



An den Grossen Rat

21.5474.03

JSD/P215474

Basel, 28. September 2022

Regierungsratsbeschluss vom 27. September 2022

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Februar 2022 die nachstehende Motion Sandra Bothe und Konsorten dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage 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 Bettellei werde zudem regelmässig überprüft, ob die einzelnen Personen die Aufenthaltsdauer von drei Monaten überschritten hätten. Dies hat weitere Handlungen und Sachverhaltensabklärungen 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»

Der Regierungsrat berichtet zu dieser Motion wie folgt:

A. Auftrag

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, in Zusammenhang mit der Einführung des ausgedehnten Bettelverbots, welches mit dem Ratschlag zu einer Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes (Nr. 21.0020) angenommen wurde, innerhalb von sechs Monaten Begleitmassnahmen zu ergreifen.

B. Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt kannte bis zum 30. Juni 2020 ein generelles Bettelverbot. Gemäss dem damals geltenden Übertretungsstrafgesetz (ÜStG; SG 253.100) machte sich strafbar, wer bettelt oder andere zum Betteln schickt. Im Rahmen der Totalrevision des ÜStG beschloss der Grosse Rat am 13. Februar 2019, das generelle Bettelverbot in § 9 E-ÜStG zu streichen und durch die Formulierung zu ersetzen, dass nur bestraft würde, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt.

Das Inkrafttreten des neuen ÜStG per 1. Juli 2020 brachte eine signifikante Zunahme von durchreisenden Bettlerinnen und Bettlern in Basel mit sich. Gleichzeitig stiegen die Beschwerden über die Gesamtsituation im Kanton stetig an. Aufgrund der damit einhergehenden Herausforderungen

hat der Grosse Rat am 23. Juni 2021 dem Ratschlag des Regierungsrates zu einer erneuten Änderung des Übertretungsstrafgesetzes zugestimmt und damit die Wiedereinführung eines mit dem zwischenzeitlich am 19. Januar 2021 ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR)¹ vereinbaren partiellen Bettelverbots beschlossen. Gebüsst wird demnach, wer aufdringlich oder aggressiv bettelt, wer mit dem Betteln die Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört oder wer an neuralgischen und besonders sensiblen Örtlichkeiten bettelt. Hierunter fällt das Betteln innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Bahnhöfen, Geschäften, Banken, Kultureinrichtungen, öffentlichen Gebäuden, Gastronomiebetrieben und um Haltestellen. Ebenso verboten ist Betteln auf Märkten und Spielplätzen, in Parks, Gärten, Friedhöfen, Schulanlagen und Unterführungen. Zudem wird organisiertes Betteln an die Staatsanwaltschaft angezeigt.

Gegen die neue Regelung wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben. Dieses prüft das Anliegen der Beschwerdeführenden im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle. Das Verfahren ist hängig.

Da sich gerade hinter dem sogenannten Betteltourismus oft soziale Not verbirgt und menschliche Ausbeutung mit ihr einhergehen kann, hat der Regierungsrat bereits im Ratschlag zum geltenden partiellen Bettelverbot auch Begleitmassnahmen aufgezeigt.

C. Entwicklung in Basel-Stadt

Seit Inkrafttreten des revidierten Bettelverbots per 1. September 2021 ist ein merklicher Rückgang von durchreisenden Bettlerinnen und Bettlern in Basel erkennbar. Die Kantonspolizei Basel-Stadt schätzt, dass sich aktuell zwischen 35 und 50 Personen (Stand August 2022) – überwiegend aus Rumänien – zum Zweck des Bettelns in der Stadt Basel aufhalten. Im Vorjahr waren dies zu Spitzenzeiten 100 bis 150 Personen. Dennoch sind auch unter der neuen Bestimmung temporär leichte Anstiege zu beobachten. Über die Ursachen lässt sich lediglich spekulieren. Es liegt jedoch nahe, dass Anlässe wie die Herbstmesse, die Adventszeit samt Weihnachtsmarkt oder die Fasnacht mehr Publikum und damit auch Bettelnde anlocken. Ebenso vermag die Entwicklung der Gesetzgebung in anderen Kantonen einen gewissen Einfluss auf die Anzahl der in Basel weilenden Bettlerinnen und Bettler haben (siehe Punkt D).

Mit der grundsätzlichen Abnahme der Anzahl Bettlerinnen und Bettler sind auch die Beschwerden aus der Bevölkerung sowie die Meldungen an die Kantonspolizei deutlich zurückgegangen. Nichtsdestotrotz hält die Kantonspolizei ihre Kontrolltätigkeit weiterhin aufrecht. Das Community Policing spricht Bettlerinnen und Bettler – unabhängig von der strafrechtlichen Ebene – an bekannten Treffpunkten an, informiert sie über die geltenden Gesetze und die Verhaltensregeln im öffentlichen Raum und sucht den Dialog. Dabei zeigt sich, dass den meisten Bettlerinnen und Bettlern die geltenden Bestimmungen bekannt sind. Im Bedarfsfall wird den Betroffenen ein Merkblatt abgegeben, in dem die Regeln mit leicht verständlichen Piktogrammen erklärt werden. Via QR-Code können die rechtlichen Vorgaben in verschiedenen Sprachen im Detail abgerufen werden. Auf derselben Internetseite findet sich zudem eine in verschiedenen Sprachen abspielbare Audiodatei, die entweder nachgehört oder den Kontrollierten vor Ort vorgespielt werden kann. Darüber hinaus existiert ein in Rumänisch und Bulgarisch übersetztes Merkblatt betreffend Betteln mit Hunden.

Bei festgestellten Verstössen gegen die geltenden Bestimmungen stellt die Kantonspolizei Ordnungsbussen aus oder zeigt die Bettlerinnen und Bettler an die Staatsanwaltschaft. Seit Inkrafttreten des ausgedehnten Bettelverbots hat die Kantonspolizei 315 Ordnungsbussen ausgestellt (Stand August 2022), wovon lediglich etwa 10% bezahlt wurden. Unabhängig davon, ob die Ordnungsbussen bezahlt werden oder nicht, dienen sie als Grundlage zur Ergreifung ausländerrechtlicher Massnahmen, zumal bei einer Häufung von Ordnungsbussen wegen wiederholter Verstösse von einer Unbelehrbarkeit und somit von einer Störung von Sicherheit und Ordnung ausgegangen

¹ [LACATUS c. SUISSE \(coe.int\)](https://www.lacatus.ch/EGMR/EGMR.coe.int)

werden muss. Die Polizeikontrollen erlauben zudem, Personen zu identifizieren, welche die maximale Aufenthaltsdauer überschritten haben. Seit dem 1. September 2021 wurden insgesamt 34 Personen – entweder aufgrund Störung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit oder aufgrund Überschreitens der maximalen Aufenthaltsdauer – durch das Migrationsamt aus der Schweiz ausgewiesen und durch das Staatssekretariat für Migration mit einem einjährigen Einreiseverbot belegt (Stand August 2022).

D. Entwicklung in anderen Kantonen

Mit dem am 19. Januar 2021 ergangenen Urteil des EGMR, wonach ein allgemeines, pauschales Bettelverbot gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstösst, änderte sich die Ausgangslage auch für jene anderen Kantone, in denen das Betteln bis anhin generell verboten war.

In der Konsequenz haben die Kantone Zug, Schwyz und Genf ihre Gesetzgebung betreffend Bettelei seither gelockert. Im Kanton Zug darf neu gebettelt werden, allerdings ohne die öffentliche Ordnung zu stören. Im Kanton Schwyz beschloss der Kantonsrat, dass mit Busse bestraft wird, wer vor oder in öffentlich zugänglichen Einrichtungen oder Geschäftsbetrieben und im Wartebereich des öffentlichen Verkehrs bettelt, wer beim Betteln Personen bedrängt, berührt oder festhält, oder wer Kinder oder Personen, die von ihm abhängig sind, zum Betteln schickt. Eine ähnliche Regelung wurde in Genf verabschiedet. Diese wurde anfangs August 2022 vom Genfer Verfassungsgericht für rechtmässig erklärt. Neu wollen auch die Kantone Luzern und Waadt ihre Gesetzgebung anpassen. Es wird sich zeigen, inwiefern diese Entwicklungen Einfluss auf die Situation im Kanton Basel-Stadt haben.

E. Umsetzung der Begleitmassnahmen

In seiner Stellungnahme vom 15. September 2021 hat der Regierungsrat ausgeführt, dass er die Forderungen 1, 2, 3 und 5 der Motion als rechtlich unzulässig erachtet, da sie den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates betreffen. Da der Regierungsrat aber stets betont hat, nicht nur die Wirksamkeit des ausgedehnten Bettelverbots, sondern auch dessen Begleiterscheinungen beobachten zu wollen, wird er nachfolgend zu allen Punkten Stellung nehmen.

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

Noch vor Beschluss zur Wiedereinführung des ausgedehnten Bettelverbotes durch den Grossen Rat wurde eine interdepartementale Task Force zur Thematik Bettelei gebildet und die erste Sitzung abgehalten. Momentan tagt die Task Force in der Regel monatlich. In der Task Force vertreten sind die Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements (PD), die Stadtgärtnerei sowie die Allmendverwaltung des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD), das kantonale Veterinäramt des Gesundheitsdepartements (GD), die Sozialhilfe sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) des Departments für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU), die Staatsanwaltschaft, die Kantonspolizei, das Migrationsamt sowie das Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD).

Ziel der Task Force ist es, anhand eines regelmässigen Lageberichtes zur Gesamtsituation seitens aller involvierten Departemente und gegenseitiger Absprachen rasch auf neue Phänomene – wie zum Beispiel das Betteln mit Kindern – reagieren zu können. Weitere in der Task Force besprochene Themen sind etwa der Umgang mit zurückgelassenen Gepäckstücken, das Übernachten im öffentlichen Raum oder das Betteln mit Hunden. Oft betreffen die Problemfelder Behördenstellen

verschiedener Departemente. Die Task Force-Sitzungen ermöglichen eine Optimierung dieser interdepartementalen Schnittstellen sowie die Förderung der niederschweligen Zusammenarbeit in diesem Bereich. So wurden Prozesse der gezielten Zusammenarbeit etabliert und konkrete Ansprechpersonen bezeichnet, die im Bedarfsfall direkt kontaktiert werden können.

2. Festlegung der Zusammenarbeit mit den auswärtigen Sozialämtern von bettelnden Personen, die ihren Wohnsitz nicht in Basel haben

Auswärtige Angelegenheiten sind gemäss Art. 54 der Bundesverfassung (BV; SR 101) grundsätzlich Sache des Bundes. Gemäss Art. 56 BV können die Kantone lediglich mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren und auch Verträge abschliessen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen.

Eine Zusammenarbeit mit ausländischen Sozialämtern wäre im Bereich der Sozialhilfe somit zulässig. In der Praxis der Sozialhilfe Basel-Stadt kommt eine solche Zusammenarbeit aber sehr selten vor. In Einzelfällen, falls eine Person in ihre Heimat zurückkehren will und es notwendig erscheint, eine bereits hier bestehende Unterstützung am Heimatort weiterzuführen (z.B. bei vulnerablen Personen), kann eine Kontaktierung des heimatlichen Sozialamtes angebracht sein. Dies würde auch im Falle von bettelnden Personen bei Bedarf in die Wege geleitet. Eine darüber hinausgehende Sonderregelung für ausländische bettelnde Personen ist aber aus Gründen der Gleichbehandlung nicht angebracht.

In diesem Zusammenhang sei – wie im Ratschlag zu einer Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes vom 12. Mai 2021 bereits ausgeführt – darauf hingewiesen, dass sich EU-Ausländerinnen und Ausländer aufgrund der Personenfreizügigkeit für eine gewisse Zeit in der Schweiz bewilligungsfrei aufhalten dürfen. Sie müssen aber für ihren Aufenthalt selber aufkommen und haben in der Schweiz keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Bei Bedarf besteht lediglich ein Anspruch auf Nothilfe. Diese beinhaltet bei einer Rückkehrmöglichkeit die Finanzierung der Rückreise. Seit dem 1. September 2021 gingen bei der Sozialhilfe vier Anträge um Nothilfe von rumänischen Staatsangehörigen ein (Stand August 2022). Ob es sich bei den vier rumänischen Staatsangehörigen um Bettlerinnen oder Bettler handelte, kann nicht verifiziert werden. Jedenfalls zeigt die tiefe Zahl, dass die Unterstützung durch die Sozialhilfe ein Instrument darstellt, das von Bettlerinnen und Bettlern kaum in Anspruch genommen wird.

Die bisherigen Erfahrungen mit Bettlerinnen und Bettlern rumänischer Staatsangehörigkeit im Winter 2020/2021 haben gezeigt, dass die wenigsten von ihnen in ihre Heimat zurückkehren wollen, sondern sich in verschiedenen Ländern innerhalb der EU aufhalten und von der Schweiz vorwiegend in ein anderes europäisches Land weiterreisen wollen. In diesen Fällen gab es daher keinen Handlungsspielraum resp. Anlass für die Sozialhilfe Basel-Stadt, mit dem heimatlichen Sozialamt eine Zusammenarbeit zu vereinbaren.

Rumänische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Rumänien haben in ihrer Heimat Anspruch auf Sozialhilfe, wenn ihr Einkommen unter der in Rumänien garantierten Mindesteinkommensgrenze liegt und sie kein Vermögen besitzen. Die Ausrichtung der Sozialhilfe in Rumänien kann davon abhängig gemacht werden, dass die anspruchsberechtigte Person als Gegenleistung eine gemeinnützige Arbeit leistet.² In diese Regelung zur Ausrichtung der Sozialhilfe kann die Sozialhilfe Basel-Stadt nicht eingreifen und für bettelnde Personen, die sich in Basel aufgehalten haben, bei den heimatlichen Sozialämtern keine weitergehende Unterstützungsleistungen einfordern. Andere Unterstützungsmassnahmen (z.B. für Roma in ihren Herkunftsländern) sind daher sinnvollerweise über separate Projekte aufzugleisen (siehe Punkt 7).

² Vgl. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1126&langId=de&intPageId=4756>

- 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**
- 5. Prüfen und Umsetzen einer evtl. befristeten Aufstockung der personellen Ressourcen im öffentlichen Raum (z.B. für Kontrollen sowie Mittlerinnen und Mittler)**

Beobachtungen zeigen, dass die Bereitschaft zum Dialog seitens der Bettlerinnen und Bettler zwar grundsätzlich vorhanden ist, die Bereitschaft zur Einhaltung gewisser Regeln aber nur sehr bedingt existiert. Wie oben ausgeführt, sind die meisten Bettlerinnen und Bettler in Kenntnis der in Basel-Stadt geltenden Regeln. Diese sind mittlerweile denn auch in die meist benötigten Sprachen übersetzt und im Internet abrufbar. Bei verschiedenen Übertretungen zeigt sich jedoch, dass lediglich die Anwesenheit von uniformierten Polizistinnen und Polizisten kurzfristig eine Wirkung erzielt, wobei unmittelbar nachdem die uniformierte Patrouille abtritt, wieder zum ursprünglichen Zustand zurückgekehrt wird. In der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen setzt die Kantonspolizei in erster Linie auf die gezielte, departementsübergreifende Zusammenarbeit. So patrouillieren die Kantonspolizei und die Allmendverwaltung im Zusammenhang mit dem Übernachten im öffentlichen Raum bei Bedarf gemeinsam und in Begleitung von Dolmetschenden (siehe Punkt 4). Auch werden konsequent die KESB oder das Veterinäramt hinzugezogen, sofern es die Situation erfordert – etwa, wenn mit Kindern oder Tieren gebettelt wird.

Gleichwohl anerkennt der Regierungsrat das Potential eines niederschweligen Zugangs zu den Bettlerinnen und Bettlern durch den Einsatz von Vermittlerteams, zumal sich in der Vergangenheit herausstellte, dass – insbesondere neueingereiste – Bettlerinnen und Bettler viele Fragen zu Alltagsproblemen haben.

Im Zusammenhang mit der – von der Bettel-Thematik unabhängigen – immer intensiveren Nutzung des öffentlichen Raums sowie deren negativen Begleiterscheinungen wie Lärm, Gewalt, Littering oder soziale Nutzungskonflikte gibt es in Basel bereits verschiedene Vermittlerteams, welche die Kantonspolizei entlasten. Zu nennen sind hier das Rhyllaxteam am Rheinufer, der Rangerdienst auf der Dreirosenanlage und entlang der Wiese sowie die Mittler im öffentlichen Raum der Abteilung Sucht. Nach sorgfältiger Prüfung der jeweiligen Projektziele, Aufgaben, Arbeitsmethoden und Zielgruppen wurde jedoch festgestellt, dass ein Einbezug eines bestehenden Vermittlerteams für den Dialog und den Beziehungsaufbau mit den meist aus Osteuropa stammenden Bettlerinnen und Bettler nicht geeignet ist.

Der Regierungsrat erachtet es deshalb als sinnvoll, diese Aufgabe einer bestehenden Organisation anzuvertrauen. Da der «Schwarze Peter – Verein für Gassenarbeit» (nachfolgend: Verein Schwarzer Peter) 2021 bereits Erfahrungen in der Ansprache von Bettlerinnen und Bettler in Basel gemacht hat, bietet sich eine Zusammenarbeit mit ihm an. Vorgesehen ist, dass ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin des Vereins Schwarzer Peter in Begleitung eines Dolmetschers bzw. einer Dolmetscherin an zweimal zwei Tagen pro Jahr Bettlerinnen und Bettler spezifisch aufsucht. Am jeweils ersten Einsatztag sollen Fragen, Problemlagen und Informationsbedarf der Bettelnden eruiert werden. Die Fragen und benötigten Informationen werden an die entsprechenden Fachstellen weitergeleitet und bearbeitet. Am zweiten Einsatztag werden den Bettlerinnen und Bettlern die Rückmeldungen persönlich zugestellt. Mit diesem Vorgehen sollen erstens die Bedürfnisse und Fragen der Zielgruppe abgeholt werden, zum Zweiten soll dadurch eine zielgruppenspezifische und niederschwellige Kommunikation und Information gewährleistet werden und zum Dritten soll die Kantonspolizei entlastet werden. Die mit der Umsetzung dieses Vorgehens verbundenen Kosten belaufen sich gemäss Angaben des Vereins Schwarzer Peter auf geschätzte 4'500 Franken pro Jahr. Erstmals zum Einsatz kommen soll das Vermittlerteam im vierten Quartal 2022.

