

Mitteilung des Senats vom 8. Dezember 2020

Mehr aggressives und organisiertes Betteln in der Bremer Innenstadt?

Die Fraktion der CDU hat unter Drucksache 20/323 S eine Kleine Anfrage an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Inwiefern liegen dem Senat in den letzten drei Jahren vermehrt Beschwerden über die Zunahme von Betteleien, insbesondere von aggressiven oder organisierten Formen innerhalb der Bremer Innenstadt vor und wie geht der Senat gegebenenfalls mit diesen um?

Nach Auskunft des Wirtschaftsressorts wird vonseiten der Einzelhändler und Gastronomen – aber auch vonseiten der Kunden – vermehrt das aggressive Betteln als Belastung und Belästigung wahrgenommen. Meistens geht das aggressive Betteln nach Einschätzung der Beschwerdeführer von organisierten Gruppen aus, die zum Betteln in der Innenstadt abgesetzt werden. Dieses hatte insbesondere anlässlich Corona und in den Sommermonaten stark zugenommen, allerdings sprechen die Einzelhändler auch von einer Zunahme über die letzten Jahre insgesamt.

Die von der Polizei Bremen registrierte Beschwerdelage ist eher als gering zu bewerten und hat sich über die Jahre kaum verändert. Diese Bewertung bildet allerdings nicht die tatsächliche Entwicklung von Betteleien ab, sondern ist lediglich eine Einschätzung über das Beschwerdeverhalten der Bürgerinnen und Bürger.

Beim Ordnungsdienst konnte seit Oktober 2018 keine Steigerung der Beschwerden bezüglich des aggressiven Bettelns, respektive organisierten Bettelns, verzeichnet werden. Der Verdacht des organisierten Bettelns bestätigte sich auch nicht bei der Polizei.

Die Sicherheitsbehörden führen keine Statistiken über die Form des Bettelns, sodass die Aussagen auf Erfahrungsberichte beruhen.

Der Senator für Inneres hat in einer Leitlinie zum Einschreiten von Ordnungsamt und Polizei, um auf konflikträchtiges Verhalten von Menschen in prekären Lebenslagen angemessen und einheitlich zu reagieren, folgendes formuliert:

„4. Bettelei

4.1.1. Rechtslage

Nach § 1 OGÖffO (Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung) ist die Bettelei in Begleitung von Kindern oder durch Kinder untersagt; ferner ist die Bettelei untersagt, soweit Personen bedrängt, festgehalten oder berührt werden.

Ordnungswidrig handelt nach § 10 I Nummer 1 OGÖffO, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 1 OGÖffO in Begleitung von Kindern bettelt oder entgegen § 1 OGÖffO bettelt, indem Personen

bedrängt, festgehalten oder berührt werden; sachlich zuständig für die Verfolgung und Ahndung ist in der Stadtgemeinde Bremen insoweit die Ortpolizeibehörde (§ 10 III OGÖffO).

4.1.2. Leitlinie

Das stille Sitzen am Straßenrand, ohne Störungen der öffentlichen Sicherheit (stilles Betteln), ist eine Erscheinungsform des (Zusammen-)Lebens der Menschen und daher hinzunehmen.

Findet das stille Betteln zentral platziert auf dem Gehweg statt (Fußgängerströme müssen sich teilen), ist auf Grundlage des Rücksichtnahmegebots nach § 1 der StVO die Aufforderung sich an die Randbereiche zu begeben auszusprechen und erforderlichenfalls durchzusetzen. Es kann ebenfalls eine Sondernutzung vorliegen.

Das Betteln unter zur Schau stellen von Behinderungen und Verletzungen, Fotos von Kindern oder das Beschreiben der Not oder das Betteln für einen in Not geratenen Zirkus mit Tieren werden häufig von organisierten Bettlerbanden praktiziert. In entsprechenden Fällen unterrichtet das Ordnungsamt die Polizei, die die Personalien erhebt, überprüft und gegebenenfalls Folgemaßnahmen einleitet.

Das Betteln in der Außenbestuhlung der Gastronomie ist durch die Betreiberin oder den Betreiber selbst unter Ausübung seines Hausrechts zu regeln.“

Auch zur Nutzung des öffentlichen Raumes wurden in dieser Leitlinie Vorgaben gemacht:

„Das Einrichten eines Platzes, der auf eine längerfristige Nutzung der Örtlichkeit hindeutet, (zum Beispiel lagern dort mehr Gegenstände, als von dem Besitzer in einem Gang weggetragen werden können) auf öffentlichem Grund, der eine öffentliche Straße im Sinne des Bremischen Landesstraßengesetzes ist, stellt eine Sondernutzung dar. Betreffende Personen werden aufgefordert, diese Sondernutzung umgehend zu beenden und die Örtlichkeit unter Mitnahme ihres Eigentums zu verlassen. Auf die Hilfsangebote der Stadt wird hingewiesen (Sozialstadtplan 2019) und die Innere Mission wird informiert (Telefonnummer: 34967-0).“

Der Ordnungsdienst und die Polizei achten im Rahmen der Innenstadtstreifen darauf, dass diese Regeln eingehalten werden.

Grundsätzlich wird von der Polizei nach Eingang einer Beschwerde Kontakt zu den Beschwerdeführern aufgenommen, damit der konkrete Sachverhalt detailliert dargestellt werden kann. Nach der polizeilichen Bewertung werden anschließend entsprechende Maßnahmen getroffen.

Im Bereich der Innenstadt und des Hauptbahnhofs werden nahezu täglich von Polizei und Ordnungsdienst Kontrollmaßnahmen durchgeführt. Auch zukünftig werden schwerpunktmäßig Kontrollen durchgeführt und geeignete Maßnahmen, wie Platzverweise oder Betretungsverbote, getroffen. Fehlverhaltensweisen werden nach pflichtgemäßem Ermessen mündlich verwarnt und falls erforderlich, auch Ordnungswidrigkeitenanzeigen gefertigt.

2. Inwieweit gestaltet sich die eventuelle Zunahme sowohl von „stillen Betteleien“ als auch von „aggressiven Betteleien“ in der Innenstadt als eine zusätzliche Belastung für die innerstädtischen Händler und die Gastronomie?

Händler und Gastronomen berichten, dass auch das „stille Betteln“ insgesamt und nach dem Shutdown anlässlich der Corona-Pandemie stark zugenommen hat, was insbesondere in der Sögestraße als Belästigung wahrgenommen wird.

Gerade in den Sommermonaten wurden Beschwerden von Gästen der Bremer Innenstadt auch direkt an die Cityinitiative herangetragen, hierbei

werden die hohe Anzahl der Bettelnden und die Verschmutzung der Innenstadt beklagt. Es wird kritisiert, dass aggressives Betteln, was teilweise im Sommer auch direkt in der Außengastronomie stattgefunden hat, nicht geahndet und zu wenig in der Innenstadt kontrolliert wird.

3. Wie viele Bettelnde gibt es nach Kenntnis des Senats im Innenstadtbereich ungefähr? Wie ist dabei das Verhältnis von „stillen Bettlern“ zu „organisierten Bettlern“?

Es werden darüber keine Statistiken geführt.

4. Wie viele kostenfreie Verwarnungen wurden im Zusammenhang mit aggressiven Betteleien nach § 1 Bremer Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung in den letzten drei Jahren ausgesprochen? Wie oft wurde im Nachgang einer kostenfreien Verwarnung ein Verwarngeld erhoben und wie häufig konnten die Gelder tatsächlich eingeholt werden?

Die Vorgänge werden nicht statistisch erfasst.

5. Wie hat sich die Zahl der erhobenen Verwarngelder in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Die Verwarngelder werden nicht im System erfasst.

6. Inwiefern geht nach Einschätzung des Senats von den Verwarnungen die intendierte Wirkung in Bezug auf das Betteln aus?

Verwarnungen sind ein Instrument zur Beeinflussung von Fehlverhaltensweisen. Es liegt jedoch Ermessen vor, sodass allein die Kontrolle beziehungsweise das persönliche Ansprechen schon Wirkung erzeugen kann und auf Verwarnungen gegebenenfalls verzichtet werden kann. Gerade bei erstmaligen Verstößen ist die häufig offensichtlich vorliegende Hilfsbedürftigkeit zu berücksichtigen.

7. Wie viele Platzverweise wurden jährlich in den vergangenen drei Jahren aufgrund von rechtswidrigen Betteleien in der Bremer Innenstadt ausgesprochen? Inwiefern kam es dadurch zu einem Verdrängungseffekt und wohin beziehungsweise von woher? Wie viele der Betroffenen wurden zeitnah wieder in der Innenstadt angetroffen?

Die Erfassung von Platzverweisen erfolgt nicht nach den Delikten, sondern bezogen auf Örtlichkeiten, sodass eine händische Auswertung der vorliegenden Daten und jedes einzelnen Platzverweises erfolgen müsste. Dies war innerhalb der Frist und mit vertretbarem Aufwand nicht leistbar.

8. Wie viele Ermittlungsverfahren wurden jährlich in den letzten drei Jahren hinsichtlich des Verdachts der gewerbsmäßig organisierten Bettelei in der Bremer Innenstadt eingeleitet? Wie gingen diese Verfahren aus?

Betteln ist in Deutschland nicht strafbar. Erst wenn weitere Umstände im Einzelfall hinzukommen, zum Beispiel Täuschung, Drohungen, kann eine Strafbarkeit wegen Betruges oder Nötigung gegeben sein. Aus diesen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren können jene, die im Zusammenhang mit Bettelei stehen, nicht durch eine automatisierte Abfrage herausgefiltert werden. Soweit erinnerlich gab es keine Ermittlungsverfahren wegen gewerbsmäßiger Bettelei.

9. Inwiefern besteht nach Kenntnis des Senats ein Zusammenhang zwischen organisiertem Betteln und dem Verüben weiterer Ordnungswidrigkeiten und/oder Straftaten und falls es diesen gibt, wie gestaltet sich dieser?

Über einen Zusammenhang zwischen organisiertem Betteln und dem Verüben weiterer Ordnungswidrigkeiten und/oder Straftaten liegen der Polizei und dem Ordnungsdienst keine Erkenntnisse vor.

10. Inwieweit konnten die Einnahmen organisierter Bettlergruppen in der Bremer Innenstadt in den letzten drei Jahren beschlagnahmt werden und um welche Summen handelte es sich?

Soweit dies statistisch nachvollziehbar ist (siehe zu Frage 8), sind in den letzten drei Jahren keine Maßnahmen zur Einziehung von Taterträgen organisierter Bettlergruppen veranlasst worden.

11. Inwieweit macht der Senat bei gewerbsmäßiger Bettelei von der Möglichkeit der Untersagungsverfügungen auf Grundlage des § 18 Bremisches Landesstraßengesetzes Gebrauch?

Fälle von hinreichend beweisbarer gewerbsmäßiger Bettelei sind nicht bekannt, sodass entsprechende Untersagungsverfügungen bisher nicht erlassen wurden.

12. Inwiefern hat sich die Einrichtung eines Ordnungsdienstes positiv auf die Eindämmung des aggressiven, rechtswidrigen Bettelns in Bremen ausgewirkt? Welchen Nachsteuerungsbedarf sieht der Senat gegebenenfalls?

Die Einrichtung des Ordnungsdienstes war ein wesentlicher Schritt, um Ordnungsstörungen verstärkt zu begegnen und Gefahren abzuwehren. Dem Ordnungsdienst ist es beispielsweise gelungen, das Ausbreiten sämtlichen Gepäcks beim Betteln im innerstädtischen Bereich zu reduzieren.

Die Aufgabenbreite des Ordnungsdienstes erfordert aber eine Priorisierung der Aufgaben, wie derzeit die Durchsetzung der Corona-Verordnung.

13. Wie viele Beamtinnen und Beamte sind mit wie vielen Präsenzstunden wöchentlich zu welchen Zeiten im Innenstadtkern zwischen Am Wall und Martinstraße, sowie in der Bahnhofsstraße, Breitenweg und Herdentor im Einsatz?

Die Anzahl der Beamtinnen und Beamten der Polizei variiert je nach Einsatzlage, sodass hierzu keine pauschale Aussage getroffen werden kann. Die Präsenzkräfte bestreifen schwerpunktmäßig insbesondere den Bereich des Hauptbahnhofs täglich, zu relevanten Zeiten und über mehrere Stunden. Neben den Präsenzkräften bestreifen auch die Kontaktpolizistinnen und Kontaktpolizisten des PK Mitte die oben genannten Bereiche.

Die Anzahl der eingesetzten Ordnungsdienstkräfte variiert nach Einsatz- und Auftragslage, nach Jahreszeit und Witterung (bei schlechter Witterung ist der öffentliche Raum weniger stark frequentiert). Der Einsatzbezirk Mitte, der die Innenstadt und den Hauptbahnhof umfasst, ist täglich besetzt, wird regelmäßig bestreift und steht auch immer wieder im Fokus von Schwerpunktmaßnahmen.

14. Wie reagieren die in Rede stehenden Bettler bei Ansprache durch Ordnungsdienst, Polizei, Sozialarbeitern et cetera und wer erzielt am ehesten die gewünschte Verhaltensänderung?

Viele Betroffene sind dem Ordnungsdienst namentlich bekannt, sodass zahlreiche Maßnahmen (beispielsweise das Verräumen von Habseligkeiten) bereits auf Ansprache und ohne repressive Maßnahmen umgesetzt werden. Die meisten Personen begegnen den Ordnungsdienstkräften respektvoll.

In den meisten Einsätzen der Polizei reagieren die Angesprochenen respektvoll und folgen den Anweisungen der Beamtinnen und Beamten.

Die Streetworkerinnen und Streetworker sind mit einer großen Zahl von Wohnungslosen in gutem Kontakt und weisen auf angemessenes Verhalten hin.

15. Überschneidet sich die „Bettler-Szene“ mit der der Obdach- und Wohnungslosen und inwiefern gelten die installierten Hilfsangebote für beide Gruppen? Inwieweit werden diese Maßnahmen erfolgreich durchgeführt beziehungsweise evaluiert?

Viele der wohnungs- oder obdachlosen Menschen befinden sich in sehr prekären Lebenssituationen, sodass sie ihren Lebensunterhalt auch durch Betteln bestreiten.

Die installierten Hilfsangebote stehen grundsätzlich allen Menschen in prekären Lebenslagen zur Verfügung, eine Evaluation erfolgt nicht.

16. Welche Erkenntnisse hat der Senat über bettelnde Kinder und über offensichtlich hilflose Menschen mit Behinderungen im Stadtgebiet Bremens? Welche Maßnahmen werden grundsätzlich ergriffen, wenn diese beim Betteln auf der Straße angetroffen werden?

Nach §§ 1 und 10 OrtsGöO (Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung) ist die Bettelei in Begleitung von Kindern oder durch Kinder untersagt. Bei etwaigen Verstößen würden die Ordnungswidrigkeitenanzeigen entsprechend verfolgt. In Einzelfällen kommt eine Kontaktaufnahme mit dem Kinder- und Jugendnotdienst in Betracht, nämlich wenn der Verdacht einer Kindeswohlgefährdung besteht und/oder die Erziehungsberechtigten nicht kontaktiert werden können.

In zwei Fällen (seit Oktober 2018) wurden bettelnde Frauen mit Babys im Arm zum Unterlassen aufgefordert.

Bettelei durch Menschen mit Behinderung ist nicht zu beanstanden. Lediglich, wenn die Behinderung in offensichtlich belästigender Weise herausgestellt wird, wird dieses durch den Ordnungsdienst unterbunden. Bei offensichtlich hilflosen Personen hingegen leistet der Ordnungsdienst, wenn möglich Hilfe, beispielsweise durch die Hinzuzuziehung von Rettungskräften, wenn ein ärztlicher Notfall eingetreten ist.

17. Inwieweit beobachten Polizei und Ordnungsdienst in den vergangenen drei Jahren einen Anstieg an organisierter Bettelei in der Bremer Innenstadt? Welchen Anteil machen EU-Ausländer in diesem Zusammenhang aus? Aus welchen EU-Ländern kommen diese Menschen vorrangig? Welche Maßnahmen wurden oder werden ergriffen, um diese Entwicklung zu reduzieren?

Es gab keine nachgewiesenen Vorgänge zum organisierten Betteln im genannten Zeitraum. Eine Einschätzung zur Entwicklung oder Aussagen zur Herkunft der Bettelnden kann demnach auch nicht getroffen werden.

18. Welche weiteren „Hot-Spots“ der organisierten Bettelei sieht der Senat noch innerhalb der Stadtgemeinde Bremens?

Das Betteln an sich ist im Bereich der Bremer Innenstadt im Vergleich zu anderen Stadtteilen am stärksten festzustellen. Grund dürfte hier, wie auch in anderen Städten, das hohe Personenaufkommen durch den Einzelhandel und die im Zentrum vorhandenen Firmen und Hotels, die Gastronomie und auch Touristen sein.

Neben dem Innenstadtbereich beschwerten sich Bürgerinnen und Bürger über Betteleien vor den Supermärkten im Bereich des Bremer Westens (Oslebshausen, Gröpelingen, Walle). In Findorff gibt es zu Zeiten des Findorffmarktes Beschwerden über vermehrtes Betteln.

19. Inwiefern gibt es nach Kenntnis des Senats Zeiten beziehungsweise Veranstaltungen, zu denen die Zahl ordnungswidriger Betteleien besonders zunimmt?

Veranstaltungen aller Art mit hohem Publikumsaufkommen sind für Bettelnde potenziell einträglich, sodass eine verstärkte Bettelei in diesem Zusammenhang feststellbar ist.

Die Erfahrung zeigt, dass die Bettelei im Zusammenhang mit dem Weihnachtsmarkt (Bereich Altstadt) sowie dem Bremer Freimarkt (Bahnhofplatz/Willy-Brandt-Platz) zunimmt.

Ein vermehrtes Aufkommen ordnungswidrigen Verhaltens ist damit allerdings nicht grundsätzlich verbunden.

20. Welche Auswirkungen hat die Corona-Pandemie auf die Bremer Bettel-Szene?

Durch die Corona-Pandemie mussten viele Hilfseinrichtungen schließen. Es halten sich deshalb mehr Menschen in prekären Lebenslagen im öffentlichen Raum auf. Durch die geringere Anzahl von Passanten in der Innenstadt dürften auch die Zuwendungen zurückgegangen sein.

Welche präventiven und aktiven Maßnahmen gedenkt der Senat grundsätzlich zu ergreifen, um für eine angenehmere Atmosphäre ohne aggressives oder organisiertes Bettelverhalten in der Innenstadt zu sorgen?

Es wird geprüft, ob die Formulierungen des § 1 im Gesetz über die öffentliche Ordnung angepasst werden könnten, um den unbestimmten Rechtsbegriff „bedrängt“ verständlicher darzustellen. Es werden gegenwärtig entsprechende Regelungsvorschläge erarbeitet, um in der Folge Konflikte zwischen Bettlern und anderen Personen reduzieren zu können. Die beschriebenen Maßnahmen von Polizei und Ordnungsdienst werden fortgesetzt.