



An den Grossen Rat

21.0020.01

20.5282.03
20.5364.02

JSD/P210020/P205282/P205364

Basel, 12. Mai 2021

Regierungsratsbeschluss vom 11. Mai 2021

Ratschlag zu einer Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes

sowie

Bericht zur Motion Joël Thüring betreffend «Wiedereinführung des Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt»

und

Bericht zum Anzug Esther Keller und Konsorten betreffend «Bettlerproblematik: Berner Modell als mögliche Lösung»

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Begehren | 3 |
| 2. Ausgangslage | 3 |
| 2.1 Totalrevision Übertretungsstrafgesetz | 3 |
| 2.2 Entwicklung seit Aufhebung des Bettelverbots | 4 |
| 2.3 Rechtlicher Handlungsspielraum ohne Bettelverbot | 5 |
| 2.3.1 Polizeirecht | 5 |
| 2.3.2 Ausländerrecht | 6 |
| 2.3.3 Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG) | 6 |
| 2.4 Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte | 8 |
| 3. Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes | 9 |
| 3.1 Auftrag | 9 |
| 3.2 Mögliche Alternativen | 9 |
| 3.2.1 <i>Wie</i> : Passives versus aggressives Betteln | 9 |
| 3.2.2 <i>Wo</i> : Lokale Bettelverbote | 10 |
| 3.2.3 <i>Wann</i> : Zeitliche Beschränkung analog Strassenmusik | 10 |
| 3.2.4 <i>Womit</i> : Betteln mit Bewilligungspflicht | 10 |
| 3.2.5 Verbot von Betteln mit Kindern oder Tieren | 11 |
| 3.3 Das «Berner Modell» | 11 |
| 3.4 Fazit | 12 |
| 4. Begleitmassnahmen | 13 |
| 4.1 Hilfestellungen | 13 |
| 4.2 Bekämpfung Menschenhandel | 13 |
| 4.3 Soziale Engagements in Rumänien | 14 |
| 5. Teilrevision Übertretungsstrafgesetz § 9 | 14 |
| 6. Motion Thüring sowie Anzug Keller und Konsorten | 15 |
| 7. Finanzielle Auswirkungen | 17 |
| 8. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung | 17 |
| 9. Antrag | 17 |

1. Begehren

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat eine Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes vom 13. Februar 2019 (ÜStG, SG 253.100). Es soll in § 9 ÜStG zwar nicht wieder ein allgemeines, aber ein ausgedehntes Bettelverbot statuiert werden. Gleichzeitig sollen die Motion Joël Thüring betreffend «Wiedereinführung des Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt» sowie der Anzug Esther Keller und Konsorten betreffend «Bettlerproblematik: Berner Modell als mögliche Lösung» abgeschrieben werden.

2. Ausgangslage

2.1 Totalrevision Übertretungsstrafgesetz

Die Kantone können Strafen für Übertretungen vorsehen, soweit sie der Bund nicht bereits geregelt hat. Der Kanton Basel-Stadt kannte bis zum 30. Juni 2020 ein generelles Bettelverbot. Gemäss altem ÜStG machte sich strafbar, wer bettelt oder andere zum Betteln schickt.

Im Zuge der Totalrevision des ÜStG wurde am 13. Februar 2019 im Grossen Rat beantragt, das generelle Bettelverbot in § 9 E-ÜStG zu streichen und durch die Formulierung zu ersetzen, dass nur bestraft wird, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt. Begründet wurde der Änderungsantrag damit, dass es sozialpolitisch umstritten sei, Betteln zu kriminalisieren. Die Kantonspolizei habe mit der Beschränkung auf Mitglieder einer Bande immer noch ein Mittel zur Hand, um vom Ausland her operierende kriminelle Banden zu bestrafen. Auch diene ein bandenmässiges Bettelverbot noch immer der Abschreckung und würde verhindern, dass der Betteltourismus zunehme.

Die zuständige Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) unterstützte dieses Anliegen nicht. Bereits in ihrem Bericht vom 19. Dezember 2018 hatte die Kommission darauf hingewiesen, dass das Bettelproblem in Basel nur dank des Bettelverbots gering sei. Sie wies darauf hin, dass die Beweisbarkeit des bandenmässigen Bettelns aufwendig und komplex sei. Eine Mehrheit der Kommission war der Ansicht, dass organisierten Bettelbanden das Geschäft nicht erleichtert werden sollte und daher betteln weiterhin mit Busse geahndet werden müsse. Ohne Übertretungsbestand könne Basel schnell in den Fokus von Bettelbanden gelangen. Menschen in finanziellen Schwierigkeiten würde in Basel-Stadt mit zahlreichen anderen Angeboten geholfen. Zudem agiere die Kantonspolizei Basel-Stadt mit Augenmass. Sie erteile Bussen erst dann, wenn ein Bettler oder eine Bettlerin störend oder belästigend sei.

Auch der Regierungsrat, vertreten durch den damaligen Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements, wies in der Parlamentsdebatte darauf hin, dass sich das bestehende Bettelverbot gut bewähre und pragmatisch umgesetzt werde. Er warnte vor einer Aufhebung des Bettelverbots, da Bettelbanden aus Osteuropa sehr gut organisiert seien und auch kleine Gesetzeslücken zu nutzen wüssten. Ob ein Bettler oder eine Bettlerin als Teil einer Bande agiere, sei in der Praxis nur schwierig zu beweisen. Eine Aufhebung des Bettelverbots berge deshalb das Risiko, dass entsprechende Gruppierungen vermehrt in Basel-Stadt aktiv würden. Zudem legte der damalige Departementsvorsteher dar, dass die meisten Kantone und Städte ähnliche Regelungen kennen. Der Grosse Rat nahm den Änderungsantrag zur Streichung des generellen Bettelverbots schliesslich knapp mit 47 Ja zu 45 Nein bei zwei Enthaltungen an.

Gegen das neue ÜStG wurde später das Referendum ergriffen. Dabei stand die Lärmthematik, unter anderem der Umgang mit Lautsprecherboxen, im Mittelpunkt. Auch in der öffentlichen Debatte vor der Volksabstimmung wurde die Bettel-Thematik nur nachgelagert diskutiert. Das Referendum wurde am 24. November 2019 abgelehnt und das neue ÜStG mit 56,1 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Es trat am 1. Juli 2020 in Kraft.

2.2 Entwicklung seit Aufhebung des Bettelverbots

Seit Inkrafttreten des neuen ÜStG per 1. Juli 2020 ist ein markanter Anstieg von durchreisenden Bettlerinnen und Bettlern in Basel erkennbar. Während von verschiedener Seite davon ausgegangen wurde, dass sich die Situation mit Ende des Sommers bzw. der wärmeren Jahreszeit beruhigt, blieb die Zahl der Bettlerinnen und Bettler während des gesamten Zeitraums konstant hoch. Die Kantonspolizei Basel-Stadt schätzt, dass sich 100 bis 150 Personen (Stand April 2021) – überwiegend aus Rumänien – in der Stadt Basel aufhalten und betteln. Dass diese signifikante Zunahme ursächlich auf das neue ÜStG zurückzuführen ist, zeigen erstens polizeilich festgestellte Äusserungen von Bettlerinnen und Bettlern selbst. Zweitens ergab eine Umfrage im Vorstand der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD), welche die meisten grössten Schweizer Städte umfasst, dass in keiner anderen Stadt eine vergleichbare Entwicklung festgestellt wurde.

Entsprechend haben die Beschwerden aus der Bevölkerung und des Gewerbes deutlich zugenommen. Ebenso stiegen die Requisitionen der Kantonspolizei drastisch an. Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl Beschwerden und Requisitionen ab der Einführung des neuen ÜStG im Vergleich mit dem gleichen Zeitraum des Vorjahres.

| | Anzahl Beschwerden | Anzahl Requisitionen und Ein- träge |
|--------------------------------|-----------------------|---|
| 01.07. - 25.04.2020 | 0 | 50 |
| 01.07.2020 - 25.04.2021 | 70 | 302 |

Tagsüber sind die Bettlerinnen und Bettler in der Innenstadt sehr präsent, nachts sind ihre Nachtlager augenfällig. Besonders im Fokus standen zunächst der Wettsteinplatz und die Theodorskirche. Dort entstand im Sommer eine Art Siedlung von bettelnden Personen, die entlang der Kirchenmauer nächtigten. Im Laufe der Zeit bildeten sich weitere Treffpunkte in öffentlichen Parkanlagen und der Innenstadt. Mit dem Wintereinbruch verlagerte sich der «Hotspot» zum Bahnhof SBB. Im Umkreis des Bahnhofs halten sich sowohl tagsüber als auch nachts zahlreiche Bettlerinnen und Bettler auf. So lassen sie sich vor den Hotels und Geschäften am Bahnhof nieder, um deren kostenloses WLAN oder Toiletten zu nutzen und bei den Hotelgästen zu betteln.

Generell ist eine Veränderung der Vorgehensweise der Bettlerinnen und Bettler zu beobachten. So gehen bei der Kantonspolizei vermehrt Meldungen über aggressives Vorgehen ein. Dies äussert sich etwa im Überreichen von Rosen an Passantinnen und Passanten mit anschliessendem Druck, diese auch zu kaufen. Ebenso werden immer wieder verkleidete Bettlerinnen und Bettler («Mickey Mäuse» oder Clowns) beobachtet, die Kindern Luftballons in die Hand drücken und danach Druck auf die Eltern ausüben, die Luftballons zu kaufen oder Fotos mit Passanten machen und anschliessend Geld fordern.

Die Nachtlager der Bettlerinnen und Bettler sind derzeit (Stand April 2021) in der gesamten Stadt verteilt. Die drei grössten Lager befinden sich im Elisabethenpark, in der Lohweg-Unterführung und im Kleinbasel an der Rebgrasse (neben der Clarakirche). Am frühen Morgen müssen die Bettlerinnen und Bettler ihre Lager geräumt haben, damit die Stadtreinigung und die Stadtgärtnerei die Örtlichkeiten säubern können. Weil Bettlerinnen und Bettler ihre Notdurft oftmals im Freien erledigen, sah sich die Stadtgärtnerei gezwungen, an neuralgischen Stellen entsprechende Verbotsschilder aufzustellen.

2.3 Rechtlicher Handlungsspielraum ohne Bettelverbot

Seit der Aufhebung des Bettelverbots und der dadurch ausgelösten Entwicklung in Basel-Stadt (Vgl. Kapitel 2.2) haben die Behörden verschiedene Möglichkeiten im Umgang mit den Bettlerinnen und Bettlern geprüft und innerhalb des Handlungsspielraums der geltenden Gesetzgebung nach Lösungsansätzen gesucht.

2.3.1 Polizeirecht

Die Kantonspolizei beobachtet die Entwicklung genau und hat die Kontrolltätigkeit deutlich erhöht. Da nur noch bandenmässiges Betteln verboten ist, sind die Anforderungen an die gerichtsverwertbaren Nachweise wie prognostiziert hoch: Weder das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) noch das kantonale Recht definieren exakt, was unter einer Bande zu verstehen ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Bandenmässigkeit gegeben, wenn zwei oder mehrere Täter sich mit dem ausdrücklich oder konkludent geäusserten Willen zusammenfinden, inskünftig zur Verübung mehrerer selbständiger, im Einzelnen möglicherweise noch unbestimmter Straftaten zusammenzuwirken. Nach einem Anfangsverdacht ist jeder Einzelfall genau zu prüfen, was in der Praxis – etwa mit Blick auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen – komplex und aufwendig ist. Nichtsdestoweniger werden Vorfälle von möglichem bandenmässigem Betteln an die Staatsanwaltschaft überwiesen. Das geschah bisher rund 30 Mal (Stand April 2021). Die Auslegung, was als Bande gilt, obliegt schlussendlich den rechtsanwendenden Behörden, die Strafverfahren abschliessen, also der Staatsanwaltschaft und den Gerichten.

Unabhängig von der strafrechtlichen Ebene spricht die Kantonspolizei im Verbund mit weiteren Ämtern die Bettlerinnen und Bettler an bekannten Treffpunkten an. In Gesprächen mit Übersetzern informiert die Kantonspolizei die Bettler und Bettlerinnen immer wieder über die Erwartungen der Bevölkerung zum allgemeinen Verhalten im öffentlichen Raum der Stadt Basel. Sie macht dabei klar, dass Verstösse gegen die öffentliche Ordnung Konsequenzen haben. Ebenso wurde auf die zwingende Benutzung von WC für die Notdurft und dabei auf die kostenlosen öffentlichen Toiletten sowie für die Wäsche und Körperpflege auf Alternativen zu den städtischen Brunnen hingewiesen. Bezüglich des Bettelns wurde festgehalten, dass bandenmässiges Betteln strafbar und aufdringliches Verhalten problematisch seien.

Im Fokus der Öffentlichkeit stehen jedoch nicht nur die Aktivitäten der Bettlerinnen und Bettler tagsüber, sondern auch deren oftmals augenfällige Übernachtungslager (Vgl. Kapitel 2.2) auf öffentlichem Grund. Da das ÜStG das reine Nächtigen unter freiem Himmel im öffentlichen Raum nicht verbietet, ist die Kantonspolizei nicht befugt, ohne weitere Grundlage gegen die betreffenden Personen vorzugehen. Die Möglichkeiten der Wegweisung und Fernhaltung bzw. des Platzverweises durch die Polizei gemäss den §§ 42 und 42a Polizeigesetz (PolG, SG 510.100) sind nur gegeben, wenn die fraglichen Personen selber ernsthaft gefährdet sind oder Dritte gefährden, Blaulichteinsätze behindern, die Kantonspolizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern oder durch ihr Verhalten die Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung schaffen.

Ebenfalls keine spezifische Handhabe in Bezug auf das Betteln bietet der Übertretungsstrafbestand Ungebührliches Verhalten (§ 3 ÜStG). Dieser Paragraph verbietet eine Belästigung in unzumutbarer Weise oder eine ernsthafte Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung. Jedoch bleibt offen, was genau als «unzumutbar» oder «ernsthaft» gilt. Zudem kann eine Busse erst nach dem Aussprechen einer behördlichen Mahnung ausgesprochen werden. Dies erweist sich in der Praxis als untauglich und äusserst aufwendig.

2.3.2 Ausländerrecht

Für Aufenthalte von höchstens drei Monaten benötigen EU/EFTA-Staatsangehörige keine Aufenthaltserlaubnis. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 143 IV 97 E. 1) sind diese Staatsangehörigen nicht verpflichtet, den Behörden ihre Ankunft zu melden und haben auch keine weiteren Nachweise zu erbringen, etwa dass sie während ihres Aufenthalts über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. So sind Bürgerinnen und Bürger aus EU/EFTA-Staaten von der Voraussetzung in Art. 5. Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20), wonach Ausländerinnen und Ausländer bei der Einreise in die Schweiz die für den Aufenthalt notwendigen finanziellen Mittel besitzen müssen, ausgenommen. Gemäss Rundschreiben des Staatssekretariats für Migration (SEM) können in diesen drei Monaten nur Personen ausgewiesen werden, wenn eine sogenannte Störung der öffentlichen Ordnung vorliegt, was gemäss hier vertretener Rechtsauffassung den Nachweis eines Gesetzesverstosses bedingt. Die Schwelle ist jedoch hoch: Wird die Bettelei aktiv und systematisch, in organisierten Banden und im grossen Stil betrieben oder kommt es zu Attacken – namentlich in Form von Drohungen, Tätlichkeiten oder Nötigung –, um den Opfern Geld aus der Tasche zu ziehen, werden dafür Kollekten vorgetäuscht, Behinderungen simuliert oder Minderjährige eingesetzt oder gar ausgebeutet, so ist dies als Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einzustufen. Im erwiesenen Wiederholungsfall könnte das freizügigkeitsrechtliche Aufenthaltsrecht eingeschränkt werden¹.

Bis zum Inkrafttreten des neuen ÜStG führte die Kantonspolizei ausländische Bettelnde, denen Ordnungsbussen ausgestellt wurden, dem Migrationsamt zu. Das Migrationsamt verfügte daraufhin eine Wegweisung und beantragte dem SEM ein Einreiseverbot. Seit Inkrafttreten der neuen Bestimmung prüft und verfügt das Migrationsamt eine Wegweisung, sofern Verstösse gemäss § 9 ÜStG vorliegen. Im Gegensatz zur alten Bestimmung erweist sich die Erhebung der Beweislage des bandenmässigen Bettelns in der Praxis aber – wie ausgeführt – als schwierig. Ordnungsbussen können nicht mehr ausgestellt werden.

Die Polizei führt zudem Personenkontrollen und Grossaktionen in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt und der KESB durch, um die Aufenthaltsdauer der Bettlerinnen und Bettler in der Schweiz festzustellen und zu dokumentieren. Anhand von Rapporten, Requisitionen und anderen Geschäftseinträgen im Zusammenhang mit Bettelei wird regelmässig überprüft, ob die einzelnen Personen die Aufenthaltsdauer von drei Monaten überschritten haben. Wird anlässlich weiterer Polizeikontrollen eine Person festgestellt, die wegen Überschreitung der Maximalaufenthaltsdauer («Overstay») zur Fahndung ausgeschrieben ist, wird diese zwecks weiterer Sachverhaltsabklärungen auf eine Polizeiwache verbracht. Allfällige Behauptungen der kontrollierten Person, sie habe die Schweiz für einen gewissen Zeitraum verlassen, müssen belegt werden. Bei festgestelltem «Overstay» erfolgt im Auftrag des Migrationsamtes die Wegweisung durch die Polizei. Erfolgt keine Ausreise innert der gesetzten siebentägigen Ausreisefrist, wird die Person wegen rechtswidrigem Aufenthalt nach Art. 115 Abs. 1 lit. b AIG durch das Migrationsamt an die Staatsanwaltschaft rapportiert. Zudem wird beim SEM ein Einreiseverbot eingeholt. Bisher wurden in diesem Zusammenhang rund ein Dutzend Personen rapportiert (Stand April 2021). Es fällt auf, dass diese Regelung den Bettlerinnen und Bettlern bekannt ist und die dreimonatige Aufenthaltsdauer grossmehrheitlich eingehalten wird.

2.3.3 Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG)

Das Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG; SG 724.100) und die entsprechende Verordnung zum Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRV; SG 724.110) regeln die Nutzung von öffentlichen Plätzen und Grünanlagen. Das NöRG bietet jedoch im Zusammenhang mit der Bettelei keine griffige Handhabe.

¹ Weisungen VFP-01/2021, Ziff. 10.4.3.

Gesetz und Verordnung definieren als schlichten Gemeingebrauch die gemeinverträgliche und bestimmungsgemässe Nutzung von öffentlichen Sachen (vgl. § 8 Abs. 2 NöRG). Gemeinverträglich ist die Nutzung, wenn die gleichzeitige und gleichartige Benutzung durch andere nicht erheblich erschwert wird. Öffentlicher Raum ist grundsätzlich einem bestimmten Zweck resp. einer bestimmten Nutzung gewidmet. Findet eine gemeinverträgliche Nutzung in diesem Rahmen statt, so gilt sie als bestimmungsgemässer schlichter Gemeingebrauch. Alles was über den schlichten Gemeingebrauch hinausgeht, gilt als Nutzung zu Sonderzwecken (darunter fällt der gesteigerte Gemeingebrauch) und ist grundsätzlich bewilligungspflichtig (§ 10 Abs. 1 NöRG). Sobald eine Nutzung nicht mehr bestimmungsgemäss oder gemeinverträglich ist, ist sie als Nutzung zu Sonderzwecken zu qualifizieren. Die Abgrenzung ist nicht immer ganz einfach und kann auch nicht generell für einzelne Nutzungsarten vorgenommen werden. Häufig kommt es auch auf das Mass oder den Ort der Nutzung an.

Das «normale» Betteln auf verkehrsfreien Strassen und Plätzen durch Einzelpersonen, namentlich durch passives Sitzen oder durch massvolles Ansprechen von Drittpersonen, bei dem die Beseitigung einer persönlichen Notlage im Vordergrund steht, ist als gemeinverträgliche und bestimmungsgemässe Nutzung, und somit als schlichter Gemeingebrauch zu qualifizieren.

2.3.3.1 Verteilen von Rosen

Die kommerzielle Nutzung allein löst im Kanton Basel-Stadt nicht automatisch eine Bewilligungspflicht im Sinne des NöRG aus. Nicht jede Nutzung des öffentlichen Raumes mit kommerziellem Zweck ist gemäss NöRG sogleich eine Nutzung zu Sonderzwecken. Auch eine solche Nutzung muss vielmehr eine gewisse Intensität erreichen. Entweder müssen Dritte in der gleichzeitigen und gleichartigen Nutzung behindert oder sogar von derselben ausgeschlossen werden (keine Gemeinverträglichkeit mehr; z.B. durch das regelmässige Aufstellen eines Standes am selben Ort). Oder der kommerzielle Charakter der Nutzung muss derart im Vordergrund stehen, dass sie ausschliesslich der Erzielung eines grösseren Gewinns dient und deshalb als nicht mehr bestimmungsgemäss erscheint. So wird etwa das Verteilen von Drucksachen – auch mit kommerziellem Inhalt – ohne Stand als schlichter Gemeingebrauch angesehen (vgl. § 49 NöRV) und Strassenmusik und -kunst sind grundsätzlich von der Bewilligungspflicht und Meldepflicht ausgenommen (§ 12 Abs. 1 lit. a NöRV).

Somit ist das nicht systematische Verteilen von Rosen im öffentlichen Raum durch freies Herumlaufen ohne Verkaufsstand analog dem «normalen» Betteln als schlichter Gemeingebrauch zu qualifizieren. Die Nutzung ist grundsätzlich gemeinverträglich, da die gleichzeitige und gleichartige Benutzung durch andere nicht erschwert wird und Passantinnen und Passanten kaum behindert werden. Von der Intensität der Nutzung und der Auswirkung auf Dritte her ist dieses Vorgehen mit dem Verteilen von Drucksachen ohne Stand zu vergleichen, das als schlichter Gemeingebrauch gilt. Zumindest handelt es beim unsystematischen Rosenverkauf klar nicht um einen offensichtlichen gesteigerten Gemeingebrauch.

2.3.3.2 Übernachten auf öffentlichem Grund

Seit der Aufhebung des Bettelverbots nächtigen zahlreiche Personen, die tagsüber betteln, im öffentlichen Raum. Im Gegensatz zum «normalen» Betteln handelt es sich beim Übernachten insbesondere dann, wenn dieselben Personen dies regelmässig tun, um bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch. § 47 Abs. 1 NöRG besagt, dass wenn der öffentliche Raum vorschriftswidrig genutzt wird, die Allmendverwaltung als zuständige Behörde die nötigen Massnahmen zur Beendigung der Nutzung oder zur Einhaltung der Vorschriften per Verfügung anordnet. Dafür kann die Behörde die Person vor Ort abmahnen und ihr eine kurze Frist (z.B. 10 Minuten) zur Räumung des Areals setzen. Zur Durchsetzung kann die Polizei um Vollzugshilfe hinzugezogen werden. Der Vollzug hat jedoch rechtsgleich zu erfolgen, so dass nicht nur die derzeit zur Diskussion stehenden Bettlergruppen, sondern auch bisher geduldete Randständige in den Fokus der Vollzugsorgane rücken (müssen). Die hiesigen Randständigen nutzen den öffentlichen Raum jedoch weniger systematisch wie die Bettlergruppen. Sie sind meist einzeln unterwegs und sind mobil. Sie übernachten

kaum über einen längeren Zeitraum am gleichen Ort und schränken mit ihrer Nächtigung die Nutzung des öffentlichen Raums durch andere Personen nicht ein.

Das Bau- und Verkehrsdepartement prüft die Option einer Restriktion des systematischen und regelmässigen Übernachtens im öffentlichen Raum per Verfügung als Massnahme parallel zur vorliegenden Teilrevision des ÜStG.

2.4 Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte

Der Grosse Rat hatte am 16. Dezember 2020 den Regierungsrat mit der Überweisung des Vorstosses Thüring als Motion verbindlich beauftragt, mittels einer Teilrevision des ÜStG das generelle Bettelverbot wieder einzuführen. Entsprechend hatte der Regierungsrat prioritär auf die Wiedereinführung des Bettelverbotes als demokratisch abgestützten und effizienten Lösungsansatz gesetzt und entsprechende Arbeiten angestossen. Jedoch änderte sich die Ausgangslage mit einem neuen Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom 19. Januar 2021 entscheidend. Das Gericht urteilte, dass ein allgemeines, pauschales Bettelverbot gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstosse.

Der Fall, der dem Urteil zugrunde liegt, betraf eine rumänische Roma, die in Genf gestützt auf Art. 11A Abs. 1 des Genfer Übertretungsstrafgesetzes (Loi pénale genevoise; LPG) wegen Bettelns zu einer Busse in der Höhe von 500 Franken respektive einer fünftägigen Ersatzfreiheitsstrafe verurteilt worden war. Nämlicher Artikel lautet: «Celui qui aura mendié sera puni de l'amende» (dt.: wer bettelt, wird mit Busse bestraft). Der Klägerin war weder aggressives oder störendes Betteln noch die Teilnahme an einem kriminellen Netzwerk vorgeworfen worden.

Der EGMR gelangte in seinem Urteil zum Schluss, dass eine Busse von 500 Franken respektive die fünftägige Ersatzfreiheitsstrafe einen Eingriff in die durch Art. 8 Abs. 1 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) geschützten Rechte darstelle. Dazu gehöre auch das Recht, andere Menschen öffentlich um (finanzielle) Hilfe zu bitten, namentlich wenn es sich wie vorliegend um eine schutzbedürftige Person handle. Die Voraussetzungen für den Eingriff gemäss Art. 8 Abs. 2 EMRK erachtet der EGMR als nicht erfüllt. Namentlich erweise sich der Eingriff nicht als «in einer demokratischen Gesellschaft notwendig» im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK und damit als unverhältnismässig. Der EGMR anerkennt zwar grundsätzlich, dass sich eine Reglementierung der Bettelei durch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, den Schutz von Kindern und den Kampf gegen den Menschenhandel rechtfertigen könne. Der Gerichtshof bezweifelt aber, dass die Bestrafung der Opfer eine wirksame Massnahme dazu darstellt. Ebenso anerkennt der EGMR grundsätzlich das öffentliche Interesse am Schutz der Rechte von Passanten, Einwohnern und Geschäftsinhabern vor namentlich aggressiven Formen des Bettelns. Art. 11A Abs. 1 LPG bestrafe das Betteln jedoch in pauschaler Weise, unabhängig von der Person der oder des Bettelnden, der Art und Weise sowie dem Ort des Bettelns. Unberücksichtigt bleibe auch, ob die betroffene Person Teil eines kriminellen Netzwerks ist oder nicht. Eine Abwägung der involvierten Interessen könne so kaum vorgenommen werden. Schliesslich könne nicht gesagt werden, dass weniger restriktive Massnahmen weniger wirksam wären. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten des Europarates habe differenziertere Bettelregularien als ein generelles Verbot, wie es Art. 11A Abs. 1 LPG vorsehe. Die gegen die Klägerin verhängte Strafe erweise sich dementsprechend als nicht verhältnismässig, zumal es sich um eine äusserst schutzbedürftige Person handle und das Ziel der Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder des Schutzes der Rechte von Passanten, Einwohnern und Geschäftsinhabern durch die Bestrafung nicht erreicht werden könne.

Das Urteil wurde am 19. April 2021 rechtskräftig und ist für die Schweiz rechtlich verbindlich. Umfassende Bettelverbote sind somit konventionswidrig und verletzen Art. 8 der EMRK. Das Urteil lässt jedoch darauf schliessen, dass Verbote von bestimmten Formen des Bettelns mit Art. 8 EMRK vereinbar sind. Etwa, wenn ein öffentliches Interesse am Schutz der öffentlichen Sicherheit und

Ordnung besteht z.B. bei einem Verbot von besonders aggressiven oder aufdringlichen Formen des Bettelns. Zudem ist es auch möglich, Betteln an bestimmten, hochfrequentierten Zonen, wie beispielsweise ein enger Zugang zu einem Bahnhof, zu verbieten, weil es keine Ausweichmöglichkeiten für Passantinnen und Passanten gibt.²

3. Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes

3.1 Auftrag

Da die Wiedereinführung eines pauschalen Bettelverbots, wie in der überwiesenen Motion gefordert, nicht mehr rechtlich zulässig ist, hat der Regierungsrat verschiedene Alternativen zu einem allgemeinen Verbot geprüft und nach Alternativen zu einem pauschalen Bettelverbot gesucht, die rechtlich zulässig und praktisch sinnvoll sind. Ferner kommt die Regierung dem in der Grossratsdebatte geäusserten Wunsch entgegen, Begleitmassnahmen zu initiieren (Vgl. Kapitel 4).

3.2 Mögliche Alternativen

3.2.1 Wie: Passives versus aggressives Betteln

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hält im Gesetz über das kantonale Strafrecht fest, dass bestraft wird, wer durch «aufdringliches Betteln jemanden belästigt». Der Kanton Graubünden verbietet ebenfalls das aufdringliche Betteln, genauso wie die Städte Biel oder Lausanne. Letztere verbietet das Betteln im öffentlichen Raum, wenn es aufdringlich ist, Passanten belästigt oder darin besteht, sie herauszufordern oder zur Rede zu stellen. Auch im Ausland wird teilweise nicht das Betteln an sich verboten, sondern bestimmte Formen des Bettelns. So verbietet New York das Betteln auf aggressive Art und umschreibt im entsprechenden Erlass sehr ausführlich, was als aggressiv gilt (beispielsweise die Verwendung von bedrohlicher Gestik). Demgegenüber ist passives Betteln – etwa das wort- und regungslose Sitzen auf dem Boden an nicht neuralgischen Orten – zugelassen; dies mit der Begründung, dass diese Formen des Bettelns die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gefährden.

Die konsequente Ahndung eines derartigen Verbots erweist sich in der Praxis zwar als Herausforderung, da die Kantonspolizei Bettlerinnen oder Bettler in flagranti beim aggressiven Betteln erwischen muss. Da sich aggressive Formen des Bettelns wie Berühren und Insistieren aber auf die Lebensqualität im öffentlichen Raum auswirken – wie auch die zahlreichen Rückmeldungen aus der Bevölkerung zeigen (vgl. Kapitel 2.2) – hat sich ein diesbezüglicher Handlungsbedarf derart akzentuiert, dass bestimmten Verhaltensweisen der Bettlerinnen und Bettlern gesetzlich entgegengetreten werden muss. Von einem Verbot von aggressiven Bettelformen wäre abgedeckt, wenn Bettlerinnen und Bettler trotz abschlägigem Entscheid der angebettelten Person nicht locker lassen und auf ihrer Forderung beharren bzw. mit Nachdruck diese weiter geltend machen (bspw. gegenüber Personen, die eine Rose entgegengenommen haben oder ein Foto mit einer verkleideten Person gemacht haben). Gleichzeitig würde aber ein Verbot des aggressiven Bettelns Menschen in finanzieller Notlage weiterhin ermöglichen, öffentlich auf ihre Situation aufmerksam zu machen und um Almosen zu bitten. Die reine Ansprache von Passanten auf unaufdringliche Weise wäre weiterhin möglich. Ebenso das passive Betteln beispielsweise durch das Aufstellen oder Hinhalten eines Bechers. Damit eine klare Grenzziehung zwischen unaufdringlichem und aggressivem Betteln gelingt, wird die Polizeileitung entsprechende Handlungsrichtlinien erlassen.

² Vgl. Raphaela Cueni: EGMR Lacatus gegen die Schweiz vom 19. Januar 2021, in: jusletter 19. April 2021.

3.2.2 **Wo: Lokale Bettelverbote**

Unter anderem in den USA sind geografisch begrenzte Bettelverbote, die bestimmte Orte wie Bushaltestellen, öffentlicher Verkehr oder die Umgebung von Bankautomaten umfassen, verbreitet. In der Schweiz kennt die Stadt Bern, in der kein generelles Bettelverbot gilt, diesen Ansatz. Bern hält im Bahnhofsreglement einen Katalog von Tätigkeiten fest, die im Bahnhof verboten sind, darunter das Betteln. Das lokale Bettelverbot wird damit begründet, dass angesichts der hohen Frequentierung des Bahnhofs und der engen Platzverhältnisse eine flüssige Zirkulation nur sichergestellt werden könne, wenn der Bahnhof primär als Mobilitätsdrehscheibe genutzt wird und andere Tätigkeiten unterbunden werden.

Auch Lausanne verbietet in seinem *Règlement général de police de la Commune Lausanne* in Art. 87bis das Betteln an Orten, an denen es die öffentliche Ordnung und Ruhe stören kann oder den Verkehr auf öffentlichen Straßen behindern kann. So ist das Betteln unter anderem in öffentlichen Verkehrsmitteln, an Bus- und U-Bahn-Haltestellen, in Märkten, in der Nähe von Geldautomaten oder in öffentlichen Parks verboten.

Zwar äusserte sich das Bundesgericht in einem Urteil³ kritisch zur Praxis des örtlich beschränkten Bettelverbots, weil die Gefahr bestehe, dass ein auf bestimmte Zonen oder Orte beschränktes Bettelverbot das Problem lediglich an die Grenzen der mit einem Verbot belegten Perimeter verschiebe. Dies lässt sich jedoch verhindern, indem die Perimeter sorgfältig definiert werden, so dass sich weder eine Verlagerung der Bettelproblematik in die Quartiere vollzieht noch Ballungszentren für Bettelei entstehen. Zudem sind örtliche Bettelverbote dort legitim, wo eine Situation des «Nicht-Ausweichen-Könnens» besteht, beispielsweise in öffentlichen Restaurants oder in Eingängen von Geschäften.

3.2.3 **Wann: Zeitliche Beschränkung analog Strassenmusik**

Analog zu den Einschränkungen im Bereich Strassenmusik und Strassenkunst wurde geprüft, ob das Betteln zeitlich eingeschränkt werden kann. Darbietungen von Strassenmusik und Strassenkunst durch Einzelpersonen oder Gruppen sind auf dem Gebiet der Stadt Basel gemäss Verordnung betreffend Strassenmusik und Strassenkunst (SG 782.420) nur zu folgenden Zeiten gestattet: Montag bis Samstag, 11.00 bis 12.30 Uhr; 16.00 bis 20.30 Uhr. An Sonn- und Feiertagen ist die Darbietung von Strassenmusik bzw. von Strassenkunst – mit Ausnahme der verkaufsoffenen Sonntage von 13.00 bis 18.30 Uhr – verboten. Des Weiteren dürfen Darbietungen erst zur vollen Stunde innerhalb der bewilligten Zeiten beginnen und müssen nach maximal 30 Minuten beendet werden. Zwischen der halben und der vollen Stunde sind Darbietungen verboten.

Die zeitliche Einschränkung würde mutmasslich dazu führen, dass während der erlaubten Zeiten noch mehr gebettelt würde, was wiederum zu einem erhöhten aggressiven Auftreten in dieser Zeit führen könnte. Auch das Bundesgericht hält eine zeitliche Beschränkung unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Ruhe für nicht geeignet, da sie nicht zur Bekämpfung der Ausbeutung von Menschen in Not beitragen würde.⁴ Schliesslich würde sich auch hier die polizeiliche Durchsetzung als schwierig erweisen, müsste sie einer Bettlerin oder einem Bettler ausserhalb der Zeit doch beweisen, dass sie oder er gebettelt hat, anstatt nur auf das nächste Zeitfenster gewartet zu haben.

3.2.4 **Womit: Betteln mit Bewilligungspflicht**

In manchen Schweizer Kantonen unterliegt das Betteln einer Bewilligungspflicht. So erfordert das Sammeln von Geld etwa im Kanton Basel-Landschaft gemäss kantonalem Übertretungsstrafgesetz eine Bewilligung. Zuständig für Bewilligungen von (Geld-)Sammlungen auf Kantonsgebiet ist der Kanton, bei Sammlungen auf Gemeindegebiet die Gemeinde.

³ Urteil vom 29. August 2018 (BGE 1C_443/2017).

⁴ Urteil vom 29. August 2018 (BGE 1C_443/2017).

Da vor allem auf der Allmend gebettelt wird, wäre eine Bewilligungspflicht allenfalls im NöRG vorzusehen. Dieses Gesetz schreibt vor, dass der öffentliche Raum ohne Bewilligung nicht zu stark beansprucht werden darf. Das reine Ansprechen von Drittpersonen gilt als schlichter Gemeingebrauch und ist entsprechend nicht bewilligungspflichtig (Vgl. Kapitel 2.3.3). Somit ist das «normale» Betteln als gemeinverträgliche und bestimmungsgemässe Nutzung, und somit als schlichter Gemeingebrauch zu qualifizieren. Es unterliegt deshalb keiner Bewilligungspflicht gemäss NöRG (Vgl. Kapitel 2.3.3).

Aggressives Betteln wiederum ist weder dem schlichten noch dem gesteigerten Gemeingebrauch zuzuordnen. Es handelt sich um eine Art des Bettelns, die nicht nach den Kriterien des NöRG behandelt werden kann, denn aggressives, belästigendes Verhalten im öffentlichen Raum ist grundsätzlich keine erlaubte Nutzungsart und in diesem Sinn auch nicht als schlichter Gemeingebrauch bewilligungsfrei möglich oder als gesteigerter Gemeingebrauch bewilligungsfähig. Dagegen ist mit den bestehenden Mitteln des (Übertretungs-)Strafrechts vorzugehen, was im bestehenden gesetzlichen Rahmen jedoch wie dargelegt kaum möglich ist (Vgl. Kapitel 2.3.1).

Die Umsetzung der Bewilligungspflicht wäre zudem mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Zudem ist fraglich, ob eine Bewilligungspflicht für Betteln überhaupt eine wirksame Massnahme darstellt, da die meisten bettelnden Personen wohl gar keine Bewilligung beantragen würden. Aus dem Kanton Basel-Landschaft ist aus den letzten Jahren übrigens kein Beispiel bekannt, in dem eine eigentliche Bettelbewilligung ausgestellt worden wäre.

3.2.5 Verbot von Betteln mit Kindern oder Tieren

Geprüft wurde, ob ein Bettelverbot spezifisch für besonders vulnerable und schützenswerte Gruppierungen erlassen werden soll, konkret für Kinder und Jugendliche oder Tiere. So könnte zum Beispiel verboten werden, in Begleitung eines Minderjährigen zu betteln oder einen Minderjährigen zum Betteln anzustiften. Ebenso könnte im Gesetz festgehalten werden, dass Fälle von Betteln durch Minderjährige, Betteln in Begleitung von Minderjährigen oder Anstiftung zum Betteln von Minderjährigen der kantonalen Jugendschutzbehörde systematisch gemeldet werden müssen.

Die Prüfung dieser Option hat jedoch ergeben, dass sowohl Kinder wie auch Tiere bereits von Gesetzes wegen den entsprechenden Schutz haben.

Kommt es in Basel-Stadt zu einem Fall von Betteln mit Minderjährigen – dies ist bisher vereinzelt aufgetreten – betrifft dies Art. 307 ZGB «Kindwohlgefährdung» und involviert zwingend die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Die Kantonspolizei hat die entsprechenden Abläufe definiert.

Kommt es zu einem Fall von Betteln mit Tieren, so können basierend auf tierschutz- oder tierseuchenrechtlichen Auflagen entsprechende Massnahmen ergriffen werden. Das Veterinäramt hat aufgrund von diversen Tierschutzmeldungen mittlerweile mehr als 20 Kontrollen von Hunden mit Bettlerinnen und Bettlern durchgeführt – teilweise in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei.

3.3 Das «Berner Modell»

In der politischen und medialen Diskussion machte in Basel-Stadt ein sogenanntes Berner Modell die Runde, unter anderem auch im Anzug Keller, der mit diesem Bericht beantwortet wird. Gemeint ist damit die Praxis im Kanton und besonders der Stadt Bern im Umgang mit der Bettelei. Zusammengefasst besteht diese aus der konsequenten Anwendung der bestehenden (ausländerrechtlichen) Gesetze sowie der engen Zusammenarbeit aller relevanten Behörden und Organisationen.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt steht mit den Behörden der Stadt Bern im engen Austausch und kennt deren – sehr restriktive – Praxis im Detail. Tatsächlich hatte auch Bern jahrelang mit der Thematik zu kämpfen. Dort wie hier braucht es aber einen konkreten Gesetzesverstoss, sei es gegen das ÜStG, das AIG, das NöRG oder eine andere Bestimmung, um konkret gegen Bettlerinnen und Bettler vorgehen zu können. Genau das versucht in Basel-Stadt die Kantonspolizei mit den in Kapitel 2.3.1 und 2.3.2 erwähnten Kontrollen und Überweisungen. Sie schöpft damit den aktuellen Rechtsrahmen konsequent aus. Welche Zusammenarbeit sodann für welche Beweisführung nötig ist, entscheiden letztlich die Staatsanwaltschaft und die Gerichte. Wie im vorherigen Kapitel bereits ausgeführt, sind die Basler Behörden – sofern Kindesschutzmassnahmen wie damals in Bern notwendig werden – vorbereitet und in der Lage, solche rasch umzusetzen.

3.4 Fazit

Es gibt kein Recht, im öffentlichen Raum nicht mit Unangenehmem konfrontiert zu werden. Durch die exorbitante Zunahme von Bettlerinnen und Bettlern und den entsprechenden Begleiterscheinungen besteht Handlungsbedarf. Es soll jedoch nicht darum gehen, eine bestimmte Personengruppe zu verdrängen oder die Augen vor Armut zu verschliessen, sondern darum, die Lebensqualität im öffentlichen Raum im Gesamtinteresse der Basler Bevölkerung und des Gewerbes wieder zu erhöhen.

Auch wenn sich der EGMR in seinem jüngsten Urteil nicht abschliessend dazu äussert, so werden beschränkte Bettelverbote – etwa an bestimmten Orten oder Verbote von bestimmten Arten des Bettelns – als mit Art. 8 EMRK vereinbar eingeschätzt, sofern sie in ihrer Ausgestaltung verhältnismässig sind (Vgl. Kapitel 2.4).⁵ Der EGMR weist darauf hin, dass neue Verbote im Bereich des Bettelns zwei öffentliche Interessen erfüllen müssen: Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Schutz von Grundrechten Dritter in Form des Schutzes vor Menschenhandel und Ausbeutung.

In Basel-Stadt dominieren im Zusammenhang mit der Bettelei zwei Problematiken: Die hohe Dichte von Bettlerinnen und Bettlern an neuralgischen Punkten sowie deren aufdringliches Verhalten. Angesichts dieser Ausgangslage, sowie nach Prüfung möglicher Alternativen zu einem generellen Bettelverbot, kommt die Regierung zum Schluss, dass ein Verbot von aggressiven Bettelformen sowie ein Verbot an bestimmten neuralgischen Punkten in der Stadt praxistaugliche Lösungsansätze darstellen.

Diese partiellen Verbote werden bereits in anderen Schweizer Städten und Kantonen umgesetzt. Sie rechtfertigen sich durch das öffentliche Interesse an der Eindämmung der Gefahren, die sich aus der Bettelei für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe ergeben, sowie durch den Kampf gegen menschliche Ausbeutung. Ein zumindest partielles Bettelverbot ist denn auch ein klares Signal an international agierende Organisationen, dass organisiertes Betteln in keiner Weise toleriert wird und Betteltourismus sich nicht lohnt. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollen beide partiellen Bettelverbote möglichst präzise erfasst werden.

Vom Ausland her operierende Gruppierungen sind agil und passen ihr Verhalten den situativen Bedingungen an. Es ist deshalb davon auszugehen, dass ein gut geplantes örtliches Bettelverbot sowie ein Verbot von aggressiven Bettelformen bei den in hohem Masse organisierten Bettlerinnen und Bettlern rasch zu einer Verhaltensänderung führt und die aktuelle Problematik entschärfen wird. Um eine reine Verdrängung der Bettlerinnen und Bettler zu verhindern, sollen die partiellen Bettelverbote mit entsprechender Dialog-Arbeit durch zuständige Institutionen und die Kantonspolizei sowie durch sozialpolitische Massnahmen (Vgl. Kapitel 4) ergänzt werden.

⁵ Vgl. Raphaela Cueni: EGMR Lacatus gegen die Schweiz vom 19. Januar 2021, in: jusletter 19. April 2021.

Der Regierungsrat ist unverändert der Ansicht, dass eine in Ansätzen repressive Gesetzeslage, pragmatisch umgesetzt und von Begleitmassnahmen flankiert, den richtigen Weg darstellt. Dies auch, weil die vergangenen Monate gezeigt haben, dass der bestehende rechtliche Handlungsspielraum (Vgl. Kapitel 2.3) nicht ausreicht, um der Problematik gerecht zu werden.

4. Begleitmassnahmen

4.1 Hilfestellungen

Personen ohne Aufenthaltsregelung in der Schweiz, Kurzaufenthalter und Durchreisende in existentieller Notlage können in Basel Nothilfe beantragen. Diese Regelung gilt auch für Bettlerinnen und Bettler. Nothilfe umfasst dabei die sachlich und zeitlich dringende Hilfe zur Sicherung des Überlebens – namentlich Verpflegung, Unterbringung und medizinische Nothilfe. Sie wird solange ausgerichtet, wie die Notsituation besteht, jedoch maximal bis zur frühestmöglichen Ausreise. Im Falle von Europäerinnen und Europäern ist dies in der Regel der Folgetag. Da die Bettlerinnen und Bettler aber nicht ausreisen wollen und offensichtlich die Nothilfe nicht zwingend benötigen, sehen diese in aller Regel davon ab, eine solche zu beantragen.

Darüber hinaus stehen soziale Angebote privater Institutionen offen. In den kalten Wintermonaten wurde zusätzlich ein spezielles Angebot für Bettlerinnen und Bettler in der Notschlafstelle eingerichtet. Es handelte sich um eine befristete Massnahme, mit der verhindert werden sollte, dass diese Menschen während der kalten Jahreszeit draussen übernachten müssen. Vorübergehend waren alle Plätze der Notschlafstelle besetzt. Die Daten der ausländischen Personen, die dieses Angebot nutzen, wurden gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz erhoben und dem Migrationsamt weitergeleitet. Die Sozialhilfe teilte den mutmasslichen Bettlerinnen und Bettlern zudem mit, dass sie spätestens 14 Tage nach Erstaufnahme in der Notschlafstelle bezüglich Ausreise vorzusprechen haben. Als Folge dieser Massnahme meldete sich eine grössere Gruppe beim Migrationsamt. Das Migrationsamt stellte diesen Personen, die allesamt EU-Bürger/innen sind, ein entsprechendes Ticket für die Weiterreise aus.

Als weitere Hilfestellung können sich alle Personen, die sich in Basel aufhalten, kostengünstig in der Gassenküche verpflegen. Bedingung ist jedoch, dass man sich an die Hausregeln sowie an die Anweisungen des Personals hält.

4.2 Bekämpfung Menschenhandel

Dem Phänomen der Ausbeutung, des Menschenhandels oder Zwang zum Betteln kann mit restriktiven Massnahmen alleine nicht beigegeben werden. Deshalb sowie vor dem Hintergrund, dass in Bern die Intensivierung der Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit Bettelei Erfolge zeitigte, will der Regierungsrat auch die hiesige Bekämpfung des Menschenhandels im Zusammenhang mit Bettelei vertiefter prüfen und bei Bedarf weitere Massnahmen ergreifen.

In diesem Zusammenhang wird auch die Schulung jener Berufsgruppen, die mit Menschenhandel bzw. dessen potenziellen Opfern in Berührung kommen, weiter vorangetrieben. Die Strafverfolgung unter dem Verdacht des Menschenhandels ist stark von der Aussagebereitschaft des mutmasslichen Opfers abhängig. Um die Aussagebereitschaft zu erhöhen, bedarf es eines umfassenden Opferschutzes, der bei der Schulung und Sensibilisierung der Verwaltung, aber auch von NGO beginnt. Die Prüfung des Tatbestands des Menschenhandels geschieht unter erschwerten Bedingungen und erfordert entsprechendes Know-how.

4.3 Soziale Engagements in Rumänien

Als weitere Hilfestellung setzt der Regierungsrat auf die bisherige Unterstützung vor Ort – sprich in den Hauptherkunftsländern der Bettlerinnen und Bettler. Konkret besteht die Möglichkeit, auf der Basis von Projektanträgen Mittel im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen. Mit den finanziellen Beiträgen sollen die Entwicklungschancen der Bevölkerung in den ärmsten Ländern der Welt oder in speziell benachteiligten Regionen nachhaltig verbessert werden.

Ergänzend zu dieser Projektförderung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit prüft der Regierungsrat ein zusätzliches soziales Engagement in Form einer Partnerschaft. Ziel dieses Engagements soll es sein, die Lebensumstände potentieller Bettlerinnen und Bettler in den Herkunftsländern nachhaltig zu verbessern. Dabei strebt der Kanton eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen auf Bundesebene wie auch den involvierten Organisationen vor Ort an, um ein gut koordiniertes Vorgehen zu gewährleisten.

Erste Vorabklärungen mit dem Bundesamt für Polizei (fedpol) und diversen NGO wurden getätigt, wobei grosses Interesse bekundet wurde.

Dieses Vorhaben stellt – neben der Wiedereinführung eines ausgedehnten Bettelverbots – einen wichtigen Beitrag zur Entspannung der Gesamtsituation dar.

5. Teilrevision Übertretungsstrafgesetz § 9

Das Betteln soll künftig partiell wieder verboten und mit einer Ordnungsbusse bestraft werden können. Analog zu anderen Straftatbeständen soll die Kantonspolizei entsprechende Bussen neu auch in zivil erheben können. Hierzu stellt der Regierungsrat eine Anpassung der Verordnung über das kantonale Ordnungsbussenverfahren (Kantonale Ordnungsbussenverordnung, KOBV, SG 257.115) und der Ordnungsbussenliste in deren Anhang in Aussicht. Erläuterungen zur Gesetzesänderung

§ 9 Betteln

¹ Mit Busse wird bestraft, wer

- a) in organisierter Art und Weise bettelt;
- b) andere Personen zum Betteln schickt;
- c) beim Betteln täuschende oder unlautere Methoden anwendet.

² Mit Busse wird bestraft, wer im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten bettelt und dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört, namentlich wer

- a) in aufdringlicher oder aggressiver Art und Weise bettelt;
- b) innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Bahnhöfen sowie innerhalb von fünf Metern um Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Schiffsanlegestellen bettelt;
- c) innerhalb von fünf Metern um Geld-, Zahlungs- und Fahrkartenautomaten oder Parkuhren bettelt;
- d) innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Ladengeschäften, Banken, Poststellen, Museen, Theatern, Kinos, Wohn- und Bürogebäuden oder öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen bettelt;
- e) innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Hotels, Restaurants sowie auf oder innerhalb von fünf Metern um deren Boulevardbereiche bettelt;
- f) auf Märkten sowie innerhalb von fünf Metern um Verkaufsstände oder Buvetten bettelt;
- g) in öffentlichen Parks, Gärten, Friedhöfen, Spielplätzen, Schulanlagen, Unterführungen sowie innerhalb von fünf Metern um deren Ein- und Ausgänge bettelt.

³ Die durch strafbares Betteln nach Abs. 1 erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.

Absatz 1 beinhaltet in erster Linie ein generelles Verbot von organisiertem Betteln. Ein solches liegt etwa dann vor, wenn arbeitsteilige oder planmässige Methoden zur Anwendung gelangen. Darunter fällt, wenn «Bettelplätze» über Absprachen systematisch zugeteilt oder okkupiert werden sowie wenn nicht mehr die Beseitigung der Notlage des Einzelnen, sondern vielmehr das systematische Erzielen von einem massgeblichen Einkommen ähnlich einer eigentlichen Erwerbstätigkeit oder die Geldbeschaffung für Dritte im Vordergrund steht. Ebenso bleibt das Ausschicken anderer Personen zum Betteln verboten. Die Strafbestimmung soll insbesondere das Entsenden von Personengruppen zum Betteln durch kriminelle Netzwerke verhindern. Ferner sollen bettelnde Personen gebüsst werden können, wenn sie täuschende oder unlautere Methoden anwenden. Darunter fällt beispielsweise das Vortäuschen von körperlichen Beeinträchtigungen oder von (fiktiven) Projekten und Organisationen zum Zwecke des Sammelns von Spenden.

Absatz 2 verbietet das Betteln im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten, wenn dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung gestört wird. In einer nicht abschliessenden Aufzählung folgt zunächst das Betteln in aufdringlicher oder aggressiver Art und Weise. Darunter fällt beispielsweise, wenn Bettelnde sich hartnäckig zeigen, sich aktiv in den Weg von Passantinnen und Passanten stellen, diese beschimpfen, berühren, bedrängen, zurückhalten oder unter Druck setzen, Geld zu geben. Ferner fällt das Überreichen von Rosen oder Luftballons mit anschliessendem Druck, diese auch zu kaufen, darunter. In der weiteren Aufzählung folgen Bettelverbote an neuralgischen und besonders sensiblen Örtlichkeiten. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum einen stark frequentiert sind und zum anderen beengte oder unübersichtliche Platzverhältnisse aufweisen. Ebenfalls aufgeführt sind Zonen, wo Passantinnen oder Passanten nicht oder nur schlecht ausweichen können oder deren Sicherheitsbedürfnis besonders gross ist, weil mit Bargeld hantiert wird. Mit den weiteren örtlichen Bettelverboten wird zudem den berechtigten Interessen von Inhaberinnen und Inhabern von Ladengeschäften, Hotels und Restaurants an einem uneingeschränkten Zugang zu ihren Lokalitäten Rechnung getragen. Die Abstandsangabe von fünf Metern stellt sicher, dass die Bettelverbote genügend präzise formuliert sind und in ihrer Ausgestaltung nicht weitergehen, als es zum Erreichen der öffentlichen Interessen notwendig ist.

Betteln bleibt somit in weiten Teilen des Kantons nach wie vor erlaubt und wird nur dort eingeschränkt, wo der Schutz der Passantinnen und Passanten sowie Gewerbetreibenden es erfordert. Namentlich wird mangels öffentlichen Interesses und aus Verhältnismässigkeitsgründen darauf verzichtet, sämtliche aktive Bettelformen (etwa durch massvolles Ansprechen) oder das Betteln generell in bestimmten Perimetern (z.B. in Fussgängerzonen) zu verbieten.

Die Möglichkeit der Sicherstellung und Einziehung von durch strafbares Betteln erlangten Vermögenswerten entspricht dem geltenden Recht. Sie soll jedoch auf die schwereren Formen des strafbaren Bettelns gemäss Absatz 1 beschränkt werden.

6. Motion Thüring sowie Anzug Keller und Konsorten

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Dezember 2020 vom Schreiben 20.5282.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und die nachstehende Motion Joël Thüring betreffend «Wiedereinführung des Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt» dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen:

«Schon in der Debatte im Grossen Rat war bei der Behandlung des revidierten Übertretungsstrafgesetzes die von den Ratslinken durchgebrachte Streichung des generellen Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt sehr umstritten. Gemäss Antrag soll nur noch mit Busse bestraft werden, wer „andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt.“

In der Debatte wurde seitens bürgerlicher Vertreter/innen, aber auch des Regierungsrates, deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die eingebrachte Änderung in der Praxis schwierig umsetzbar werde.

Für die Kantonspolizei, als Vollzugsbehörde, ist die Nachweiserbringung, dass es sich beim ange-
troffenen Bettelnden um ein „Mitglied einer Bande“ oder eine „zum Betteln“ geschickte Person» schwie-
rig.

Auch in der vorher geführten Kommissionsberatung äusserten die Vertreter der Kantonspolizei Beden-
ken zu einer allfälligen Streichung. So steht im damaligen Bericht der JSSK deutlich: „Ohne Übertre-
tungstatbestand könnte Basel jedoch schnell in den Fokus der Bettelbanden gelangen.“

Kurz nachdem das revidierte Übertretungsstrafgesetz per 1. Juli 2020 in Kraft getreten ist, zeigt sich
bereits, dass sich die bürgerlichen und von der Kantonspolizei geäusserten Befürchtungen bestätigt
haben. Mehr wie in anderen Sommermonaten der Vorjahre wird Basel-Stadt derzeit von mutmasslich
organisierten Bettlerbanden überrannt, welche zudem sehr aggressiv auftreten und insbesondere an
zentralen Plätzen und in der Innenstadt Passanten, Touristen aber auch Gewerbetreibende stören.

Es zeigt sich, dass die entsprechende Änderung des Übertretungsstrafgesetzes tatsächlich neue Bet-
telbanden angezogen hat und ihr Geschäft deutlich erleichtert wird. Hinzu kommt, dass mit der jetzigen
Regelung im Gesetz die Polizei „Racial Profiling“ betreiben müsste, um diese Bettler einer Bande zu-
ordnen zu können. „Racial Profiling“ ist jedoch richtigerweise verboten. Das Arbeitsmodell dieser Bet-
telbanden kann deshalb nur durch ein Fernhalten durchbrochen werden. Das Geld müssen diese Bet-
telnden, welche letztlich selber unter diesen kriminellen Strukturen leiden, schliesslich an Hintermän-
ner abgeben.

Deshalb ist, angesichts der nun erwiesenen Praxisuntauglichkeit, das Übertretungsstrafgesetz in die-
sem Punkt wieder zu ändern – auch wenn gerade erst kürzlich darüber abgestimmt wurde. Bei der
Referendumsabstimmung (Annahme mit knappen 56.1%) ging es denn auch in erster Linie nicht um
die Frage des Bettelns, sondern um die Nachtruhe resp. die Bewilligungspflicht für Lautsprecher, wes-
halb eine Änderung in diesem Bereich des Gesetzes nach kurzer Zeit vertretbar ist. Diese Änderung
sollte zeitnah erfolgen, damit das sich hier derzeit festsetzende Geschäftsmodell nicht weiter ausbrei-
ten kann. Wie anhin soll die Kantonspolizei bei stadtbekanntem Bettlern, bspw. vor Einkaufsläden, nach
Möglichkeit weiterhin Augenmass walten lassen.

Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, innerhalb von sechs Monaten dem Grossen Rat eine Än-
derung des Übertretungsstrafgesetzes vorzulegen:

Übertretungsstrafgesetz (ÜStG):

bisher:

§ 9 Betteln

¹ Mit Busse wird bestraft, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande
bettelt.

² Die durch Betteln erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.

neu:

§ 9 Betteln

¹ Mit Busse wird bestraft, wer bettelt oder andere Personen zum Betteln schickt.

² Die durch Betteln erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.

Joël Thüring»

An seiner Sitzung vom 18. November 2020 hat der Grosse Rat den nachstehenden Anzug Esther
Keller und Konsorten betreffend «Bettlerproblematik: Berner Modell als mögliche Lösung» dem
Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Seit dem 1. Juli 2020 sind in Basel vermehrt Bettelnde unterwegs, die in Familienverbänden auftreten
und in Parkanlagen übernachten. Diese Zunahme sowie das zum Teil aggressive Auftreten der Bet-
telnden hat in der Bevölkerung heftige Diskussionen ausgelöst, die von den Medien aufgenommen
wurden. Die Anzugstellenden sind der Meinung, dass für die Problematik im Interesse Aller bald eine
Lösung gefunden werden muss. Das Bettelverbot wurde erst vor kurzer Zeit aufgehoben. Bevor man
eine Wiedereinführung des Verbots und die damit einhergehende Kriminalisierung der Bettelnden ins
Auge fasst, sollten andere Lösungsansätze verfolgt werden. Die Stadt Bern kennt kein Bettelverbot,
und dennoch sind in Bern kaum Bettler aus dem Ausland aktiv. Dies ist offensichtlich auf eine konse-
quente Anwendung der bestehenden Gesetze, insbesondere dem Ausländerrecht, zurückzuführen.

Die Berner Behörden arbeiten zudem gemäss Medienberichten eng mit den Vertretungen derjenigen Länder zusammen, aus welchen die Bettler stammen. Die Berner Behörden sind auch darauf vorbereitet, Kinderschutzmassnahmen rasch umzusetzen, falls dies erforderlich sein sollte. In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat darum, zu prüfen und zu berichten, inwiefern und wie zeitnah das Berner Modell auch in Basel zur Anwendung gebracht werden kann, um die aktuelle Situation zu entschärfen.

Esther Keller, David Wüest-Rudin, Sandra Bothe, Tim Cuénod»

Mit dem vorliegenden Ratschlag werden die Anliegen sowohl der Motion Thüring als auch des Anzugs Keller aufgenommen und im Rahmen der Rechtsprechung des EGMR erfüllt.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die direkten finanziellen Auswirkungen dieser Teilrevision des ÜStG sind sehr gering – wie sie auch bei der Relativierung des allgemeinen Bettelverbots sehr gering ausgefallen waren. Sie können mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden. Die in den Kapiteln 4.2 und 4.3 aufgeführten Hilfsmassnahmen stehen nicht in direktem Zusammenhang mit der Teilrevision des ÜStG. Die dafür benötigten Ressourcen werden separat und stufengerecht beurteilt werden.

8. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 in finanzieller Hinsicht und das Justiz- und Sicherheitsdepartement gemäss § 4 Publikationsgesetz vom 19. Oktober 2016 hinsichtlich der Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft. Die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) hat ergeben, dass keine negative Betroffenheit der Wirtschaft vorliegt.

9. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen wird dem Grossen Rat beantragt, den nachstehenden Beschlussentwurf anzunehmen sowie die Motion Joël Thüring betreffend «Wiedereinführung des Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt» und den Anzug Esther Keller und Konsorten betreffend «Bettlerproblematik: Berner Modell als mögliche Lösung» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Synopse

Übertretungsstrafgesetz (ÜStG)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben],

beschliesst:

I.
Übertretungsstrafgesetz (ÜStG) vom 13. Februar 2019 ¹⁾ (Stand 1. Juli 2020) wird wie folgt geändert:

§ 9 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Mit Busse wird bestraft, wer:

- a) **(neu)** in organisierter Art und Weise bettelt;
- b) **(neu)** andere Personen zum Betteln schickt;
- c) **(neu)** beim Betteln täuschende oder unlautere Methoden anwendet.

² Mit Busse wird bestraft, wer im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten bettelt und dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört, namentlich wer:

- a) **(neu)** in aufdringlicher oder aggressiver Art und Weise bettelt;
- b) **(neu)** innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Bahnhöfen sowie innerhalb von fünf Metern um Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Schiffsanlegestellen bettelt;
- c) **(neu)** innerhalb von fünf Metern um Geld-, Zahlungs- und Fahrkartenautomaten oder Parkuhren bettelt;
- d) **(neu)** innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Ladengeschäften, Banken, Poststellen, Museen, Theatern, Kinos, Wohn- und Bürogebäuden oder öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen bettelt;
- e) **(neu)** innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Hotels, Restaurants sowie auf oder innerhalb von fünf Metern um deren Boulevardbereiche bettelt;
- f) **(neu)** auf Märkten sowie innerhalb von fünf Metern um Verkaufsstände oder Buvetten bettelt;
- g) **(neu)** in öffentlichen Parks, Gärten, Friedhöfen, Spielplätzen, Schulanlagen, Unterführungen sowie innerhalb von fünf Metern um deren Ein- und Ausgänge bettelt.

³ Die durch strafbares Betteln nach Abs. 1 erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

¹⁾ [SG 253.100](#)

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

[Behörde]

[Funktion 1]
[NAME 1]

[Funktion 2]
[NAME 2]



Synopse

Teilrevision Übertretungsstrafgesetz 2021

| Geltendes Recht | Arbeitsversion |
|---|---|
| | Übertretungsstrafgesetz (ÜStG) |
| | <i>Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,</i> nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], <i>beschliesst:</i> |
| | I. |
| | Übertretungsstrafgesetz ¹⁾ (ÜStG) vom 13. Februar 2019 (Stand 1. Juli 2020) wird wie folgt geändert: |
| § 9 Betteln ¹ Mit Busse wird bestraft, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt. ² Die durch Betteln erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden. | 1 Mit Busse wird bestraft, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt.; a) in organisierter Art und Weise bettelt; b) andere Personen zum Betteln schickt; c) beim Betteln täuschende oder unlautere Methoden anwendet. 2 Die durch Betteln erlangten Vermögenswerte können sichergestellt Mit Busse wird bestraft, wer im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten bettelt und eingezogen werden, dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört, namentlich wer: a) in aufdringlicher oder aggressiver Art und Weise bettelt; |

¹⁾ Angenommen in der Volksabstimmung vom 24. 11. 2019 mit 21'193 Ja-Stimmen gegen 16'581 Nein-Stimmen.

| Geltendes Recht | Arbeitsversion |
|-----------------|---|
| | <p>b) innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Bahnhöfen sowie innerhalb von fünf Metern um Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Schiffsanlegestellen bettelt;</p> <p>c) innerhalb von fünf Metern um Geld-, Zahlungs- und Fahrkartenautomaten oder Parkuhren bettelt;</p> <p>d) innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Ladengeschäften, Banken, Poststellen, Museen, Theatern, Kinos, Wohn- und Bürogebäuden oder öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen bettelt;</p> <p>e) innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Hotels, Restaurants sowie auf oder innerhalb von fünf Metern um deren Boulevardbereiche bettelt;</p> <p>f) auf Märkten sowie innerhalb von fünf Metern um Verkaufsstände oder Buvetten bettelt;</p> <p>g) in öffentlichen Parks, Gärten, Friedhöfen, Spielplätzen, Schulanlagen, Unterführungen sowie innerhalb von fünf Metern um deren Ein- und Ausgänge bettelt.</p> <p>³ Die durch strafbares Betteln nach Abs. 1 erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.</p> |
| | II. |
| | <i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i> |
| | III. |
| | <i>Keine Aufhebung anderer Erlasse.</i> |
| | IV. |
| | <p>Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.</p> <p>[Behörde]</p> |