

# **Die Beschwerde an den Gerichtshof im Kontext der kantonalen Regelungen über die Ausübung des Bettelns**

## **Inputreferat**

Dr. Christian von Wartburg, Advokat, Fachanwalt Strafrecht SAV  
Ehemaliger Grossrat im Kanton Basel-Stadt  
Lehrbeauftragter an den Universitäten Bern und Basel

# Die Würde des Menschen ist unantastbar

---

- > Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält keine Menschenwürdenorm.
- > «The very essence of the Convention is **respect for human dignity** and human freedom» (Case of Pretty v. UK, Appl. no. 2346/02, para 65).
- > Die Achtung der Menschenwürde stellt den **Kern der EMRK** dar (Vinter and Others v. UK, Appl. No. 66069/09,, para 113)
- > Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen (Art. 6 Bundesverfassung)
- > Die Würde des Menschen ist unantastbar (Art. 1 des deutschen Grundgesetzes)

# Die Kraft des Prinzips der Menschenwürde

---

- > Dieses Prinzip ist keine simple Absichtserklärung.
- > Es ist ein radikales Versprechen.
- > Menschen sind Subjekte von absoluter Würde (Kant).

# Recht als Waffe der Mehrheit?

---

- > Das Prinzip der Menschenwürde, ernstgenommen, setzt uns absolute Grenzen.
- > Wird es im positiven Recht verankert, dann setzt sich ein immer schon präsent moralisches Prinzip in unseren nationalen und internationalen Institutionen fest.
- > In einem solchen Rechtsstaat ist die Moral nicht mehr vom Recht getrennt.
- > Das ist insofern von Bedeutung, als dass dadurch entgegen der Annahme, dass Moral, ähnlich wie Religion, Privatsache ist, das Prinzip der Menschenwürde als moralische Vorgabe Teil des Rechtsstaats wird.
- > Dieses positive Recht ist dadurch als Werkzeug oder Waffe der Herrschaft (oder der Mehrheit), entzogen.
  
- > So sinngemäss Prof. Omri Boehm in seiner Public Lecture in Basel am 1. November 2024, «Freedom and the Priority of the Practical»,

# Universales Prinzip vs. Positives Recht

---

- > Das Prinzip der Menschenwürde, verstanden in diesem Sinne entzieht insofern den Herrschern, Führern und Parlamenten, ja sogar dem Volk, das Recht, Einschränkungen derselben als Mittel, als Werkzeug zum Regieren einzusetzen.
- > Nur, was ist zu tun, wenn der Gesetzgeber oder die Justiz oder der Souverän das Prinzip trotzdem missachtet.
- > Dann bleibt nur noch die Individualbeschwerde im Dienst der Rechtsfortbildung.

# Strategische Prozessführung

---

- > Strategische Prozessführung (*strategic litigation*) hat das Ziel, weitreichende gesellschaftliche Veränderungen über die Einzelklage hinaus zu bewirken (Definition gemäss dem European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)).
- > Es geht darum, Unrecht, mit dem sich Justiz und Politik bisher gar nicht oder zu wenig beschäftigt haben, juristisch aufzuarbeiten und dadurch Gerechtigkeit zu schaffen.

# Das Bettelverbot in Basel

---

- > Der Kanton Basel-Stadt kannte bis zum 30. Juni 2020 ein generelles Bettelverbot.
- > *Bestraft wird (...), wer bettelt oder andere zum Betteln anhält.*
- > Im Zuge einer Totalrevision des ÜStG beantragte die Regierung dem Grossen Rat, das alte Verbot beizubehalten, aber durch eine neue Formulierung zu ersetzen:
- > *«Mit Busse wird bestraft, wer bettelt oder andere Personen zum Betteln schickt.»*

# Aufhebung des Verbots

---

- > Bereits in der Kommissionberatung des Ratschlags im kam es zu einem Änderungsantrag.
- > Das Bettelverbot sollte gestrichen werden.
- > Neuer Formulierungsvorschlag:
- > *«Mit Busse wird bestraft, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt.»*
- > In der Kommission scheiterte der Vorschlag noch knapp.

# Argumente gegen ein Bettelverbot

---

- > Armut soll nie strafbar sein.
- > Betteln kein Problem in Basel.
- > Es sei kriminalpolitisch verfehlt und unter keinen Umständen legitim, Bettlerinnen und Bettler wegen ihrer Tätigkeit zu bestrafen.
- > Jeder habe das Recht, andere Menschen um Hilfe anzugehen, um eine Situation der Mittellosigkeit zu beheben.
- > Die Bettelei falle unter den Schutzbereich des Grundrechts der persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV.
- > Es muss immer möglich sein, einer anderen Person die eigene Bedürftigkeit kundzutun.

# Abstimmung am 13. Februar 2019: 47:45 für die Abschaffung des Verbots

---

## § 9 Betteln

1 Mit Busse wird bestraft, wer ~~bettelt~~ oder andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bittelt.

|   |              | <b>Total</b> | SP | LDP | SVP | GB | FDP | CVP/EVP | fraktionslos |
|---|--------------|--------------|----|-----|-----|----|-----|---------|--------------|
| J | Ja           | <b>47</b>    | 34 | -   | -   | 12 | -   | 1       | -            |
| N | Nein         | <b>45</b>    | -  | 13  | 14  | -  | 11  | 5       | 2            |
| E | Enthaltung   | <b>2</b>     | -  | -   | -   | -  | -   | 1       | 1            |
| A | Abwesend     | <b>5</b>     | 1  | 1   | 1   | 1  | -   | 1       | -            |
| P | Präsidium    | <b>1</b>     |    | 1   |     |    |     |         |              |
|   | <b>Total</b> | <b>100</b>   | 35 | 15  | 15  | 13 | 11  | 8       | 3            |

# Volksabstimmung am 24. November 2019

---

- > Referendum wird ergriffen.
- > Nicht etwa wegen der Aufhebung des Bettelverbots.
- > Sondern wegen der
  - Aufhebung der Bewilligungspflicht für Lautsprecher im öffentlichen Raum von Montag bis Samstag, 7 bis 22 Uhr.
- > In der der Volksabstimmung vom 24. November 2019 wird das neue Übertretungsstrafgesetz mit 21'193 Ja-Stimmen gegen 16'581 Nein-Stimmen angenommen.
- > Es tritt am 1. Juli 2020 in Kraft.

# Sommer 2020: Betteln wird in Basel zum grossen Thema

---

**Abo** [Debatte über Bettler in Basel](#)

## Sie sitzen vor den Läden und schlafen im Park

Im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen in der Schweiz werden Bettler in Basel-Stadt seit Juli nicht mehr gebüsst. Darüber ist eine hitzige politische Debatte entbrannt – denn im Herbst sind Wahlen.



**Alessandra Paone**

Publiziert: 27.08.2020, 06:15



# Armut wird sichtbar

---



# Motion für eine Wiedereinführung des Bettelverbots

---

- > Es stehen Wahlen an.
- > Im Oktober 2020 wird eine Motion für die Wiedereinführung des Bettelverbots eingereicht und überwiesen.
- > Am 4. November 2020 erfolgt die erste Stellungnahme der Regierung:
  - Nach Prüfung möglicher Alternativen zu einem generellen Bettelverbot kann festgehalten werden, dass sich keine der geprüften Varianten als geeignet(er) erweist.
  - Partielle Bettelverbote sind entweder wirkungslos, kaum umsetzbar oder unnötig kompliziert.
  - Ein allgemeines Verbot der Bettelei hingegen hat sich in der Vergangenheit im Kanton Basel-Stadt bewährt.

## Eine hartnäckige Anwältin in Genf...

---

- > Die Anwältin Dina Bazarbachi kämpft in Genf seit 2008 für das Recht von Rom:nja, die wegen Bettelns verurteilt worden waren.
- > Sie gründete u.a. die Vereinigung Mesemrom nachdem sie festgestellt hatte, dass Roma, die in Genf bettelten, stundenlang auf Polizeiposten festgehalten wurden und auch unrechtmäßig inhaftiert wurden.
- > Zwischen 2008 und 2012 allein wurden in Genf rund 20.000 Strafzettel ausgestellt.

## ...beginnt 2014 einen strategischen Prozess

---

- > Eine Romni wird am 14. Januar 2014 der Bettelei für schuldig erklärt und verurteilt zu einer Geldstrafe von CHF 500,– sowie für den Fall der Nichtbezahlung selbiger zu einer Ersatzfreiheitsstrafe von fünf Tagen.
- > Diese Entscheidung wurde sowohl vom Justizhof des Kantons Genf als auch vom Bundesgericht (Urteil vom 10.9.2014, 6B\_530/2014) bestätigt.
- > Da sie die gegen sie verhängte Geldstrafe nicht bezahlen konnte, wurde sie in der Folge zwischen dem 24. und dem 28. März 2015 im Gefängnis von Champ-Dollon inhaftiert.
- > Mit diesem Fall gelangte nun Dina Bazarbachi an den EGMR.

# Urteil des EGMR vom 19. Januar 2021, CASE OF LACATUS v. SWITZERLAND

(Application no. 14065/15)

---

- > Stilles Betteln
- > Kann man eine Person büssen, bloss weil sie ihre Hand vor Passantinnen und Passanten ausstreckt?
- > Der EGMR entscheidet, dass dies im konkreten Genfer Fall gegen Artikel 8 EMRK verstösst.
- > Die in Genf gebüsste Romni aus Rumänien befand sich laut EGMR «in einer offensichtlich verletzlichen Lage und hatte das der Menschenwürde inhärente Recht, ihre Not auszudrücken und zu versuchen, sie durch Betteln zu lindern.»
- > Aus Sicht des EGMR stellt Bettelei keine Störung der öffentlichen Ordnung dar, sondern verursacht höchstens «ein moralisches Unbehagen».

# Kernsatz des Entscheids

---

- > *“In the present case it considers*
- > *that the measure pursuant to which the applicant,*
- > *an extremely vulnerable person,*
- > *was punished for her actions*
- > *in a situation in which to all appearances, she had lacked any*  
*other means of subsistence*
- > *and had thus had no choice but to beg in order to survive,*
- > *diminished her human dignity*
- > *and impaired the very essence of the rights protected by*  
*Article 8 of the Convention.”*

# Die Angst bei strategischer Prozessführung

---

- > Die Anwältin Dina Bazarbachi, die die Romni verteidigt hatte, äusserte sich zum Urteil so:
- > *«Zwei Wochen vor der Urteilsverkündung fürchtete ich noch, vor Gericht zu verlieren, was verhängnisvolle Auswirkungen auf die Art und Weise gehabt hätte, wie die Roma in Europa behandelt werden.»*
- > Dina Bazarbachi erhielt nach dieser Entscheidung zurecht viel Lob für ihr Durchhaltevermögen und wurde auch ausgezeichnet vom Genfer Anwaltsverband.

# Reaktion in Basel

---

Nach EGMR-Urteil

## Bleiben die Bettler nun für immer in Basel?

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte rügt die Schweiz wegen einer Busse für eine Bettlerin. Nun ist unklar, ob das Bettelverbot in Basel-Stadt je wieder eingeführt werden kann.



**Alexander Müller**

Publiziert: 19.01.2021, 17:30



# Entwurf für eine Wiedereinführung des Bettelverbots vom 12. Mai 2021

---

- > Der zweite Entwurf der Regierung vom 12. Mai 2021 nahm dann direkt Bezug auf den Entscheid des EGMR:
  - «Das Urteil wurde am 19. April 2021 rechtskräftig und ist für die Schweiz rechtlich verbindlich»
  - «Umfassende Bettelverbote sind somit konventionswidrig und verletzen Art. 8 der EMRK.»
  - «Das Urteil lässt jedoch darauf schliessen, dass Verbote von bestimmten Formen des Bettelns mit Art. 8 EMRK vereinbar sind.»

# Verbotene Formen des Bettelns

---

- *«Etwa, wenn ein öffentliches Interesse am Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht z.B. bei einem Verbot von besonders aggressiven oder aufdringlichen Formen des Bettelns.»*
- *«Zudem ist es auch möglich, Betteln an bestimmten, hochfrequentierten Zonen, wie beispielsweise ein enger Zugang zu einem Bahnhof, zu verbieten.»*

# Streit im Parlament

---

- > Die Vorlage kommt im Sommer 2021 in das Parlament
- > Interessant war: Es wurde von keiner Seite mehr in Abrede gestellt, dass die komplette Aufhebung des Bettelverbots wieder rückgängig gemacht werden sollte.
- > Gestritten wurde um eine verhältnismässig Lösung.
- > Die bürgerliche Mehrheit war aber zu keinem Kompromiss bereit:

## Argumentiert wurde auch mit den konkreten Vorgaben des EGMR-Urteils:

---

- *“The Court observes that this was a severe sanction. In the circumstances of the present case, in view of the applicant’s precarious and vulnerable situation, the imposition of a **custodial sentence**, which was liable to further increase an individual’s distress and vulnerability, was almost automatic and inevitable in her case.”*
- *“Compliance with Article 8 requires the domestic courts to thoroughly **examine the particular situation** in each case.”*
- *“A comparative-law survey of legislation on begging shows that the majority of Council of Europe member States impose more nuanced restrictions than the blanket ban under section 11A of the Geneva Criminal Law Act.”*

# Aussage des EGMR zur Verhältnismässigkeit

---

- *“In view of the foregoing, the Court finds that the penalty imposed on the applicant was **proportionate neither to the aim of combating organized crime nor to that of protecting the rights of passers-by, residents and shopkeepers.**”*

# Vorschläge zur Güte waren:

---

- > Element der Warnung
  - *Bestraft wird, wer im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten störend bettelt und dabei die Regeln der Basler Bettelordnung **wiederholt** nicht einhält.*
- > Element der Klärung
  - *Der Regierungsrat erlässt und publiziert ausgehend von einer sorgfältigen Abwägung aller Interessen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eine strafbewehrte Verordnung zum Betteln (**Basler Bettelordnung**).*
- > *Alle Bemühungen waren vergeblich.*

# Neues Verbot wird am 23. Juni 2021 vom Kantonsparlament verabschiedet

---

## § 9 Betteln

<sup>1</sup> Mit Busse wird bestraft, wer: \*

- a) \* in organisierter Art und Weise bettelt;
- b) \* andere Personen zum Betteln schickt;
- c) \* beim Betteln täuschende oder unlautere Methoden anwendet.

<sup>2</sup> 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: \*

- a) \* in aufdringlicher oder aggressiver Art und Weise bettelt;
- b) \* innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Bahnhöfen sowie innerhalb von fünf Metern um Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Schiffsanlegestellen bettelt;
- c) \* innerhalb von fünf Metern um Geld-, Zahlungs- und Fahrkartenautomaten oder Parkuhren bettelt;
- d) \* innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Ladengeschäften, Banken, Poststellen, Museen, Theatern, Kinos, Wohn- und Bürogebäuden oder öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen bettelt;
- e) \* innerhalb von fünf Metern um Ein- und Ausgänge von Hotels, Restaurants sowie auf oder innerhalb von fünf Metern um deren Boulevardbereiche bettelt;
- f) \* auf Märkten sowie innerhalb von fünf Metern um Verkaufsstände oder Buvetten bettelt;
- g) \* in öffentlichen Parks<sup>[3]</sup>, Gärten, Friedhöfen, Spielplätzen, Schulanlagen, Unterführungen sowie innerhalb von fünf Metern um deren Ein- und Ausgänge bettelt.

<sup>3</sup> Die durch strafbares Betteln nach Abs. 1 erlangten Vermögenswerte können sichergestellt und eingezogen werden. \*

# Beschwerde beim Bundesgericht der DJS-Basel gegen die Gesetzesrevision

---

- > Die DJS-Basel erheben Beschwerde und verlangen eine abstrakte Normenkontrolle.
- > Bundesgericht heisst Beschwerde teilweise gut (1C\_537/2021 13. März 2023)
- > Das Gericht nimmt dabei entscheidend Bezug auf die Erwägungen des Entscheids des EGMR.

# Einfluss der EGMR-Rechtsprechung

---

- > Aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Nr. 14065/15 *Lacatus gegen Schweiz* vom 19. Januar 2021 gehe hervor, dass sich der Gerichtshof vor allem an der **Schwere der Sanktion** (fünf Tage Freiheitsstrafe als Ersatz einer nicht geleisteten Busse von Fr. 500.--) gestört habe.
- > Der EGMR habe auch entschieden, dass eine solche Bestrafung angesichts der besonderen Vulnerabilität einer Bettlerin gegen deren Menschenwürde verstosse und **unverhältnismässig sei**.

# Kaskadenmodell des Bundesgerichts

---

- > In Basel soll passives Betteln **unmittelbar** mit Busse bestraft werden, die bei Uneinbringlichkeit ebenfalls zu einer Ersatzfreiheitsstrafe umgewandelt werde.
- > Für rein passives Betteln lasse sich aber die Konventionskonformität eines Verbots nur bejahen, wenn die vorgesehene Strafsanktion **den Abschluss geeigneter milderer Massnahmen bilde**.
- > Daraus ergebe sich, dass eine Busse bei passivem Betteln nur unter dem Vorbehalt erteilt werden darf, dass **vorher in erfolglos mildere Administrativmassnahmen** ergriffen worden sind.
- > Diese sind vom Gesetz- oder Verordnungsgeber zu konkretisieren.

# Fazit

---

- > Der EGMR hatte mit seiner Entscheidung zum Genfer Bettelverbot vorgegeben, dass bei der Sanktionierung von Menschen, die aus Not betteln, eine Sanktion, die in eine Inhaftierung mündet, gegen deren Menschenwürde verstösst.
- > Der Gerichtshof hat dabei auch klar vorgegeben, dass strikte verhältnismässig vorgegangen werden muss.
- > Daran führt dann, wie das Beispiel aus Basel zeigt, kein Weg mehr vorbei.
- > Der EGMR hat somit solide der Menschenwürde Nachachtung verschafft.
- > Und damit auch **die Grenzen eines Bettelverbots** verbindlich konkretisiert.

# Epilog

---

> Medienmitteilung vom 7. Juli 2023

## **Bettelnde ohne gültigen Aufenthaltstitel müssen die Schweiz verlassen**

07.07.2023 - 11:30

### **Medienmitteilung**

Justiz- und Sicherheitsdepartement

**Mittellose Personen aus EU- oder EFTA-Staaten, die einzig zum Betteln in die Schweiz einreisen, erfüllen gemäss Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 2023 die Einreisevoraussetzungen nicht. Das hat für betroffene Personen, die sich bisher im Kanton Basel-Stadt aufgehalten haben, weitreichende Folgen: Sie können aufgrund der Rechtsprechung vom Migrationsamt weggewiesen werden. Die Kantonspolizei setzt die angepasste Praxis mit Augenmass um. Sie fordert bei Personenkontrollen die Bettelnden zuerst mündlich auf, das Land zu verlassen. Erst wenn diese der Aufforderung nicht nachkommen, werden sie per Verfügung vom Migrationsamt weggewiesen.**