



An den Grossen Rat

21.5474.02

JSD/P215474

Basel, 15. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 14. September 2021

Motion Sandra Bothe und Konsorten «betreffend Begleitmassnahmen zum Thema Betteln "Basler Weg"» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Juni 2021 die nachstehende Motion Sandra Bothe und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die vorliegende Motion bezieht sich auf den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 21.0020.01 hinsichtlich Teilrevision des Übertretungsstrafrechts zur Regulierung des Bettelns. Die Regierung kommt in ihrem Ratschlag zum Ergebnis, dass Personen aus EU/EFTA Staaten für Aufenthalte von höchstens 3 Monaten keine Aufenthaltsbewilligung benötigen. Die (Armut) Reisenden sind nicht verpflichtet den Behörden ihre Ankunft zu melden und haben auch keine weiteren Nachweise zu erbringen, etwa dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.

Beanspruchten Armutsreisende Nothilfe, so wird diese so lange ausgerichtet, wie die Notsituation besteht, jedoch maximal bis zur frühestmöglichen Ausreise. Im Falle von Europäerinnen und Europäern in der Regel am Folgetag.

Im Ratschlag der Regierung ist vermerkt, dass durchreisende Bettler:innen oft nicht ausreisen wollen und die Nothilfe nicht zwingend benötigen. Deshalb sehen sie in der Regel davon ab, eine solche zu beantragen. Solange sie die hiesigen Gesetze einhalten, können sie sich 90 Tage in Basel aufhalten.

Weiter führt die Regierung aus: Die Kantonspolizei müsse die durchreisenden Bettler:innen mit Einbezug von Übersetzern immer wieder über die Erwartungen der Bevölkerung zum allgemeinen Verhalten im öffentlichen Raum in der Stadt Basel informieren. Der Einzelfall müsse genau geprüft werden, was komplex und aufwendig sein könne. Den Meldungen über die Aktivitäten der Bettler:innen tags- und nachtsüber müsse nachgegangen werden. Anhand von Rapporten, Requisitionen und anderen Geschäftseinträgen im Zusammenhang mit Bettelei werde zudem regelmässig überprüft, ob die einzelnen Personen die Aufenthaltsdauer von drei Monaten überschritten hätten. Dies hat weitere Handlungen und Sachverhaltsabklärungen zur Folge.

Der Regierungsrat anerkennt also, dass durchreisende Bettler:innen das Recht haben, sich 90 Tage in Basel aufzuhalten. Andererseits muss er den öffentlichen Raum schützen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Kanton Basel-Stadt unter Einhaltung der Menschenrechte gewährleisten. Die Regierung führt aus, dass es nicht darum geht, 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.

In der Konsequenz sind Begleitmassnahmen notwendig, wenn die Regulierung des Bettelns als «Basler Weg» würdig und für den öffentlichen Raum wirksam umgesetzt werden sollen. Im Ratschlag der Regierung sind diese zwar erwähnt, jedoch noch zu wenig konkret und verbindlich ausgeführt. Der Regierungsrat hält fest, dass die Begleitmassnahmen nicht in direktem Zusammenhang mit der Teilrevision des ÜStG stehen und die benötigten Ressourcen sollen separat beurteilt werden.

Aus genannten Gründen fordern deshalb die Unterzeichnenden von der Regierung, die Lücke zu schliessen und den "Basler Weg" innerhalb der kommenden 6 Monate weiterzuentwickeln, also Begleitmassnahmen einzuführen, weiteren Handlungsbedarf zu prüfen und durch zusätzliche Ressourcen zu unterstützen.

1. Bildung einer überdepartementalen Taskforce: Konkretisierung, Koordination, Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, zum Beispiel bestehend aus: Polizei, KESB, Sozialhilfe, Migrationsamt, Veterinäramt, Kontaktstellen zu anderen Städten und Herkunftsregionen.
2. Festlegung der Zusammenarbeit mit den auswärtigen Sozialämtern von bettelnden Personen, die ihren Wohnsitz nicht in Basel haben.
3. Einbezug von Mittler*innen (Dialoger:innen) im öffentlichen Raum, die durch Dialog und Information das Community Policing entlasten und einen niederschweligen Beitrag zur Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen leisten.
4. Abklärung und Einführung von Massnahmen, um den öffentlichen Raum weiter zu entlasten, insbesondere hinsichtlich des Übernachtens in Parks bzw. im Freien, wie das Prüfen einer Parkordnung (inkl. Gepäckaufbewahrung).
5. Prüfen und Umsetzen einer evtl. befristeten Aufstockung der personellen Ressourcen im öffentlichen Raum (für z.B. Kontrollen und Mittler:innen).
6. Prüfen der Umsetzung einer Sensibilisierungskampagne für die Bevölkerung (insbesondere Wirksamkeit, Kosten/Nutzen, unter Einbezug von Erfahrungen anderer Städte wie Bern).
7. Prüfen und allenfalls Umsetzen von gezielten Hilfsmassnahmen und Hilfsprojekten vor Ort in den Herkunftsregionen von Armutsreisenden - basierend auf dem Ratschlag der Regierung.
8. Periodische Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen.

Sandra Bothe, David Wüest-Rudin, Bülent Pekerman, Joël Thüring, Andrea Strahm, Claudia Baumgartner, Lea Wirz, Johannes Sieber, Niggi Daniel Rechsteiner, Claudio Miozzari, Tonja Zürcher, Barbara Heer»

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

¹ 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.

^{1bis} 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.

² 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.

³ 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 beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die 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^{bis} 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^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, innerhalb von sechs Monaten in Zusammenhang mit der Revision des Übertretungsstrafgesetzes (Thema Betteln) folgende Begleitmassnahmen zu ergreifen:

1. Bildung einer überdepartementalen Task Force: Konkretisierung, Koordination, Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, zum Beispiel bestehend aus: Polizei, KESB, Sozialhilfe, Migrationsamt, Veterinäramt, Kontaktstellen zu anderen Städten und Herkunftsregionen.
2. Festlegung der Zusammenarbeit mit den auswärtigen Sozialämtern von bettelnden Personen, die ihren Wohnsitz nicht in Basel haben.
3. Einbezug von Mittlerinnen und Mittlern (Dialogerinnen und Dialogern) im öffentlichen Raum, die durch Dialog und Information das Community Policing entlasten und einen niederschweligen Beitrag zur Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen leisten.
4. Abklärung und Einführung von Massnahmen, um den öffentlichen Raum weiter zu entlasten, insbesondere hinsichtlich des Übernachtens in Parks bzw. im Freien, wie das Prüfen einer Parkordnung (inkl. Gepäckaufbewahrung).
5. Prüfen und Umsetzen einer evtl. befristeten Aufstockung der personellen Ressourcen im öffentlichen Raum (z.B. für Kontrollen sowie Mittlerinnen und Mittler).
6. Prüfen der Umsetzung einer Sensibilisierungskampagne für die Bevölkerung (insbesondere Wirksamkeit, Kosten/Nutzen, unter Einbezug von Erfahrungen anderer Städte wie Bern).
7. Prüfen und allenfalls Umsetzen von gezielten Hilfsmassnahmen und Hilfsprojekten vor Ort in den Herkunftsregionen von Armutsreisenden – basierend auf dem Ratschlag der Regierung.
8. Periodische Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen.

Nach § 69 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Für die Exekutive gehört unbestrittenermassen die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (vgl. statt vieler: ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1656; DENISE BUSER, Kan-

tonales Staatsrecht, Basel 2004, S. 145; BGE 133 II 209 E. 3.1). Demgemäss ist nach § 101 Abs. 1 KV der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er steht gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt gemäss Abs. 3 für einfache und rasche Verwaltungsabläufe. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt.

Mit den Forderungen nach Schaffung einer Task Force (Forderung 1) und Zusammenarbeit mit auswärtigen Sozialämtern (Forderung 2) werden institutionalisierte, verwaltungsinterne Kooperationsgefässe verlangt. Die Forderungen nach eigentlichen Arbeitsgruppen der Verwaltung beschlagen den Kern der Verwaltungstätigkeit und deren Organisation. Der Entscheid über die Zweckmässigkeit solcher Massnahmen liegt gemäss § 108 Abs. 1 KV im verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und steht der Motion nach § 42 Abs. 2 GO nicht offen. Die Forderungen nach Einbezug von Mittlerinnen und Mittlern resp. Dialogerinnen und Dialogern im öffentlichen Raum zur Entlastung des Community Policing (Forderung 3) sowie nach Aufstockung der personellen Ressourcen (Forderung 5) tangieren den Bereich der Bedarfsverwaltung. Dazu gehört die Beschaffung der Sach- und Personalmittel, die zur unmittelbaren Erfüllung von Aufgaben der Verwaltungsbehörden notwendig sind (enge Begriffsbestimmung). Nach einer weiteren Begriffsbestimmung werden daneben auch die Bereitstellung der Personalmittel sowie der Unterhalt und die Entsorgung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen Sachmittel und die Betreuung des Personals und die Verwaltung der Finanzmittel erfasst. Unter die Beschaffung von Dienstleistungen fallen Leistungen, die allenfalls mit Verwaltungspersonal durch das Gemeinwesen selbst erfüllt werden können, aber bei Dritten bezogen resp. eingekauft werden (TOBIAS JAAG, Bedarfsverwaltung, in: ROLF SETHE/ANDREAS HEINEMANN/RETO M. HILTY/PETER NOBEL/ROGER ZÄCH [Hrsg.], Kommunikation, Festschrift für Rolf H. Weber zum 60. Geburtstag, Bern 2011, S. 543 ff., S.545 f.). Dieser Entscheid fällt in die Organisationskompetenz der Exekutive und bedarf grundsätzlich keiner besonderen Regelung, sofern nicht die Rechtsstellung von Privaten tangiert ist (JAAG, a.a.O., S. 554). Die Forderungen tangieren somit die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung nach § 108 Abs. 1 KV, die nach § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Die Motion ist in diesen Punkten als rechtlich unzulässig anzusehen, da sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Die übrigen geforderten Massnahmen (Forderungen 4, 6, 7 und 8) sind dem Instrument der Motion zugänglich (vgl. § 42 Abs. 1^{bis} GO). Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen diese Forderungen. Die Motion verlangt auch 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.

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

2. Zum neuen ausgedehnten Bettelverbot im Allgemeinen

Seit Inkrafttreten des neuen Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG) per 1. Juli 2020 und damit auch der Aufhebung des generellen Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt war ein markanter Anstieg

von durchreisenden Bettlerinnen und Bettlern in Basel erkennbar. Gleichzeitig stiegen die Beschwerden über die Gesamtsituation im Kanton stetig an. Am 16. Dezember 2020 überwies der Grosse Rat dem Regierungsrat die Motion Joël Thüring betreffend «Wiedereinführung des Bettelverbots im Kanton Basel-Stadt» verbindlich zur Ausarbeitung einer Vorlage innert 6 Monaten. Aufgrund eines in der Zwischenzeit ergangenen und nun rechtskräftigen Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom 19. Januar 2021 ist ein allgemeines, pauschales Bettelverbot allerdings nicht mehr möglich. Als mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar sind indes beschränkte Bettelverbote. Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat mit Ratschlag vom 12. Mai 2021 nicht die Einführung eines absoluten, sondern eines ausgedehnten Bettelverbots beantragt. Da sich gerade hinter dem sogenannten Betteltourismus oft soziale Not verbirgt und menschliche Ausbeutung mit ihr einhergehen kann, hat der Regierungsrat im Ratschlag auch Begleitmassnahmen aufgezeigt und angekündigt. Dazu zählt die Nothilfe, die auch Personen ohne Aufenthaltsregelung, Kurzaufenthalter und Durchreisende beantragen können und die bis zur frühestmöglichen Ausreise ausgerichtet wird. Kommt es im Zusammenhang mit Kontrollen von Bettlerinnen und Bettlern zu Hinweisen auf potentielle Opfer von Menschenhandel, können die zuständigen Behörden auf etablierte Strukturen zurückgreifen. Schliesslich möchte der Regierungsrat Projekte in Rumänien im Sinne eines sozialen Engagements vor Ort zu Gunsten der Roma-Bevölkerung leisten. Der Grosse Rat hat dem Ratschlag des Regierungsrats am 23. Juni 2021 zugestimmt und damit ein ausgedehntes Bettelverbot beschlossen. Gleichzeitig überwies er die Motion Sandra Bothe und Konsorten betreffend Begleitmassnahmen zum Thema Betteln "Basler Weg" dem Regierungsrat zur Stellungnahme.

3. Zum weiteren Vorgehen

Der Regierungsrat geht mit der Motionärin vollkommen einig, dass die Einführung des ausgedehnten Bettelverbotes neben repressiven sowohl kommunikative als auch soziale Begleitmassnahmen erfordert. Er begrüsst aus diesem Grund die berechtigten Anliegen der Motionärin ausdrücklich. – Wie in Ziffer 1 dargelegt, stellen allerdings mehrere Forderungen des Vorstosses Eingriffe in die originäre Zuständigkeit des Regierungsrats zur Organisation der Verwaltung dar und sind entsprechend rechtlich unzulässig. Sie können deshalb dem Regierungsrat nicht zur verbindlichen Umsetzung mit einer Motion überwiesen werden.

Wie vom Regierungsrat angekündigt, sind mittlerweile viele Motionsbegehren, wie die Bildung einer überdepartementalen Task Force (Sozialhilfe, KESB, Allmendverwaltung, Stadtgärtnerei, Kantonspolizei und Migrationsamt) oder Massnahmen zur Durchsetzung der Regeln zur Nutzung der öffentlichen Allmend bzw. des Übernachtungsverbots bereits umgesetzt. Auch ein Merkblatt zum neuen ausgedehnten Bettelverbot, das mit Piktogrammen leicht verständlich die neuen Regeln erklärt und mit einem QR-Code versehen ist, mit dem in verschiedenen Sprachen detailliert die rechtlichen Vorgaben abgerufen werden können, ist bereits ausgearbeitet und wird von der Kantonspolizei bei Bedarf abgegeben. Ob die kantonale Sozialhilfe direkt mit ausländischen Sozialhilfeämtern in den Herkunftsländern der bettelnden Personen Kontakt aufnehmen und die Zusammenarbeit festlegen kann, erscheint angesichts der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in Art. 56 der Bundesverfassung im Bereich der Aussenbeziehungen zwar fraglich. Betreffend den Wunsch nach Prüfung und allenfalls Umsetzung von gezielten Hilfsmassnahmen und Hilfsprojekten vor Ort in den Herkunftsregionen von Bettlerinnen und Bettlern besteht aber bereits heute die Möglichkeit, dass der Kanton auf der Basis von Projektanträgen Mittel im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit spricht. Ergänzend zu dieser Projektförderung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit evaluiert der Regierungsrat derzeit ein zusätzliches soziales Engagement. 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 Organisationen vor Ort an, um ein gut koordiniertes Vorgehen zu gewährleisten. Erste Vorabklärungen beim Bund und NGOs wurden getätigt, wobei grosses Interesse bekundet wurde. Schliesslich hat sich die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements im Juni mit der Bitte um den Einsatz von Mitteln

aus dem Erweiterungsbeitrag der Schweiz an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Projekten zur Armutsbekämpfung in Rumänien an Bundesrat und Aussenminister Ignazio Cassis gewandt. Der Bundesrat wird dem Parlament in der Herbstsession eine Botschaft vorlegen, um den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten möglichst rasch freizugeben. Gemäss Bundesrat Ignazio Cassis «(entspricht) eine Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort (...) sowohl den Zielen des Schweizer Beitrags wie auch den (im vorerwähnten Brief aus Basel-Stadt) beschriebenen Interessen der Schweiz».

Der Regierungsrat hat den Zeitpunkt des Inkrafttretens des ausgedehnten Bettelverbots im August auf den 1. September 2021 festgelegt. Die Änderung des ÜStG führt auch zu einer Anpassung der kantonalen Ordnungsbussenverordnung (KOBV) inkl. Ordnungsbussenliste. Der Regierungsrat möchte nun innerhalb eines Jahres nicht nur die Wirksamkeit des ausgedehnten Bettelverbots, sondern auch alle weiteren (sozialen) Auswirkungen und noch nicht bereits erfüllten Motionsanliegen sorgfältig analysieren und dem Grossen Rat wieder berichten. Dannzumal wird sich auch zeigen, welche Begleitmassnahmen sich auf dem «Basler Weg» zum Thema Betteln bewähren und sich allenfalls zusätzlich als notwendig sowie zielführend erweisen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Sandra Bothe und Konsorten betreffend Begleitmassnahmen zum Thema Betteln "Basler Weg" dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin