

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

20.10.2004

1928. Interpellation von Roger Bartholdi und Cornelia Schaub betreffend Arbeitsscheu im Sinne des kantonalen Straf- und Vollzugsgesetzes, Angaben über Verzeigungen und Verurteilungen in der Stadt Zürich

Am 31. März 2004 reichten Gemeinderat Roger Bartholdi (SVP) und Gemeinderätin Cornelia Schaub (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 2004/181 ein:

Seit längerer Zeit halten sich an immer mehr öffentlichen Orten in der Stadt Zürich Personengruppen auf, deren Aktivitäten sich auf tagelanges Herumsitzen/-lungern, Konsumieren von Alkohol/Drogen und Betteln beschränken.

In diesem Zusammenhang bitten wir um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was hält der Stadtrat generell von diesem Phänomen?
2. Was gedenkt er dagegen zu unternehmen?
3. Wieso hat er dies nicht bereits längst getan?
4. Ist dem Stadtrat § 11 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz/StVG) vom 30. Juni 1974 bekannt, welcher wie folgt lautet:
§ 11. Wer aus Arbeitsscheu mittellos im Lande herumzieht,
wer aus Arbeitsscheu bettelt oder Kinder oder Personen, die von ihm abhängig sind, zum Betteln ausschickt, wird mit Haft bestraft.
Dem Täter kann gemäss Art. 53 StGB die elterliche Gewalt entzogen werden. Ist der Täter ein Ausländer, kann er des Landes verwiesen werden.
5. Wird der Artikel in der Stadt Zürich angewendet?
6. Wenn ja, zu wie vielen Verzeigungen und Verurteilungen gemäss diesem Artikel kam es im Verlaufe der letzten drei Jahren? In wie vielen Fällen wurde die in Abs. 2 erwähnte Landesverweisung ausgesprochen. Wenn nein: Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass das Verhalten der in der Einleitung genannten Personen ein im Sinne von § 11 StVG strafwürdiges Verhalten darstellen kann und deshalb in diesen Fällen auf dieser Basis zu verzeigen ist?
7. Falls der Stadtrat der Ansicht sein sollte, dass das Kriterium der Arbeitsscheu kaum nachgewiesen werden könnte: Ist er nicht der Ansicht, dass eine zeitgemässe Auslegung des Begriffes "arbeitsscheu" auch die Weigerung der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen umfasst und da heutzutage jedermann Anspruch auf die zahllosen Unterstützungsleistungen der Stadt Zürich hat und niemand aufs Betteln angewiesen ist um zu überleben, die eingangs erwähnten Personen diesen Tatbestand ohne weiteres erfüllen?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Zu den Fragen 1 bis 3: In seiner Antwort zur Interpellation GR 2003/151 von Monjek Rosenheim und Jürg R. Schüepp betreffend Altstadt, Szenenbildung und verbotenes Betteln, hat sich der Stadtrat eingehend und umfassend zu dieser Thematik geäussert. Er hat darin insbesondere auch auf die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten und die Absicht zur Schaffung eines Wegweisungsartikels in der Allgemeinen Städtischen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV) hingewiesen.

In seinen strategischen Grundsätzen 2004 bis 2010 zur Drogen- und Suchtpolitik in der Stadt Zürich hat der Stadtrat überdies klar dargelegt, dass Sicherheit eine wesentliche Voraussetzung für die Lebensqualität ist und die Stadt Zürich deshalb Bedrohungen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner und Störungen der öffentlichen Ordnung vehement bekämpft. Verfolgt werden dabei störende Verhaltensweisen – von wem immer sie ausgehen. Im Vordergrund stehen selbstverständlich der Drogenhandel und die damit verbundene Kriminalität.

Wie allgemein bekannt sein dürfte, haben die Erfahrungen mit den offenen Drogenszenen am Platzspitz und am Letten mit dem ganzen damit verbundenen Elend und den Auswirkungen auf die angrenzenden Quartiere und die Bevölkerung zum heute von der Stadt Zürich sehr erfolgreich praktizierten Konzepts der bekannten vier Säulen - Prävention, Repression, Schadensminderung/Überlebenshilfe und Therapie - geführt. Innerhalb des – vorliegend angesprochenen - Repressionsbereiches gilt es einerseits, gegenüber DealerInnen und KonsumentInnen/Konsumenten klare Grenzen zu setzen, was diese auch täglich erfahren, wenn sie von der Polizei kontrolliert werden. Andererseits ist natürlich auch den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen, die sich unbehelligt in Zürichs Strassen bewegen will. Es kommt indes auch bei der durchdachtsten Interessenabwägung und der kompetentesten Arbeit der Polizei vor und liegt in der Natur der Sache, dass die erste Zielsetzung mit der zweiten kollidieren kann. Sei es nun, dass Passantinnen und Passanten manchmal wenig Verständnis für vermeintlich zu harte oder brutal aussehende polizeiliche Zugriffe zeigen und die Partei des/der Kontrollierten ergreifen, oder sei es, dass die Vorgehensweise der Polizei - wie offenbar von der Interpellantin bzw. den Interpellanten – als zu large empfunden wird.

Im Strategiepapier des Stadtrates zur Drogen- und Suchtpolitik der Stadt Zürich wie auch in der Interpellationsantwort StRB Nr. 2003/151 hat der Stadtrat klar Stellung zum Thema bezogen, weshalb auch auf diese beiden stadträtlichen Äusserungen verwiesen wird.

Zu den Fragen 4 bis 7: § 11 des kantonalen Straf- und Vollzugsgesetzes (StVG) ist eine alte Norm. Sie zielt auf „Landstreicherei“ und Bettelerei, und verwendet den Terminus der „Arbeitsscheu“, der gerade vor dem Hintergrund der heutigen Arbeitslosenzahlen sehr unbestimmt und schwer zu konkretisieren und auf heutige Verhältnisse anzuwenden ist. Es erscheint mithin sogar fraglich, ob diese Norm den modernen Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage nach genügender Bestimmtheit bei der Überprüfung durch ein Gericht noch zu genügen vermöchte und/oder noch zeitgemäss anwendbar ist. Was die Anordnung einer Landesverweisung bei Übertretungen gemäss Artikel 55 StGB in Verbindung mit Art. 104 Abs. 2 StGB anbelangt, ist die Norm dahingehend zu verstehen, dass dies lediglich in Fällen zulässig ist, wo der Bundesgesetzgeber es ausdrücklich vorsieht, so dass § 11 StVG als kantonale Bestimmung keine genügende Rechtsgrundlage dafür darstellt (implizit so Trechsel, Kurzkomentar zum StGB, N 1 zu Art. 55 StGB). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der revidierte allgemeine Teil des StGB, der voraussichtlich im Verlaufe des nächsten Jahres in Kraft treten wird, die Nebenstrafe der Landesverweisung ohnehin nicht mehr kennt.

Aus all diesen Gründen führt die genannte Norm in der Praxis heute auch kaum mehr zu entsprechenden Strafanzeigen und gerichtlichen Verurteilungen. Die Stadtpolizei Zürich wendete den Tatbestand im Jahre 2003 in lediglich drei Fällen an. Betteln im Sinne von § 11 Abs. 2 StVG gelangte in dieser Form in den Jahren 2001, 2002 und 2003 je einmal zur Anzeige. In Anwendung von § 11 StVG wurden gemäss Auskunft des kantonalen Migrationssamtes auch noch nie gerichtliche Landesverweisungen ausgesprochen.

Zusammenfassend hat sich § 11 StVG somit nicht als praktikable Gesetzesnorm gegen das Betteln erwiesen. Die Stadtpolizei Zürich rapportiert stattdessen nach Massgabe von Art. 20 Abs. 2 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV) den Sachverhalt des Bettelns als über den Gemeingebrauch hinausgehende Benützung des öffentlichen Grundes ohne Bewilligung. Dies wird auch in den Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (VBöGS) geregelt, wonach Betteln als unbewilligte Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken mit Busse bestraft wird (Art. 2 in Verbindung mit Art. 26 VBöGS).

Aufgrund dieser Bestimmung rückte die Stadtpolizei im Jahre 2001 116-mal, 2002 199-mal und 2003 180-mal aus. Nicht alle diese Ausrückfälle endeten mit einer Verzeigung wegen Bettelns. Sei dies, weil die signalisierte Person nicht mehr vor Ort war, der Tatbestand des Bettelns nicht rechtsgenügend nachgewiesen werden konnte oder ein Tatbestand vorlag, der im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden konnte (z. B. Trunkenheit im Sinne von § 9 StVG).

Im Jahre 2001 erfolgten in den Gebieten Bahnhofstrasse und Stadelhoferanlage 30 Verzeigungen wegen Bettelns im Sinne von Art. 20 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 und Art. 25 VBöGS. Im Jahre 2002 wurden in den selben Gebieten vier und im Jahre 2003 zwei Verzeigungen vorgenommen.

Herumsitzen und Herumlungen an öffentlichen Orten hat aber auch zur Folge, dass die polizeilichen Interventionen eine Verzeigung wegen Belästigung von Personen im Sinne von Art. 8 APV nach sich ziehen kann. Im Jahre 2003 hatte dies im Raum Stadelhofen 26 und im Gebiet Bahnhofbrücke zwei Verzeigungen zur Folge.

Was schliesslich die Inanspruchnahme staatlicher Unterstützungsleistungen anbelangt, ist es keineswegs so, dass heutzutage jedermann Anspruch auf Unterstützungsleistungen der Stadt hat, sondern lediglich Personen mit Wohnsitz in der Stadt, die die entsprechenden bundesrechtlich normierten Bezugskriterien gemäss Sozialhilfe-, Arbeitslosen- oder Invalidengesetzgebung usw. erfüllen und es ist kein Zusammenhang zwischen der Berechtigung zum Bezug entsprechender Leistungen und Arbeitsscheu nach § 11 StVG ersichtlich. Wie andere Städte, die eine starke Zentrumsfunktion haben, sieht sich auch Zürich mit verschiedenen negativen Auswirkungen der gesamten Gesellschaftspolitik bzw. der gesellschaftlichen Entwicklung konfrontiert. Dorfidylle und Metropole sind wenig vergleichbar, und der Stadtrat hält sich insofern mit Überzeugung an die eingangs erwähnten Leitbilder für den öffentlichen Raum. Allein mit repressiven Massnahmen lassen sich soziale Probleme bekanntermassen nicht lösen. Die personellen Ressourcen der Stadtpolizei Zürich verlangen nach einer Prioritätensetzung zur Wahrung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit.

Dem Stadtrat ist es ein vordringliches Anliegen, sich für eine möglichst hohe Lebensqualität für alle Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich einzusetzen. In diesem Sinne hat er auch die erwähnten strategischen Grundsätze verabschiedet, mit der klaren Zielsetzung an die einzelnen Departemente, die Lebensqualität und Sicherheit auf öffentlichen Plätzen und Anlagen nachhaltig zu verbessern.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber