



Straf- und Justizvollzugsgesetz (Änderung; Bettelverbot, Vermummungsverbot)

Kantonale Ordnungsbussenverordnung (Änderung)

A. Ausgangslage

Das Strafrecht ist grundsätzlich auf Bundesebene im Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) geregelt. Den Kantonen bleibt die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht vorbehalten, soweit diese nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Art. 335 Abs. 1 StGB). Im Kanton Zürich ist das Übertretungsstrafrecht im Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 (StJVG, LS 331) geregelt. Für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen sind gemäss § 89 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) grundsätzlich die Statthalterämter zuständig. Bis zu einem Bussenbetrag von Fr. 500 kann diese Aufgabe für bestimmte Bereiche durch den Regierungsrat auf Gesuch hin den Gemeinden, namentlich deren Stadtrichterämtern, übertragen werden (§ 1 f. der Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht vom 3. November 2010, LS 321.1, i.V.m. § 89 Abs. 2 GOG). Dies gilt nicht nur für Übertretungen des Bundesrechts, sondern insbesondere auch für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts (§ 3 Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht).

Ein Übertretungsstrafatbestand ist das sog. Bettelverbot. Dieses verbietet, selbst zu betteln oder Kinder oder abhängige Personen zum Betteln zu schicken. Widerhandlung wird mit Busse bestraft (§ 9 StJVG). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat mit Urteil Lacatus gegen die Schweiz ([Nr. 14065/15](#)) vom 19. Januar 2021 in einem den Kanton Genf betreffenden Fall festgehalten, dass ein pauschales Bettelverbot gegen das Recht auf Privatleben von Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstösst. Deshalb ist das Bettelverbot anzupassen.

Weiter sieht das Straf- und Justizvollzugsgesetz ein Vermummungsverbot vor (§ 10 StJVG). Dieses kann als Folge des am 1. Januar 2025 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG) aufgehoben werden.

B. Ziele und Umsetzung

1. Bettelverbot

Ziel der vorliegenden Gesetzesänderung ist die grundrechtskonforme Anpassung der einschlägigen Norm zum Bettelverbot. Am Ursprung dieser geplanten Änderung steht eine Frau mit Wohnsitz in Rumänien, welche zwischen Juli 2011 und Januar 2013 mehrfach in der Stadt Genf bettelte. Gestützt auf das dort geltende generelle Bettelverbot wurde sie verurteilt und mit Fr. 500 gebüsst. Da die Frau die Busse nicht bezahlen konnte, musste sie ersatzweise für fünf Tage ins Gefängnis. Der EGMR stellte mit dem erwähnten Urteil Lacatus gegen die Schweiz fest, dass die strafrechtliche Sanktion, welche zu einer Ersatzfreiheitsstrafe führte, Art. 8 EMRK verletzt habe, der die Achtung des Privat- und Familienlebens schützt. Zur Menschenwürde der Frau habe es gehört, in einer solchen Situation, in der sie verletzlich gewesen sei, in nicht aggressiver und unaufdringlicher Form zu betteln, um ihre primären Bedürfnisse zu decken. Die harte Sanktion hätte durch gewichtige öffentliche Interessen gerechtfertigt sein müssen, was nicht der Fall gewesen sei. Das Urteil des EGMR erwuchs in Rechtskraft.

Gegenstand des Urteils des EGMR war die damalige Regelung im Kanton Genf, welche das Betteln generell verbot. Ein solches allgemeines Bettelverbot besteht gemäss § 9 StJVG auch im Kanton Zürich. Angesichts des Entscheids des EGMR muss somit auch das aktuelle Bettelverbot im Kanton Zürich als zu weitgehend angesehen und aufs rechtlich zulässige Mass reduziert werden.

Zur Bestimmung des rechtlichen zulässigen Masses ist insbesondere auch die einschlägige Regelung im Kanton Basel-Stadt zu beachten. Der Kanton Basel-Stadt kannte bis zum 30. Juni 2020 ebenfalls ein generelles Bettelverbot. Dieses wurde in der Folge durch eine Regelung im Übertretungsstrafgesetz ersetzt, wonach nur noch bestraft wurde, wer andere Personen zum Betteln schickte oder als Mitglied einer Bande bettelte. Die mit dieser Gesetzesänderung ausgelöste Entwicklung zum Verhalten im öffentlichen Raum (ab dem 1. Juli 2020 war in Basel ein markanter Anstieg von durchreisenden Bettlerinnen und Bettlern festzustellen: [Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 11. Mai 2021 betreffend Ratschlag zu einer Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes](#), S. 4) wurde al-

Ierdings als derart unbefriedigend erachtet, dass hinsichtlich des Bettelns eine neuerliche Gesetzesrevision vorgenommen wurde. So erliess der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt am 23. Juni 2021 ein (partielles) Bettelverbot, welches das organisierte Betteln, das Schicken von anderen Personen zum Betteln, das Betteln in Anwendung von täuschenden oder unlauteren Methoden, das aufdringliche oder aggressive Betteln sowie das passive, jedoch die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung störende Betteln (namentlich an bestimmten neuralgischen Örtlichkeiten) unter Strafe stellte (vgl. § 9 des [Übertretungsstrafgesetzes vom 13. Februar 2019](#) [SG 253.100]). Es trat am 1. September 2021 in Kraft.

Gegen dieses Bettelverbot wurde Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Mit [BGE 149 I 248](#) stützte das Bundesgericht die baselstädtische Bestimmung grundsätzlich. So wurde hinsichtlich des Wortlauts der Bestimmung lediglich die Regelung aufgehoben, welche das Betteln in öffentlichen Parks verbot. In Bezug auf das passive, jedoch die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung störende Betteln an bestimmten neuralgischen Örtlichkeiten verlangt das Bundesgericht zudem unter entsprechender rechtlicher Verankerung, dass erst im Wiederholungsfall eine (Ordnungs-)Busse ausgestellt werde und zunächst mildere Administrativmassnahmen wie eine Verwarnung bzw. Wegweisung ergriffen würden. Solange die rechtliche Verankerung nicht erfolgt sei, dürfe zu dieser Art von Betteln keine Busse ausgestellt werden. Letzteres wurde in einem jüngeren Urteil vom Bundesgericht bestätigt (Urteil des Bundesgerichts 6B_923/2024 vom 19. März 2025, E. 8.5).

Mit der Bestimmung im Kanton Basel-Stadt besteht somit eine durch das Bundesgericht (weitgehend) bestätigte rechtliche Grundlage. Es ist daher zweckmässig, für den Kanton Zürich eine Regelung vorzusehen, welche im Grundsatz auf diese abstellt. Zwar wurde die bisherige Bestimmung aufgrund der präzisierenden Rechtsprechung durch die vollziehenden Behörden des Kantons Zürich restriktiver angewendet, indem lediglich ausgewiesenes, sehr aggressives Verhalten bestraft worden ist. Diese Praxis wurde in den letzten Jahren indes gerichtlich nicht überprüft, zumal eine Grosszahl der diesbezüglichen Entscheide aufgrund unbekannter Adressen der beschuldigten Personen nicht innert der Verjährungsfrist zugestellt werden können. Eine angepasste Regelung weist demgegenüber den klaren Vorteil auf, sowohl für potenzielle Bettlerinnen und Bettler als auch für den polizeilichen Vollzug klare Vorgaben bereitzustellen. Das gleiche Vorgehen hat mittlerweile auch die Stadt St. Gallen gewählt, welches eine unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen

Rechtsprechung leicht angepasste Norm in das städtische Polizeireglement aufgenommen hat (vgl. Art. 5^{bis} des [Polizeireglements vom 16. November 2004](#) [SRS 412.11]).

Das aktuell in Kraft stehende Bettelverbot im Kanton Zürich ist als Übertretung ausgestaltet, wurde jedoch bislang nicht in den Ordnungsbussenkatalog aufgenommen. Folglich gibt es in jedem Fall ein Übertretungsstrafverfahren, das bis Fr. 500 in die Zuständigkeit der Stadttrichterämter fällt, sofern in der jeweiligen Gemeinde ein solches vorhanden ist, andernfalls fällt es in die Zuständigkeit der Statthalterämter. Dieser Umstand ist insofern anzupassen, als in der zu erlassenden Regelung eine Unterscheidung vorzunehmen ist zwischen den Tatbeständen nach Abs. 1, bei denen zum Betteln ein qualifizierendes Merkmal hinzutritt, und den übrigen Tatbeständen nach Abs. 2, bei welchen die Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung an besonders sensible Orte des Bettelns geknüpft wird. Für die Verfolgung dieser Taten lässt sich feststellen, dass sämtliche Widerhandlungen nach Abs. 2 ohne zusätzliche Sachverhaltsermittlungen durch die Polizistin bzw. den Polizisten festgestellt werden können. Somit ist für diese Tatbestände die Voraussetzung zur Aufnahme in den Ordnungsbussenkatalog gegeben (vgl. § 171 Abs. 2 GOG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 [SR 314.1]). Anhang 1 der Kantonalen Ordnungsbussenverordnung ist entsprechend zu ergänzen, wobei es für die fraglichen Tatbestände angemessen erscheint, einen Bussenbetrag von Fr. 40 vorzusehen.

2. Vermummungsverbot

In Bezug auf das Vermummungsverbot ist die einschlägige Norm in Übereinstimmung mit dem geltenden Bundesrecht zu bringen. Wie erwähnt, ist am 1. Januar 2025 das Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG) in Kraft getreten. Dieses regelt die Strafbarkeit der Gesichtsverhüllung an öffentlichen Orten umfassend und lässt somit keinen Raum für eine Normierung auf kantonaler Ebene (vgl. [BBI 2022 2668, Ziff. 6.2](#)). Die entsprechende Bestimmung in § 10 StJVG ist somit ersatzlos aufzuheben.

C. Auswirkungen

1. Bettelverbot

Die Aufnahme in den Ordnungsbussenkatalog würde – neben der erwähnten Einschränkung der Sanktionsmöglichkeit – zu einer Entlastung der Strafjustiz führen, zumindest in

jenen Fällen, in welchen die Ordnungsbusse direkt bezahlt wird. So wurden vom Stadtrichteramt Zürich in der Geschäftsklasse «Betteln» im Jahr 2022 rund 380 Strafbefehle erlassen; im Jahr 2023 rund 520 und im Jahr 2024 rund 330. Von den Statthalterämtern des Kantons Zürich wurden im Jahr 2023 zum Bettelverbot 237 Strafbefehle erlassen. Im Jahr 2024 waren es 140. Hierbei ist anzumerken, dass diese Fallzahlen beim Stadtrichteramt Zürich und bei den Statthalterämtern sowohl die Verstösse gegen § 9 StJVG als auch solche gegen das bundesrechtliche Bettelverbot im öffentlichen Verkehr (Art. 57 Abs. 4 lit. h des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 [SR 745.1]) umfassen, da eine statistische Unterscheidung nicht möglich ist.

2. Vermummungsverbot

Gemäss der künftigen eidgenössischen Regelung wird im Grossteil der Fälle das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung kommen, wobei ein Bussenbetrag von Fr. 100 vorgesehen ist (vgl. Anhang 2 der [Ordnungsbussenverordnung](#)). Dieser Umstand sollte grundsätzlich zu einer Entlastung führen, zumal bislang das kantonale Vermummungsverbot ebenfalls weder im Kanton noch in der Stadt Zürich in den Bussenkatalog aufgenommen worden ist. Für das ordentliche Verfahren sieht Art. 3 BVVG als Strafrahmen Busse bis Fr. 1000 vor. Die damit verbundene Untersuchung stünde damit wie bis anhin grundsätzlich dem Statthalteramt zu. In den Städten Zürich und Winterthur können bis zu einer Bussenhöhe von Fr. 500 auch die Stadtrichterämter mit diesen Übertretungsstrafverfahren befasst werden (vgl. Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht). Deren Anzahl sollte sich angesichts des Ordnungsbussenverfahrens jedoch in Grenzen halten.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen.

E. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Behindertenrechtskonvention

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine relevanten Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen.

F. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.

Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
[LS 331]	[LS 331]	
Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG) (vom 19. Juni 2006)	Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG) (vom; Änderung; Anpassung Bettelverbot, Aufhebung Vermummungsverbot) <i>Der Kantonsrat,</i> nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...), <i>beschliesst:</i>	
	I. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:	
2. Abschnitt: Kantonales Übertretungsstrafrecht	2. Abschnitt: Kantonales Übertretungsstrafrecht	
<i>Betteln</i>	<i>Betteln</i>	
§ 9. 1 Wer bettelt oder Kinder oder Personen, die von ihr oder ihm abhängig sind, zum Betteln schickt, wird mit Busse bestraft.	§ 9. 1 Mit Busse wird bestraft, wer	Diese Bestimmung lehnt sich an die Regelungen im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt St. Gallen an. Nicht übernommen wurde der dortige Abs. 3 von § 9, wonach die durch strafbares Betteln nach Abs. 1 erlangten Vermögenswerte sichergestellt und eingezogen werden können. Dies gilt bereits gestützt auf Art. 104 i.V.m. Art. 70 StGB bzw. Art. 105 Abs. 1 StGB e contrario.
	a. in organisierter, aufdringlicher oder aggressiver Weise bettelt,	Dieser Tatbestand knüpft die Störung an das organisierte, aufdringliche oder aggressive Verhalten beim Betteln und regelt im Vergleich zu Abs. 2 qualifizierte Verhaltensweisen. Angesichts der Gesetzesstruktur und des erhöhten Unrechtsgehalts soll im Gegensatz zur Regelung des Kantons Basel-Stadt auch aufdringliches oder aggressives Vorgehen von Abs. 1 erfasst werden. Zum Begriff der Organisiertheit des Bettelns ist im Einklang mit dem vorerwähnten Entscheid des Bundesgerichts (E. 5.2.4) speziell zu betonen, dass die bloße Koordination von Bettelaktivitäten nicht strafbar ist. Es bedarf eines zusätzlichen Unrechtsgehalts, wie es etwa mit der Verdrängung anderer Gruppierungen der Fall

Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
	<p>sein kann.</p> <ul style="list-style-type: none"> b. andere Personen zum Betteln schickt, c. beim Betteln täuschende oder unlautere Methoden anwendet. <p>² Mit Busse wird bestraft, wer an allgemein zugänglichen Orten bettelt und dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört, namentlich durch Betteln</p> <ul style="list-style-type: none"> a. auf Märkten, b. in Bahnhöfen, Poststellen, öffentlichen Gärten, Friedhöfen, Spielplätzen, Schulanlagen, Unterführungen sowie öffentlichen Gebäuden, Einrichtungen und WC-Anlagen oder innerhalb von fünf Metern um deren Ein- und Ausgänge, c. innerhalb von fünf Metern um <ul style="list-style-type: none"> 1. Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Schiffsanlegestellen, 2. Geld-, Zahlungs- und Fahrkartautomaten oder Parkuhren, 	<p>Die Regelungen in Abs. 2 untersagen das Betteln an besonders sensiblen Örtlichkeiten, wenn dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung gestört wird. Unter den Literae a-d erfolgt (nicht abschliessend) die Konkretisierung mit mehreren Sachverhaltskonstellationen, bei denen eine Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung gegeben ist. Sie betreffen das Betteln an spezifischen neuralgischen Örtlichkeiten. An diesen ist das Betteln per se aufdringlich, weil man den bettelnden Personen nicht ausweichen kann.</p> <p>Dabei wurden gegenüber der Bestimmung im Kanton Basel-Stadt in Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse bzw. Bedürfnisse dahingehend leichte Anpassungen vorgenommen, als die Sachverhalte nicht thematisch, sondern systematisch geordnet worden sind, wodurch sprachliche Wiederholungen weitgehend vermieden werden können. Inhaltlich wurden die in Basel geregelten «Buvetten» durch «Imbissstände» ersetzt und die öffentlichen Gebäude und Einrichtungen um die explizite Nennung von «WC-Anlagen» ergänzt.</p> <p>Dabei handelt es sich um Einrichtungen der öffentlichen Hand, bei welchen das Betteln sowohl im Innern als auch in der Nähe der Ein- und Ausgänge verboten ist.</p>

Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
	<p>3. Verkaufs- und Imbissstände,</p> <p>4. die Ein- und Ausgänge von Ladengeschäften, Banken, Museen, Theatern, Kinos sowie Wohn- und Bürogebäuden.</p> <p>³ Bei erstmaliger Widerhandlung gegen Abs. 2 ist eine Verwarnung oder eine Wegweisung und Fernhaltung gemäss Polizeigesetz vom 23. April 2007 auszusprechen.</p>	<p>Dabei handelt es sich in der Regel um Räumlichkeiten von Privaten, welche im Rahmen des Hausrechts selbst entscheiden können, ob im Innern gebettelt werden darf. Deshalb ist lediglich das Betteln in der Nähe der Ein- und Ausgänge verboten.</p> <p>Mit dieser Bestimmung soll der Vorgabe des Bundesgerichts Rechnung getragen werden, wonach bei strafbarem Betteln gemäss Abs. 2 eine unmittelbare Bussenerhebung nicht zulässig ist, sondern zunächst mildere Administrativmassnahmen (etwa eine Verwarnung oder Wegweisung) zu ergreifen sind und dass die diesbezüglichen Regelungen in einem Rechtserlass verankert werden müssen.</p>
<i>Vermummungsverbot</i>	<p>§ 10. ¹Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft. Die Untersuchung und Beurteilung der Übertretung steht dem Statthalteramt zu.</p> <p>² Es können Ausnahmen bewilligt werden.</p>	<p>§ 10 wird aufgehoben.</p> <p>Da die seit 1. Januar 2025 geltende eidgenössische Regelung keinen Raum für kantonale Regelungen mehr lässt, ist diese Bestimmung ersatzlos aufzuheben.</p>
	<p>II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.</p>	



Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
[LS 321.2] Kantonale Ordnungsbussenverordnung (KOBV) (Vom 10. Dezember 2019)	[LS 321.2] Kantonale Ordnungsbussenverordnung (KOBV) (Änderung vom)	<p><i>Der Regierungsrat beschliesst:</i></p> <p>Die Kantonale Ordnungsbussenverordnung vom 10. Dezember 2019 wird wie folgt geändert:</p>

Anhang 1

Übertretungen von Vorschriften des kantonalen Rechts, die mit Ordnungsbussen bestraft werden (§ 2)

2. Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006: 2. Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006:

- | | | |
|---|--------|---|
| a. Ruhestörung (§ 7) | Fr. 50 | lit. a unverändert. |
| b. Beschädigung von Bekanntmachungen (§ 11) | Fr. 80 | b. Betteln an besonders sensiblen Örtlichkeiten trotz Verwarnung oder Wegweisung und Fernhaltung (§ 9 Abs. 2 und 3) |
- lit. b wird zu lit. c.