

## Vorlage Stadtparlament

Datum 3. April 2024  
Beschluss Nr. 3835  
Aktenplan 412.01 Polizei: Rechtliches

### Nachtrag II zum Polizeireglement vom 16. November 2004 (SRS 412.11)

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Nachtrag II zum Polizeireglement vom 16. November 2004 (SRS 412.11) gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziff. 1 nach Art. 8 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (SRS 111.1) dem fakultativen Referendum untersteht.

---

#### 1 Ausgangslage

Das städtische Polizeireglement soll zwei Änderungen erfahren. Die eine Änderung betrifft eine Anpassung des in Art. 5<sup>bis</sup> geregelten Bettelverbots infolge Unzulässigkeit des bestehenden generellen Bettelverbots. Die zweite Anpassung betrifft die Aufnahme eines Rauchverbots auf Spielplätzen, welches bis anhin noch nicht bestand. In beiden Fällen geht der Regelungsbedarf (auch) auf politische Vorstösse aus dem Stadtparlament zurück.<sup>1</sup>

#### 2 Bettelverbot

##### 2.1 Einleitung

Eine Frau mit Wohnsitz in Rumänien bettelte zwischen Juli 2011 und Januar 2013 mehrfach in der Stadt Genf. Sie wurde gestützt auf das dort geltende generelle Bettelverbot verurteilt und mit CHF 500 gebüsst. Da die Frau die Busse nicht bezahlen konnte, musste sie ersatzweise für fünf Tage ins Gefängnis. Die Kleine Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stellte mit Urteil vom 19. Januar 2021<sup>2</sup> fest, dass die strafrechtliche Sanktion, welche zu einer Ersatzfreiheitsstrafe führte, Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt habe, der die Achtung des Privat- und Familienlebens schützt. Zur Menschenwürde der Frau habe es gehört, in einer

---

<sup>1</sup> Betreffend Bettelverbot: [Einfache Anfrage "Bettelverbot in St.Gallen - Verstoss gegen die Menschenrechte?"](#) und [Einfache Anfrage "Stand der Überprüfung des Bettelverbots in der Stadt St.Gallen: Verstoss gegen Grund- und Menschenrechte?"](#); betreffend Rauchverbot auf Spielplätzen: [Einfache Anfrage "Giftige Gefahr für Kinder auf den städtischen Spielplätzen"](#) und [Einfache Anfrage "Rauchfreie öffentliche Kinderspielplätze in der Stadt St.Gallen"](#)

<sup>2</sup> Urteil 14065/15, Lacatus gegen Schweiz.

solchen Situation, in der sie verletztlich gewesen sei, 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.

## **2.2 Reglementarischer Anpassungsbedarf**

Gegenstand des Urteils des EGMR war die damalige Regelung im Kanton Genf, welche gemäss Art. 11A (Mendicité) des Loi pénale<sup>3</sup> das Betteln generell verbot. Ein solches allgemeines Bettelverbot besteht gemäss Art. 5<sup>bis</sup> des Polizeireglements auch in der Stadt St.Gallen. Angesichts des Entscheids des EGMR muss somit auch das aktuelle Bettelverbot in der Stadt St.Gallen als unzulässig angesehen werden. Das bedeutet nicht, dass gar keine Regelung möglich wäre, welche das Betteln (unter bestimmten Umständen) untersagt. Tatsächlich zeigen die in Basel gemachten Erfahrungen deutlich auf, dass kein Verzicht auf ein Bettelverbot angestrebt werden sollte.<sup>4</sup> Entsprechend ist in Beachtung der rechtlichen Vorgaben eine Neuregelung für ein Bettelverbot vorgesehen.

## **2.3 Die Regelung im Kanton Basel-Stadt als Massstab**

Im Rahmen der Beurteilung rückte insbesondere auch die einschlägige Regelung im Kanton Basel-Stadt ins Blickfeld. Der Kanton Basel-Stadt kannte bis zum 30. Juni 2020 ein generelles Bettelverbot. Dieses wurde in der Folge durch eine Regelung im Übertretungsstrafgesetz ersetzt, wonach nur noch bestraft wird, wer andere Personen zum Betteln schickt oder als Mitglied einer Bande bettelt. Die mit dieser Gesetzesänderung ausgelöste Entwicklung zum Verhalten im öffentlichen Raum wurde allerdings als derart unbefriedigend erachtet, dass hinsichtlich des Bettelns eine neuerliche Gesetzesrevision vorgenommen wurde.<sup>5</sup> So erliess der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt am 23. Juni 2021 ein (partiell) 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 stellt.<sup>6</sup> Es trat am 1. September 2021 in Kraft.

Gegen dieses Bettelverbot wurde Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Mit Urteil 1C\_537/2021 vom 13. März 2023 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.<sup>7</sup> 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 wird und zunächst mildere Administrativmassnahmen wie eine

---

<sup>3</sup> rsGE E 4 05.

<sup>4</sup> Siehe unten Ziff. 2.3.

<sup>5</sup> Ab dem 1. Juli 2020 war in Basel ein markanter Anstieg von durchreisenden Bettlerinnen und Bettlern festzustellen. Diese waren vor allem in der Innenstadt präsent, weilten in eigentlichen Nachtlagern und verrichteten ihre Notdurft oftmals im Freien. Bei der Polizei gingen vermehrt Meldungen über aggressives Vorgehen ein. Auch wurden immer wieder verkleidete Bettlerinnen und Bettler beobachtet, die Kindern Luftballons in die Hand drückten und danach Druck auf die Eltern ausübten, die Luftballons zu kaufen oder Fotos mit Passanten machen und anschliessend Geld fordern. Die Beschwerden aus der Bevölkerung nahmen deutlich zu (vgl. [Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 11. Mai 2021 betreffend Ratschlag zu einer Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes, S. 4](#)).

<sup>6</sup> Siehe [§ 9 des Übertretungsstrafgesetzes vom 13. Februar 2019 \(SG 253.100\)](#).

<sup>7</sup> Vgl. § 9 Abs. 2 lit. g.

Verwarnung bzw. Wegweisung ergriffen werden. Solange die rechtliche Verankerung nicht erfolgt sei, dürfe zu dieser Art von Betteln keine Busse ausgestellt werden.

## **2.4 Vorgesehene Neuregelung in der Stadt St.Gallen**

Mit der Bestimmung im Kanton Basel-Stadt besteht eine durch das Bundesgericht (weitgehend) bestätigte rechtliche Grundlage. Sie weist zudem den Vorteil auf, sowohl für potentielle Bettlerinnen und Bettler als auch für den polizeilichen Vollzug klare Vorgaben bereitzustellen. Es ist daher zweckmässig, in der Stadt St.Gallen eine Regelung vorzusehen, welche auf die Bestimmung im Kanton Basel-Stadt abstellt. Dementsprechend soll das Bettelverbot in Art. 5<sup>bis</sup> des Polizeireglements neu wie folgt ausgestaltet sein:

### *Abs. 1:*

In Abs. 1 wird entsprechend der Bestimmung im Kanton Basel-Stadt festgehalten, dass es verboten ist, in organisierter Art und Weise zu betteln, andere Personen zum Betteln zu schicken sowie beim Betteln täuschende oder unlautere Methoden anzuwenden. Zur Organisiertheit des Bettelns ist dabei im Einklang mit dem Entscheid des Bundesgerichts zu beachten, dass die blossе Koordination von Bettelaktivitäten nicht strafbar ist. Es bedarf eines zusätzlichen Unrechtsgehalts, wie es etwa mit der Verdrängung anderer Gruppierungen der Fall sein kann.

### *Abs. 2:*

Die Regelungen in Abs. 2 untersagen das Betteln im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten, wenn dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung gestört wird. Unter den Buchstaben a - g erfolgt (nicht abschliessend) die Konkretisierung mit mehreren Sachverhaltskonstellationen, bei denen eine Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung gegeben ist. Die Regelung unter Buchstabe a knüpft die Störung an das (aggressive oder aufdringliche) Verhalten beim Betteln, die Regelungen unter den Buchstaben b – g betreffen das Betteln an spezifischen neuralgischen Örtlichkeiten. Dabei wurden gegenüber der Bestimmung im Kanton Basel-Stadt in Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse bzw. Bedürfnisse dahingehend leichte Anpassungen vorgenommen, als unter Buchstabe b die «Schiffanlegungsstellen» und unter Buchstabe f die «Buvetten» gestrichen werden sowie unter Buchstabe d eine Ergänzung mit (öffentlichen) «WC-Anlagen» erfolgen soll.

### *Abs. 3:*

In der Bestimmung des Kantons Basel-Stadt regelt der Absatz 3 die Sicherstellung und den Einzug von durch strafbares Betteln erlangte Vermögenswerte. Einer solchen besonderen Bestimmung betreffend Sicherstellung und Einzug bedarf es vorliegend nicht, weil entsprechende Regelungen im Kanton St.Gallen bereits bestehen.<sup>8</sup> Hingegen soll in Abs. 3 der Vorgabe des Bundesgerichts Rechnung getragen werden, wonach bei strafbarem Betteln gemäss Abs. 2 Buchstabe b – g eine unmittelbare Bussenerhebung nicht zulässig ist, sondern zunächst mildere Administrativmassnahmen (etwa eine Verwarnung bzw. Wegweisung) zu ergreifen sind und dass die diesbezüglichen Regelungen in einem Rechtserlass verankert werden müssen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 2 Polizeireglement bzw. Art. 49 EG-StPO i.V.m. Art. 8 OBG.

## **2.5 Vollzug**

Aktuell führt Betteln in der Stadt St.Gallen gemäss Ziff. 21.8 im Anhang der kantonalen Strafprozessverordnung<sup>9</sup> allgemein zu einer Ordnungsbusse von CHF 40. Im Kanton Basel-Stadt wird in Bezug auf die qualifizierten Straftatbestände gemäss Abs. 1 das ordentliche Übertretungsstrafverfahren durchgeführt; aggressives oder aufdringliches Betteln kann mit einer Ordnungsbusse von CHF 100 und anderweitig strafbares Betteln mit einer Ordnungsbusse von CHF 50 bestraft werden. Im Sinne einer konsequenten Umsetzung der baselstädtischen Regelung erscheint es als angezeigt, für die Stadt St.Gallen hinsichtlich der Ahndung von strafbarem Betteln gleichermassen differenzierte Regelungen bereitzustellen. Die betreffenden Ordnungsbussenbestimmungen sind aufgrund der gegebenen Zuständigkeiten beim Kanton im Anhang der Strafprozessverordnung zu beantragen. Dabei ist anzustreben, dass das neue Bettelverbot und die dazu gehörenden Ordnungsbussentatbestände gleichzeitig in Kraft treten.

## **3 Rauchverbot auf Kinderspielplätzen**

### **3.1 Reglementarischer Anpassungsbedarf**

In der Beantwortung der beiden erwähnten parlamentarischen Vorstösse<sup>10</sup> wurde festgehalten, dass der Stadtrat es als zweckmässig erachte, auf Kinderspielplätzen ein generelles Rauchverbot anzuordnen. Die neue Bestimmung solle im Polizeireglement verankert werden, zumal in diesem Reglement auch bereits eine Regelung bestehe, wonach auf Kinderspielplätzen Hunde an der Leine zu führen seien.<sup>11</sup>

### **3.2 Die künftige Regelung zum Schutz vor Passivrauchen als Massstab**

Bereits heute bestehen Regelungen, welche das Rauchen an bestimmten Örtlichkeiten einschränken oder untersagen. Zu denken ist dabei insbesondere an die Vorgaben des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008.<sup>12</sup> Demnach gilt der Grundsatz, dass in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, das Rauchen untersagt ist. Es bietet sich im Grunde an, die im Polizeireglement neu vorgesehene Regelung gleichermassen auszugestalten. Im Kontext mit dem neuen Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz) soll indes im Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen eine breitere Verbotsregelung in Kraft treten, welche in den betreffenden Räumlichkeiten neben dem Rauchen von Tabakprodukten auch die Verwendung von Tabakprodukten zum Erhitzen sowie von elektronischen Zigaretten verbietet.<sup>13</sup> Bei Tabakprodukten zum Erhitzen werden die Emissionen inhaliert, hauptsächlich in Form von Dampf. Unter den Begriff «elektronische Zigaretten» werden vor allem die elektronischen Zigaretten (E-Zigaretten), die elektronischen Zigarren (E-Zigarren) und die elektronischen Wasserpfeifen (E-Shishas) sowie deren Nachfüllmaterial zusammengefasst. Diese Produkte enthalten keinen Tabak, können jedoch nikotinhalzig sein.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> sGS 962.11.

<sup>10</sup> Siehe Fussnote 1.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Polizeireglements.

<sup>12</sup> SR 818.31. Siehe ergänzend auch Art. 52<sup>quater</sup> des kantonalen Gesundheitsgesetzes (sGS 311.1) sowie die kantonale Verordnung über den Schutz vor Passivrauchen (sGS 311.12).

<sup>13</sup> Vgl. BBl 2021 2327.

<sup>14</sup> Vgl. BBl 2019 937 / 939.

Das Tabakproduktegesetz soll voraussichtlich im Jahr 2026 in Kraft treten.<sup>15</sup> Dementsprechend dürfte sich auch die dargelegte Anpassung im Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen verzögern. Mit Blick darauf, dass die neue Regelung im Polizeireglement Kinder und damit besonders vulnerable Personen schützen will, ist es jedoch zweckmässig, im Polizeireglement bereits jetzt eine Regelung zu verankern, welche auf Kinderspielplätzen neben dem Rauchen von Tabakprodukten auch die Verwendung von Tabakprodukten zum Erhitzen sowie von elektronischen Zigaretten verbietet.

### **3.3 Vorgesehene Regelung**

Die vorgesehene Bestimmung soll unter dem neuen Art. 7<sup>bis</sup> (Rauchverbot) des Polizeireglements eingereiht werden und wie folgt lauten:

«Auf Kinderspielplätzen ist verboten:

- a) das Rauchen von Tabakprodukten;
- b) die Verwendung von Tabakprodukten zum Erhitzen und von elektronischen Zigaretten.»

Gemeint sind (wie auch in Art. 7 Abs. 2 des Polizeireglements in Bezug auf die Leinenpflicht für Hunde) öffentliche Kinderspielplätze. Bei den Produktbezeichnungen wird auf das Tabakproduktegesetz abgestellt. Wird im Polizeireglement ein Rauchverbot auf Kinderspielplätzen verankert, bedarf es im Übrigen nicht zwingend auch einer entsprechenden Signalisation. Das heisst allerdings nicht, dass eine «deklaratorische» Signalisation nicht sinnvoll sein kann. Tatsächlich ist durchaus vorgesehen, dass das Verbot auf Kinderspielplätzen mit einer entsprechenden Signalisation angezeigt wird. Im Polizeireglement besteht aber kein Bedarf für eine Regelung, wonach das Rauchverbot signalisiert werden muss.

### **3.4 Vollzug**

Bei einem Verstoß gegen das neue Rauchverbot auf Kinderspielplätzen greift die Strafnorm gemäss Art. 15 des Polizeireglements. Ohne weitere Vorkehrungen wäre es dabei so, dass ein ordentliches (Übertretungs-)Strafverfahren durchgeführt werden müsste. Dies erscheint jedoch nicht als adäquat, zumal das verbotene Rauchen in geschlossenen, öffentlich zugänglichen Räumen mit einer Ordnungsbussse von CH 80 bestraft wird.<sup>16</sup> Es ist daher angezeigt, einen entsprechenden Ordnungsbussentatbestand (idealerweise ebenfalls mit einer Bussenhöhe von CH 80) zu schaffen, welcher aufgrund der gegebenen Zuständigkeiten beim Kanton im Anhang der Strafprozessverordnung zu beantragen ist. Dabei ist anzustreben, dass die neue Verbotsregelung und der dazu gehörende neue Ordnungsbussentatbestand gleichzeitig in Kraft treten.

---

<sup>15</sup> Siehe <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/tabpg/revision-tabpg.html>.

<sup>16</sup> Siehe Ordnungsbussenziffer 10001 im Anhang 2 (Bussenliste 2) zur eidgenössischen Ordnungsbussenverordnung (SR 314.11).

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:  
Andy Markwalder

Beilagen:

- CRS zum Nachtrag II zum Polizeireglement
- Synopse