



An den Grossen Rat

20.5282.02

JSD/P205282

Basel, 4. November 2020

Regierungsratsbeschluss vom 3. November 2020

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 die nachstehende Motion Joël Thüring betreffend «Wiedereinführung des Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt» dem Regierungsrat zur Stellungnahme 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 angegriffenen Bettelnden um ein „Mitglied einer Bande“ oder eine „zum Betteln“ geschickte Person» schwierig.

Auch in der vorher geführten Kommissionsberatung äusserten die Vertreter der Kantonspolizei Bedenken zu einer allfälligen Streichung. So steht im damaligen Bericht der JSSK deutlich: „Ohne Übertretungsstatbestand 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 Bettelbanden 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 zuordnen zu können. „Racial Profiling“ ist jedoch richtigerweise verboten. Das Arbeitsmodell dieser Bettelbanden kann deshalb nur durch ein Fernhalten durchbrochen werden. Das Geld müssen diese Bettelnden, welche letztlich selber unter diesen kriminellen Strukturen leiden, schliesslich an Hintermänner abgeben.

Deshalb ist, angesichts der nun erwiesenen Praxisuntauglichkeit, das Übertretungsstrafgesetz in diesem 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, weshalb eine Änderung in diesem Bereich des Gesetzes nach kurzer Zeit vertretbar ist. Diese Ände-

zung sollte zeitnah erfolgen, damit das sich hier derzeit festsetzende Geschäftsmodell nicht weiter ausbreiten kann. Wie anhin soll die Kantonspolizei bei stadtbekanntem Betteln, bspw. vor Einkaufsläden, nach Möglichkeit weiterhin Augenmass walten lassen.

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

**Übertretungsstrafgesetz (ÜStG):**

bisher:

§ 9 Betteln

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

<sup>2</sup> Die durch Betteln erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.

neu:

§ 9 Betteln

<sup>1</sup> Mit Busse wird bestraft, wer bettelt oder andere Personen zum Betteln schickt.

<sup>2</sup> Die durch Betteln erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.

Joël Thüring»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

**§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss**

<sup>1</sup> In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

<sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beach-

ten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, welche die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert sechs Monaten dem Grossen Rat eine Änderung des Übertretungsstrafgesetzes mit dem folgenden Wortlaut vorzulegen:

«§ 9 Betteln

<sup>1</sup> Mit Busse wird bestraft, wer bettelt oder andere Personen zum Betteln schickt.

<sup>2</sup> Die durch Betteln erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden.»

Die Motion fordert die Anpassung eines Gesetzes. Sie verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Zum weiteren Vorgehen**

### **2.1 Ausgangslage**

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 Übertretungsstrafgesetz 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 Übertretungstatbestand 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 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 Departementsvorsteher dar, dass die Rechtmässigkeit eines generellen Bettelverbots vom Bundesgericht gestützt worden war (BGE 1C\_443/2017) und die meisten Kantone und Städte ähnliche Regelungen kennen. Der Grosse Rat nahm den Änderungsantrag zur Streichung des generellen Bettelverbots schliesslich knapp mit 47 zu 45 Nein bei zwei Enthaltungen an.

Gegen das neue Übertretungsstrafgesetz wurde später das Referendum ergriffen. Dabei stand die Lärmthematik, unter anderem der Umgang mit Lautsprecherboxen, im Mittelpunkt. Das Referendum wurde am 24. November 2019 abgelehnt und das neue Übertretungsstrafgesetz 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. Diese Erkenntnis beruht auf der Grosszahl eingehender Meldungen aus der Bevölkerung. Sowohl bei der Beschwerdestelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements als auch bei der Einsatzzentrale der Kantonspolizei stiegen die Beschwerden respektive Requisitionen gegenüber dem letzten Sommer massiv an (vgl. Tabelle). Aus den Rückmeldungen lässt sich schliessen, dass die Bettlerinnen und Bettler als aufdringlich und bedrängend empfunden werden.

