



## Teilrevision Polizeireglement (Bettelverbot) – Bericht der GOR

### 1. Auftrag

Am 9. November 2021 reichte der Stadtrat die Vorlage 2021/75 betreffend Teilrevision des Polizeireglements dem Einwohnerrat ein. Inhaltlich sollte die Frage des Bettelns neu geregelt resp. einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Der Einwohnerrat wiederum überwies die Vorlage an seiner Sitzung vom 25. November 2021 gestützt auf § 56 i.V.m. § 26 des Geschäftsreglements der Kommission Gemeindeordnung und Reglemente (nachfolgend GOR genannt) zur Vorberatung.

### 2. Vorgehen

Die GOR beriet in der Folge die Vorlage in drei Sitzungen am 15. Februar 2022, am 24. August 2023 und am 6. September 2023. An den Sitzungen ebenfalls anwesend waren als Gäste Stadträtin Regula Nebiker (Sitzung vom 15. Februar 2022) resp. Pascale Meschberger (übrige Sitzungen) und der Bereichsleiter Sicherheit/Soziales, René Frei. Diese erläuterten die praktische sich für die Stadt Liestal ergebende Problematik im Zusammenhang mit der Bettelei. Die von der GOR gestellten Fragen wurden von den Gästen kompetent beantwortet. Die Diskussionen innerhalb der GOR und insbesondere mit den Gästen verliefen sehr transparent, vollständig und respektvoll.

An der Sitzung vom 15. Februar 2022 beschloss die GOR mit 5:2 Stimmen nach eingehender Diskussion, vorläufig nicht auf die Vorlage einzutreten und die Beratung zu sistieren, bis das Bundesgericht über die Regelung des Bettelns im Kanton Basel-Stadt entschieden habe (vgl. nachstehend Ziff. 3.1). Am 6. April 2023 publizierte das Bundesgericht sein Urteil.

In der Folge nahm die GOR die Beratungen wieder auf. Der Präsident der GOR gab zunächst der Stadt Gelegenheit, der GOR etwaige Änderungen oder Ergänzungen gestützt auf das Urteil des Bundesgerichts vorzuschlagen. Von dieser Möglichkeit machte die Stadt keinen Gebrauch. An der Sitzung vom 24. August 2023 entschied die GOR mit 4:2 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten. An der Sitzung vom 6. September 2023 beriet die GOR die Vorlage inhaltlich und nahm diverse Änderungen vor, wobei die gewichtigste Änderung mit 4:2 Stimmen angenommen wurde (für Details vgl. Ziff. 3.3 f.).

In der Folge beriet die GOR auf dem Zirkularweg bis 29. September 2023 den vorliegenden Kommissionsbericht und verabschiedete diesen einstimmig.

### 3. Beratung / gewichtige Änderungen

#### 3.1. Ausgangslage / juristischer Hintergrund

Die GOR resp. die Spezialkommission Polizeireglement beschäftigte sich bereits bei der Totalrevision des Polizeireglements intensiv mit der Frage des Bettelns und Sammeln von Geld. Hierzu wird auf den entsprechenden Bericht vom 5. Januar 2021 (Vorlage 2019/154b, S. 14 Synopse) verwiesen. Damals war ein Bettelverbot mehrheitlich unbestritten. Umstritten war jedoch die genaue Formulierung. Währenddessen der Stadtrat die Thematiken Betteln und Sammeln von Geld in seiner Vorlage vermischt hatte, entschied sich die GOR mit 4:3 Stimmen, das Betteln explizit und ausnahmslos auf dem gesamten Stadtgebiet zu verbieten. Diese Regelung war mit der damaligen Rechtsprechung vereinbar (Bundesgerichtsurteil 6B\_530/2014 vom 10. September 2014).

Gegen das Bundesgerichtsurteil 6B\_530/2014 vom 10. September 2014 wurde Beschwerde erhoben. Am 19. Januar 2021 fällte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

(EGMR) das Urteil Nr. 14065/15 Lacatus gegen Schweiz. Er erkannte darin, dass ein umfassendes Bettelverbot, wie es der Kanton Genf kannte (und vom Bundesgericht geschützt wurde), gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstosse.

In der Folge genehmigte der Regierungsrat § 23 Abs. 1 und 2 des Polizeireglements der Stadt Liestal (Bettelverbot) nicht, weshalb der Stadtrat die vorliegend zu beratende Vorlage 2021/75 erstellte.

Am 1. September 2021 trat im Kanton Basel-Stadt eine Neufassung von § 9 des Übertretungsstrafgesetzes in Kraft, welches ein partielles Bettelverbot enthielt. Es stellte u.a. organisiertes Betteln, Betteln mit täuschenden oder unlauteren Methoden, aufdringliches oder aggressives Betteln unter Strafe, wie auch generell das Betteln in bestimmten Zonen (Radius von 5 Metern von Haltestellen, Eingängen von Einrichtungen mit Publikumsverkehr (Läden, Restaurants, Hotel, Theater etc.), Automaten, Märkte, öffentliche Parks, Friedhöfe, Schulen etc.). Verstösse dagegen konnten mit Busse bestraft werden und das erbettelte Geld eingezogen werden.

Gegen diese Bestimmungen wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben. Mit Urteil 1C\_537/2021 vom 13. März 2023 hiess das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gut. Es erwog, dass ein generelles Bettelverbot in Parks nicht verhältnismässig sei und es zudem unzulässig sei, bei Verstössen gegen das Betteln ohne vorherige Androhung oder Anwendung von mildereren Massnahmen eine Busse auszusprechen. Im Übrigen wies das Bundesgericht die Beschwerde ab, womit alle anderen angefochtenen Punkte der Regelung im Kanton Basel-Stadt sich als gültig erwiesen. Insbesondere hielt das Bundesgericht fest, dass entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer die Regelung nicht gegen das Freizügigkeitsabkommen (FZA) verstosse, da sich Bettler nicht auf das FZA berufen können. Insbesondere stelle Betteln keine Erwerbstätigkeit dar. Diese Fragen wurden bislang kontrovers diskutiert.

Aufgrund des Urteils des Bundesgerichts änderte das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt – und die Kantonspolizei Basel-Stadt – im Sommer 2023 ihre Praxis. Aufgrund der Erwägungen des Bundesgerichts zum ausländerrechtlichen Status von ausländischen Bettlerinnen und Bettlern geht der Kanton Basel-Stadt nun primär ausländerrechtlich gegen ausländische Bettlerinnen und Bettler vor und weist sie weg resp. ggf. verzeigt sie wegen Verstössen gegen das Ausländergesetz, aber nicht (oder nicht vorwiegend) wegen Bettelns.

Hierzu ist erklärend auszuführen, dass gemäss Art. 5 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz u.a. nur dann einreisen (und sich nach Art. 10 Abs. 1 AIG ohne Bewilligung und ohne Erwerbstätigkeit drei Monate aufhalten) dürfen, wenn sie über die für den Aufenthalt notwendigen Mittel verfügen. Darüber hinaus gewährt das FZA mit der EU EU-Staatsangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen (entweder geplante Erwerbstätigkeit, Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit unter Sicherstellung genügender finanzieller Mittel oder Dienstleistungsempfang (Nutzung von touristischen oder medizinischen Einrichtungen)) ebenfalls ein Einreise- und Aufenthaltsrecht. Der Ausländer resp. die Ausländerin, der/die die Voraussetzungen nicht erfüllt, kann nach Art. 64 AIG weggewiesen werden, zudem ist eine Geld- oder Freiheitsstrafe wegen illegaler Einreise und/oder Aufenthalts nach Art. 115 AIG möglich (währenddessen wegen Bettelns lediglich eine Busse zulässig ist, wenn überhaupt).

Bettlerinnen und Bettler belegen durch das Betteln, dass sie gerade nicht über die nötigen finanziellen Mittel für ihren Aufenthalt in der Schweiz verfügen. Somit erfüllen sie nicht die Einreisevoraussetzungen in die Schweiz. Gemäss dem vorerwähnten Bundesgerichtsurteil können sich bettelnde Personen auch nicht auf das FZA berufen. Sie verstossen somit gegen das Ausländerrecht – aber nicht oder nicht unbedingt gegen die Vorschriften über das Betteln. Ein ausländische/r Bettler(in) wird also nicht mehr wegen Bettelns verfolgt, wohl aber weil er/sie durch das Betteln zeigt, dass er/sie die ausländerrechtlichen Einreise- und Aufenthaltsvorschriften nicht erfüllt. Trotz der Unzulässigkeit eines generellen Bettelverbots führt dies dazu, dass de facto das Betteln nur noch Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung möglich ist,

was auf eher nomadisch lebende ausländische Gruppierungen mit Kurzaufenthalt in einem Staat gerade nicht zutrifft.

