

## Vorlage Stadtparlament

Datum	22. August 2023
Beschluss Nr.	3091
Aktenplan	152.15.13 Stadtparlament: Einfache Anfragen

### **Einfache Anfrage Marlène Schürch: Stand der Überprüfung des Bettelverbots in der Stadt St.Gallen: Verstoss gegen Grund- und Menschenrechte; Beantwortung**

Am 7. Juni 2023 reichte Marlène Schürch die beiliegende Einfache Anfrage betreffend «Stand der Überprüfung des Bettelverbots in der Stadt St.Gallen: Verstoss gegen Grund- und Menschenrechte» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

#### **1 Ausgangslage**

Eine Frau mit Wohnsitz in Rumänien bettelte zwischen Juli 2011 und Januar 2013 mehrfach in der Stadt Genf. Sie wurde gestützt auf das dort geltende generelle Bettelverbot verurteilt und mit CHF 500 gebüsst. Da die Frau die Busse nicht bezahlen konnte, musste sie ersatzweise für fünf Tage ins Gefängnis. Die Kleine Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stellte mit Urteil vom 19. Januar 2021 fest, dass die strafrechtliche Sanktion, welche zu einer Ersatzfreiheitsstrafe führte, Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt habe, der die Achtung des Privat- und Familienlebens schützt. Zur Menschenwürde der Frau habe es gehört, in einer solchen Situation, in der sie verletztlich gewesen sei, zu betteln, um ihre primären Bedürfnisse zu decken. Die harte Sanktion hätte durch gewichtige öffentliche Interessen gerechtfertigt sein müssen, was nicht der Fall gewesen sei. Das Urteil des EGMR erwuchs in Rechtskraft.

In der Beantwortung der Einfachen Anfrage «Bettelverbot in St.Gallen – Verstoss gegen die Menschenrechte?» vom 17. Februar 2021 wies der Stadtrat aus, dass er das Urteil des EGMR bis Ende 2021 eingehend analysieren und gestützt darauf prüfen werde, ob das (generelle) Bettelverbot in Art. 5<sup>bis</sup> des Polizeireglements vom 16. November 2004 (PoLR; SRS 412.11) aufzuheben oder anzupassen sei.<sup>1</sup>

Im Rahmen der Beurteilung rückte insbesondere auch die einschlägige Regelung im Kanton Basel-Stadt ins Blickfeld. Der Kanton Basel-Stadt kannte bis zum 30. Juni 2020 ein generelles Bettelverbot. Dieses wurde in der Folge durch eine Regelung im Übertretungsstrafgesetz ersetzt, wonach nur noch bestraft wird, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt. Die mit dieser Gesetzesänderung ausgelöste Entwicklung zum Verhalten im öffentlichen Raum wurde

---

<sup>1</sup> Vgl. Antwort des Stadtrats auf die Einfache Anfrage «Bettelverbot in St.Gallen – Verstoss gegen die Menschenrechte?», [Nr. 478 vom 4. Mai 2021](#).

allerdings als derart unbefriedigend erachtet, dass hinsichtlich des Bettelns eine neuerliche Gesetzesrevision vorgenommen wurde.<sup>2</sup> So erliess der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt am 23. Juni 2021 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.<sup>3</sup> Dieses trat am 1. September 2021 in Kraft.

Gegen dieses Bettelverbot wurde Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Mit Urteil 1C\_537/2021 vom 13. März 2023 stützte das Bundesgericht die baselstädtische Regelung grundsätzlich.<sup>4</sup> In Bezug auf das passive, jedoch die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung störende Betteln gemäss § 9 Abs. 2 lit. b – g verlangt das Bundesgericht aber unter entsprechender rechtlicher Verankerung, dass erst im Wiederholungsfall eine (Ordnungs-)Busse ausgestellt wird und zunächst mildere Administrativmassnahmen wie eine Verwarnung bzw. Wegweisung ergriffen werden. Solange die rechtliche Verankerung nicht erfolgt ist, darf zu dieser Art Betteln keine Busse ausgestellt werden. Die konkrete rechtliche Umsetzung dieser Vorgaben ist im Kanton Basel-Stadt noch nicht erfolgt.<sup>5</sup>

## 2 Beantwortung der Fragen

1. *Was hat die Überprüfung des allgemeinen Bettelverbots in Art. 5bis des städtischen Polizeireglements im Hinblick auf dessen Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des EGMR (Urteil 14065/15 «Lacatus gegen Schweiz» vom 19. Januar 2021) ergeben – verletzt dieses Grund- und Menschenrechte? Wer hat die Überprüfung durchgeführt und weshalb erfolgte keine Information?*

Die in der Direktion Soziales und Sicherheit durchgeführte Überprüfung ergab einerseits, dass der Wortlaut des in der Stadt St.Gallen gemäss Art. 5<sup>bis</sup> des Polizeireglements bestehenden Bettelverbots als problematisch anzusehen ist, andererseits aber auch, dass angesichts der in der Stadt Basel gemachten Erfahrungen auch kein völliger Verzicht auf ein Bettelverbot angestrebt werden sollte. Hinsichtlich der entsprechenden Anpassung schien es dabei angezeigt, das Urteil des Bundesgerichts zur Regelung im Kanton Basel-Stadt abzuwarten, welches wie erwähnt am 13. März 2023 erging.

---

<sup>2</sup> Vgl. [Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 11. Mai 2021 betreffend Ratschlag zu einer Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes](#).

<sup>3</sup> Siehe [§ 9 des Übertretungsstrafgesetzes vom 13. Februar 2019 \(SG 253.100\)](#).

<sup>4</sup> Der Wortlaut der baselstädtischen Regelung erfuhr dahingehend eine Korrektur, als dass das Betteln in öffentlichen Parks erlaubt bleiben soll (vgl. § 9 Abs. 2 lit. g).

<sup>5</sup> Stand am 6. Juli 2023.

2. *Ergeben sich aus dem kürzlich ergangenen Urteil des Bundesgerichtes 1C 537/2021 vom 13. März 2023 neue Erkenntnisse für das Bettelverbot in der Stadt St.Gallen und dessen Grundrechtskonformität?*

Mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 2023 liegt nun ein konkreter Massstab vor für die Frage, wie ein Bettelverbot ausgestaltet sein kann. Dieser Massstab ist auch im Hinblick auf die künftige Regelung in der Stadt St.Gallen zu berücksichtigen.

3. *Wie hat die Stadtpolizei Verstösse gegen das Bettelverbot in den Jahren 2021, 2022 und 2023 gehandhabt? Wurden auch Ordnungsbussen ausgesprochen, die aufgrund von Uneinbringlichkeit im ordentlichen Strafverfahren in Ersatzfreiheitsstrafen umgewandelt wurden?*

Wie in der Beantwortung der Einfachen Anfrage «Bettelverbot in St.Gallen – Verstoß gegen die Menschenrechte?» vom 17. Februar 2021 dargelegt wurde, wurde die Bestimmung von Art. 5<sup>bis</sup> des Polizeireglements in der Folge weiterhin angewendet. Gerade auch angesichts der erwähnten Vorgaben des Bundesgerichts wurde in der Zwischenzeit aber festgelegt, das Bettelverbot in Bezug auf das bloss passive Betteln einstweilen auszusetzen und von einer strafrechtlichen Ahndung entsprechend abzusehen. Sofern eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht, kann aber eine Wegweisung und Fernhaltung ausgesprochen werden.<sup>6</sup>

Betteln stellt einen Ordnungsbussentatbestand dar, die Höhe der Ordnungsbusse beträgt CHF 40.<sup>7</sup> Bei Nichtbezahlung einer Ordnungsbusse wird das ordentliche Strafverfahren vor der Staatsanwaltschaft eingeleitet. Gemäss Auskunft der Staatsanwaltschaft kam es dabei zu Fällen, bei denen die Umwandlung in eine Ersatzfreiheitsstrafe vorgesehen wurde, weil die Bezahlung der im ordentlichen Strafverfahren ausgesprochenen Busse ausblieb. Es ist der Staatsanwaltschaft jedoch nicht bekannt, dass eine Umwandlung tatsächlich vollzogen worden wäre.

---

<sup>6</sup> Vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. d des Polizeigesetzes (sGS 451.1).

<sup>7</sup> Vgl. Bussenziffer 21.8 im Anhang zur Strafprozessverordnung (sGS 962.11).

4. *Wie bemisst sich der Strafraum bei einem Verstoß gegen das Bettelverbot in der Stadt St. Gallen? Wie hoch reichen allfällige mögliche Strafsanktionen (Höchstbetrag für Bussen bzw. Höhe entsprechender Ersatzfreiheitsstrafen)?*

Zum Ordnungsbussenverfahren siehe die Antwort zur Frage 3. Der rechtliche Höchstbetrag bei im ordentlichen Strafverfahren ausgesprochenen Bussen liegt grundsätzlich bei CHF 10'000. Eine Ersatzfreiheitsstrafe infolge Nichtbezahlung einer Busse beträgt mindestens einen Tag sowie höchstens drei Monate.<sup>8</sup> Gemäss Auskunft der Staatsanwaltschaft verhält es sich in der Praxis betreffend Betteln so, dass jedenfalls ab dem Jahr 2021 Bussen bis zu einer Höhe von CHF 100 ausgewiesen sind. Angeordnete (offenbar aber nicht vollzogene) Ersatzfreiheitsstrafen beliefen sich jeweils auf einen Tag.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Beilage:  
▪ Einfache Anfrage vom 7. Juni 2023

---

<sup>8</sup> Vgl. Art. 106 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0).