	Anzahl Beschwerden	Anzahl Requisitionen
01.07. - 31.09.2019	0	24
01.07. - 31.09.2020	25	69

Das Ende des sogenannten «Lockdowns» und damit die Wiederöffnung der Grenzen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Krise sowie allgemein die Sommermonate, in denen jeweils mehr Bettlerinnen und Bettler durchziehen, mag allenfalls auch einen Einfluss auf die «gefühlte» Zunahme haben, erklären aber den objektiven Anstieg im Vorjahresvergleich nicht. Dass diese starke Zunahme ursächlich zumindest auch auf das neue ÜStG zurückzuführen ist, zeigen erstens polizeilich festgestellte Äusserungen von Bettlerinnen und Bettlern selbst, die das bestätigen. Zweitens ergab eine Umfrage im Vorstand der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren, welche die meisten grösseren Schweizer Städte umfasst, dass in keiner anderen Stadt eine vergleichbare Entwicklung festgestellt wurde.

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: 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. Weder das Schweizerische Strafbuch (StGB, SR 311.0) noch das kantonale Recht definiert exakt, was unter einer Bande zu verstehen ist. Nichtsdestoweniger werden jene Vorfälle von möglichem bandenmässigem Betteln, die nach Auffassung der Kantonspolizei erstellt sind, an die Staatsanwaltschaft überwiesen. Das geschah bisher rund zwanzig Mal.

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 Bettler an bekannten Treffpunkten an. Besonders im Fokus standen zunächst der Wettsteinplatz und die Theodorskirche. Dort entstand eine Art Siedlung von bettelnden Personen, die nachts entlang der Kirchenmauer nächtigen. Im Laufe der Zeit bildeten sich weitere Treffpunkte in öffentlichen Parkanlagen und der Innenstadt. In Gesprächen mit Übersetzern informierte die Kantonspolizei die Bettler und Bettlerinnen 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 in unmittelbarer Nähe sowie für die Wäsche und Körperpflege auf ein Angebot als Alternative zum Brunnen hingewiesen. Bezüglich des Bettelns wurde festgehalten, dass bandenmässiges Betteln strafbar und aufdringliches Verhalten problematisch ist.

In rechtlicher Hinsicht ist für die Nutzung von Plätzen und Grünanlagen das Bau- und Verkehrsdepartement zuständig. Konkret obliegt der Vollzug des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raums (NöRG, SG 724.100) dem Tiefbauamt bzw. der Allmendverwaltung (§ 3 der Verordnung zum Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes, NöRV, SG 724.110). 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. Nur wenn ein Verhalten direkt (ohne vorgängige behördliche Mahnung) unter Strafe gestellt ist, hat die Polizei das Recht, ohne weiteres einzugreifen.

### **2.3 Ausländerrechtliche Aspekte**

Gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen ist es EU/EFTA-Staatsangehörigen gestattet, sich zwecks sogenannten Dienstleistungsempfangs – zum Beispiel als Touristen – in der Schweiz aufzuhalten. Vorbehalten bleiben Gründe der öffentlichen Ordnung, etwa ein früherer Gesetzesverstoss. Für Aufenthalte von höchstens drei Monaten benötigen EU/EFTA-Staatsangehörige keine Aufenthaltserlaubnis. Gemäss einer Bundesgerichtsentscheidung (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 in der Regel den Nachweis eines Gesetzesverstosses bedingt.

Bis zum Inkrafttreten des neuen Übertretungsstrafgesetzes 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 Art. 9 ÜStG vorliegen. Auch wird ein Einreiseverbot beantragt. Im Gegensatz zur alten Bestimmung erweist sich die Erhebung der Beweislage des bandenmässigen Bettelns in der Praxis aber wie ausgeführt als schwierig.

## 2.4 Alternativen zum generellen Bettelverbot

### 2.4.1 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.

Das Bundesgericht kritisierte in seinem Urteil vom 29. August 2018 (BGE 1C\_443/2017) die Praxis des örtlich beschränkten Bettelverbots. Mit einem auf bestimmte Zonen oder Orte beschränkten Bettelverbot werde das Problem lediglich an die Grenzen der mit einem Verbot belegten Perimeter verschoben.