### **3.2. Mitteilung der Nichtgenehmigung durch den Stadtrat**

Der Einwohnerrat wurde über die Nichtgenehmigung von § 23 Abs. 1 und 2 des Polizeireglements erst mit der Vorlage 2021/75 informiert. Ein Teil der GOR zeigte sich irritiert, dass der Stadtrat auf Rechtsmittel gegen die Nichtgenehmigung verzichtete, ohne vorher den Einwohnerrat konsultiert zu haben. Wohl stand dieser Entscheid in der Kompetenz des Stadtrats, ein Teil der GOR hätte es jedoch begrüsst, wenn vor diesem Entscheid hierzu der Einwohnerrat oder einzelne Exponenten angehört worden wären, da es dessen Beschluss war, der teilweise nicht genehmigt worden war.

### **3.3. Notwendigkeit einer Teilrevision (Eintretensdebatte)**

Die GOR setzte sich mit dem vorerwähnten Bundesgerichtsentscheid und der aktuellen Praxis im Kanton Basel-Stadt auseinander.

Der Stadtrat informierte die GOR, dass er an der dem Einwohnerrat eingereichten und an die GOR überwiesenen Vorlage (Bewilligungspflicht des Bettelns) in Anbetracht der vorstehend skizzierten Ausgangslage nicht mehr festhalte und somit ihre Änderungsanträge zurück ziehe und daher das Polizeireglement nicht zwingend teilrevidiert werden müsste (womit die vom Regierungsrat nicht genehmigten Absätze weiter in durchgestrichener und somit nicht rechtswirksamer Form im Polizeireglement publiziert wären).

Der Stadtrat und die Stadtverwaltung informierten die GOR zudem, dass es der Stadt schon immer ein Anliegen gewesen sei, gegen organisiertes und/oder aufdringliches, teilweise womöglich bandenmässiges Betteln vorzugehen, welches man in aller Regel nur bei Ausländerinnen und Ausländern beobachtet habe. Hierfür benötige die Stadt eine Handhabe / Rechtsgrundlage. Derartiges Verhalten sei aber bereits durch andere Bestimmungen im Polizeireglement sanktionierbar und überdies gebe es nun bekanntlich auch eine ausländerrechtliche Handhabe. Gegen Gelegenheitsbettler(innen), die über ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügten (Schweizerinnen und Schweizer, Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung) und die nicht aufdringlich betteln (bspw. gewisse Randständige und/oder Drogenabhängige) sei man bisher nicht vorgegangen und habe dies auch nicht in Zukunft vor.

Die GOR prüfte die unter Ziff. 3.1 genannte Ausgangslage ebenfalls und kam zum Schluss, dass ausländerrechtlich ausreichend Handhabe besteht gegen ausländische Bettlerinnen und Bettler (ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz). Zudem bestehen gegen in- wie ausländische Bettlerinnen und Bettler, die «störend» betteln, im Polizeireglement Rechtsgrundlagen. So verbietet § 14 anstössiges oder Ärgernis erregendes Verhalten, was nach § 52 Abs. 1 lit. e im Wiederholungsfalle nach Ermahnung strafbar ist (Busse bis CHF 5'000.00 oder Ordnungsbusse von CHF 100.00 möglich). Zudem ist nach § 11 ein befristeter Platzverweis möglich, wenn es der Schutz oder die Herstellung der öffentlichen Ordnung erfordert. Dabei ist nicht das Betteln als solches bereits anstössig, Ärgernis erregend oder die öffentliche Ordnung verletzend, wohl aber gewisse Formen davon, ähnlich wie sie in § 9 Abs. 1 des baselstädtischen Übertretungsstrafgesetzes aufgeführt sind. Die GOR möchte zudem festhalten, dass die ausländerrechtliche Verfolgung von Bettlerinnen und Bettlern in der Kompetenz der Kantonspolizei resp. dem kantonalen Amt für Migration liegt, währenddessen Verstösse gegen das Polizeireglement von der Stadt selbst geahndet werden können.

Unterschiedlicher Auffassung war die GOR, ob es bei dieser Ausgangslage einer expliziten Regelung des Bettelns noch benötige oder nicht. Zudem war die GOR uneins darüber, ob – falls es keine Regelung benötige – Detailanpassungen aufgrund der Nichtgenehmigung vor-

zunehmen sei oder nicht. Nur in letzterem Fall wäre auf die Vorlage nicht einzutreten gewesen. Die GOR entschied mit 4:2 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten.

### **3.4. Detailberatung – Neuformulierung von § 23**

Nachdem die GOR Eintreten beschlossen hatte, diskutierte sie angeregt darüber, ob das Betteln in § 23 neu geregelt werden soll, oder ob lediglich minimale Anpassungen resp. Aufhebungen der nicht genehmigten Bestimmungen genügen. Ein Vertreter der GOR brachte mehrere Änderungsanträge ein, die das Betteln konkret geregelt hätten, sei es durch eine positive Bestimmung, wonach das Betteln grundsätzlich erlaubt sei, sei es durch eine negative Bestimmung, wonach bestimmte besonders negative Formen des Bettelns verboten seien (und im Umkehrschluss andere Formen des Bettelns legal seien). Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass es sich um eine wichtige Frage handle, die im Sinne der Rechtssicherheit klar geregelt werden soll und man sich nicht ersatz- oder hilfswise nur auf andere Bestimmungen des Polizeireglements oder des Ausländerrechts beziehen soll. Es sei nicht sehr transparent, zu dieser Frage keine Stellung zu beziehen, zumal eine Mehrheit des Einwohnerrats sich noch vor kurzem für die Notwendigkeit, das Betteln komplett zu verbieten, ausgesprochen habe. Es sei befremdend, nun, nachdem sich gezeigt habe, dass ein umfassendes Bettelverbot nicht rechtskonform sei, plötzlich keine Notwendigkeit der Regelung mehr zu sehen.

Mit 4:2 Stimmen folgte die GOR dieser Auffassung nicht und wies die entsprechenden Änderungsanträge ab. Vielmehr beschloss sie mit 4:2 Stimmen, lediglich die nicht genehmigten Absätze 1 und 2 von § 23 ersatzlos aufzuheben. Auf dem Zirkularweg beschloss die GOR ferner, die auf diesen Bestimmungen aufbauenden Bestimmungen, nämlich § 52 Abs. 1 lit j, der das Betteln für strafbar erklärte, und Ziff. A.1.10 Anhang, wonach das Betteln mit einer Ordnungsbusse geahndet werden kann, ebenfalls aufzuheben. Die Kommissionsmehrheit ist – anders als noch die Spezialkommission Polizeireglement bei der Totalrevision und die Kommissionsminderheit – der Ansicht, dass es aufgrund der politisch kontroversen Frage zum Betteln und der damit verbundenen Schwierigkeit, sich auf einen mehrheitsfähigen Text zu einigen, sowie der unterdessen erfolgten Klärung einiger Rechtsfragen und der Existenz von anderen Bestimmungen im Polizeireglement und im Ausländerrecht, die es ermöglichen, die als störend empfundenen Formen des Bettelns wenn nicht zu bestrafen, so doch zu verhindern oder unterbinden, keiner expliziten Regelung des Bettelns im Polizeireglement mehr bedarf.

Ein Antrag auf Änderung von § 23 Abs. 3 betr. Sammeln von Geld, wonach nicht einfach auf die Bestimmung des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes verwiesen werden soll, sondern im Sinne der Nutzerfreundlichkeit die entsprechenden Bestimmungen des Übertretungsstrafgesetzes ganz oder teilweise übernommen werden sollen, lehnte die GOR mit 5:1 Stimmen ab. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass es nicht sinnvoll ist, ganze Teile eines anderen Gesetzes abzuschreiben.

Einstimmig beschloss die GOR, den Titel von § 23, der bisher Betteln hiess, zu ändern in Sammeln von Geld, da § 23 nur noch das Sammeln von Geld regelt.

## 4. Überblick der Änderungen

Die GOR beantragt folgende Änderungen im Polizeireglement vorzunehmen:

<p><b>Geltendes Recht</b> (durchgestrichen = vom RR nicht genehmigt)</p>	<p><b>Antrag GOR</b> (Änderungen fett)</p>
<p><b>§ 23 Betteln</b>  <del>1. Das Betteln ist auf dem gesamten Stadtgebiet verboten.<sup>15</sup></del>  <del>2. Bei Widerhandlung kann das erbetelte Geld beschlagnahmt werden.<sup>16</sup></del>            3. Für das Sammeln von Geld gilt § 14 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes<sup>17</sup>.  <small>15 § 23 Abs. 1 wurde von der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft mit Verfügung vom 23. Juni 2021 nicht genehmigt.            16 § 23 Abs. 2 wurde von der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft mit Verfügung vom 23. Juni 2021 nicht genehmigt.            17 Gesetz über das kantonale Übertretungsstrafrecht (ÜStG, SGS 241)</small></p>	<p><b>§ 23 Sammeln von Geld</b>            1. <b>(Aufgehoben)</b><sup>15</sup>            2. <b>(Aufgehoben)</b><sup>16</sup>            3. Für das Sammeln von Geld gilt § 14 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes<sup>17</sup>.            [...]           <small>15 § 23 Abs. 1 wurde mit Beschluss des Einwohnerrats der Stadt Liestal vom xx. xxx. 202X aufgehoben.            16 § 23 Abs. 2 wurde mit Beschluss des Einwohnerrats der Stadt Liestal vom xx. xxx. 202X aufgehoben.            17 Gesetz über das kantonale Übertretungsstrafrecht (ÜStG, SGS 241)</small></p>
<p><b>§ 52 Strafbestimmungen</b>            1 Wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die folgenden Bestimmungen oder die auf diese Bestimmungen abgestützten Massnahmen verstösst, wird, soweit nicht eidgenössisches oder kantonales Recht zur Anwendung gelangt, verwarnt oder mit Busse bis maximal CHF 5'000.00 bestraft:            (...)           j) § 23 Abs. 1 (Betteln)            (...)</p>	<p><b>§ 52 Strafbestimmungen</b>            1 Wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die folgenden Bestimmungen oder die auf diese Bestimmungen abgestützten Massnahmen verstösst, wird, soweit nicht eidgenössisches oder kantonales Recht zur Anwendung gelangt, verwarnt oder mit Busse bis maximal CHF 5'000.00 bestraft:            (...)           j) <b>(Aufgehoben)</b><sup>xx</sup>            (...)           <small>xx § 52 Abs. 1 lit. j) wurde mit Beschluss des Einwohnerrats der Stadt Liestal vom xx. xxx. 202X aufgehoben.</small></p>
<p><b>Anhang</b>  <b>A. Verstösse gegen § 52 Abs. 1 Polizeireglement</b>            (...)           1.10 <del>Betteln (§ 23 Abs. 1 Pol Reglement) – CHF 100.00</del>            (...)</p>	<p><b>Anhang</b>  <b>A. Verstösse gegen § 52 Abs. 1 Polizeireglement</b>            (...)           1.10 <b>(Aufgehoben)</b><sup>xx</sup>            (...)           <small>xx Anhang A Ziff. 1.10 wurde mit Beschluss des Einwohnerrats der Stadt Liestal vom xx. xxx. 202X aufgehoben.</small></p>

## 5. Anträge der GOR

Die GOR beantragt dem Einwohnerrat daher wie folgt zu beschliessen:

1. Der Einwohnerrat genehmigt die Änderungsanträge der GOR zum Polizeireglement gemäss vorstehenden Ausführungen in den §§ 23 Abs. 1 und 2 und 52 Abs. 1 lit. j sowie Anhang A. Ziff. 1.10.
2. Der Einwohnerrat delegiert den Entscheid über die Inkraftsetzung der Änderungen gemäss Ziff. 1 an den Stadtrat.

Liestal, den 30. September 2023

Für die GOR



Stefan Fraefel  
Präsident