Seitens der Behörden lässt sich die Problematik derzeit durch eine interne Ressourcenverlagerung gut bewältigen. Aufgestockt bzw. kompensiert wurden einzig – nicht nur, aber auch in Zusammenhang mit der Bettelei – die personellen Ressourcen in Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels. Der Grosse Rat hat im Budget 2022 vier zusätzliche Stellen, aufgeteilt auf die Staatsanwaltschaft, die Kantonspolizei und Bevölkerungsdienste und Migration, bewilligt. Die

Schulung jener Berufsgruppen, die mit Menschenhandel bzw. dessen potenziellen Opfern in Berührung kommen, wird weiter vorangetrieben. Zudem ist die Kantonspolizei bei ihrer Patrouillentätigkeit darum bemüht, auch vertrauensbildend zu wirken und im Gespräch einen Zugang zu den Bettlerinnen und Bettlern zu gewinnen. Nur so lassen sich Informationen zu den Lebensbedingungen der Bettlerinnen und Bettler gewinnen und allfällige Hinweise auf Menschenhandel erkennen. Bisher gab es im Zusammenhang mit Bettelei keine entsprechende Meldung oder Anzeige.

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)

Mit der allgemeinen Abnahme der Anzahl an Bettlerinnen und Bettler hat sich die Übernachtungssituation auf Allmend und in Grünanlagen gegenüber dem Vorjahr stark verbessert. Gemäss eigenen Aussagen gegenüber der Kantonspolizei übernachtet die überwiegende Mehrheit der Bettlerinnen und Bettler im grenznahen Ausland. Entsprechend kann beobachtet werden, dass diese Personen morgens entweder mit dem Zug via Bahnhof SBB oder mit dem Tram Nr. 8 oder 11 nach Basel reisen und abends auf dem gleichen Weg wieder in Richtung Frankreich abreisen.

Ungeachtet dessen bedarf es regelmässiger Kontrollen und Interventionen an immer wieder aufflammenden Übernachtungshotspots. Beliebte Übernachtungsorte sind diverse Fussgängerunterführungen, der Pavillon in der Elisabethenanlage oder der Bereich unter der Markthallenbrücke. Zwar ist das Übernachten im Freien im Kanton Basel-Stadt nicht verboten. Öffentliche Grünanlagen haben aber primär Erholungsfunktion und dienen traditionellerweise dem Spazieren, Spielen und als Begegnungsort. Verkehrsfreie Strassen und Plätze dienen dem freien Zirkulieren der Fussgänger, dem Spiel, der Kommunikation und Begegnung, nicht hingegen dem regelmässigen Nächtigen im Freien. Das wiederholte Übernachten unter freiem Himmel im öffentlichen Raum stellt eine Nutzung zu Sonderzwecken dar. Diese ist gemäss § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG; SG 724.100) bewilligungspflichtig. Gemäss §§ 35 und 36 NöRG i.V.m. §§ 3 und 4 der Verordnung zum NöRG (NöRV; SG 724.110) ist die Allmendverwaltung des Tiefbauamts für die Durchführung des Bewilligungsverfahrens für Nutzungen des öffentlichen Raums zu Sonderzwecken zuständig. Entsprechend patrouillieren die Kantonspolizei und die Allmendverwaltung bei Bedarf gemeinsam. Bei einer vorschriftswidrigen – insbesondere einer nichtbewilligten – Nutzung ordnet die Allmendverwaltung nach vorgängiger Verwarnung die nötigen Massnahmen zur Beendigung der Nutzung oder zur Einhaltung der Vorschriften mittels Verfügung an resp. weist die übernachtende Person von besagter Örtlichkeit weg (§ 47 NöRG). Wer gegen die Verfügung zuwiderhandelt, kann gemäss § 48 Abs. 1 NöRG mit Busse bestraft werden. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich die Betroffenen in den meisten Fällen nach erfolgter Vorwarnung vom Ort entfernen und nicht wieder dorthin zurückkehren. Gleichzeitig kann beobachtet werden, dass derselbe Übernachtungsplatz am Folgetage wiederum von anderen Personen belegt ist.

Vereinzelt kam es zu Meldungen wegen Übernachtens auf Privatboden; etwa im Eingangsbereich von Geschäften/Lokalen oder im Umschwung von Liegenschaften. Eine Intervention der Kantonspolizei kann aber erst auf Strafantrag der Eigentümerschaft hin erfolgen.

Zurückgestellt wurde das Vorhaben, eine für alle Parkanlagen geltende Parkordnung festzulegen. Der Erlass einer übergeordneten Parkordnung bedürfte für jeden einzelnen Park umfassender Abklärungen betreffend Eigentumsverhältnisse, Ausrüstung, Angebot etc. Diese Abklärungen sowie der anschliessende Erarbeitungs- und Erlassprozess wären aber zeit- und ressourcenintensiv, ohne dass der konkrete Nutzen gesichert ist. Einfacher gestalten würde sich zwar der Erlass von Ordnungen für nur einzelne, besonders betroffenen Parkanlagen. Dies hätte mutmasslich jedoch lediglich eine örtliche Verlagerung der nächtigenden Personen zur Folge.

Nach dem Gesagten und angesichts der Gesamtentwicklung sieht der Regierungsrat nach wie vor keinen Anlass für den Erlass eines generellen Übernachtungsverbots auf öffentlichem Grund. Ebenso wenig stellt sich derzeit die Frage nach einem auf Bettlerinnen und Bettler ausgerichteten

staatlichen Übernachtungsangebot. Die in den Monaten Februar und März 2021 getroffene Sonderregelung, wonach Bettlerinnen und Bettler während längerer Zeit kostenlos in der Notschlafstelle übernachten konnten, hat sich nicht bewährt. Die Möglichkeit der Übernachtung in der Notschlafstelle führte nicht zu einer Abnahme der Übernachtungen im Freien – die Regelung hatte daher wohl eher einen gewissen Pull-Effekt. Des Weiteren erscheint eine Sonderbehandlung der Bettlerinnen und Bettler gegenüber anderen EU/EFTA-Bürger/innen, die für ihren bewilligungsfreien Aufenthalt grundsätzlich selber aufkommen müssen, nicht gerechtfertigt. Schliesslich war auch das Führen eines geordneten Betriebs mit einer solchen grossen Gruppe von Bettlenden mit einem enormen – teilweise kaum mehr zumutbaren – Aufwand für die Notschlafstelle und grossen Beeinträchtigungen für die Anwohnerschaft verbunden.

Der Rückgang der Übernachtungen auf Allmend und in Grünanlagen ging auch mit einer Abnahme verwaister, deponierter Gepäckstücke im öffentlichen Raum einher. Massgeblich zur Entspannung beigetragen hat das konsequente Einsammeln herrenloser Gepäckstücke durch die Stadtreinigung in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei. Sofern es sich nicht um Abfall handelt, wird das Material für eine gewisse Zeit aufbewahrt. Anschliessend werden nicht ausgelöste Gepäckstücke gestützt auf § 47 Abs. 3 NÖRG entsorgt.

Nebst dem Umgang mit deponierten Gepäckstücken wurden im Rahmen der interdepartementalen Task Force auch die Gepäckaufbewahrungsmöglichkeiten besprochen. Zwar gibt es in Basel-Stadt bereits eine privat bewirtschaftete Schliessfächanlage für die Zielgruppe Wohnungsloser, jedoch sind diese dauerhaft belegt und eher zu klein. Zudem unterliegt der Zugang zu diesen Schliessfächern Bedingungen, die gewisse Personengruppen von einer Nutzung ausschliesst. Gemäss Abklärungen der Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements mit dem Verein Schwarzer Peter besteht in Basel seitens randständiger und bettelnder Personen – unabhängig von deren Herkunft – ein Bedarf an zusätzlichen rund 30 unkompliziert zugänglichen und vor allem grossen Schliessfächern. Bei der Analyse ähnlicher Projekte im Ausland ergaben sich dafür folgende wichtige Eckpunkte:

- Die Nutzung muss kostenfrei sein (allenfalls mit Depotsystem);
- Es bedarf einer Nutzungsvereinbarung oder einem Vertrag mit den nutzenden Personen. Darin wird unter anderem geregelt, was gelagert werden darf und was nicht, sowie die Belegungsdauer, die Zugänglichkeit resp. die Voraussetzungen, unter welchen ein Spind von Externen geleert oder aufgemacht werden kann oder wer für Schäden aufkommt;
- Ein solches Projekt muss von einer Institution begleitet und betreut werden. Hierfür stellt sich der Verein Schwarzer Peter zur Verfügung.

Derzeit werden unter der Federführung des Präsidialdepartements verschiedene mögliche Standorte und die konkreten Kosten evaluiert. Die Realisierung hängt vom erfolgreichen Abschluss der Standortabklärungen sowie vom Kosten-Nutzenverhältnis ab.

6. Prüfen der Umsetzung einer Sensibilisierungskampagne für die Bevölkerung (insbesondere Wirksamkeit, Kosten/Nutzen, unter Einbezug von Erfahrungen anderer Städte wie Bern)

Diverse Städte haben Erfahrungen mit Sensibilisierungskampagnen im Zusammenhang mit dem Thema Betteln gemacht. Auch die Stadt Bern setzte bei der Bekämpfung von organisierten Bettelbanden nebst Repression auch auf die Sensibilisierung der Bevölkerung via Kampagne. In dieser Kampagne rief die Regierung 2012 dazu auf, den Bettlerinnen und Bettlern kein Geld zu geben, da dadurch das Grundproblem nicht behoben werde beziehungsweise die Menschen weiterhin in prekären Verhältnissen leben würden, wenn sich das Betteln vermeintlich lohne.

2015 lancierte die Polizei in Lugano eine Kampagne, wobei sie mit dem Slogan «Non donare denaro per strada» der Bevölkerung empfiehlt, Bettelnden kein Geld zu geben und ihnen stattdes-

sen Lebensmittel anzubieten. Alternativ seien in diesem Bereich tätige soziale Institutionen finanziell zu unterstützen. Im Rahmen einer 4-tägigen Aktion wurden insgesamt 5'000 Flyer verteilt und 10 Informationstafeln im Stadtzentrum aufgestellt, die sowohl die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich zogen als auch eine konstruktive Debatte über das Thema anregen sollte.

Die deutsche Stadt Konstanz startete 2018 gemeinsam mit der Polizei eine Kampagne gegen aufdringliches und bandenmässig organisiertes Betteln. Die Kampagne diene der Information der Öffentlichkeit, wobei zweisprachige Flyer und Plakate erklärten, welche Formen des Bettelns erlaubt und welche verboten sind. Gleichzeitig erfolgte auch in Konstanz der Aufruf, aufdringlichen Bettlerinnen und Bettlern kein Geld zu geben.

Die Erfahrungen der anderen Städte mit den Kampagnen zum Thema Betteln sind durchzogen. So lösten die Kampagnen Kritik aus, dass Armut kriminalisiert würde, Stereotype zur Anwendung kämen oder ganze Personengruppen exkludiert würden.

Für den Regierungsrat Basel-Stadt ist eine Sensibilisierungskampagne zwar denkbar, sofern die Gesamtsituation dies erfordert. Jedoch müsste die Kampagne sehr sorgfältig austariert werden, um keine Personengruppen zu stigmatisieren oder Stereotypen zu bedienen. Zugleich dürfte die Kampagne aber auch nicht zu breit oder gar beliebig sein. Die Motionärinnen und Motionäre lassen im Motionstext offen, welchen Inhalts die Sensibilisierungskampagne sein soll. In den Grundzügen könnte sich die Kampagne aus Sicht des Regierungsrates an folgenden inhaltlichen Eckwerten orientieren beziehungsweise folgende Facetten aufweisen:

- Aufmerksam machen auf die im Kanton Basel-Stadt geltenden Regeln nach § 9 des Übertretungsstrafgesetzes (ÜstG; SG 253.100)
- Sensibilisierung zum Thema Armut und Tipps zum Umgang mit sichtbarer Armut in der Öffentlichkeit: Die Frage «Soll ich Bettlerinnen und Bettlern Geld geben?» treibt viele Menschen um. Da unter Fachpersonen Einigkeit herrscht, dass Geldspenden an Bettlerinnen und Bettler die Grundproblematik der prekären Lebenssituation nicht beheben, sondern im Gegenteil ein Abhängigkeitsverhältnis oder eine Suchtproblematik sogar verstärken können, müsste die Sensibilisierungskampagne in Basel-Stadt gezwungenermassen auch den Hinweis beinhalten, dass auf Geldspenden verzichtet werden sollte, auch wenn eine Geldspende Ausdruck von Respekt, Mitgefühl und Respekt sein und deshalb als gute Tat empfunden werden kann. Doch die Problematik ist in einem grösseren Zusammenhang zu sehen und die Kampagne sollte das Bewusstsein schärfen, dass das Geld an anderem Ort effektiver zum Nutzen der Hilfsbedürftigen Personen eingesetzt werden kann. Entsprechend sollte die Kampagne auch Hinweise zu Alternativen zur Geldspende, etwa die Vor- aber auch Nachteile von Sachspenden (Kleidung, Lebensmittel o.ä.) oder die Option von Spenden an in diesem Bereich tätige Institutionen beinhalten.
- Zugleich soll die Bevölkerung dazu aufgefordert werden, genauer hinzuschauen. Sie soll Tipps zu möglichen Hinweisen auf Menschenhandel, Kindsgefährdung, Tiergefährdung oder Täuschung erhalten. Ebenso sollen die Kontaktangaben der entsprechenden Amtsstellen/Organisationen angegeben werden, damit diese im Verdachtsfall kontaktiert werden können.

Um dem Thema Armut in seinen verschiedenen Facetten gerecht zu werden und zugleich den Fokus auf Bettlerinnen und Bettler zu legen, bedarf es einer professionellen Kampagnenführung durch einen externen Anbieter. Momentan (Stand August 2022) stehen die zu erwartenden Kosten und der geschätzte Aufwand für eine solche Sensibilisierungskampagne nicht in einem vertretbaren Verhältnis zur Problemlage bzw. zur Zahl der in Basel-Stadt anwesenden Bettlerinnen und Bettler. Der Regierungsrat wird die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten und bei Bedarf die Lancierung einer Kampagne erneut prüfen.

7. Prüfen und allenfalls Umsetzen von gezielten Hilfsmassnahmen und Hilfsprojekten vor Ort in den Herkunftsregionen von Armutsreisenden – basierend auf dem Ratschlag der Regierung.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass ein soziales Engagement des Kantons Basel-Stadt zugunsten der Roma-Bevölkerung in den Herkunftsländern Milderung bringen kann. Entsprechend legte der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Ausgabenbericht (Nr. 21.1683) vor, mit welchem zwei konkrete Projekte in Rumänien realisiert werden können. Die beiden Engagements haben eine Laufzeit von vier Jahren und bedürfen für 2022 eines Nachtragskredits in Höhe von 290'000 Franken und die Jahre 2023 bis 2025 einer Vorgabenerhöhung im gleichen Umfang.

Ziel des Engagements ist es, die Lebensumstände der Roma vor Ort nachhaltig zu verbessern, indem eine stärkere soziale und ökonomische Integration erreicht wird. Ein erstes Projekt befasst sich mit den vielen Schulabbrüchen von Roma-Mädchen, die zu den am meisten gefährdeten und vernachlässigten Gruppen im Bildungssystem gehören. Hierzu gehören auch Aktivitäten, um sie vor verschiedenen Formen des Missbrauchs zu schützen sowie die Sichtbarkeit und das Verständnis für ihre Probleme innerhalb der Gesellschaft zu erhöhen. Ein weiteres Engagement des Kantons Basel-Stadt zielt auf die Stärkung der gesellschaftlichen Stellung der Roma ab und soll dazu beitragen, das Image der Roma-Minderheit bei Roma und Nicht-Roma zu verbessern. Hierfür sollen Roma-Hochschulstudierende aus Bukarester Universitäten durch Workshops, Treffen und Debatten zu Mentorinnen und Mentoren ausgebildet werden, damit sie sich verstärkt für die Roma-Gemeinschaft in Rumänien engagieren können. Weiter soll mit einer Sensibilisierungskampagne die Öffentlichkeit (hauptsächlich in den Social Media) über die realen Geschichten der Roma (Sklaverei und Holocaust) informiert werden.

Zusätzlich zu diesem Engagement hat sich die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements im Juni 2021 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. 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». Am 30. September 2021 haben die eidgenössischen Räte entschieden, den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten freizugeben. Von den insgesamt 1,302 Mrd. Franken sind 1,102 Mrd. Franken zugunsten der 13 EU-Mitgliedstaaten vorgesehen, die der EU seit 2004 beigetreten sind, darunter auch Bulgarien und Rumänien. Dieser Betrag ist zur Stärkung der Kohäsion unter anderem mit dem neuen Schwerpunktbereich Berufsbildung vorgesehen. Entsprechend den Prioritäten der Partnerländer und der Schweiz können die Mittel auch in weiteren Bereichen wie Forschung und Innovation, Sozial- und Gesundheitssysteme, öffentliche Sicherheit, Bürgerengagement und Transparenz, Umwelt- und Klimaschutz sowie KMU-Finanzierung eingesetzt werden.

8. Periodische Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen

Die getroffenen Massnahmen werden im Rahmen des Lageberichtes zur Gesamtsituation während den weiterhin stattfindenden Task Force-Sitzungen regelmässig besprochen und analysiert. Bei Bedarf werden Massnahmen ergriffen oder übergeordnet angeregt. Damit ist die laufende Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen sichergestellt.

F. Fazit

Am 1. September 2021 ist das ausgedehnte Bettelverbot in Kraft getreten. Seither hat der Regierungsrat dessen Wirksamkeit und Begleiterscheinungen aufmerksam beobachtet. Zudem hat er zahlreiche Begleitmassnahmen geprüft und eingeführt. Dazu gehören unter anderem die Bildung einer interdepartementalen Task Force zur koordinierten Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, die Sensibilisierung und Kontrolltätigkeit durch die Kantonspolizei, die Schaffung von Prozessen im

Zusammenhang mit der Übernachtung auf Allmend oder Betteln mit Kindern oder Tieren, die Aufschaltung von Merkblättern/Audiodateien, die Einsetzung eines zivilen Dialogteams, das Engagement von Stadtgärtnerei und Stadtreinigung sowie die Standortsuche für die Installation zusätzlicher Schliessfächer zur Entlastung des öffentlichen Raums, die Prüfung einer Sensibilisierungskampagne und letztlich die Finanzierung von zwei konkreten Projekten in Rumänien mit dem Ziel, die Lebensumstände der Roma in den Herkunftsregionen nachhaltig zu verbessern.

G. Antrag

Aufgrund des vorliegenden Berichts beantragen wir dem Grossen Rat, die Motion Sandra Bothe und Konsorten betreffend Begleitmassnahmen zum Thema Betteln "Basler Weg" abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin