



BEGLEITBERICHT

zum Vorentwurf des Gesetzes über die Bettelei

I. Gesetzgeberische Notwendigkeit

1.1 Die Motion Reichen

Die SVP-Grossrats-suppleantin Nadine Reichen hat am 14. Juni 2013 die Motion Nr. 3.0034 eingereicht, in der sie die Regierung aufforderte, das Gesetz abzuändern und ein Bettelverbot für das ganze Kantonsgebiet zu erlassen.

Die von der Motionärin angeführten Gründe für ein Bettelverbot beziehen sich vor allem auf die Tatsache, dass die Anwesenheit von Bettlern ein Gefühl der Unsicherheit schaffe und dem Kanton ein tourismusschädigendes Image verleihe. Ausserdem ermögliche das vom Kanton Wallis und den Gemeinden eingerichtete Sozialhilfenetz, die im Kanton wohnhaften bedürftigen Personen ausreichend zu unterstützen. Die Ausnutzung wehrloser Personen, die für Banden betteln müssen, müsse, so die Motionärin, verhindert werden.

Die Motion fordert den Staatsrat auf, Gesetzesgrundlagen zu erarbeiten, mit denen das Betteln verboten und unter Busse gestellt werden kann und die Bezahlung der Busse durch die unmittelbare Beschlagnahmung des erbettelten Geldes ermöglicht wird.

In seiner Antwort vom 16. April 2014 hat der Staatsrat vorgeschlagen, die Motion Reichen mit dem Vorbehalt anzunehmen, dass das Bettelverbot und die damit verbundenen Sanktionen bei der Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch in ein spezielles Kapitel über das kantonale Strafrecht einfliessen könnten.

Der Grosse Rat ist der Empfehlung des Staatsrates nicht gefolgt und hat die Motion Reichen ohne Vorbehalte angenommen, womit der Staatsrat einen Gesetzesentwurf über die Bettelei einreichen muss.

1.2 Die Bettelei: Begriff und Arten von Bettelei

1.2.1 Begriff

a/ Definition gemäss Larousse online

Im Online-Larousse ist Bettelei als "*Handlung des Bettelns um zu leben*" respektive als "*Zustand einer Person, die bettelt, um zu leben*" definiert.

Im 19. Jahrhundert verstand man unter Bettelei die "*Bedürftigkeit, die jemanden zum Betteln zwingt*", die "*Gesamtheit der Bettler*" oder den "*Beruf des Bettlers*".

b/ Definition des Bundesgerichts

Das Bundesgericht definiert Betteln als Aktivität, die darin besteht "um eine – im Allgemeinen finanzielle – Hilfe ohne Gegenleistung zu bitten. Es handelt sich keinesfalls um eine Erwerbstätigkeit, also eine Aktivität, durch die eine natürliche oder juristische Person durch Einsatz von Arbeit und Kapital am wirtschaftlichen Verkehr teilnimmt mit dem Ziel, Dienstleistungen zu erbringen oder Produkte zu schaffen, die durch Gegenleistungen abgegolten werden". (BGE 134 I 214 E. 3)

Das Bundesgericht führt weiter aus: "Betteln besteht darin, Almosen zu erbitten; es wird an die Grosszügigkeit einer anderen Person appelliert, damit sie Hilfe gewähre, im Allgemeinen in der Form eines Geldbetrags. Die Ursachen und Ziele der Bettelei können sehr unterschiedlich sein. Meistens hat sie ihren Grund aber in der Armut der bettelnden Person und manchmal auch ihrer Angehörigen und ist darauf gerichtet, eine Situation der Mittellosigkeit zu beheben". (BGE 134 I 214 E. 5.3)

In seiner Antwort auf die vom SVP-Nationalrat Yves Nidegger am 1. Oktober 2010 eingereichte Interpellation Nr. 10.3840 hält der Bundesrat ebenfalls fest, dass Bettelei in der Schweiz nicht als Erwerbstätigkeit gelte.

1.2.2 Arten

Man unterscheidet zwischen zwei Arten von Bettelei (vgl. J.-P. Tabin & R. Knüsel, *Lutter contre les pauvres*, Lausanne 2016, S. 18, 43 und 47).

a/ Soziale Bettelei

Soziales Betteln wird von jenen Leuten praktiziert, die wirklich in Not sind. Diese – als ehrlich eingestufte – Bettelei kann als akzeptabel angesehen werden. Das Bedürfnis, Betteln zu müssen, ist dabei hauptsächlich auf Gebrechen, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Armut zurückzuführen.

b/ Berufsmässiges Betteln

Das berufsmässige Betteln wird von Delinquenten praktiziert, die man als professionelle Bettler einstufen kann. Berufsmässige Bettler bestimmen und positionieren sich für ihre Tätigkeit an dafür geeigneten Standorten im öffentlichen Raum. Diese Art von Betteln – die als unehrlich einzustufen ist, da sie in organisierten Banden erfolgt und auf Profit aus ist – wird als inakzeptabel angesehen.

c/ Kriterium zur Unterscheidung zwischen den beiden Arten der Bettelei

Vier Kriterien erleichtern die Unterscheidung zwischen sozialem und berufsmässigem Betteln (J.-P. Tabin & R. Knüsel, *op. cit.*, S. 17 f):

aa/ Kriterium der Passivität

Die passive Haltung der bettelnden Person gilt als Indiz für eine reell vorhandene Notlage und damit als Indiz für soziales Betteln. Eine passive Körperhaltung manifestiert sich darin, dass "die Person auf einem Gegenstand (Karton, Kissen, Rucksack...) sitzt; ihren Körper gegen eine Mauer, einen Abfalleimer oder ein Schaufenster lehnt, ohne dass sie etwas sagt". (J.-P. Tabin & R. Knüsel, *Rapport sur la mendicité "rom" avec ou sans enfant(s)*, S. 5/120)

Im Gegenzug sind bei einem berufsmässigen Bettler aggressivere Methoden festzustellen; er spricht die Vorbeigehenden aktiv an und zögert nicht, bei einer Gabe noch mehr zu verlangen.

bb/ Kriterium der Inszenierung

Ein weiteres Indiz für berufsmässiges Betteln oder ein organisiertes Netzwerk ist die Anwesenheit von Kindern beim Betteln. Mit dieser Art der Inszenierung wollen Frauen in Begleitung ihrer (Klein-)Kinder Mitleid erwecken.

cc/ Kriterium der Herkunft: Nordafrika, Rumänien und Bulgarien

Die Bettelei bleibt eng mit der Herkunft der Personen aus Rumänien und Bulgarien oder der Zugehörigkeit zu einer Ethnie wie den Roma verbunden. Vonseiten der europäischen Länder wird Nordafrika ebenfalls als problematisch bezeichnet.

dd/ Kriterium der Art der Spende: Geld oder Nahrung

Ein weiteres Kriterium zur Unterscheidung, ob es sich um soziales (ehrliches) Betteln oder um berufsmässiges (unehrliches) Betteln handelt, ist die Art der Spende. Eine Naturalspende (z.B. Lebensmittel), die per Definition in einer monetarisierten Gesellschaft schwer umgetauscht werden kann, ist akzeptabel und wird von einem Bettler in Not nicht abgelehnt werden. Die Tatsache, dass ein Bettler eine Naturalspende ablehnt, eine Geldspende hingegen annimmt, deutet stark auf berufsmässiges Betteln hin. (J.-P. Tabin & R. Knüsel, *op. cit.*, S. 45)

d/ Die "Roma-Frage"

In der Schweiz und Europa wird das Problem der Bettelei oftmals mit der "Roma-Frage" in Verbindung gebracht. Die Roma werden häufig als Bevölkerungsgruppe genannt, die Bettelei betreibt.

Der Zusammenhang zwischen der "Roma-Frage" und der Bettelei ist darauf zurückzuführen, dass Betteln eine Lebensweise ist, die von den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in den ehemaligen Ostblockstaaten wie Rumänien diktiert wurde. Diese Länder wurden von der Deindustrialisierung hart getroffen, als im Zuge der Liberalisierung ihrer Wirtschaft unzählige Stellen verloren gingen (J.-P. Tabin & R. Knüsel, *op. cit.*, S. 7, 8, 111, 112, 122, 123).

"Seit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 ziehen immer mehr Roma in die Städte Westeuropa und werden in Europa und der Schweiz als 'neues öffentliches Ärgernis' wahrgenommen". (J.-P. Tabin & R. Knüsel, Rapport sur la mendicité "rom" avec ou sans enfant(s), Université de Lausanne et Ecole d'études sociales et pédagogiques, Mai 2012, S. 2/120)

1.3 Die Bettelei: Komponenten eines öffentlichen Ärgernisses

1.3.1 Risiko der Störung der öffentlichen Ordnung

Das Bundesgericht ist der Ansicht, die Bettelei könne zu Auswüchsen und damit zu mehr oder weniger heftigen Reaktionen führen, von offener Missbilligung, über Aggressivität bis hin zu Klagen namentlich von belästigten Privatpersonen oder um den Geschäftsgang fürchtenden Geschäftsinhabern. Zudem halten sich Bettelnde oft in der Nähe von Durchgängen oder Bankomaten oder Eingängen von Supermärkten, Bahnhöfen und anderen öffentlichen Gebäuden auf, die von zahlreichen Personen gezwungenermassen benützt werden. Sie gebärden sich hartnäckig oder belästigen Passanten gar.

Viele Personen empfinden dieses Verhalten als eine Form der Nötigung. Das Bundesgericht bezeichnet es als legitim, dass die um die öffentliche Ordnung besorgten Behörden sich veranlasst sehen, etwas dagegen zu unternehmen. (BGE 134 I 214, E. 5.6 2. §)

In seinem Rundschreiben vom 4. Juni 2010 beleuchtet das damalige Bundesamt für Migration (BFM, heute SEM) das Phänomen: "*Seit mehreren Monaten sehen sich die Polizeikorps der Kantone, das Grenzwachtkorps, die Bahnpolizei und die Migrationsämter mit einer Zunahme der strafbaren Handlungen von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), insbesondere von Roma konfrontiert. Die betreffenden Personen betreiben die Bettelei nicht etwa passiv, punktuell und vereinzelt, sie treiben ihr Unwesen vielmehr in organisierten Banden und im grossen Stil, namentlich in Zügen, Bahnhöfen, in der Nähe von Geldautomaten (Bankomaten, Postomaten) oder an anderen unumgänglichen Durchgangsorten (öffentliche Gebäude, Einkaufszentren, Restaurants usw.). Den Opfern wird immer häufiger mittels physischer Attacken, Drohungen, Tätlichkeiten oder Nötigung Geld aus der Tasche gezogen*".

1.3.2 Risiko der Ausbeutung von Menschen

Das Bundesgericht hält weiter fest: *"Unter dem Blickwinkel des öffentlichen Interesses ist zudem hervorzuheben, dass es leider nicht selten vorkommt, dass bettelnde Personen in Wirklichkeit von Netzwerken zu deren eigenem Profit ausgebeutet werden und dass insbesondere eine echte Gefahr besteht, dass Minderjährige, namentlich Kinder, auf diese Art und Weise ausgebeutet werden, was es von den Behörden zu unterbinden und zu verhindern gilt"*. Das Bundesgericht schliesst daraus, dass der Staat die Pflicht hat, die Ausbeutung von Menschen zu bekämpfen (BGE 134 I 214 E. 5.6, 3. und 4. §).

1.4 Die Bettellei und die verfassungsmässigen Rechte

1.4.1 Das Recht auf Achtung der Menschenwürde / Bundesverfassung (BV) 7

Artikel 7 der BV verfügt, dass die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist. Diese Bestimmung bedeutet, dass die Würde des Menschen als Grundlage jeglicher Staatstätigkeit dient. Sie bildet die Grundfeste der persönlichen Freiheit und dient deren Konkretisierung und Auslegung. Das in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sichert dem Individuum einen Freiraum zu, in dem es seine Persönlichkeit entwickeln und verwirklichen kann.

Das aus Art. 8 EMRK fliessende Recht auf Selbstbestimmung, namentlich auf die freie Gestaltung des eigenen Lebens, dient somit der Konkretisierung der persönlichen Freiheit, die ihrerseits der Konkretisierung der Menschenwürde dient (BGE 134 I 214 E. 4).

Das Bundesgericht ist der Ansicht, dass Bettellei in den Geltungsbereich der persönlichen Freiheit fällt (vgl. unten Ziff. 1.4.2), die sich grösstenteils mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) überschneidet.

1.4.2 Das Recht auf persönliche Freiheit / BV 10 II

Das Recht auf persönliche Freiheit wird von Artikel 10 Absatz 2 BV garantiert. So hält das Bundesgericht fest: *"Das Recht auf persönliche Freiheit ist eine umfassende Garantie, die alle elementaren Freiheiten einschliesst, die für die Persönlichkeitsentfaltung unverzichtbar sind; sie steht allen Personen zu und verhindert, dass die menschliche Würde durch staatliche Massnahmen beeinträchtigt wird"*. Weiter führt es aus: *"So definiert ist Betteln, als Form des Rechts, andere Menschen um Hilfe anzugehen, offensichtlich als eine elementare Freiheit zu betrachten, die Teil der von Art. 10 Abs. 2 BV geschützten persönlichen Freiheit ist"*. (BGE 134 I 214 E. 5.1 und 5.3)

1.4.3 Das Recht auf Wirtschaftsfreiheit / BV 27

Artikel 27 BV garantiert die Wirtschaftsfreiheit. Diese beinhaltet insbesondere die freie Wahl des Berufes, den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Das in Artikel 27 BV verankerte Grundrecht *"schützt jede private wirtschaftliche Aktivität, die von Berufes wegen ausgeübt wird und darauf ausgerichtet ist, einen Gewinn oder ein Einkommen zu erzielen"*.

Laut Bundesgericht ist die Bettellei offensichtlich keine durch Artikel 27 BV geschützte Aktivität. *"Es handelt sich keinesfalls um eine Erwerbstätigkeit, also eine Aktivität, durch die eine natürliche oder juristische Person durch Einsatz von Arbeit und Kapital am wirtschaftlichen Verkehr teilnimmt mit dem Ziel, Dienstleistungen zu erbringen oder Produkte zu schaffen, die durch Gegenleistungen abgegolten werden"*. (BGE 134 I 214 E. 3)

1.4.4 Die Einschränkungen von Grundrechten/ BV 36

Wie oben erwähnt, ist das Recht auf Betteln als elementare Freiheit zu betrachten, die einen Aspekt des von Art. 10 Abs. 2 BV geschützten Rechts auf persönliche Freiheit darstellt. Nach Artikel 36 BV muss jede Einschränkung eines Grundrechts auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen oder durch ein öffentliches Interesse bzw. durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein müssen. Ausserdem ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

"Damit eine Massnahme, mit der ein Grundrecht eingeschränkt wird, dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügt, muss sie geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen; dazu darf keine weniger einschneidende Massnahme zur Verfügung stehen und es muss eine vernünftige Beziehung zwischen den Auswirkungen der gewählten Massnahme auf die Situation des Rechtsunterworfenen und dem unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses erwarteten Ergebnisses bestehen". (BGE 134 I 214 E. 5.7)

In den Augen des Bundesgerichts gibt es "ein klares öffentliches Interesse an einer Regelung der Bettelerei, um die vom Staat zu gewährleistende öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe nicht zu gefährden".

Weiter ist laut Bundesgericht "ein Bettelverbot (ist) unbestreitbar geeignet, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen", allerdings scheint die geografische und/oder zeitliche Beschränkung der Bettelerei beziehungsweise das Verbot gewisser Methoden illusorisch. (BGE 134 I 214 E. 5.7.1)

1.4.5 **Das Recht auf Hilfe in Notlagen / BV 12**

Artikel 12 BV besagt: "Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind". Sowohl Ausländer als auch Schweizerbürger können sich auf diese Bestimmung berufen.

Im Kanton Wallis ist das Recht auf Hilfe in Notlagen im Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe vom 29. März 1996 (GES) verankert. Das Gesetz garantiert Hilfe für Personen, die ihren Wohnsitz im Kanton haben, sich dort aufhalten oder auf der Durchreise sind und die sich in einer schwierigen sozialen Lage befinden oder denen die notwendigen Mittel für ihren Lebensunterhalt oder für die Befriedigung unerlässlicher persönlicher Bedürfnisse fehlen (vgl. Art. 1 Abs. 2 und 3 Abs. 1 GES).

Die Bestimmungen des GES haben zur Schaffung eines sozialen Netzes geführt und erlauben es, ohne Bettelerei auszukommen, woraus man schliessen kann, dass den bettelnden Personen durch ein Bettelverbot das Existenzminimum nicht entzogen würde. Folglich würden die Auswirkungen eines Bettelverbots in einer vernünftigen Beziehung zum unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses erwarteten Ergebnis stehen (vgl. in diesem Sinne BGE 134 I 214 E. 5.7.3).

1.5 Die Bettelerei und das Strafrecht

1.5.1 **Menschenhandel / Strafgesetzbuch (StGB) 182**

Artikel 182 StGB stellt die Ausbeutung von Menschen bzw. die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft unter Strafe. Um Ausbeutung der Arbeitskraft im Sinne von Artikel 182 StGB handelt es sich, "wenn jemand fortwährend daran gehindert wird, seine Grundrechte auszuüben, oder wenn er unter Verletzung von arbeitsrechtlichen Vorschriften oder Bestimmungen über die Entlohnung und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz beschäftigt wird". Dabei kann es sich "namentlich um Nahrungsentzug, psychische Misshandlung, Erpressung, fehlende Gewährung von Freizeit, Isolation oder auch Körperverletzung, sexuelle Gewalt und Morddrohungen handeln". (B. Corboz, Les infractions en droit suisse, Bern 2010, Vol. I, art. 182 CP n° 10)

Die berufsmässige organisierte Bettelerei wie oben beschrieben (Ziff. 1.2.2 Bst. b, d) bedeutet also, dass man insbesondere Personen in einer schwachen Position, wie Frauen und Kinder, ausbeutet, was in den Geltungsbereich dieser Strafbestimmung fallen kann.

1.5.2 **Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht / StGB 219**

Artikel 219 StGB ahndet die Verletzung der Fürsorge- (d.h. der Schutzpflicht) oder Erziehungspflicht (d.h. die Pflicht, die körperliche, seelische oder geistige Entwicklung einer minderjährigen Person zu gewährleisten). "Die Fürsorge- oder Erziehungspflicht kann sich aus dem Gesetz, einem Entscheid einer Behörde, einem Vertrag oder gar einer Sachlage ableiten" (B. Corboz, op. cit., art. 219 CP n° 6). Diese Verletzung, die andauernd oder wiederholt erfolgen muss, muss eine konkrete Gefährdung für die körperliche oder seelische Entwicklung einer minderjährigen Person darstellen.

"Die Rechtsprechung zitiert als Beispiel einen Fehlbaren, der eine minderjährige Person im Stich lässt, sie nicht versorgt oder angesichts einer Gefahr nicht die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen ergreift". (B. Corboz, *op. cit.*, art. 219 CP n° 12).

Die Tatsache, dass Erwachsene Kinder fürs Betteln miteinbeziehen oder die Kinder an bettelnde Personen ausleihen (vgl. Ziff. 1.2.2 Bst. c/bb), kann, wenn die oben erwähnten Bedingungen erfüllt sind, als Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht angesehen werden. Dies wäre der Fall, wenn das Kind zu strafbaren Handlungen veranlasst oder am Schulbesuch gehindert würde.

1.5.3 **Gesetze der Kantone / StGB 335**

Laut Artikel 335 StGB gilt: "*Den Kantonen bleibt die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Die Kantone sind befugt, die Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu bedrohen*". Während der Bund darauf verzichtet hat, im StGB ein Bettelverbot zu verankern, steht es den Kantonen frei, ein allgemeines Verbot für ihr Kantonsgebiet zu erlassen oder diese Aufgabe an die Gemeinden zu delegieren.

Der Kanton Genf hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und ins Strafgesetz des Kantons Genf vom 17. November 2006 den neuen Artikel 11A eingefügt, dessen Abs. 1 lautet: "*Wer bettelt, wird mit Busse bestraft*". Dieses Gesetz macht Bettellei rechtswidrig und somit verboten (BGE 134 I 214 E. 5.2).

1.5.4 **Tätigkeit der KSMM**

Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler hat im April 2011 die Motion Nr. 11.332 eingereicht und darin durch die Einführung eines Bettelverbots für Kinder und Minderjährige die Änderung von Artikel 219 StGB gefordert. Glanzmann-Hunkeler begründet ihr Begehren mit der Tatsache, dass es sich in der Praxis als ausserordentlich schwierig erweist, die betroffenen Kinder aus den kriminellen Organisationen herauszulösen, auch wenn im StGB in Bezug auf Menschenhandel keine Lücken bestehen.

In seiner Antwort schlug der Bundesrat die Motion zur Ablehnung vor, mit der Begründung, der Bund betreibe seit 2003 eine Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM). Ziel der Stelle ist es, die nötigen Strukturen und Vernetzungen für eine wirk same Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschenschmuggel in der Schweiz zu schaffen. Die KSMM entwickelt so Instrumente und Strategien gegen diese Formen von Kriminalität.

1.6 Die Bettellei und das Ausländerrecht

1.6.1 **Abkommen über den freien Personenverkehr (FZA)**

a/ **Aufenthalt von weniger oder mehr als 3 Monaten**

Gestützt auf das FZA dürfen Staatsangehörige der EU-/EFTA-Staaten gegen Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses in die Schweiz einreisen. Für einen Aufenthalt in der Schweiz von mehr als drei Monaten hingegen müssen sie eine der verschiedenen Voraussetzungen erfüllen, die im FZA geregelt werden (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Selbstständige, Nichterwerbstätige usw.).

Wollen sie sich länger als drei Monate ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufhalten, müssen sie den Nachweis dafür erbringen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen (vgl. Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Nr. 10.3840 Yves Nidegger, § 1 bis 3). EU/EFTA-Angehörige dürfen sich in der Schweiz aufhalten, um Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen (z.B. im Tourismus). Nach drei Monaten benötigen sie eine Aufenthaltsbewilligung.

Die aufgeführten Regeln gelten sinngemäss für die Bettlerinnen und Bettler aus der EU (siehe Rundschreiben BFM/SEM vom 04.06.2010 Ziff. 1 und 2).

b/ **Tragweite der europäischen Regelung über die ausländischen Bettler**

Laut Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt Bettellei in der Schweiz nicht als Erwerbstätigkeit (BGE 134 I 214 E. 3). Darüber hinaus ist es sehr wahrscheinlich, dass ein Bettler nicht über die ausreichenden finanziellen Mittel verfügt und nicht als Dienstleistungsempfänger eingestuft werden kann.

Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der EU/EFTA, die in der Schweiz betteln, können demnach nur dann einen Anspruch auf Aufenthalt (d.h. über drei Monate) aus dem FZA ableiten, wenn sie den Nachweis dafür erbringen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel (und eine Krankenversicherung) verfügen oder dass sie sich als Dienstleistungsempfänger (z. B. als Touristen) in der Schweiz befinden (vgl. Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Nr. 10.3840, § 4 und Rundschreiben des SEM Ziff. 3).

1.6.2 **FZA, Strafrecht des Bundes und des Kantons und Ausländergesetz (AuG)**

Während das FZA den Staatsangehörigen der EU-/EFTA-Staaten eine gewisse Anzahl Rechte einräumt, sind laut Abkommen auch Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zulässig. Die Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, worunter auch die Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen wie Einreisesperren fallen, müssen in diesem Fall ausschliesslich mit dem persönlichen Verhalten der betreffenden Person begründet werden, unter Ausschluss von Gründen der allgemeinen Prävention.

Die öffentliche Ordnung wird gestört, wenn eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr oder ein erwiesener Wiederholungsfall vorhanden ist. Eine Störung der öffentlichen Ordnung ist im Falle von Menschenhandel (Art. 182 StGB), der Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht (Art. 219 StGB), dem Verstoss gegen andere Bundesgesetze oder wiederholten Verstössen gegen das Bettelverbot gegeben.

Wird das Betteln durch ein kantonales oder kommunales Gesetz oder Reglement untersagt, sind laut Empfehlungen des SEM die zuständigen Behörden für die Identifizierung der Zuwiderhandelnden, deren strafrechtliche Ahndung sowie die Überweisung des entsprechenden Dossiers an die kantonalen Migrationsbehörden verantwortlich. Diese können dem SEM verwaltungsrechtliche Massnahmen wie eine Verwarnung oder sogar ein Einreiseverbot vorschlagen, das der Kanton gemäss AuG vollzieht. Das gleiche gilt bei anderen Widerhandlungen, insbesondere bei Verstössen gegen das StGB, gegen die kantonale Strafgesetzgebung oder gegen das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (vgl. Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Nr. 10.3840 und Rundschreiben des SEM Punkt. 5 und Empfehlungen 1 bis 4).

II. Kommentar zum Entwurf

Artikel 1

Die Definition von Bettelerei in Artikel 1 des Entwurfs entspricht jener, die das Bundesgericht im BGE 134 I 214 E. 5.3 gegeben hat. Das Bundesgericht präzisiert in seiner Definition von Bettelerei allerdings nicht, dass Betteln "*die Tatsache, sich für alle sichtbar zu platzieren*" mit einschliesst. Dieses Kriterium wird nämlich in Art. 87bis des Polizeireglements der Stadt Lausanne verankert, der das Betteln verbietet. Der Gesetzesentwurf über die Bettelerei will hingegen jegliche Form von Bettelerei verbieten, ob diese nun für alle sichtbar ist oder sich durch Hartnäckigkeit auszeichnet.

Artikel 2

Üblicherweise unterscheidet man zwischen ehrlicher Bettelerei, wenn Leute in Not betteln, und unehrlicher Bettelerei, die von professionellen Bettlern systematisch, in organisierten Banden und im grossen Stil betrieben wird. Professionelle Bettler täuschen häufig Kollekten vor, simulieren Behinderungen oder setzen Minderjährige ein (vgl. Weisungen VEP-10/2016 Nr. 8.4.3 und J.-P. Tabin & R. Knüsel, *op. cit.*, 2016, S. 43).

Artikel 3

In seiner Rechtsprechung (BGE 134 I 214) hält das Bundesgericht fest, dass ein allgemeines Bettelverbot dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht. Des Weiteren ist es der Meinung, dass die Möglichkeit einer geografischen und/oder zeitlichen Beschränkung der Bettelerei, das Problem nur verlagern und offensichtlich nicht genügen würde, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Laut Bundesgericht käme die Möglichkeit, die Bettelerei einer Bewilligungspflicht zu unterstellen, einem Verbot gleich, da die durchreisenden oder sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländer keine Bewilligung erhalten würden, zahlreiche andere nicht in der Lage wären, das Patent zu bezahlen, und wieder andere es vorziehen würden, nicht darum zu ersuchen.

Der öffentliche Raum wird mit Verweis auf Artikel 186 StGB Hausfriedensbruch, auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts (JdT 2010 I 367 E. 8.2.3 und BGE 132 IV 132) und das Strassengesetz (SGS/VS 725.1) definiert.

Artikel 4

Das Recht, Übertretungsstrafrecht zu erlassen, gilt nur, sofern das Bundesstrafrecht die Verhaltensweise nicht bereits regelt (ZWR 2010 S. 215). Da Bettelei auf Bundesebene nicht bestraft wird, kann der Kanton im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse materielle verwaltungsstrafrechtliche Bestimmungen erlassen (ZWR 2010 S. 216). Artikel 4 bildet in dieser Hinsicht kantonales materielles Verwaltungsstrafrecht.

Diese Bestimmung verweist darüber hinaus auf Artikel 74 Absätze 1 und 3 des Einführungsgesetzes zum StGB vom 12. Mai 2016, die vorsehen, dass die Busse mindestens 10 Franken und höchstens 10'000 Franken beträgt und die Behörde die Höhe der Busse im Wiederholungsfall oder beim Zusammentreffen mehrerer Straftaten verdoppeln kann.

Artikel 5

Artikel 5 des Gesetzesentwurfs über die Bettelei stellt die Ahndung einer kantonalrechtlichen Übertretung in die Zuständigkeit der Polizeigerichte. Gleichermassen wie das Polizeigericht für Ordnungsbussen bei Übertretungen im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Art. 15 Abs. 3 Bst. b des Ausführungsgesetzes über die Bundesgesetzgebung betreffend den Strassenverkehr) zuständig ist, kann es durch ein Gesetz im formellen Sinne die Befugnisse zur Ahndung kantonalrechtlicher Übertretungen erhalten. Als erstinstanzliche strafrechtliche Gemeindeverwaltungsbehörde ist das Polizeigericht darüber hinaus am besten in der Lage, die durchreisenden Bettler auf dem Gemeindegebiet zu strafen, dies aufgrund seiner Nähe und der Meldepflicht, an die es gemäss Artikel 7 des Entwurfs gebunden ist.

Zudem weist man darauf hin, dass das Kriterium der Nähe zur Anwendung kommt, wenn ein Gemeinderichter in Anwendung der Schweizerischen Zivilprozessordnung verfahrensrechtliche Befugnisse für den Erlass eines gerichtlichen Verbots erhält (Art. 90 Abs. 1 Ziff. 10 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch).

Artikel 6

Die Tätigkeit des Bettelns kann bedeuten, dass Minderjährige oder Personen in schwachen Positionen miteinbezogen werden und sie damit gegen ihren Willen ausgebeutet werden oder ihre Entwicklung gefährdet wird, was gegen die Bestimmungen des StGB verstösst. Es ist in diesem Fall Sache der ordentlichen Strafverfolgungsbehörden, die Bettler zu bestrafen, die diese Art von Opfer miteinbeziehen.

Artikel 7

Das in Artikel 7 des Entwurfs beschriebene Verfahren, wonach die Bettler den kantonalen Migrationsbehörden gemeldet werden müssen, entspricht der in den Weisungen VEP-10/2016 des SEM aufgeführten Empfehlung.

Artikel 8

Artikel 8 des Entwurfs führt eine Meldepflicht ein, wonach die Polizei dem Sozialdienst der Gemeinde, in der der Zuwiderhandelnde aktiv war, dies melden muss. So sieht Artikel 3 Absatz 1 GES vor, dass "*die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes (...) für alle Personen [gelten], die ihren Wohnsitz im Kanton haben, sich dort aufhalten oder auf der Durchreise sind*".

Artikel 9

Diese Bestimmung, die Nothilfe von Sozialhilfe unterscheidet, verweist auf Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b GES, wonach die Gemeinden beauftragt sind, "*Notfälle zu regeln, bevor die Frist zur Fällung eines Entscheids über die Sozialhilfegesuche abläuft*".

Das Recht auf Nothilfe in Artikel 12 BV ist ein direkt anwendbares und im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung verankertes Sozialrecht. Artikel 12 BV umfasst die auf die individuell-konkreten Umstände zugeschnittene, zeitlich begrenzte oder unbegrenzte Überlebenshilfe. Die Nothilfe als Grundrecht garantiert kein Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich ist nur garantiert, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist. Der Anspruch umfasst daher einzig die in einer Notlage unerlässlichen Mittel (Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Grundversorgung), um überleben zu können.

Die Nothilfe stellt demnach das unterste Existenzminimum dar (...). Die Nothilfe nach Art. 12 BV muss auf Antrag hin gewährt werden. Als leistungsrechtliches Auffanggrundrecht gilt das Recht auf Hilfe in Notlagen sowohl für schweizerische wie für ausländische Staatsangehörige, ungeachtet von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status und ihrer Staatszugehörigkeit. (Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Nothilfe vom 29. Juni 2012, S. 10)

Artikel 10

Dieser Artikel verweist direkt auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben g und h GES, wonach gilt: "*Das mit dem Sozialwesen beauftragte Departement gibt die nötigen Weisungen für den Betrieb des Sozialwesens heraus und bestimmt bei Unklarheiten die Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes*".

Artikel 11

Das Ausüben von Bettelerei wird aktuell auf kommunaler Ebene geregelt (vgl. Reglemente der Gemeindepolizei). Das Übergangsrecht sieht logischerweise vor, dass die in den Polizeireglementen der Gemeinden bereits verankerten Verfahren gemäss Gemeinderecht abgeschlossen werden.

III. Schlussfolgerungen

Der vorliegende Entwurf hat für den Kanton Wallis finanzielle Auswirkungen, insofern, als dass die ordentlichen Strafbehörden (Staatsanwaltschaft) im Zuge des Bettelverbots die Verstösse gegen das StGB (Art. 182 und 219) ahnden müssen. Die Dienststelle für Sozialwesen und die Dienststelle für Bevölkerung und Migration werden ebenfalls einen Anstieg des Arbeitsaufwands in Zusammenhang mit der Bearbeitung der ihnen übergebenen Fälle gemäss den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes zu verzeichnen haben. Dieser Mehraufwand dürfte allerdings als minim eingestuft werden können.