Vom Ausland her operierende Banden sind zudem agil und passen ihr Verhalten den situativen Bedingungen an. Auch dürfte es politisch kaum opportun sei, bestimmte Orte in Basel-Stadt als «Bettelmeile» zu bezeichnen. Verständlicherweise würden sich die betroffene Anwohnerschaft und das betroffene Gewerbe wehren. Würden schliesslich nur abgelegene Gebiete bezeichnet, stiege die Gefahr, dass sich die Bettlerinnen und Bettler nicht daran halten – ganz abgesehen davon, dass Basel-Stadt neben Riehen und Bettingen praktisch nur aus Kernstadt besteht.

### 2.4.2 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 hielt die zeitliche Beschränkung in seinem Urteil vom 29. August 2018 (BGE 1C\_443/2017) 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. Schliesslich würde sich auch hier die polizeiliche Durchsetzung als schwierig erweisen, müsste sie einem Bettler ausserhalb der Zeit doch beweisen, dass er gebettelt, anstatt nur auf das nächste Zeitfenster gewartet habe, legal zu betteln.

### 2.4.3 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 dem ganzen Kantonsgebiet ist der Kanton, bei Sammlungen auf einzelnen Gemeindegebieten der jeweilige Gemeinderat.

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. Ob aggressive Formen von Betteln über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehen könnten, mag hier offenbleiben. Denn es kann kaum im Interesse der Bevölkerung sein, gerade aggressives Betteln zu bewilligen.

Die Umsetzung der Bewilligungspflicht wäre auf jeden Fall 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.

#### **2.4.4 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». 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). Dem gegenüber 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 gefährdeten.

Die konsequente Ahndung eines derartigen Verbots erweist sich in der Praxis jedoch als problematisch und würde wiederum verdeckte Ermittlungen erfordern. Die Kantonspolizei könnte nur dann ahnden, wenn sie Bettlerinnen oder Bettler in flagranti beim aggressiven Betteln erwischt. Zudem hätte ein Verbot, das auf der Interpretation einer bestimmten Verhaltensweise basiert, wohl keine abschreckende Wirkung gegenüber mutmasslichen ausländischen Bettelbanden, die geübt darin sind, Gesetzeslücken auszumachen.

#### **2.4.5 Wer: Bettelverbot für bestimmte Personengruppen**

Im Sinne der Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit könnte die Herkunft als Kriterium bei der Erlaubnis beziehungsweise dem Verbot des Bettelns herangezogen werden. Somit würde den ortsansässigen Menschen, die sich oftmals unaufdringlich verhalten, weiterhin ermöglicht, auf öffentlichem Grund Passantinnen und Passanten um Kleingeld zu bitten, während der Bettel-tourismus verboten würde. Das ÜStG müsste demnach dahingehend angepasst werden, dass bettelnde Personen gebüsst und des Landes verwiesen werden, wenn sie weder Schweizer Staatsbürgerinnen und -bürger sind, noch über eine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügen.

Dieser Ansatz wäre jedoch sowohl aus rechtlichen als auch ethischen Gründen ungeeignet. Die Ungleichbehandlung von Personen aufgrund der Herkunft verletzt das Diskriminierungsverbot gemäss Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV) und fördert das Risiko von Racial Profiling. Darüber hinaus dürfen Bettlerinnen und Bettler gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen in die Schweiz einreisen und sich drei Monate ohne Auflagen im Land aufhalten (siehe Kapitel 3.3). Viele reisen schon vor Ablauf der drei Monate wieder nach Hause. Wollen sie länger als drei Monate im Land bleiben, müssen sie den Nachweis erbringen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen und eine Krankenversicherung abgeschlossen haben. Doch ob eine Bettlerin oder ein Bettler die Zeit von drei Monaten überschritten hat oder nicht, lässt sich kaum eruieren, da sie nicht verpflichtet sind, den Behörden ihre Ankunft zu melden, das Einreisedatum aus den Ausweispapieren meist nicht hervorgeht und auch die Aussagebereitschaft nicht vorhanden ist.

#### **2.4.6 Das «Berner Modell»**

In der politischen und medialen Diskussion der letzten Monate machte in Basel-Stadt ein sogenanntes Berner Modell die Runde (vgl. zum Beispiel den – vom Grossen Rat [noch] nicht überwiesenen – Anzug 20.5364 von Esther Keller und Konsorten betreffend «Bettlerproblematik: Ber-

ner Modell als mögliche Lösung»). 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 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 Praxis im Detail. Tatsächlich hatte auch Bern jahrelang mit der Thematik zu kämpfen und war vor allem mit der Tatsache konfrontiert, dass Kinder zum Betteln geschickt wurden. In Basel hat die Kantonspolizei bis jetzt – glücklicherweise – keine Minderjährigen festgestellt, die betteln. So oder so braucht es dort wie hier 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 erwähnten Kontrollen und Überweisungen wegen mutmasslichen bandenmässigen Bettelns. Sie schöpft damit den aktuellen Rechtsrahmen konsequent aus. Welche Zusammenarbeit sodann für welche Beweisführung nötig ist, entscheiden letztlich die Staatsanwaltschaft und die Gerichte.

## 2.5 Fazit

Nach Prüfung möglicher Alternativen zu einem generellen Bettelverbot kann festgehalten werden, dass sich keine der geprüften Varianten als geeignet(er) erweist. Partielle Bettelverbote sind entweder wirkungslos, kaum umsetzbar oder unnötig kompliziert. Ein allgemeines Verbot der Bettelei hingegen hat sich in der Vergangenheit im Kanton Basel-Stadt bewährt und dazu geführt, dass es in Basel-Stadt kaum Probleme im Zusammenhang mit bettelnden Personen gab.

Ein generelles Verbot wird in der Mehrheit der Schweizer Kantone umgesetzt und bundesgerichtlich gestützt. Es rechtfertigt sich durch das öffentliche Interesse an der Eindämmung der Gefahren, die sich aus der Bettelei für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe ergeben können, sowie durch den Kampf gegen menschliche Ausbeutung. Ein allgemeines Bettelverbot ist denn auch ein klares Signal an international agierende Organisationen, dass aufdringliches Betteln in keiner Weise toleriert wird und Betteltourismus sich nicht lohnt. Der Regierungsrat ist deshalb nach wie vor der Ansicht, dass eine grundsätzlich repressive Gesetzeslage, durch die Kantonspolizei aber pragmatisch umgesetzt, der richtige Weg darstellt.

Gleichzeitig will der Regierungsrat die durch Bettelei verursachte Ausbeutung von Menschen vermehrt bekämpfen. Der Kanton Basel-Stadt hat seit der regierungsrätlichen Schwerpunktsetzung die Tätigkeiten in der Bekämpfung von Menschenhandel intensiviert. Kommt es zu einem Verdacht des Menschenhandels, geht die Strafverfolgungsbehörde diesem gezielt nach. Die zuständigen Stellen beim Fahndungsdienst der Kantonspolizei sind bezüglich Menschenhandel sensibilisiert, und die internen Fachspezialisten zum Thema Menschenhandel tauschen sich regelmässig auf nationaler und internationaler Ebene mit Experten aus. Sollte es im Zusammenhang mit Kontrollen und Überweisungen von Bettlern Hinweise auf potentielle Opfer von Menschenhandel geben, können die zuständigen Behörden und NGOs auf etablierte Strukturen zurückgreifen. Dank Unterstützung des Bundes ist auch der Austausch mit Behörden und NGOs in Herkunftsländern möglich.

Im Zusammenhang mit dem Anzug 20.5364 von Esther Keller und Consorten betreffend «Bettlerproblematik: Berner Modell als mögliche Lösung» – in Bern wurde die Bekämpfung des Menschenhandels intensiviert – wird der Regierungsrat prüfen, ob die Ressourcen für die Schwerpunktsetzung ausgebaut werden sollen. Ebenso werden weitere Hilfestellungen geprüft.

### 3. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen wird dem Grossen Rat beantragt, die Motion Joël Thüring betreffend Wiedereinführung des Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin