf. sogar mittels Behinderung oder Anfassen von Passanten). Beim stillen Betteln verzichtet die Bettlerin oder der Bettler auf das nachdrückliche bzw. hartnäckige Zugehen auf andere Personen und verhält sich passiv (vgl. Finger, a.a.O., Seiten 39, 93 f.).

„Das Attribut 'aggressiv' vermag unerwünschte Kontaktaufnahmen in den verschiedensten Schattierungen zu umfassen; denkbar ist ein Ansprechen von Passanten in mehr oder weniger eindringlicher Weise, das Verfolgen des Angebettelten über mehrere Meter, ein Zupfen an der Kleidung, das In-den-Weg-Stellen bis hin zum Festhalten, dem Androhen körperlicher Gewalt sowie der Beleidigung respektive Beschimpfung im Falle einer Zurückweisung der Bitte“ (Kappeler, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, Stuttgart u.a. 2001, Seite 81, m.w.N).

Beim sogenannten aggressiven Betteln (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 21.11.2005: „Von stillem Betteln kann allerdings in München teilweise keine Rede mehr sein. Manfred Stelzer, Leiter der Abteilung für besondere Schutzaufgaben am Polizeipräsidium München sagt, dass Bettler mittlerweile Passanten an der Jacke ziehen, ihnen einen Becher unter die Nase halten und auch schon in U- oder S-Bahnen aggressiv auf die Leute zugehen.“) kann versuchte Nötigung gemäß §§ 240, 22 Strafgesetzbuch (StGB) vorliegen, wenn die Bettelnde oder der Bettelnde eine physische Zwangswirkung bei seinem Opfer, dem potentiellen Zuwender erzeugen will. Dies wird etwa dann der Fall sein, wenn sich die Bettlerin oder der Bettler dem potentiellen Zuwender in den Weg stellt oder ihn sogar an seiner Kleidung zieht. Auch eine Erpressung gemäß § 253 StGB ist grundsätzlich denkbar, wird aber nur in absoluten Ausnahmefällen anzunehmen sein.

Dem Kreisverwaltungsreferat liegen Hinweise vor, nach denen Passanten sogar bespuckt oder geschlagen wurden, weil sie den Geldforderungen nicht nachgekommen sind. In den Fällen der Beleidigung von Passanten, aber auch bei deren Anspucken durch die Bettlerinnen und Bettler steht des Weiteren auch noch der Straftatbestand einer Beleidigung gemäß § 185 StGB im Raum.

Über das Vorgehen aggressiver Bettlerinnen und Bettler wird in der Tagespresse immer wieder berichtet und mittels aktuellen Beispielen geschildert (vgl. z.B. „ein zweiter Mann humpelt auf Krücken so nah an die Passanten heran, dass sie kaum an ihm vorbei kommen.

„Da fühlt man sich richtig genötigt: Ohne denen Geld zu geben, lassen die einen kaum vorbei.“, so ein AZ-Leser.“ (vgl. „Organisiertes Betteln: Die Mafia des Mitleids“, Abendzeitung München vom 27.11.2008)).

Dass Bettlerinnen und Bettler immer aggressiver im Stadtgebiet auftreten, bestätigt nicht nur die Stellungnahme des Vereins City Partner München e.V., sondern auch ein Vorfall vom Februar 2013. Dabei griff eine rumänische Bettlerin in der Sendlinger Straße 31 eine Frau mit ihrem Kind an, nachdem diese ihr kein Geld geben wollten. Die Bettlerin bedachte sie anschließend mit den Worten „Euer Kind soll sterben“ und schlug mit einer mitgeführten Krücke nach ihr. Da der Schlag sie verfehlte, warf sie die Krücke in Richtung der Frau. Zunehmend in Rage geratend, fuhr sie schließlich mit ihrem Rollstuhl gegen den Kinderwagen, der seitlich umkippte. Das darin befindliche Kleinkind wurde dabei nicht verletzt. Die hinzugerufene Streifenbesatzung wurde ebenfalls mit den Krücken attackiert und musste der Bettlerin schließlich Handfesseln anlegen, um weitere Angriffe zu unterbinden.

Bei den oben beschriebenen Formen des aggressiven Bettelns wird der öffentliche Raum nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken, nämlich denen der systematischen Bedrängung von Passanten zum Zwecke der Erzielung von Bettelbeträgen benutzt. Weil der Gemeingebrauch anderer beeinträchtigt werden kann, da diese nicht mehr ungehindert „ihrer Wege“ gehen können, liegt eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vor, die, wie oben bereits dargelegt, nicht erlaubnisfähig ist. Daher handelt es sich bei diesen Formen des aggressiven Bettelns um eine unerlaubte Sondernutzung i.S.d. Art. 14, 18 und 66 Nr. 2 BayStrWG.

Bandenmäßiges bzw. organisiertes Betteln (Ziffer 1 Buchstabe b)) umfasst insbesondere Maßnahmen, die dem Aufbau und der Erhaltung einer entsprechenden Logistik dienen. Exemplarisch sind hier vor allem das Bereitstellen von Fahrzeugen zur Anreise zu den Orten, an denen gebettelt werden soll, oder die Übernahme und Verwahrung des erbettelten Geldes. Zudem ist die Absprache zwischen Bettlerinnen und Bettlern betreffend die Plätze, an denen eine bestimmte Person betteln soll, zu nennen. Des Weiteren weisen ein identisches „Equipment“ (Bettelzettel, z.B. mit dem Hinweis auf eine entsprechende Notlage oder Spendenlisten), Betteln mit Hundewelpen (auch wenn für diese ein EU-Heimtierpass vorliegt), Auftreten als Rosenverteiler („Verschenken“ einer Rose an eine unbekannte Person und nach Entgegennahme wird die / der Betroffene um Geld gebeten), Auftreten als „Scheibenputzer“ (Betreten der Fahrbahn bei roter Ampel, unaufgefordertes Putzen der Scheiben, Bitten um Entgelt nach Fertigstellung) auf bandenmäßiges bzw. organisiertes Vorgehen hin. In dieser organisierten Form dient das Betteln nicht mehr der Beseitigung einer Notlage des Einzelnen, sondern der systematischen Einnahmeerzielung.

Beim bandenmäßig organisierten Betteln werden die bettelnden Personen letztendlich ausgebeutet und müssen den Großteil des Bettelerlöses an die Hintermänner abgeben.

Betteln durch organisierte Banden unterliegt nicht mehr dem Gemeingebrauch von öffentlichen Straßenflächen. Bei derartigen Verhaltensweisen wird die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken, nämlich denen der systematischen Einnahmeerzielung, benutzt. Dies entspricht nicht mehr dem eingangs beschriebenen Widmungszweck. Ebenso wie bei der Form des aggressiven Bettelns nach Ziffer 1 Buchstabe a) kann auch hier der Gemeingebrauch anderer beeinträchtigt werden, da diese nicht mehr ungehindert am Verkehr teilnehmen können. Somit liegt auch hier eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vor, die, wie oben bereits dargelegt, nicht erlaubnisfähig ist. Daher handelt es

sich bei diesen Formen des organisierten Bettelns um eine unerlaubte Sondernutzung i.S.d. Art. 14, 18 und 66 Nr. 2 BayStrWG.

Bandenmäßiges bzw. organisiertes Betteln kann 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. Diese Bettelformen werden auch konsequent im Wege von Ordnungswidrigkeitenverfahren verfolgt. Die Polizei und die Landeshauptstadt München setzen alles daran, gegen organisiertes Betteln vorzugehen und zu erreichen, dass insbesondere die Hintermänner der Bettelgruppen ihr kriminelles Handeln, das meist durch Androhen von Gewalt gegen einzelne Bandenmitglieder geprägt ist, aufgeben oder zumindest künftig das Stadtgebiet München als Bettelörtlichkeit meiden.

Dabei machen sich die Bettlerinnen und Bettler regelmäßig des Bettelbetrugs strafbar. Gemäß § 263 Abs. 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch beschädigt, dass er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält.

Die Bettlerin oder der Bettler erregt durch sein Verhalten bei den Passanten entweder einen Irrtum darüber, dass er bedürftig ist, oder, unabhängig davon, jedenfalls einen Irrtum über die Berechtigung, das gespendete Geld für sich verwenden zu dürfen. Betteln im Wortsinn bedeutet, wie bereits oben unter Ziffer 2.3 erläutert, die an einen beliebigen Fremden gerichtete Bitte um eine Zuwendung. Unausgesprochen ist aber von der Bettlerin oder vom Bettler, dass er die Zuwendung für seine Zwecke verwenden darf. Das ist aber nicht der Fall. Nach der Presseberichterstattung „verdienen“ die Bettlerinnen und Bettler durchschnittlich 40 bis 100 € am Tag. Hiervon dürfen sie aber nur ca. 10 € behalten.

Der Irrtum muss durch die Täuschung erregt oder unterhalten werden; sein Vorliegen zum Zeitpunkt der Vermögensverfügung muss also jedenfalls kausal auf sie zurückzuführen sein. Stimmen in der Literatur zweifeln an dieser Kausalität dann, wenn die / der Gebende den üblichen – ausdrücklichen oder konkludenten – Angaben der Bettlerin oder des Bettlers kein Gewicht beilegt (vgl. Perron in: Schönke/Schröder, StGB, 29. Aufl. 2014, § 263, Rn. 40). Die Kausalität der Täuschung wird aber jedenfalls in den üblichen Fällen gegeben sein, in denen der Gebende von der Bedürftigkeit der Bettlerin oder des Bettlers und seiner Berechtigung, das Geld für sich verwenden zu dürfen, ausgeht und deswegen spendet. Bei Kenntnis der Tatsache, dass das Geld an Hintermänner abzuliefern ist, würde kein Zuwender eine Vermögensverfügung vornehmen.

Auch das Vorliegen eines Vermögensschadens bedarf beim Bettelbetrug näherer Erörterung. Hier kann Strafbarkeit nicht schon mit der Hingabe des Vermögenswertes als solchem begründet werden, da die / der Gebende insoweit bewusst, wenn auch aufgrund eines irrigen Motivs, ein Vermögensopfer bringt. Die bewusste Selbstschädigung reicht aber für § 263 StGB nicht aus (vgl. Schönke/Schröder, a.a.O., § 263, Rn. 101).

Ein tatbestandsmäßiger Betrug liegt seinem Wesen nach grundsätzlich nur bei einer unbewussten Selbstschädigung des Opfers vor. Der Irrtum muss der / dem Getäuschten entweder verbergen, dass er überhaupt eine Vermögensverfügung trifft, oder dass die Verfügung zu einem Vermögensschaden führt. Der vermögensschädigende Charakter seines

Verhaltens muss dem Opfer daher verborgen bleiben. Eine die Strafbarkeit begründende unbewusste Selbstschädigung wird aber beim Bettelbetrug darin gesehen, dass die Vermögensverschiebung mit der Verfehlung ihres Zwecks in ihrem sozialen Sinn entwertet wird. Der Schaden liegt dann darin, dass die Leistung der oder des Betrogenen den von ihr verfolgten sozialen Zweck nicht erreicht (Schönke/Schröder, a.a.O., § 263, Rn. 41 und 102).

Für die Erfüllung des subjektiven Tatbestands reicht es neben dem Vorsatz aus, dass ein rechtswidriger Vorteil für einen Dritten bzw. Dritte, den Hintermann bzw. die Hintermänner erstrebt wird.

Somit ist bei den bettelnden Personen der Tatbestand des § 263 Abs. 1 StGB erfüllt. Rechtfertigungs- oder Schuldtausschließungsgründe liegen nicht vor, es sei denn, die Bettelnde oder der Bettelnde begeht den Bettelbetrug, um eine gegenwärtige, nicht anders abwendbare Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit von sich abzuwenden, § 35 Abs. 1 Satz 1 StGB (sogenannter entschuldigender Notstand). Die Strafbarkeit ist dann zu verneinen. Dies wird Tatfrage sein. In einem Artikel der Abendzeitung München vom 22.11.2005 („Zum Betteln gezwungen“) ist von einem 56-jährigen Slowaken die Rede, der von Landsmännern zum Betteln gezwungen worden sei. Er sei ferner geschlagen und bedroht worden.

Des Weiteren vertraute im Juli 2010 ein rumänischer Bettler der Bundespolizei am Hauptbahnhof an, dass er unter Androhung von körperlicher Gewalt zum Betteln gezwungen werde. Ursprünglich sei er durch den tatverdächtigen rumänischen Staatsangehörigen in Rumänien mit dem Versprechen, eine feste Arbeit in Deutschland zu bekommen, nach München gebracht worden. Hier sei er dann unter Androhung von Schlägen und dem „Zerschneiden“ seines Gesichts sowie Todesdrohungen gegen seine Familie in Rumänien zum Betteln gezwungen worden. Die erbettelten Gelder habe er täglich an den Tatverdächtigen aushändigen müssen. Dieses Beispiel verdeutlicht die Brutalität, die durch die Hintermänner der Bettelbanden angewandt wird, um die südosteuropäischen Personen zum Betteln zu zwingen.

Eine gewerbsmäßige Handlung gemäß § 263 Abs. 3 Satz 1 und 2 StGB und damit ein besonders schwerer Fall des Betrugs, der den Strafraum auf sechs Monate bis zu zehn Jahre ausdehnt, liegt bei diesen Personen nicht vor, da Gewerbsmäßigkeit voraussetzt, dass sich jemand aus wiederholter Tatbegehung eine nicht nur vorübergehende, nicht ganz unerhebliche Einnahmequelle verschaffen will (Fischer, StGB, 61. Aufl. 2014, vor § 52, Rn. 61). Wie sich aus der Presseberichterstattung ergibt, erhalten die Bettelnden lediglich 10 Euro am Tag. Damit liegt keine „nicht ganz unerhebliche“ Einnahmequelle vor.

Die Hintermänner erfüllen den Tatbestand des § 263 Abs. 1 StGB in mittelbarer Täterschaft, § 25 Abs. 1 StGB. Mittelbarer Täter ist, wer die Straftat durch einen anderen begeht, also nicht selbst die Tatbestandsmerkmale (oder jedenfalls nicht alle) verwirklicht, sondern sich dazu eines „Werkzeugs“, des sogenannten Tatmittlers, bedient, der selbst weder Täter noch Mittäter ist. Voraussetzung ist eine überlegene, die Handlung des Tatmittlers steuernde Stellung des Hintermanns als mittelbarer Täter (vgl. Fischer, a.a.O., § 25, Rn. 5).

Wenn die bettelnden Personen zum Betteln gezwungen werden und die Voraussetzungen des § 35 StGB beim Tatmittler vorliegen, ist die Tatherrschaft des Hintermanns und damit dessen mittelbare Täterschaft offensichtlich.

Aber auch wenn der unmittelbar Handelnde irrtumsfrei und uneingeschränkt schuldfähig handelt und das Tatgeschehen beherrscht, wird mittelbare Täterschaft dann angenommen, wenn eine sogenannte Organisationsherrschaft beim Hintermann besteht. Man spricht hier von der Rechtsfigur des „Täters hinter dem Täter“, die insbesondere bei hierarchisch strukturierten kriminellen und betrieblichen Organisationen mit regelhaften Abläufen angenommen wird (vgl. Fischer, a.a.O., § 25, Rn. 13). Die Hintermänner rekrutieren die bettelnden Personen, bringen sie zu ihrem Einsatzort und überwachen deren Tätigkeit.

Außerdem handeln die Hintermänner gewerbsmäßig im Sinne von § 263 Abs. 3 StGB, d.h. dass schon insoweit ein besonders schwerer Fall des Betruges vorliegt. Im Gegensatz zu den Einnahmen der Bettelnden handelt es sich hier um eine nicht ganz unerhebliche Einnahmequelle. Im Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 21.11.2005 heißt es, dass sich ein sogenannter Aufseher Familienangehörige, Bekannte, am besten mit Behinderungen, schnappt, sie in Fünfergruppen in einen Kleinbus steckt und sie nach München fährt. Dort werden sie abgesetzt. Drei betteln, zwei passen auf. Der Betrag, den eine Fünfergruppe am Tag „verdienen“ kann, liegt bei 200 € bis 500 €, hochgerechnet auf einen Monat damit bei 6.000 € bis 15.000 €. Bei den Aufsehern bestehen auch Anhaltspunkte für eine bandenmäßige Struktur, sodass auch daran anknüpfend ein besonders schwerer Fall des Betrugs angenommen werden kann.

Werden die Bettelnden zum Betteln gezwungen, kommt zusätzlich eine Strafbarkeit gemäß §§ 239 (Freiheitsberaubung), 240 (Nötigung) und 233 (Menschenhandel) StGB in Betracht.

Bereits 2008 hatte die Polizei Hinweise zur Organisiertheit von Bettlergruppen erhalten, da bei Kontrollen Listen gefunden wurden, in welchen Städten und an welchen Plätzen sich am meisten verdienen lässt (vgl. „Organisiertes Betteln: Die Mafia des Mitleids“, Abendzeitung München vom 27.11.2008). Allerdings ist es für die Polizei nicht leicht, die Organisiertheit der Bettelbanden konkret nachzuweisen, da die Bettlerinnen und Bettler sowie die Hintermänner genau wissen, dass sie beobachtet werden und sie treffen sich deshalb in Kleingruppen zu verabredeten Zeiten zur Geldübergabe in Hauseingängen oder Hofeinfahrten und übergeben die gesammelten Einnahmen an eine weitere Person (vgl. z.B. „So funktioniert die Masche der Bettel-Mafia“, Abendzeitung München vom 10.07.2011).

Als Beispiel für das Vorgehen von organisierten Bettlerinnen und Bettlern sowie von Bettelbanden hat das Polizeipräsidium München einen Vorfall aus dem September 2012 benannt. Dabei begann eine männliche rumänische Person an der Kreuzung Karlsplatz / Elisenstraße, bei den an Rotlicht haltenden Fahrzeugen unaufgefordert die Scheiben zu reinigen. Für diese Dienstleistung verlangte die Person anschließend eine finanzielle Gegenleistung. Die Person wurde durch eine hinzugerufene Streife kontrolliert; anschließend wurde ihr ein Platzverweis erteilt. Ähnlich gelagerte Fälle gab es zur selben Zeit auch an der Kreuzung Schwanthalerstraße / Sonnenstraße.

Im Oktober 2013 wurden durch die Polizei am frühen Morgen mehrere am Fahrbahnrand in der Theresienhöhe auf Hausnummer 14 geparkte Fahrzeuge mit etwa 20 darin schlafenden Personen festgestellt. Nachdem diese aufgewacht waren, verteilten sie sich nach einer Morgentoilette in der öffentlichen Bedürfnisanstalt am U-Bahnhof Theresienwiese über das Stadtgebiet und begannen, an verschiedenen Örtlichkeiten zu betteln. In den Fahrzeugen befanden sich Schlafutensilien (Schlafsäcke, Decken etc.) sowie Campingkocher und anderes Kochgeschirr. Bei den festgestellten Personen handelte es sich überwiegend um

polizeibekannte Bettlerinnen und Bettler. Dieser Umstand wurde durch eine Kontrolle des Personenkreises am Folgetag bestätigt. Bei der Kontrolle wurden zudem verschiedene Pappschilder mit Aufschrift „Habe Hunger“ und „Bitte Hilfe“ sowie acht sogenannte „Bettelhunde“ aufgefunden. Aufgrund der bei dieser Überwachung / Kontrolle getätigten Feststellungen ist in diesem Fall organisiertes Betteln anzunehmen.

Dass auch mittels des „Verschenkens“ von Rosen versucht wird, Geld zu erhalten, beweist folgende Schilderung der Polizei, die sich im Februar 2014 im Altstadt - Fußgängerbereich (Neuhauser Straße / Ettstraße) ereignet hat. Dabei täuschten zwei rumänische Frauen vor, Tulpen zu verschenken. Nach der Annahme der Blumen durch Passanten wurde dennoch Geld eingefordert. Nachdem sie auf die herannahende zivile Streife der Polizei aufmerksam geworden waren, die ihnen aus einer vorherigen Kontrolle bekannt war, entsorgten sie die restlichen Blumen in einem Abfalleimer und entfernten sich umgehend von der Örtlichkeit. Am Karlsplatz konnten sie im Untergeschoss schließlich einer Kontrolle unterzogen werden.

Verkehrlich hinderndes Betteln (Ziffer 1 Buchstabe c)) liegt dann vor, wenn Bettlerinnen und Bettler auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen sich oder ihr Eigentum so positionieren, dass Passanten eine normale Nutzung des öffentlichen Verkehrsgrundes (Durchqueren des öffentlichen Raumes zu Fuß, mit dem Fahrrad etc.) nicht möglich ist und die Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer deshalb ausweichen oder über das Hindernis steigen müssen. Dies ist immer dann der Fall, wenn eine Restgehwegbreite von mindestens 1,60 Meter bei reinen Gehwegen und von mindestens 1,90 Meter Durchgangsbreite bei angrenzenden Radwegen nicht mehr gewährleistet ist. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das stille Betteln in der Regel nicht für sämtliche Straßen und Plätze eines Gemeindegebiets untersagt werden kann, sondern lediglich dort, wo der mitunter nur knappe Straßenraum stark frequentiert ist und bzw. oder die Anzahl stiller Bettlerinnen und Bettler (wie etwa in öffentlichen Fußgängerzonen größerer Städte) erfahrungsgemäß überdurchschnittlich groß ist (vgl. Finger, a.a.O, Seite 85, Fn. 104). Ebenso ist das Belegen von nicht genutzten Plätzen durch Taschen und andere Gegenstände als Behinderung einzustufen.

Es gibt auch immer wieder Beschwerden und Hinweise in der Tagespresse, dass sich Bettlerinnen und Bettler gezielt in den Weg von Passanten stellen oder sich an Engstellen auf Gehwegen hinlegen, sodass die Passanten ausweichen oder direkt über die Bettlerinnen und Bettler steigen müssen (vgl. z.B. „Organisiertes Betteln: Die Mafia des Mitleids“, Abendzeitung München vom 27.11.2008; „So funktioniert die Masche der Bettel-Mafia“, Abendzeitung München vom 10.07.2011).

Bei dem verkehrlich hindernden Betteln ergibt sich bereits aus dem Begriff, dass andere bei ihrer Teilnahme am Verkehr behindert werden. Der Gemeingebrauch schlägt in eine Sondernutzung um. Dass der Gemeingebrauch anderer beeinträchtigt werden kann, steht daher außer Frage. Indem die Passanten ausweichen oder über die sich ihnen bereitenden Hindernisse steigen müssen, ist aber auch die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs nicht mehr gegeben. Diese Art der Straßennutzung stellt daher eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar, die aus den besagten Gründen auch nicht erlaubnisfähig ist. Daher handelt es sich hier um eine unerlaubte Sondernutzung i.S.d. Art. 14, 18 und 66 Nr. 2 BayStrWG.

Auch in diesen Fällen kommen als mögliche Straftatbestände Nötigung gemäß § 240 StGB und Erpressung gemäß § 253 StGB in Betracht. Es besteht ein enger Zusammenhang mit den verbotenen Verhaltensweisen gemäß Ziffer 1 Buchstabe a).

Untersagt ist auch das **Vortäuschen** von nicht vorhandenen körperlichen Behinderungen oder Krankheiten sowie persönlichen Notlagen oder das Vortäuschen von künstlerischen Darbietungen mit nicht gebrauchsfähigen Musikinstrumenten (Ziffer 1 Buchstabe d)). Diese Form des Bettelns ist dann erfüllt, wenn Personen mittels Pappschild auf eine erfundene Krankheit oder persönliche / familiäre Notlage hinweisen oder durch Vorzeigen / Vorspielen eines nicht vorhandenen Gebrechens (z.B. Verwendung eines Rollstuhls, obwohl die Person in der Lage ist zu gehen) sowie durch Nutzung von unvorteilhaften medizinischen Produkten (z.B. Verwendung einer Kinderkrücke durch einen Erwachsenen) bei den Passanten Mitleid erregen wollen. Nach getaner „Arbeit“ können diese den Bereich verlassen und weisen keine Anzeichen für die vorgebrachte Notsituation oder Krankheit auf bzw. sie können sich fortbewegen ohne weitere Anzeichen eines Gebrechens (vgl. z.B. „Mit Krücken auf Mitleidstour“, Süddeutsche Zeitung vom 04.12.2008; „Bettel-Alarm in der City“, BILD München vom 25.10.2013; „Taubstummer kann plötzlich wieder hören und sprechen“, Abendzeitung München vom 18.06.2014).

Auch das Vortäuschen von körperlichen Behinderungen im Rahmen des Bettelns wurde bereits in der Vergangenheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zivilen Altstadtgruppe der Polizeiinspektion 11 in der Fußgängerzone beobachtet. Die Zivile Altstadtgruppe wurde auf zwei junge Rumänen aufmerksam, die jeweils mit einer Krücke gezielt auf Personen zugingen und diese durch Vorhalten der Hand anbettelten. Die beiden Personen schienen jeweils starke Deformierungen im Bereich der Fußknöchel zu haben. Stark hinkend wurden sie zur Polizeiinspektion 11 verbracht, um die angegebenen Personalien zu überprüfen. Während der Befragung wurde nach der Ursache für die Behinderung gefragt. Beide gaben zu, dass keine Behinderung vorliegt und diese nur vorgetäuscht wurde, um Mitleid zu erregen.

Des Weiteren hat die Polizei im Oktober 2013 im Rahmen einer Fahrzeugkontrolle sechs rumänische Staatsangehörige kontrolliert. Diese nächtigten in einem Fahrzeug in der Marsstraße / Nähe Marsplatz. Eigenen Angaben zufolge befand sich diese Gruppe zum Pfandsammeln in München. Unter dem Fahrzeug wurden durch die kontrollierenden Beamten fünf Paar Gehhilfen (Krücken) aufgefunden. Ein plausibler Grund für das Mitführen derselben konnte durch die sechs Personen nicht genannt werden. Keine der kontrollierten Personen wies eine Beeinträchtigung des Bewegungsapparates auf, der die Verwendung von Gehhilfen erforderlich gemacht hätte. Die Vermutung, dass die Krücken beim Betteln dazu verwendet wurden, ein möglichst hohes Maß an Mitleid bei den Passanten zu erregen, liegt daher nahe.

Zusätzlich zählt zu der unter Ziffer 1 Buchstabe d) untersagten Form das Betteln im Rahmen von Musikdarbietungen, wobei nicht die Musikdarbietung, sondern die Einnahme von Geld im Vordergrund steht. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn beim Betteln Instrumente genutzt werden, denen wichtige Bestandteile fehlen, um sie fachgerecht bespielen zu können.

Diese Form des Bettelns durch Vortäuschen von in Wirklichkeit nicht vorliegenden Umständen erfüllt den Tatbestand des Bettelbetruges i.S.d. § 263 Abs. 1 StGB. Auch hier liegt eine die Strafbarkeit begründende unbewusste Selbstschädigung darin, dass die Vermögensverschiebung mit der Verfehlung ihres Zwecks in ihrem sozialen Sinn entwertet

wird. Der Schaden liegt darin, dass die Leistung der / des Betrogenen den von ihr verfolgten sozialen Zweck nicht erreicht. Die / der Betrogene wird regelmäßig gerade wegen der Behinderung oder der Notlage seinen Geldbetrag gegeben haben oder in Anerkennung der bzw. als Gegenleistung für die künstlerische Darbietung (vgl. zu dem Bettelbetrug insgesamt die ausführlichen Erläuterungen zu Ziffer 1 Buchstabe b)).

Auch bei dieser Form des Bettelns wird ebenso wie bei dem aggressiven Betteln i.S.d. Ziffer 1 Buchstabe a) und dem bandenmäßigen bzw. organisierten Betteln i.S.d. Ziffer 1 Buchstabe b) der öffentliche Raum nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken, nämlich denen der systematischen Einnahmeerzielung benutzt. Weil der Gemeingebrauch anderer beeinträchtigt werden kann, da diese nicht mehr ungehindert „ihrer Wege“ gehen können, liegt eine erlaubnispflichtige Sondernutzung vor, die auch hier nicht erlaubnisfähig ist. Daher handelt es sich bei diesen Formen des Bettelns um eine unerlaubte Sondernutzung i.S.d. Art. 14, 18 und 66 Nr. 2 BayStrWG.

Im Altstadt-Fußgänger-Bereich sowie in den Bereichen Schrammerstraße, Dienerstraße, Landschaftsstraße, Sendlinger Straße und Tal sind unabhängig davon künstlerische Darbietungen nur nach Maßgabe des § 26 der SoNuRL vom 09.04.2014 und somit nur vorbehaltlich einer Erlaubnis zugelassen.

Die Polizei stellt auch immer wieder komplett nicht spielbare Instrumente, wie Gitarren mit einer Saite, Geigen mit gebrochenem Hals, Töpfe und Plastikkeimer als Schlaginstrumente im Stadtgebiet fest.

Das **Betteln in Begleitung von Kindern oder durch Kinder** (Ziffer 1 Buchstabe e)) kann gewichtige Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen im Sinne von § 8 a Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) begründen. Im Sinne dieser Allgemeinverfügung ist Kind, wer noch nicht 18 Jahre alt ist (vgl. § 7 Abs. 2 SGB VIII; also Kinder und Jugendliche i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB VIII, mithin Minderjährige).

Unter einer Gefährdung des Wohls eines Kindes ist eine gegenwärtige oder zumindest unmittelbar bevorstehende Gefahr für die Kindesentwicklung zu verstehen, die bei ihrer Fortdauer eine erhebliche Schädigung des körperlichen, geistigen oder seelischen Wohls des Kindes mit ziemlicher Sicherheit voraussehen lässt. Für die Frage, ob eine solche gegeben ist, ist eine Abklärung des jeweiligen Gefährdungsrisikos durch Fachkräfte der Jugendhilfe nach Maßgabe des § 8 a SGB VIII erforderlich. Im Fall einer dringenden Gefahr für das Wohl des Kindes kann eine Inobhutnahme nach § 42 Abs. 1 SGB VIII in Betracht kommen.

Aus diesem Grund hat das Stadtjugendamt im Juli 2014 gemeinsam mit dem Polizeipräsidium München eine Vorgehensweise beim Aufgriff von bettelnden Minderjährigen vereinbart. Wenn Kinder mit oder ohne Erziehungsberechtigte von der Polizei beim Betteln aufgegriffen werden, muss eine Fachkraft der öffentlichen Jugendhilfe die Minderjährige oder den Minderjährigen unverzüglich in Augenschein nehmen und eine Gefährdungseinschätzung im Sinne des § 8 a SGB VIII vornehmen. Eine Inobhutnahme des Kindes ist jeweils im Einzelfall zu prüfen.

Beeinträchtigt wird die öffentliche Sicherheit allerdings – jedenfalls im Regelfall – durch das Betteln mit Kindern oder durch das (organisierte) Ausschicken von Kindern zum

eigenständigen Betteln. So wurde zwar der Tatbestand des § 361 Nr. 4 StGB a .F. auch insofern gestrichen, als er das Betteln mit bzw. von Kindern erfasste. Dem Schutz des Kindeswohls (zumindest dem des unter 16-Jährigen) dient aber auch heute noch § 171 StGB, der die Verletzung der Fürsorge- und Erziehungspflicht unter Strafe stellt, soweit die / der Schutzbefohlene in die Gefahr gebracht wird, „in seiner körperlichen oder psychischen Entwicklung erheblich geschädigt zu werden“ oder „einen kriminellen Lebenswandel zu führen“. Dieser Straftatbestand erfasst insofern auch das Anhalten von Kindern zum Betteln seitens erziehungs- bzw. fürsorgeverpflichteter Personen. Aber auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 171 StGB liegt in den Fällen, in denen Kinder zum eigenständigen Betteln angehalten oder zum Betteln mitgenommen werden, typischerweise ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit unter dem Aspekt des Kindeswohls als eigenständigem Schutzgut (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 6 Abs. 2 GG) vor. Dies gilt selbst für das stille Betteln am Straßenrand, bei dem das Kindeswohl durch das Sitzen auf dem blanken Straßenpflaster – jedenfalls außerhalb der Sommermonate – infolge von Nässe und Kälte physisch beeinträchtigt wird. Hinzu kommt stets die Möglichkeit einer psychischen Entwicklungsschädigung bis hin zur Gefahr eines kriminellen Lebenswandels. So entwickeln sich Kinder, die zum Betteln angehalten werden, nicht selten zu sogenannten „Klau-Kids“. Ein Einschreiten der Polizei- und Ordnungsbehörden in erster Linie gegen die Erziehungsberechtigten, mitunter aber auch gegen die Kinder und Jugendlichen selbst, ist daher unter dem Aspekt des Kindeswohls und Jugendschutzes auch vor Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG dem Grunde nach statthaft (vgl. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) (vgl. Finger, a.a.O., S. 177 f.).

In der Fallgruppe Ziffer 1 Buchstabe e) greift als Befugnisnorm für das Verbot Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG i.V.m. § 171 StGB, Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 LStVG i.V.m. § 8 a SGB VIII.

Ein weiteres Argument für Bettelverbote ist, dass insbesondere Kinder durch das Betteln in ihrer Sozialisation beeinträchtigt werden. Durch die Begleitung von Kindern beim Betteln oder beim Betteln durch Kinder allein soll in der Bevölkerung Mitleid erweckt werden, um damit einen höheren Bettelerlös zu erzielen.

Nach polizeilichen Erkenntnissen sind in der Innenstadt auch immer wieder Personen in Begleitung von Kindern beim Betteln zu beobachten. Beispielsweise wurde eine rumänische Bettlerin von der Polizei München im Zeitraum September und Oktober 2013 insgesamt acht Mal mit ihrer dreijährigen Tochter beim Betteln angetroffen. Erst nachdem über die aufnehmenden Polizeidienststellen beim zuständigen Sozialbürgerhaus die Inobhutnahme des Kindes angeregt wurde und diese Maßnahme auch unmittelbar bevorstand, wurde das Kind durch die Mutter nicht mehr beim Betteln mitgeführt.

Es gibt aber auch Fälle, in denen Kinder zum Betteln gezwungen werden. Im September 2013 wurde z.B. durch eine Zeugin beobachtet, wie eine rumänische Mutter ihre zehnjährige Tochter augenscheinlich zum Betteln zwang. Da diese sich anscheinend weigerte, wurde sie von der Mutter an den Haaren gepackt und einige Meter hinter sich her gezogen. Es wurden eine Strafanzeige und entsprechende Berichte an das Jugendamt erstellt. Die Mutter wurde rechtskräftig wegen Körperverletzung und Nötigung verurteilt.

Betteln mit Tieren (Ziffer 1 Buchstabe f)), insbesondere ungefährlichen und ordnungsgemäß geimpften Tieren, ist grundsätzlich erlaubt.

Unberührt davon bleiben allerdings ordnungsrechtliche Verstöße, welche die Hundehaltung allgemein betreffen, wie Hundehaltung ohne die erforderliche Erlaubnis für Kampfhunde oder ohne das erforderliche Negativzeugnis gemäß Art. 37 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 LStVG i.V.m § 1 Bayerische Verordnung über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit (KampfhundeVO) oder Verstöße gegen Leinenzwang und Maulkorbpflicht gemäß Art. 18 Abs. 2 und 3 LStVG.

Darüber hinaus müssen Hunde, die aus dem **EU-Ausland** nach Deutschland verbracht werden, mindestens 15 Wochen alt sein. Außerdem ist eine ordnungsgemäße Kennzeichnung (Mikrochip) nötig und es muss für das jeweilige Tier ein Europäischer Heimtierausweis existieren (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Tierschutz-Hundeverordnung i.V.m. Art. 5 sowie Anhang Ib der VO (EG) Nr. 998/2003). Dieser muss das Datum der Kennzeichnung (Chip), die Mikrochip-Nummer, das Datum der Tollwutimpfung, die Dauer der Gültigkeit der Tollwutimpfung, die Rasse, das Alter, den Namen und das Geburtsdatum sowie die Farbe des Hundes (wünschenswert wäre ein Foto) als auch die Adresse und den Namen des Vorbesitzers / der Vorbesitzerin enthalten.

Werden Tiere aus einem **gelisteten Drittland** (z.B. Russland) verbracht, so gelten die gleichen Voraussetzungen wie beim Verbringen aus dem EU-Ausland, nur dass anstelle des Europäischen Heimtierausweises ein Gesundheitszertifikat aus dem jeweiligen Land vorgelegt werden muss (Art. 8 Abs. 1 Buchstabe a) VO (EG) Nr. 998/2003). Tiere, die aus einem nicht gelisteten Drittland (z.B. Türkei) nach Deutschland verbracht werden, müssen gemäß Art. 8 Abs. 1 Buchstabe b) VO (EG) Nr. 998/2003 mindestens sieben Monate alt und gekennzeichnet sein (Mikrochip). Eine gültige Tollwutschutzimpfung ist in jedem Fall zwingend erforderlich.

Verstöße gegen die o.g. Bestimmungen werden als Ordnungswidrigkeiten (§ 32 Abs. 2 Nr. 8 Tiergesundheitsgesetz i.V.m. § 41 Abs. 5 Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung; § 2 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 Tierschutz-Hundeverordnung) geahndet. Verstöße gegen das Tierschutzgesetz können – je nach Schwere – entweder als Ordnungswidrigkeit oder als Straftat verfolgt werden.

Erste Hinweise auf vermehrt auftretende Bettlerinnen und Bettler in Begleitung von Hunden wurden zum Jahresanfang 2014 seitens des Tierschutzvereins an das Städtische Veterinäramt herangetragen, gleichzeitig wurden Beschwerden aus der Bürgerschaft an die Sicherheitsbehörde gerichtet. Das Veterinäramt geht derartigen Hinweisen grundsätzlich nach. Die Beschwerden zielen immer auf Belange des Tierschutzes ab. Im Rahmen der Kontrollen werden auch die tierseuchenrechtlichen Aspekte überprüft. Die kontrollierten Tiere konnten in der Regel bei den Bettlerinnen und Bettlern verbleiben. In zwei Fällen mussten die Tiere in die Quarantänestation des Tierheims München eingeliefert werden, weil sie ohne gültigen Tollwutimpfschutz aus dem europäischen Ausland in die Bundesrepublik verbracht wurden. Eine abschließende Wegnahme erfolgt in der Regel nicht. Die Tiere werden nach der Durchführung der Quarantäne an die Besitzerin / den Besitzer zurückgegeben. Meist können die Bettlerinnen und Bettler die durch Quarantäne entstehenden Kosten beim Tierheim nicht begleichen, weshalb die Tiere in diesen Fällen meist dem Tierheim zur Freigabe übereignet werden. Die Kosten der Unterbringung müssen dann von der Stadt getragen werden (vgl.

dazu auch „Organisierte Ausbeutung von Mensch und Tier“, Abendzeitung München vom 20.12.2013).

2.4 Der räumliche Geltungsbereich des Verbotes (Ziffer 2) bezeichnet die Bereiche, innerhalb derer der Schwerpunkt des Bettelns zu erwarten ist. Dieser Bereich hat erfahrungsgemäß die größte Touristendichte und damit auch die größtmöglich zu erwartenden Einnahmen aus der Bettelei.

Das Betteln in den Formen gemäß Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) ist, mit Ausnahme des stillen bzw. passiven Bettelns, im Verbotsbereich gemäß Ziffer 2 untersagt.

Die Ziffer 3 dient der Klarstellung und Konkretisierung, in welchen Bereichen innerhalb des Altstadt-Ringes welche Formen des Bettelns erlaubt sind. Dies ist erforderlich, weil durch die bereits existierende Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung, deren Geltungsbereich sich lediglich auf einen Teilbereich innerhalb des Altstadt-Ringes, mithin den Fußgängerbereich, erstreckt, im Verhältnis zu dieser Allgemeinverfügung unterschiedliche Regelungen gelten. So ist das Betteln für den Fußgängerbereich in jeglicher Form untersagt, für den übrigen Bereich innerhalb des Altstadt-Ringes aber nur in den Formen, die nach Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) verboten sind. Die Ziffer 3 konkretisiert daher die bereits geltende Regelung des § 6 Buchstabe b) der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung dahingehend, dass im Fußgängerbereich auch das sogenannte stille Betteln untersagt ist. Im Umkehrschluss wird daher auch deutlich, dass im gesamten Bereich innerhalb des Altstadt-Ringes jedenfalls die Verbote aus der Ziffer 1 gelten. Diese zusammenfassende Darstellung der insgesamt bestehenden Bettelverbote aus der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung einerseits und dieser Allgemeinverfügung andererseits ermöglicht den Betroffenen, sich schnell und umfassend über die bestehende Rechtslage zu informieren.

Die Aufnahme der Verbotsbereiche aus der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung in diese Allgemeinverfügung diene, wie bereits ausgeführt, der Klarstellung und Konkretisierung der verbotenen Bettelformen im Bereich innerhalb des Altstadt-Ringes. Zwar bedarf ein Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 BayVwVfG grundsätzlich einer (eigenständigen) Regelung, sodass eine lediglich gesetzeswiederholende Anordnung daher regelmäßig nicht zulässig ist. Aber einer Konkretisierung einer gesetzlichen respektive per behördlicher Verfügung angeordneten Verpflichtung durch eine Anordnung bedarf es hingegen dann, wenn dieser zusätzliche Druck auf den Adressaten einer Gesetzesnorm erforderlich ist, um die Einhaltung einer Vorschrift sicherzustellen (vgl. Schenk in: Bendl/Berner/Emmerig, LStVG, Stand: 34. EL, Juli 2013, Art. 19, Rn. 84, 97). Der Verwaltungsakt ist dann auch mit den Mitteln des Verwaltungszwangs vollstreckbar. Nachdem im Geltungsbereich der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung trotz des bestehenden Bettelverbotes häufige Verstöße gegen die Satzung zu verzeichnen sind, bedarf es hier eines zusätzlichen Drucks, zumal dadurch die Anwendung von Verwaltungszwang möglich wird und nicht nur Bußgelder ausgesprochen werden können, ohne dass ein zusätzlicher Bescheid bezüglich der Androhung von Zwangsmitteln erlassen werden müsste.

Der Verwaltungsakt ist das klassische Instrument zum Gesetzesvollzug, also zur Umsetzung allgemeiner Rechtsnormen durch Rechtsbefehl im Einzelfall. Die Verwaltung vollzieht Gesetz und Recht, indem sie dem einzelnen Bürger gegenüber diejenigen Rechte und Pflichten festsetzt, die sich für ihn aus den jeweils maßgeblichen Rechtsnormen ergeben. Um

Vollzugsakte in diesem Sinne handelt es sich auch bei gesetzeskonkretisierenden Vollziehungsverfügungen von Behörden, d.h. Gebots- oder Verbotsverfügungen, die ein schon in einer Rechtsnorm enthaltenes Gebot oder Verbot für den konkreten Einzelfall konkretisieren und dadurch nicht nur die Voraussetzungen für die Vollstreckbarkeit herstellen, sondern auch die für den konkreten Fall geltende Rechtslage in verbindlicher Weise feststellen und dem Betroffenen den Einwand, dass er nicht verpflichtet ist, abschneiden (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 35, Rn. 10). Dies ist hier gerade der Fall. Die Ziffer 3 konkretisiert die bereits bestehende Regelung aus der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung dahingehend, dass sie erklärt, welche Formen des Bettelns im Fußgängerbereich – verglichen mit dem gesamten Bereich innerhalb des Altstadt-Ringes – zusätzlich untersagt sind.

2.5 Entschließungsermessen

Nach Abwägung und Würdigung aller dem Kreisverwaltungsreferat bekannten Tatsachen kommen auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit (Art. 8 LStVG) nur die unter Ziffer 1 und 3 getroffenen Anordnungen in Betracht. Insbesondere führen die rechtlich möglichen Platzverweise durch die Polizei nicht zu dem gewünschten Erfolg, da die gleichen Personen mehrfach am Tag angetroffen werden. Die polizeilichen Ermittlungen ergaben, dass trotz der Fertigung von Anzeigen wegen aufdringlichen Bettelns oder wegen Bettelns im Geltungsbereich der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung die Anzahl der festgestellten Bettlerinnen und Bettler nicht rückläufig ist. Des Weiteren sind bei einer Vielzahl von Personen bereits jetzt Bußgeldverfahren wegen Verstoßes gegen die Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung bzw. Art. 66 Nr. 2 BayStrWG anhängig. Die aufgelaufenen Bußgelder und die Gefahr, wegen der offenen Gelder in Erzwingungshaft zu kommen, schrecken die Bettlerinnen und Bettler nicht davon ab, weiterhin verbotswidrig zu betteln.

Die Untersagung der unter Ziffer 1 und 3 aufgeführten Formen des Bettelns sind geeignet, die Begehung von Ordnungswidrigkeiten in der Innenstadt zu verhindern oder zu unterbinden. Eine mildere Maßnahme kommt auf Grund der über den Gemeingebrauch hinausgehenden Nutzung der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze nicht in Betracht, zumal das passive bzw. stille Betteln im Verbotsbereich (mit Ausnahme des Altstadt-Fußgängerbereiches, in den Grünanlagen, im Stachusbauwerk und auf dem Viktualienmarkt) weiterhin erlaubt ist. Des Weiteren wäre eine Verkleinerung der Sperrzone nicht zielführend, da der Verbotsbereich aufgrund der Einschätzung und der Erfahrungen des Polizeipräsidiums München gefasst wurde. Auch wäre die Ausweitung auf ein größeres Gebiet nicht verhältnismäßig, da aktuell keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass in anderen als den Verbotsbereichen eine nicht erfassbare Anzahl von Personen den unter Ziffer 1 und 3 aufgeführten Formen der nicht erlaubnisfähigen Bettelei nachgeht.

Auf Grund der Vielzahl von bettelnden Personen, die eine unerlaubte Sondernutzung und damit eine Ordnungswidrigkeit begehen, oder zur Verhütung von anderen rechtswidrigen Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes (insbesondere §§ 171, 263 StGB) verwirklichen würden, ist die Einrichtung eines Verbotsbereiches im genannten Umfang erforderlich. Die getroffenen Maßnahmen liegen im Interesse der Bewohnerinnen und Bewohner sowie Passanten in der Ausübung ihres Gemeingebrauchs an der Straße.

2.6 Verhältnismäßigkeit und Ermessensabwägung

Die Maßnahme ist auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Den zu schützenden Rechtsgütern kommt eine äußerst hohe Bedeutung zu.

Mit dieser Allgemeinverfügung beabsichtigt das Kreisverwaltungsreferat, den ungewollten Formen des Bettelns in der Innenstadt und den damit verbundenen massiven Störungen für Passanten und Geschäftsleute gegenzusteuern und die Entstehung von Angsträumen zu verhindern. Letztendlich gehen diese Formen des Bettelns auch zu Lasten derjenigen, die tatsächlich zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes betteln.

Von besonderer Bedeutung hierbei ist die präventive Wirkung der sicherheitsrechtlichen Anordnung. So spricht diese Allgemeinverfügung (Ziffer 1 des Tenors) bereits im Vorfeld vor der Begehung von Straftaten und / oder Ordnungswidrigkeiten ein vollstreckbares Unterlassungsgebot aus und ermöglicht auch den polizeilichen Vollzugskräften ein effektives präventiv-polizeiliches Vorgehen, wie Personenkontrollen. Personen, die die unter Ziffer 1 und 3 genannten Formen des Bettelns erfüllen, können demnach von den Sicherheitskräften unverzüglich aufgefordert werden, den Verbotsbereich zu verlassen, um die Begehung weiterer Straftaten und / oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern. Im Falle einer Weigerung ist die Anwendung unmittelbaren Zwanges zur Durchsetzung der sicherheitsrechtlichen Anordnungen zulässig.

Die Versagung ausgewählter Formen des Bettelns sowie der Verbotsbereich im festgesetzten Umfang sind aus Sicht des Kreisverwaltungsreferates notwendig, da nur so den oben ausgeführten Gefahren durch aggressives, bandenmäßiges bzw. organisiertes, verkehrlich behinderndes, vortäuschendes Betteln sowie das Betteln mit Kindern oder durch Kinder und mit Tieren im Innenstadtbereich begegnet werden kann.

Geschütztes Rechtsgut ist auf der Seite der Bewohner und Passanten in erster Linie die **negative Meinungsfreiheit**, vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. HS GG, Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Nach der EMRK hat jede Person das Recht auf Meinungsäußerung, Art. 10 (nach dem Grundgesetz Art. 5 Abs. 1 GG). Aus diesem Recht lässt sich auch die Befugnis, um milde Gaben zu bitten, ableiten.

Der Verfassungsgerichtshof Österreich führt in seiner Entscheidung vom 30.06.2012 – Az. G 132/11 – aus, dass die Bettelei ursprünglich als Übertretung gegen die öffentliche Sittlichkeit gesehen worden sei, sie gelte heute jedoch nicht als unsittlich, sondern als eine unter dem Schutz des Art. 8 EMRK stehende, frei gewählte Lebensform, die auch in der Öffentlichkeit gezeigt und gelebt werden dürfe. Nicht unter diesem Schutz stehe das aufdringliche und aggressive Betteln und es sei legitime Aufgabe der Gesetzgebung, durch aufdringliches und aggressives Verhalten belästigte, bedrängte und beängstigte Menschen zu schützen.

Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes lässt sich nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) aus Art. 8 EMRK zudem kein Recht darauf ableiten, die Bettelei als Beruf oder Erwerbszweig zu wählen.

Bei der Abwägung zwischen dem Recht der Bettlerinnen und Bettler, auf ihre Notsituation aufmerksam zu machen und diese somit zu beheben, und dem Recht der Passanten auf ihre

negative Meinungsfreiheit ist zugunsten der Meinungsfreiheit der Passanten festzuhalten, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1.HS GG selbst bei Themen von besonderem öffentlichem Interesse keine Tätigkeiten schützt, mit denen Anderen eine bestimmte Meinung aufgedrängt werden soll (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 08.06.2010 – Az.: 1 BvR 1745/06, Seite 48). Dieses Aufdrängen ist aber in den Formen der Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) gegeben.

Weiterhin ist vorliegend auch die dem § 240 StGB zugrunde liegende **Freiheit der Willensbetätigung** der Passanten als deren schützenswertes Rechtsgut tangiert. Auch diesbezüglich muss bei einer Abwägung der widerstreitenden Interessen das o.g. Recht der Bettlerinnen und Bettler hinter dem Recht der Passanten auf die Freiheit der Willensbetätigung zurückstehen. Zumal das stille Betteln außerhalb der Altstadt-Fußgängerbereiche sowie der Grünanlagen, des Stachusbauwerkes und des Viktualienmarktes nach wie vor erlaubt bleibt und es den Bettlerinnen und Bettlern somit weiterhin möglich ist – in stiller, Andere nicht beeinträchtigender Form – auf ihre Notsituation aufmerksam zu machen.

Auch das bereits unter Ziffer 1 Buchstabe e) angesprochene Rechtsgut des **Kindeswohls** aus Art. 6 Abs. 2, Art. 2 Abs. 2 GG überwiegt das oben näher beschriebene Recht der Bettlerinnen und Bettler. Nachdem die Bettlerinnen und Bettler auch durch das stille Betteln etwas gegen ihre finanzielle Situation unternehmen können, muss dem Wohl der Kinder auf bestmögliche Entwicklung und freie Entfaltung hier der Vorrang gegeben werden. Zumal die staatliche Gemeinschaft durch Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG zur Überwachung darüber, ob das Kindeswohl eingehalten ist, sogar verpflichtet ist.

Weitere betroffene Rechtsgüter sind auch noch das **Vermögen** der Passanten (vgl. § 263 StGB) sowie der **Tierschutz** (vgl. Art. 20 a GG). Auch diese Rechtsgüter sind bei einer Abwägung der widerstreitenden Interessen aus den dargelegten Gründen, dass in den Bereichen außerhalb der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung, der Grünanlagen-, Stachusbauwerk- und Markthallen-Satzung es den Bettlerinnen und Bettlern weiterhin unbenommen bleibt, durch stilles Betteln auf ihre finanzielle Misere aufmerksam zu machen, vorrangig.

Auch das in Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verankerte **allgemeine Persönlichkeitsrecht** der Bewohner und Passanten ist ein hier zu erwähnendes Rechtsgut. Es dient dem Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und der Erhaltung ihrer Grundbedingungen, die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.11.1998 – 1 BvR 1531/96 - BVerfGE 99, 185 (193); Beschluss vom 25.10.2005 – 1 BvR 1696/98 – BVerfGE 114, 339 (346); Urteil vom 27.02.2008 – 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 – BVerfGE 120, 274 (303)).

Im Sinne eines Schutzes vor Indiskretion hat hiernach jedermann grundsätzlich das Recht, ungestört zu bleiben. Dem Einzelnen wird ein Innenbereich freier Persönlichkeitsentfaltung garantiert, in dem er „sich selbst besitzt“ und in den er sich frei von jeder staatlichen Kontrolle und sonstiger Beeinträchtigung zurückziehen kann (BVerfG, Entscheidung vom 16.07.1969 – 1 BvL 19/63 - BVerfGE 27, 1 (6) m.w.N.).

Gerade in den unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) aufgeführten Formen des Bettelns haben die Passanten ein Recht darauf, von fremden Personen, die sie auf der Straße diesbezüglich ansprechen, in Ruhe gelassen zu werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10.06.2011 – Az.: 1 S 915/11). Das oben näher beschriebene Recht der Bettlerinnen und Bettler muss auch hier zurückstehen.

Dem Verbot, in ausgewählten Formen in der Innenstadt zu betteln, steht das Interesse der Betroffenen an Freizügigkeit und allgemeiner Handlungsfreiheit nicht entgegen.

Zwar schützt Art. 11 Abs. 1 GG die Möglichkeit bzw. das Recht, in jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, unabhängig von Zweck und Dauer des Aufenthaltes. Unter „Aufenthalt“ ist jedoch nicht jedwedes Verweilen zu verstehen; die Aufenthaltsnahme bedarf zumindest einer Art zeitweisen Niederlassens mit einer gewissen Bedeutung für den Einzelnen. Der Aufenthalt im Bereich des Altstadt-Ringes und des Hauptbahnhofes sowie dessen näherer Umgebung erreicht diesen Gehalt eines einstweiligen Niederlassens nicht, da sich der Einzelne zumindest teilweise an dem Ort „eingerichtet“ haben muss. Ein solches „Einrichten“ fehlt hier, da die Besucherinnen und Besucher der Innenstadt vielmehr die gegebenen örtlichen Umstände vorfinden und benutzen, nicht aber zeitweise zu ihrem Lebensmittelpunkt umfunktionieren. Weiterhin fehlt dem Aufenthalt der notwendige räumliche Bezug, da es den Bettlerinnen und Bettlern um die Erlangung von Almosen (z.B. Geld) und nicht um die aufgesuchte Örtlichkeit an sich geht. Die rein subjektive Empfindung als wichtigen persönlichen Lebensraum ändert nichts daran, dass die Bettlerinnen und Bettler in der Regel ihren objektiv bestimmbaren Lebensmittelpunkt nicht an dem Ort haben, an dem sie sich tagsüber aufhalten. Das Betteln ist daher vom Schutzzweck des Art. 11 Abs. 1 GG nicht erfasst.

Selbst wenn ein Eingriff in den Schutzbereich zu bejahen wäre, so wäre dieser durch den Vorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG gedeckt. Wie bereits ausgeführt besteht die konkrete Gefahr, dass die Bettlerinnen und Bettler innerhalb des Altstadt-Ringes und im Bereich des Hauptbahnhofes sowie dessen näherer Umgebung den Tatbestand der Nötigung, des Bettelbetruges und der Erziehungspflichtverletzung – mithin eine strafbare Handlung – erfüllen könnten. Um diese zu verhindern, wäre eine Einschränkung ihrer Freizügigkeit möglich.

Hinzu kommt, dass durch die störenden Verhaltensweisen Grundrechte Dritter (Art. 1, Art. 2 Abs. 1 GG) beeinträchtigt werden. Die von den Bettlerinnen und Bettlern gezeigten Verhaltensweisen (hartnäckiges Ansprechen, Beleidigen, Verfolgen, Berühren, In-den-Wegstellen / Den-Weg-blockieren oder sonstige Formen, bei denen der Belästigung von Passanten Nachdruck verliehen wird etc.) führen regelmäßig dazu, dass Passanten die Bettlerinnen und Bettler meiden, sich abwenden und um die jeweiligen Personen einen Bogen machen. Eine Verfestigung der Bettlerszene würde zum Ansteigen des subjektiven Unsicherheitsgefühles im öffentlichen Raum führen, Passanten wären in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit und in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht eingeschränkt.

Die Anordnung, im Verbotsbereich nicht in den unter Ziffer 1 Buchstaben a) bis f) aufgeführten Formen zu betteln, stellt nur eine geringfügige Begrenzung der allgemeinen Handlungsfreiheit dar. Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG wird nicht verletzt, da es bereits an einer Eröffnung des Schutzbereichs scheitert. Der Begriff der Freiheit der Person im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG ist eng auszulegen und nicht als Unterfall der Freizügigkeit, sondern der Freiheitsentziehung zu verstehen. Hieraus folgt, dass Art. 7 Abs. 4 LStVG dem Betretungsverbot nicht entgegensteht, weil hierdurch die Freiheit der Person im engeren Sinn nicht tangiert wird, denn die Unberechtigten werden nicht generell in der körperlichen Bewegungsfreiheit gehindert, sondern nur daran, den Verbotsbereich zum Zwecke des Bettelns aufzusuchen, für dessen Betreten sie kein berechtigtes Interesse vorweisen können (vgl. BayVGH vom 23.04.1999 – Az.: 24 CS 98.3551).

Eine Verletzung der durch Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit ist nicht gegeben. Zwar ist der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG eröffnet, der jede selbstbestimmte menschliche Handlung schützt; darunter ist auch das Aufsuchen eines bestimmten Bereiches, hier des Altstadt-Ringes sowie des Bahnhofsviertels, zu verstehen. Die allgemeine Handlungsfreiheit findet jedoch ihre Schranken in den Rechten Dritter, der verfassungsmäßigen Ordnung sowie dem Sittengesetz.

Wie bereits ausgeführt besteht die konkrete Gefahr, dass die Bettlerinnen und Bettler im Bereich des Altstadt-Ringes und am Hauptbahnhof sowie in dessen näherer Umgebung eine strafbare Handlung (u.a. Nötigung, Bettelbetrug) begehen könnten. Eine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit der Bettlerinnen und Bettler zur Verhütung von Straftaten und zum Schutz der Rechte Dritter ist daher möglich.

Auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 GG) ist tangiert, wie die Stellungnahmen vom Bayerischen Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bayern e.V. und von City Partner München e.V. darlegen.

Die Maßnahme, sich im Bereich des Altstadt-Ringes sowie am Hauptbahnhof und dessen näherer Umgebung nicht aufhalten zu dürfen, muss daher von den Bettlerinnen und Bettlern hingenommen werden. Ihr Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit muss hinter das öffentliche Interesse an der Vermeidung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten sowie am Schutz der Rechte Dritter (Art. 1, Art. 2 Abs. 1 GG) zurücktreten.

Von einer Anhörung konnte gemäß Art. 28 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 1 BayVwVfG abgesehen werden, da diese nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist, wenn die Behörde eine Allgemeinverfügung erlassen will.

2.7 Die Anordnung der sofortigen Vollziehung liegt im besonderen öffentlichen Interesse (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO). Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zur Verhinderung von weiteren Ordnungswidrigkeiten ist ein sofortiges sicherheitsbehördliches Handeln erforderlich.

Das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung ergibt sich zunächst aus der dringenden Notwendigkeit, rechtswidrige Taten, die den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit oder Straftat verwirklichen, mit sofortiger Wirkung zu verhüten oder zu unterbinden.

Aufgrund der oben näher beschriebenen Situation muss das Kreisverwaltungsreferat davon ausgehen, dass jederzeit die konkrete Gefahr erneuter Begehung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten besteht.

Das öffentliche Interesse, die Bettlerinnen und Bettler aus dem Innenstadtbereich fern zu halten, überwiegt angesichts der oben näher beschriebenen Gegebenheiten deren Interesse, sich dort aufzuhalten. Im Rahmen der Rechtsgüterabwägung muss daher deren privates Interesse an der durch eine aufschiebende Wirkung der Klage ermöglichten Weiternutzung des Verbotsbereichs zum Betteln nach den Ziffern 1 und 3 gegenüber dem überwiegenden öffentlichen Interesse an der Unterbindung und Verhütung rechtswidriger Taten zurücktreten. Das öffentliche Interesse, die Bettlerinnen und Bettler an der Verwirklichung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten im Bereich des Altstadt-Ringes und des Hauptbahnhofes

zu hindern, überwiegt deren Interesse, ungehindert diesen Bereich aufsuchen zu können. Die Vielzahl der polizeilichen Maßnahmen (Kontrollen, Platzverweis, Bußgeldanzeigen) belegt die Wiederholungsgefahr und unterstreicht die Notwendigkeit der sofortigen Vollziehung. Im Übrigen bleiben den von der Allgemeinverfügung Betroffenen sämtliche Verrichtungen des täglichen Lebens unbenommen.

Weiter begründen in diesem Fall generalpräventive Erwägungen das besondere öffentliche Vollzugsinteresse insoweit, als durch sofort wirkende Maßnahmen die Entstehung von Bezugnahmen verhindert werden. Angesichts der bereits beschriebenen Vielzahl von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung innerhalb des Altstadt-Ringes sowie im Bereich des Bahnhofsviertels muss einer Verfestigung der Bettlerszene und der damit verbundenen Verschlechterung der Gemeingebrauchsmöglichkeit mit sofort wirkenden Maßnahmen begegnet werden, um Belästigungen, Behinderungen und die Entstehung von Angsträumen für Anwohner, Passanten, Reisende und Geschäftsleute zu verhindern. Das über das normale Vollzugsinteresse hinausgehende Interesse an der sofortigen Vollziehung ist damit gegeben.

2.8 Die Androhung des unmittelbaren Zwanges, für den Fall des Bettelns in einer der unter Ziffern 1 und 3 aufgeführten Form im Verbotsbereich, beruht auf Art. 29 Abs. 3, Art. 34 Satz 1 mit Art. 36 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (BayVwZVG).

Entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz schränkt Art. 34 VwZVG die Anwendung des unmittelbaren Zwangs ein. Unmittelbarer Zwang ist als regelmäßig schärferes Mittel nur zulässig, wenn die sonstigen zulässigen Zwangsmittel nicht zum Ziele führen, z.B. wenn ein angedrohtes Zwangsgeld nichts bewirkt hat oder uneinbringlich ist. Diese Voraussetzung ist auch dann schon erfüllt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Androhung eines Zwangsgeldes keinen Erfolg verspricht (vgl. Giehl, Verwaltungsrecht in Bayern, 35. AL Okt. 2013, Art. 34 VwZVG, II.1, Seite 3).

Davon ist vorliegend auszugehen. Aufgrund der in der Vergangenheit erfolgten Anzeigen der Polizei an die Bußgeldstelle ist festzustellen, dass die angetroffenen Personen kaum Geld mit sich führen und daher nach Einbehaltung der Sicherheitsleistungen für das Bußgeldverfahren keine weiteren Rücklagen haben, um die anzuordnenden Zwangsgelder zu zahlen.

Die Androhung eines Zwangsgeldes würde die Bettlerinnen und Bettler aufgrund des ungesicherten Lebensunterhalts und der fehlenden finanziellen Mittel dazu veranlassen, weiterhin im Stadtgebiet betteln zu müssen, um die offenen Zwangsgelder zu zahlen und somit auch nicht zu einer Verhaltensänderung, nämlich nicht mehr zu betteln, führen (vgl. VG München, Beschluss vom 18.11.2008 – M 16 K 08.293).

In Anbetracht der Tatsache, dass bei den Bettlerinnen und Bettler die Polizei regelmäßig nur einen geringen Geldbetrag vorfindet und die Betroffenen im Bundesgebiet nicht gemeldet sind, wird eine Zwangsgeldbeitreibung keinen zweckentsprechenden Erfolg haben. Die Rechnungen, Mahnungen etc. können zwar gemäß § 46 Abs. 1 OWiG, § 132 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StPO über den Zustellungsbevollmächtigten wirksam zugestellt, aber die ausstehenden Gelder von den Vollstreckungsbeamten am ausländischen Wohnsitz nicht eingezogen werden. Selbst wenn ein inländischer Wohnsitz bestünde, könnte ein Zwangsgeld von den Bettlerinnen und Bettlern nicht bezahlt werden. Ein Zwangsgeld läge bei einem Betrag von 500 €. Schon

die Bußgelder, die in der Regel ca. 100 € betragen, können von den Bettlerinnen und Bettlern nicht bezahlt werden.

Aus rechtlicher Sicht gilt es insofern anzumerken, dass die Wahl dieses Zwangsmittels, obgleich die Bettlerinnen und Bettler oftmals nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um ein solches Zwangsgeld bezahlen zu können, keinesfalls per se unzulässig ist. Denn das Zwangsgeld ist ein psychologisch wirkendes Druckmittel, das gerade bei solchen Personen, denen das Erbringen des Zwangsgeldes schwer fallen wird, seine Beugewirkung effektiv wird entfalten können. Nur dann, wenn bereits vor der Androhung feststeht, dass der Pflichtige völlig zahlungsunfähig ist und sich deswegen durch das Zwangsgeld nicht von einer Zuwiderhandlung abhalten lassen wird, wird man die Wahl dieses Zwangsmittels als von vornherein unzumutbar und insofern als unzulässig bezeichnen können; insofern verbleibt nur – als ultima ratio – die Anwendung unmittelbaren Zwangs (vgl. Finger, a.a.O., Seite 118 f.).

Die unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorzunehmende Abwägung ergibt, dass mit einer anderen Maßnahme mit geringerem Eingriff in die Rechte der Bettlerinnen und Bettler der verfolgte Zweck in gleicher Weise nicht erreicht werden kann.

Die Androhung des unmittelbaren Zwanges ist daher die erforderliche und geeignete Maßnahme, um die Bettlerinnen und Bettler zu den aufgegebenen Verpflichtungen aus Ziffer 1 und 3 des Tenors anzuhalten.

Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht mehr gestört wird. Ohne die Allgemeinverfügung käme es unverändert zu weiteren Ordnungswidrigkeiten im Verbotsbereich.

Die Androhung des unmittelbaren Zwanges ist angemessen und somit verhältnismäßig im engeren Sinn (Art. 40 BayVwVfG). Sie ist das am wenigsten beeinträchtigende Mittel, die Betroffenen an weiteren Verstößen gegen die Allgemeinverfügung zu hindern.

Die mit diesem Bescheid angedrohte Maßnahme des unmittelbaren Zwanges wird bei der nächsten festgestellten Zuwiderhandlung gegen die Allgemeinverfügung angewendet. Die Durchsetzung des unmittelbaren Zwanges erfolgt durch Polizeibeamte.

Zwangsmittel können so oft und so lange angewendet werden, bis der Anordnungszweck tatsächlich erreicht ist.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass im Falle von fortgesetzten Verstößen gegen die Allgemeinverfügung beim Verwaltungsgericht ein Antrag auf Anordnung von Ersatzzwangshaft gestellt wird.

Die sofortige Vollziehung der angeordneten Zwangsmittel besteht kraft Gesetzes (Art. 21a VwZVG).

Diese Allgemeinverfügung (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG) wird im verfügenden Teil gemäß Art. 41 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 BayVwVfG im Amtsblatt der Landeshauptstadt München öffentlich bekannt gemacht, da ein Verantwortlicher nicht auszumachen ist.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage bei dem Bayerischen Verwaltungsgericht in München, Bayerstraße 30, 80335 München (Postanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München), schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts erhoben werden. Die Klage muss den Kläger, die Beklagte (Landeshauptstadt München) und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben, der angefochtene Bescheid soll in Urschrift oder Abschrift beigefügt werden. Der Klage und allen Schriftsätzen sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigefügt werden.

Wird Klage erhoben, so kann gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit dieses Bescheides bei dem oben bezeichneten Gericht Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gestellt werden.

Hinweise zur Rechtsbehelfsbelehrung

Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 22.06.2007, in Kraft seit dem 01.07.2007 (GVBl 2007 S. 390), wurde das Widerspruchsverfahren im Bereich des Sicherheits- und Ordnungsrechts abgeschafft. Es besteht keine Möglichkeit, gegen diesen Bescheid Widerspruch einzulegen. Die Klageerhebung in elektronischer Form (z. B. durch E-Mail) ist unzulässig. Kraft Bundesrecht ist bei Rechtsschutzanträgen zum Verwaltungsgericht seit 01.07.2004 grundsätzlich ein Gebührevorschuss zu entrichten.


Dr. Blume-Beyerle