

24. September 2024

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Nachtrag I zum Polizeireglement

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. **Der Nachtrag I zum Polizeireglement sei zu genehmigen.**
2. **Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziff. 1 gemäss Art. 7 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.**

Zusammenfassung

Art. 11 Polizeireglement soll angepasst werden. Ein «allgemeines Bettelverbot» ist im Lichte des Entscheids des EGMR vom 19. Januar 2021 in dieser absoluten Form nicht mehr haltbar. Der Nachtrag regelt das grundsätzliche Verbot des Bettelns in aufdringlicher oder aggressiver Form auf dem ganzen Gebiet der Stadt Wil sowie ein Bettelverbot an ausgewählten Orten.

1. Ausgangslage

Am 19. Januar 2021 fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das Urteil Nr. 14065/15 Lacatus gegen die Schweiz, in dem er die Rechtmässigkeit eines Bettelverbots im Kanton Genf überprüfte. Eine Bettlerin war wegen der Missachtung des Bettelverbots mit einer Busse von Fr. 500.-- bestraft worden, die wegen Uneinbringlichkeit in eine Freiheitsstrafe von fünf Tagen umgewandelt worden war. Der Gerichtshof erkannte darin einen Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens gemäss Art. 8 der europäischen Menschenrechtskonvention¹ und hielt fest, es gebe mildere Massnahmen als ein umfassendes Bettelverbot, das aufgrund der prekären finanziellen Verhältnisse der Bettelnden im Ergebnis regelmässig zu einer Freiheitsstrafe führe.

Im Anschluss an das Urteil des EGMR passte der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt am 23. Juni 2021 § 9 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes² an und erliess ein (partielles) Bettelverbot, welches das organisierte Betteln, das Schicken von anderen Personen zum Betteln, das Betteln in Anwendung von täuschenden oder unlauteren Methoden, das aufdringliche oder aggressive Betteln sowie das passive, jedoch die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung störende Betteln (namentlich an bestimmten neuralgischen Örtlichkeiten) unter Strafe stellt. Es trat am 1. September 2021 in Kraft. Gegen diesen Beschluss des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt wurde eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Das Bundesgericht führte eine abstrakte Normenkontrolle durch und hiess die Beschwerde mit Urteil vom 13. März 2023³ teilweise gut. Es hob die Bestimmung zum Bettelverbot in öffentlichen Parks auf⁴, weil es diese als unverhältnismässig erachtete. Bei Parkanlagen handle es sich nicht um Ruhezeiten, sondern diese seien oft durch Sport und Spiel, gesellschaftliche Diskussionen oder Musik lärmbelastet. Ein mögliches Gefühl der Unsicherheit auf Seiten der Parkbenutzerinnen und -benutzer vermöge ein Verbot passiven Bettelns nicht zu rechtfertigen, weshalb für ein entsprechendes Verbot keine ausreichenden öffentlichen Interessen bestünden. Im Übrigen erachtete das Bundesgericht die Bestimmung als rechtmässig und wies die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten war.

Vor dem Hintergrund dieser neuen Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts reichte Timo Räbsamen am 13. September 2023 die Anfrage an den Stadtrat «Bettelverbot in der Stadt Wil: Verstoß gegen Grund- und Menschenrechte?»⁵ ein und verlangte eine rechtliche Einschätzung des im Wiler Polizeireglement⁶ statuierten Bettelverbots. In seiner Antwort vom 21. November 2023 erklärte sich der Stadtrat bereit, die Rechtmässigkeit von Art. 11 Polizeireglement juristisch zu prüfen und bei Bedarf dem Stadtparlament eine Überarbeitung vorzuschlagen, die konform mit den Urteilen des EGMR und des Bundesgerichts sei.

2. Handlungsbedarf

Bisher galt in der Stadt Wil ein sog. «allgemeines Bettelverbot» mit dem Wortlaut: «Das Betteln ist in der Öffentlichkeit verboten.» (Art. 11 Polizeireglement). Diese Bestimmung ist im Lichte des Entscheids des EGMR vom 19. Januar 2021 in dieser absoluten Form nicht mehr haltbar. Gemäss den Ausführungen des Bundesgerichts in seinem Entscheid vom 13. März 2023⁷ stellt die Bettelei eine elementare Freiheit der Lebensgestaltung dar und fällt in den

¹ EMRK; SR 0.101

² ÜStG; SG 253.100

³ BGE 149 I 248

⁴ § 9 Abs. 2 Bst. g ÜStG

⁵ https://www.stadtwil.ch/_doc/4708282

⁶ sRS 412.2

⁷ BGE 149 I 248, Erw. 4.3

Schutzbereich des Grundrechts der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung⁸ bzw. des Rechts auf Achtung des Privatlebens gemäss Art. 8 EMRK. Das Verbot der Bettelei bewirkt einen Eingriff in diese Grund- bzw. Menschenrechte, und zwar unabhängig davon, ob es sich um ein umfassendes oder nur partielles Verbot handelt. Berührt wird dabei auch die Menschenwürde, die durch Art. 7 BV geschützt wird.

Ein Eingriff in diese Rechte erfordert zunächst eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Diese muss sich in einem Gesetz im formellen Sinn befinden, da das Bettelverbot einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit bewirkt⁹. Die gesetzliche Grundlage muss zudem hinreichend bestimmt sein. Die Norm muss so präzise formuliert sein, dass Bürgerinnen und Bürger ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens erkennen können¹⁰.

Ein Eingriff muss sich sodann durch ein ausreichendes öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter rechtfertigen lassen¹¹. Das Bettelverbot dient dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie dem Schutz der persönlichen Freiheit Dritter. Gemäss Urteil des EGMR vom 19. Januar 2021 sind diese Schutzbereiche vor allem bei aufdringlichen oder aggressiven Formen des Bettelns oder bei Betteln in der unmittelbaren Nähe von Zahlstellen und Bankautomaten, von Geschäftseingängen, Bahnhöfen oder sonstigen öffentlichen Gebäuden betroffen. Auch das Vorgehen in Netzwerken, mit denen Menschen und insbesondere Kinder zum Betteln gezwungen oder auf andere Weise ausgenutzt werden, gehört dazu. Keine legitimen Interessen für einen Grundrechtseingriff bilden demgegenüber die Anliegen, Armut aus der öffentlichen Sichtbarkeit zu verdrängen oder Passantinnen und Passanten vor unangenehm empfundener Konfrontation mit bedürftigen Menschen zu bewahren¹².

Schliesslich muss ein Bettelverbot verhältnismässig sein¹³, d.h. es muss geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Dabei ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu berücksichtigen, dass bettelnde Personen in der Regel besonders bedürftig und auf das Betteln als Mittel der Existenzsicherung angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund sind hohe Bussen oder Freiheitsstrafen besonders zu hinterfragen. Zu prüfen sind gegebenenfalls mildere Massnahmen, wie die Beschränkung eines Bettelverbots in zeitlicher oder räumlicher Hinsicht oder die Anwendung leichter Sanktionsfolgen¹⁴.

Orientierung an der Regelung von Basel-Stadt

Für den Stadtrat erscheint die einschlägige Regelung im Kanton Basel-Stadt auch für die Verhältnisse in der Stadt Wil geeignet und soll als Vorlage dienen. Dabei ist sich zu gewärtigen, dass die Ausgangsbestimmung nicht nur die vom EGMR geforderte Eingrenzung des allgemeinen Bettelverbots auf bestimmte Orte bzw. auf aufdringliches und aggressives Betteln, sondern auch einen zusätzlichen Ausbau des entsprechenden Sanktions- und Verfahrensrahmens enthält (organisiertes Vorgehen, Anstiftung, Anwendung täuschender und unlauterer Methoden sowie Einziehung des Bettelerlöses)¹⁵. Grundsätzlich wäre der Ausbau des entsprechenden Sanktions- und Verfahrensrahmens möglich. In Bezug auf die Stadt Wil erscheint er dem Stadtrat jedoch als nicht sachgerecht.

⁸ BV; SR 101

⁹ Art. 36 Abs. 1 BV

¹⁰ vgl. dazu die Ausführungen des Bundesgerichtes in BGE 149 I 248, Erw. 4.6.1

¹¹ Art. 36 Abs. 2 BV

¹² vgl. BGE 149 I 248, Erw. 4.6.2

¹³ Art. 36 Abs. 3 BV

¹⁴ vgl. BGE 149 I 248, Erw. 4.6.3

¹⁵ vgl. § 9 Abs. 1 und 3 ÜStG

Inhaltlich soll das ortsunabhängige Bettelverbot auf aufdringliches oder aggressives Betteln reduziert werden. Eine diskrete Bitte, um eine kleine finanzielle Unterstützung soll nicht strafbar sein, soweit die angebettelte Person frei und ohne gesellschaftlichen Zwang über die Zuwendung entscheiden darf. Da jedoch auch nicht aufdringliches Betteln je nach Ort und der Gegebenheit üblicherweise von Teilen der Bevölkerung als bedrohlich und nötigend wahrgenommen wird, können zusätzlich besonders sensitive Orte im Reglement definiert werden, an welchen in keiner Weise – d.h. auch nicht diskret – gebettelt werden darf¹⁶. Im Fall von Basel-Stadt wurde explizit die Ausdehnung des allgemeinen Bettelverbots auf öffentliche Parks als sachlich nicht gerechtfertigt kritisiert. An Orten, an denen die angebettelte Person jedoch besonders gestört werden könnte (z.B. auf einem Friedhof) oder sich in einer exponierten Situation befindet (z.B. beim Geldabheben an einem Bankomaten) ist ein Bettelverbot sicherlich sinnvoll und zweckmässig.

Der Spezialfall, dass Minderjährige oder abhängige Personen zum Betteln geschickt werden, soll ebenfalls in die neue Bestimmung aufgenommen werden. Nicht straffähige Minderjährige, die beispielsweise von ihren Eltern zum Betteln geschickt werden, können und sollen nicht dafür gebüsst werden. Vielmehr sollen die Verantwortlichen (die «Drahtzieher») direkt zur Verantwortung gezogen werden können. Dabei handelt es sich um einen Ausbau zum bisherigen Bettelverbot, der nach Einschätzung des Stadtrates aber sachgerecht und zulässig erscheint.

Ein weiterer Ausbau im Sinne von Abs. 1 der basel-städtischen Bestimmung wäre grundsätzlich möglich, würde aber den bisherigen Regelungsrahmen der Stadt Wil sprengen. Im Gegensatz zum urbanen Kanton Basel-Stadt, dessen ÜStG auch deliktisch tätige Bettelorganisationen zu unterbinden versucht, scheint sich aktuell keine solche Problematik in Wil abzuzeichnen, die nicht bereits durch das Schweizerische Strafgesetzbuch¹⁷ weitgehend abgedeckt wäre (z.B. durch die Tatbestände der Nötigung oder des Menschenhandels). Dabei ist auch zu bedenken, dass solche Straftaten kaum sinnvoll auf kommunaler Stufe verfolgt werden könnten. Ein Ordnungsbussenverfahren wäre für diese Sondertatbestände nicht mehr konform, da dazu länger dauernde Strafuntersuchungen und eine überkommunale Verfolgungsmöglichkeit notwendig wären¹⁸. So sieht denn auch der Kanton Basel-Stadt für die Verfolgung der Tatbestände in § 9 Abs. 1 ÜStG nicht das Ordnungsbussenverfahren, sondern das ordentliche Strafverfahren vor¹⁹.

Abs. 3 der basel-städtischen Bestimmung sieht sodann die Sicherstellung und Einziehung der durch strafbares Betteln nach Abs. 1 erlangten Vermögenswerte (Bettelerlös) vor. Da das st.gallische Recht in Art. 49 Abs. 5 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung²⁰ für das Ordnungsbussenverfahren auf das Ordnungsbussengesetz des Bundes²¹ verweist und dieses in Art. 8 eine Sicherstellung und Einziehung ausdrücklich vorsieht, ist eine solche Regelung auf kommunaler Stufe nicht erforderlich.

¹⁶ vgl. Abs. 2 Bst. b bis g ÜStG

¹⁷ StGB; SR 311.0

¹⁸ vgl. dazu der laufende Prozess wegen Menschenhandels vor dem Strafgericht Genf gegen mehrere bulgarische Staatsangehörige, die in ihrem Heimatland Menschen aus prekären Verhältnissen rekrutiert und unter anderem in Genf und Lausanne für sich betteln lassen haben sollen; Tagblatt-Artikel vom 22.04.2024, abrufbar unter: <https://www.tagblatt.ch/schweiz/schweiz-der-pablo-escobar-der-bettelei-bulgarischer-clan-steht-vor-gericht-sohn-stellt-sich-gegen-eigene-familie-ld.2609861>

¹⁹ vgl. BGE 149 I 248, Erw. 5.4.1

²⁰ EG-StPO; sGS 962.1

²¹ OBG; SR 314.1

3. Nachtrag zum Polizeireglement

Generell lässt sich festhalten, dass es sich beim Bettelverbot und der Ahndung entsprechender Verstösse um ein sicherheitspolitisches Unterfangen handelt, bei dem unterschiedliche rechtlich vertretbare Schlussfolgerungen möglich und zulässig sind. Der Stadtrat erachtet folgende Formulierung als mögliche und gangbare Lösung für die Stadt Wil:

Art. 11 Betteln

¹ 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 in aufdringlicher oder aggressiver Art und Weise bettelt oder dies in den folgenden Bereichen tut:

- a) vor öffentlich zugänglichen Gebäuden, Einrichtungen oder Geschäfts- und Restaurationsbetrieben und im Wartebereich des öffentlichen Verkehrs;*
- b) bei Geld-, Zahlungs- und Billetautomaten;*
- c) auf Märkten sowie im Umkreis von fünf Metern um Verkaufsstände oder Aussenrestaurants;*
- d) auf Friedhöfen, Spielplätzen und Schulanlagen, in Unterführungen sowie um deren Ein- und Ausgänge.*

² Wer andere Personen zum Betteln gemäss Abs. 1 schickt, wird mit Busse bestraft.

Abs. 1 bildet die Anpassung des bisherigen allgemeinen Bettelverbots im Lichte des Urteils des EGMR ab. Er regelt zum einen das grundsätzliche Verbot des Bettelns in aufdringlicher oder aggressiver Form auf dem ganzen Gebiet der Stadt Wil. Zum anderen statuiert Abs. 1 ein Bettelverbot an ausgewählten Orten, an denen keine Bettelvorgänge erlaubt sind, auch nicht das diskrete, unaufdringliche Betteln (Buchstaben a bis d; ortsabhängiges Bettelverbot).

Abs. 2 ergänzt den Straftatbestand mit dem Sonderfall, dass andere Personen zum Betteln geschickt werden. Damit sind insbesondere Minderjährige oder abhängige Personen gemeint. Werden solche Personen zum Betteln geschickt, handelt es sich um eine indirekte, mittelbare Art des Bettelns, die den «Drahtziehern» der sanktionierten Tätigkeit anzurechnen ist. Ob diese Form des Bettelns im Rahmen des hiesigen Ordnungsbussenverfahrens geahndet werden kann, ist bisher noch nicht abschliessend, d.h. von einem Gericht geklärt worden. Sie sollte unter den Wortlaut von Ziff. 21.8 des Anhangs zur Strafprozessverordnung²², der das «Betteln» in allgemeiner Form dem Ordnungsbussenverfahren unterstellt, subsumiert werden können. Auch inhaltlich erscheint das Ordnungsbussenverfahren für diesen Tatbestand geeignet und sinnvoll, da zur Ahndung in der Regel keine grösseren polizeilichen Ermittlungsarbeiten notwendig sind.

Vorliegend soll ausschliesslich die materiell-rechtliche Strafnorm und nicht das Verfahren per se eine Überarbeitung erfahren. Wie bisher kann daher die Ahndung des kommunalen Bettelverbots im Ordnungsbussenverfahren nach Art. 49 EG-StPO in Verbindung mit Art. 9 f. StPV und Ziff. 21.8 des Anhangs zur StPV erfolgen, wobei sich die Verfahrensvorschriften sachgemäss nach dem eidgenössischen Ordnungsbussengesetz richten. Eine weitere Anpassung des Polizeireglements der Stadt Wil erscheint diesbezüglich nicht notwendig.

²² StPV; sGS 962.11

4. Zuständigkeit

Gemäss Art. 7 lit. a der Gemeindeordnung²³ unterstehen Beschlüsse des Stadtparlaments über allgemein verbindliche Reglemente dem fakultativen Referendum.

Stadt Wil



Hans Mäder
Stadtpräsident



Janine Rutz
Stadtschreiberin

Beilage:

Nachtrag I zum Polizeireglement

²³ sRS 111.1