

Antrag des Regierungsrates vom 2. September 2026

6120

Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)

(Änderung vom; Anpassung Bettelverbot, Aufhebung Vermummungsverbot)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. September 2026,

beschliesst:

I. Das Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

- § 9. ¹ Mit Busse wird bestraft, wer Betteln
- a. in organisierter, aufdringlicher oder aggressiver Weise bettelt,
 - b. beim Betteln täuschende oder andere unlautere Methoden anwendet,
 - c. andere Personen zum Betteln schickt.
- ² Mit Busse wird bestraft, wer an allgemein zugänglichen Orten bettelt und dabei die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört, namentlich durch Betteln
- a. auf Märkten,
 - b. in oder innerhalb von fünf Metern um die Ein- und Ausgänge von
 - 1. Bahnhöfen,
 - 2. Poststellen,
 - 3. Gärten,
 - 4. Friedhöfen,
 - 5. Spielplätzen,
 - 6. Schulanlagen,
 - 7. Unterführungen,
 - 8. WC-Anlagen,
 - 9. anderen öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen.

- c. innerhalb von fünf Metern um
 1. Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und Schiffsanlegestellen,
 2. Billett-, Geld- und Zahlungsautomaten,
 3. Parkuhren,
 4. Verkaufs- und Imbissstände,
 5. Ein- und Ausgänge von Banken, Kinos, Ladengeschäften, Museen, Theatern sowie Wohn- und Geschäftsgebäuden.

³ Bei erstmaliger Widerhandlung gegen Abs. 2 spricht die Polizei eine Wegweisung und Fernhaltung gemäss Polizeigesetz vom 23. April 2007 aus.

§ 10 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Bericht

A. Ausgangslage

Das Strafrecht ist grundsätzlich im Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, 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. Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht vom 3. November 2010 [LS 321.1], in Verbindung mit § 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 Übertretungsstraftatbestand ist das sogenannte 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 vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) 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 vom 29. September 2023 über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG, SR 311.6) aufgehoben werden.

B. Ziele und Umsetzung

1. Bettelverbot

Ziel der vorliegenden Gesetzesänderung ist die grundrechtskonforme Anpassung der einschlägigen Norm zum Bettelverbot. Die geplante Änderung geht auf eine Frau mit Wohnsitz in Rumänien zurück, die zwischen Juli 2011 und Januar 2013 mehrfach in der Stadt Genf bettelte, und gestützt auf das dort geltende generelle Bettelverbot mit Fr. 500 gebüsst wurde. Da die Frau die Busse nicht bezahlen konnte, musste sie ersatzweise für fünf Tage in das Gefängnis. Der EGMR stellte mit dem erwähnten Urteil *Lacatus gegen die Schweiz* fest, dass die strafrechtliche Sanktion, die zu einer Ersatzfreiheitsstrafe führte, das Recht auf Privat- und Familienleben gemäss Art. 8 EMRK verletzt habe. Die Frau habe sich in einer Situation befunden, in der sie verletzlich war. In dieser Situation gehöre es zu ihrer Menschenwürde, zur Deckung ihrer primären Bedürfnisse in nicht aggressiver und unaufdringlicher Form zu betteln. Die harte Sanktion hätte durch gewichtige öffentliche Interessen gerechtfertigt sein müssen, was nicht der Fall gewesen sei.

Gegenstand des Urteils des EGMR war die damalige Regelung im Kanton Genf, die das Betteln generell verbot. Ein solches allgemeines Bettelverbot besteht gemäss § 9 StJVG auch im Kanton Zürich. Angesichts des Entscheids des EGMR ist somit auch das geltende Bettelverbot im Kanton Zürich als zu weitgehend anzusehen und auf das rechtlich zulässige Mass zu reduzieren.

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, vgl. Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 11. Mai 2021 betreffend Ratschlag zu einer Teilrevision des Übertretungsstrafgesetzes, S. 4, [grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000%0a394441.pdf](https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100394/000000%0a394441.pdf)) wurde allerdings als derart unbefriedigend erachtet, dass hinsichtlich des Bettelns eine weitere Gesetzesrevision vorgenommen wurde. So erliess der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt am 23. Juni 2021 ein (partiell)es 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 Übertretungsstrafgesetz vom 13. Februar 2019 [SG 253.100]). Es trat am 1. September 2021 in Kraft.

Gegen dieses Bettelverbot wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben. Mit BGE 149 I 248 stützte das Bundesgericht die baselstädtische Bestimmung grundsätzlich. So wurde lediglich die Regelung aufgehoben, die das Betteln in öffentlichen Parks verbot (E. 5.3.3). 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 (E. 5.4.7). 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, die im Grundsatz auf diese abstellt. Zwar wurde die geltende Bestimmung aufgrund der präzisierenden Rechtsprechung durch die vollziehenden Behörden des Kantons Zürich zurückhaltender angewendet, indem lediglich ausgewiesenes, sehr aggressives Verhalten

bestraft worden ist. Diese Praxis wurde in den letzten Jahren indessen gerichtlich nicht überprüft, zumal eine Grosszahl der diesbezüglichen Entscheide aufgrund unbekannter Adressen der beschuldigten Personen nicht innert der Verjährungsfrist zugestellt werden kann. Eine angepasste Regelung weist demgegenüber den klaren Vorteil auf, sowohl für mögliche Bettlerinnen und Bettler als auch für den polizeilichen Vollzug klare Vorgaben bereitzustellen. Das gleiche Vorgehen hat mittlerweile auch die Stadt St. Gallen gewählt, die eine unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung leicht angepasste Norm in das städtische Polizeireglement aufgenommen hat (vgl. Art. 5^{bis} Polizeireglement vom 16. November 2004 [SRS 412.11]).

Das geltende 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 Stadtrichterämter fällt, sofern in der jeweiligen Gemeinde ein solches vorhanden ist, andernfalls fällt es in die Zuständigkeit der Statthalterämter. Aufgrund der Systematik erscheint es deshalb angezeigt, in der zu erlassenden Regelung eine Unterscheidung vorzunehmen zwischen den Tatbeständen nach Abs. 1, bei denen zum Betteln ein qualifizierendes Merkmal hinzutritt, und den übrigen Tatbeständen nach Abs. 2, bei denen die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung an besonders sensible Orte des Bettelns geknüpft wird. Dabei könnte bei den Tatbeständen nach Abs. 2 die Wiederhandlung ohne zusätzliche Sachverhaltsermittlungen durch die Polizistin bzw. den Polizisten festgestellt werden. Somit wäre für diese Tatbestände die Voraussetzung zur Aufnahme in den Ordnungsbussenkatalog gegeben (vgl. § 171 Abs. 2 GOG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 [SR 314.1]). Im Vernehmlassungsverfahren wurde entsprechend die Frage gestellt, ob eine Aufnahme in den Anhang 1 der Kantonalen Ordnungsbussenverordnung vom 10. Dezember 2019 (LS 321.2) sinnvoll wäre. Aufgrund der Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren, wonach das Verfahren dadurch komplizierter und in der Praxis sogar umständlicher würde, wird jedoch darauf verzichtet. Diese Umsetzung wäre ohnehin eine Frage einer möglichen Ordnungsänderung im Anschluss an die vorliegende Gesetzesänderung.

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 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. BBl 2022 2668, Ziff. 6.2). Die entsprechende Bestimmung in § 10 StJVG ist somit ersatzlos aufzuheben.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

1. Vernehmlassungsverfahren

Die Direktion eröffnete das Vernehmlassungsverfahren am 15. Januar 2026. Ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen waren die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei, das Obergericht, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, die Städte Zürich und Winterthur, der Zürcher Anwaltsverband, die Demokratischen Juristinnen und Juristen, die Oberstaatsanwaltschaft, die Statthalterkonferenz und die Konferenz der Stadtrichterämter im Kanton Zürich. Neben diesen zwölf direkt angeschriebenen Adressatinnen und Adressaten äusserte sich auch AvenirSocial, der Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz. Die Vernehmlassungsunterlagen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter zh.ch/vernehmlassungen (mit Suchbegriff «Bettelverbot») abrufbar.

2. Rückmeldungen

Die Vernehmlassungsvorlage wurde (abgesehen von der in den Raum gestellten Aufnahme in den Ordnungsbussenkatalog) von den Adressatinnen und Adressaten begrüsst.

Von verschiedener Seite wurde darauf hingewiesen, dass § 9 Abs. 1 zu Anwendungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten führen könnte, zumal die darin verwendeten Begriffe zu unbestimmt seien und der genaueren Konkretisierung bedürfen würden. Die Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist jedoch grundsätzlich den rechtsanwendenden Behörden vorbehalten. Sodann wurden die entsprechenden Regelungen der anderen Kantone in dieser Hinsicht nicht vom Bundesgericht beanstandet, weshalb kein Anpassungsbedarf besteht.

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich regen an, § 9 Abs. 2 ersatzlos zu streichen. Demgegenüber schlägt der GPV die Aufnahme von Eingängen von Hotels und Restaurants in den Katalog der geografischen Anknüpfungspunkte vor. Angesichts die-

ser widersprüchlichen Rückmeldungen und mit Verweisung auf die erwähnte Umsetzung in anderen Kantonen, die vom Bundesgericht in diesem Punkt nicht beanstandet wurde, bleibt der Vorschlag des Vorwurfs unverändert bestehen.

Betreffend § 9 Abs. 3 wiesen sowohl die Stadt Zürich als auch der GPV darauf hin, dass eine Verwarnung im Polizeigesetz bislang lediglich in Bezug auf einen möglichen Entzug der Bewilligung von privaten Sicherheitsleistenden vorgesehen ist. Überdies fehle es an der Möglichkeit, eine solche Verwarnung im Polizei-Informationssystem POLIS zu erfassen. Anders verhält es sich bei der bereits etablierten Massnahme der Wegweisung. Deren Geltungsdauer ist klar bestimmt und lässt sich dokumentieren. Angesichts dieser Umstände erscheint es angezeigt, nur die Wegweisung gemäss §§ 33 f. des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (LS 550.1) als mildere Massnahme vor der Verhängung einer Busse in die Gesetzesänderung aufzunehmen.

Schliesslich wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Aufhebung des Vermummungsverbots nicht nur bisherige materiellrechtliche Abgrenzungsprobleme löse, sondern auch die Zuständigkeiten zwischen Statthalter- und Stadtrichterämtern klären würde.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 9. Betteln

Abs. 1 der Bestimmung lehnt sich an die Regelungen im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt St. Gallen an. Der Tatbestand knüpft die Störung an das organisierte, aufdringliche oder aggressive Verhalten beim Betteln und regelt im Vergleich zu Abs. 2 qualifizierte Verhaltensweisen. Angesichts der Gesetzessystematik 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) zu betonen, 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.

Von der analogen Bestimmung im Kanton Basel-Stadt nicht übernommen wurde 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 in Verbindung mit Art. 70 StGB bzw. Art. 105 Abs. 1 StGB e contrario.

Die Regelungen in Abs. 2 untersagen sodann das Betteln an besonders sensiblen Örtlichkeiten, wenn dabei die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestört wird. Der Begriff «Ruhe» wurde von der Bestimmung im Kanton Basel-Stadt nicht übernommen, da er im zürcherischen Recht in diesem Zusammenhang nicht mehr verwendet wird und eine allfällige Störung der Ruhe auch als Störung der öffentlichen Ordnung ausgelegt werden kann. Unter den Literae a–d erfolgt sodann (nicht abschliessend) die Konkretisierung mit mehreren Sachverhaltskonstellationen, bei denen eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gegeben ist. Sie betreffen das Betteln an spezifischen neuralgischen Örtlichkeiten. An diesen ist das Betteln an sich aufdringlich, weil man den bettelnden Personen nicht ausweichen kann. 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 ausdrückliche Nennung von «WC-Anlagen» ergänzt. Bei den in lit. b geregelten Örtlichkeiten handelt es sich um Einrichtungen der öffentlichen Hand, bei denen das Betteln sowohl im Innern als auch in der Nähe der Ein- und Ausgänge verboten ist. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den Örtlichkeiten gemäss lit. c Ziff. 4 in der Regel um Räumlichkeiten von Privaten, die 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.

Mit der Regelung in Abs. 3 soll der Vorgabe des Bundesgerichts Rechnung (E. 5.4.7) getragen werden, wonach bei strafbarem Betteln gemäss Abs. 2 eine unmittelbare Bussenerhebung nicht zulässig ist, sondern zunächst mildere Administrativmassnahmen zu ergreifen sind und dass die diesbezüglichen Regelungen in einem Rechtserlass verankert werden müssen.

§ 10. Vermummungsverbot

Da die seit 1. Januar 2025 geltende eidgenössische Regelung keinen Raum für kantonale Regelungen mehr lässt, ist diese Bestimmung ersatzlos aufzuheben.

E. Auswirkungen

1. Bettelverbot

Die Einschränkung der Sanktionsmöglichkeit und die Verpflichtung einer vorgeschobenen mildernden Massnahme sollte grundsätzlich zu einer Entlastung der Strafjustiz führen. So wurden vom Stadtrichteramt Zürich zum Bettelverbot im Jahr 2024 rund 330 Strafbefehle erlassen; im Jahr 2023 rund 520 und im Jahr 2022 rund 380. Von den Statthalterämtern des Kantons Zürich wurden im Jahr 2024 zum Bettelverbot 140 Strafbefehle erlassen. Im Jahr 2023 waren es 237. 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 Bst. h Personenbeförderungsgesetz 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 vom 16. Januar 2019 [SR 314.11]). Auch dieser Umstand sollte zu einer Entlastung führen, zumal bislang das kantonale Vermummungsverbot ebenfalls weder im Kanton noch in der Stadt Zürich in den Ordnungsbussenkatalog aufgenommen worden ist. Für das ordentliche Verfahren sieht Art. 3 BVVG als Strafraumen 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.

F. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Gesetzesänderung ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetzes vom 27. Oktober 2025 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen.

G. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Behindertenrechtskonvention

Die Gesetzesänderung wurde auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, SR 0.109) geprüft. Sie hat keine Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen (vgl. Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024).

H. Inkraftsetzung

Es sind keine Umsetzungsarbeiten notwendig. Die Gesetzesänderung kann nach Ablauf der Referendumsfrist rasch in Kraft gesetzt werden.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Carmen Walker Späh

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli