



An den Grossen Rat

21.5514.02

PD/P215514

Basel, 8. November 2023

Regierungsratsbeschluss vom 7. November 2023

Anzug Barbara Heer und Konsorten betreffend «Anti-Diskriminierungsmassnahmen zum Thema Betteln»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. November 2021 den nachstehenden Anzug Barbara Heer und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Die Tätigkeit des Bettelns ist gesellschaftlich stigmatisiert und es gibt viele Vorurteile und Mythen über Bettelbosse. Über die tatsächlichen Lebensrealitäten von Armutsreisenden ist wenig bekannt. Betteln ist keineswegs ausschliesslich eine Roma-Problematik, sondern die Ursachen sind Mittellosigkeit und soziale Vulnerabilität, deren Ursachen tief in den Heimatländern von Armutsreisenden wurzeln. Es ist denn auch nicht Kultur, welche manche Angehörige von Roma Minderheiten zum Betteln bringt, sondern es ist extreme Armut, die im Falle der Roma das Resultat von jahrhundertelanger und heute fortgesetzter Diskriminierung ist. Roma erscheinen in Schweizer Medien hauptsächlich als arme Bettler*innen oder Sexarbeiter*innen, was die Stigmatisierung von Roma Minderheiten verstärkt. In der Schweiz langfristig wohnhaft sind rund 80'000 bis 100'000 Angehörige von Roma-Gruppierungen (<https://rroma.org/de/the-rroma/rroma-population/>), die den verschiedensten Berufen nachgehen. Viele geben sich in ihrem Umfeld nicht als Roma zu erkennen, aus Angst vor Ablehnung und Diskriminierung.

Der Europarat hat 2010 die «Strassburger Deklaration für Roma» verabschiedet. Roma Gruppierungen sind in vielen Teilen Europas sozial und ökonomisch marginalisiert, was die Bewahrung ihrer Menschenrechte und ihre gesellschaftliche Partizipation beeinträchtigt und Vorurteile schürt. Der Europarat sieht die Verantwortung für die Förderung der Inklusion von Roma bei den Staaten, wo sie langfristig niedergelassen sind, es gibt aber auch transnationale Herausforderungen rund um die Menschenrechte von migrierenden Roma, welche viele Städte in Europa, inklusive Basel, betreffen. Die Deklaration verlangt von den Mitgliedstaaten, zu denen die Schweiz gehört, Massnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Roma, Massnahmen gegen Diskriminierung, Stigmatisierung und Hate Speech, Massnahmen gegen Menschenhandel, Massnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zum Gesundheitswesen usw.

Für einen verantwortungsvollen Umgang mit der sensiblen Thematik rund um Armutsreisende mit Roma Hintergrund und der Bewahrung der Menschenrechte und Menschenwürde ist es wichtig, dass Basel gute Prozesse entwickelt, wie mit der dynamischen Situation umgegangen wird. Eine Stelle in der Verwaltung soll den überdepartementalen Lead übernehmen, Knowhow aufbauen und einen ganzheitlichen Ansatz mit einem Aktionsplan umsetzen, der neben der gesetzlichen Grundlage zum Betteln Antidiskriminierungsmassnahmen und Massnahmen betreff Sicherstellung der sozialen Rechte berücksichtigt. Es soll ein langfristig existierender runder Tisch zur Thematik Betteln eingerichtet werden. Er soll u.a. zusammengesetzt werden aus verschiedenen Behörden, sozialen Institutionen, die in Kontakt mit den Betroffenen sind, Vertretende von Roma Minderheiten in der Schweiz, Wissenschaftler*innen und weitere Expertinnen. Als erfolgreiches Beispiel kann der runde

Tisch St. Jacobi in Hamburg dienen.¹ Andere Städte haben mit Fachnetzwerken gute Erfahrungen gemacht (Eurocities 2017).²

Die Unterzeichnenden bitten die Regierung zu prüfen und zu berichten:

- 1) dass ein ständiger runder Tisch zum Thema Betteln eingerichtet wird.
- 2) dass begleitende wissenschaftliche Forschung gefördert wird, welche fundiertes Wissen über die dynamische Situation erarbeitet, laufend die Grundlagen für zielführende Massnahmen reflektiert, und dies in den runden Tisch einbringt
- 3) dass der Kanton Mitglied der «European Alliance of Cities and Regions for the Inclusion of Roma and Travellers» wird, um sich europaweit bezüglich Best Practices und Expertise auszutauschen.
- 4) dass die Erfahrungen des Vereins Mesemrom (Genf) in den runden Tisch einfliessen.
- 5) dass Partizipation von Roma und Armutsreisenden in die Gestaltung von Massnahmen sichergestellt wird, wie es auch der Europarat empfiehlt.
- 6) dass der Bezug von Basel zu Roma Minderheiten historisch aufgearbeitet wird und zur Geschichte und aktuellen Situation der Roma in der Schweiz und in Europa eine Sensibilisierungskampagne durchgeführt wird.
- 7) dass eine Sensibilisierungskampagne zum Thema Betteln, extreme Armut und soziale Ausgrenzung geprüft wird.
- 8) dass der Kanton gezielte Hilfe zur Selbsthilfe in den Herkunftsregionen von armutsreisenden Roma unterstützt oder lanciert, umgesetzt durch Hilfswerke mit Erfahrung in niederschweligen Projekten für diskriminierte Roma-Minderheiten, mit Partizipation der Armutsreisenden in Basel.

¹ <https://iacobus.de/kirche-fuer-die-stadt/runder-tisch-st-jacobi>

² <https://eurocities.eu/latest/eurocities-report-maps-the-situation-of-roma-in-cities-in-europe/>.

Barbara Heer, Pascal Pfister, Tonja Zürcher, Lisa Mathys, Melanie Nussbaumer, Edibe Gölgeci, Nicole Amacher, Heidi Mück, Stefan Wittlin, Beatrice Messerli, Eric Weber, Fleur Weibel, Lea Wirz, Danielle Kaufmann, Sandra Bothe»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der vorliegende Anzug hat eine ähnliche Stossrichtung wie die abgeschriebene Motion von Sandra Bothe-Wenk betreffend Begleitmassnahmen zum Thema Betteln «Basler Weg» (21.5474). Er adressiert zudem die Themen Armutsreisende, Roma in der Schweiz, Diskriminierung gegen arme Menschen und Stigmatisierung des Bettelns wie auch der Bettelnden, hier in Basel wie auch in ihren Herkunftsorten. Zudem soll der Bezug von Basel zu Roma Minderheiten historisch aufgearbeitet werden.

Im Folgenden werden die Entwicklung des Themas Betteln und Bettelnde in Basel-Stadt sowie Massnahmen, die von Seiten der Behörden ergriffen wurden, erläutert. Durchreisende bettelnde Roma (im Folgenden als Bettelnde bezeichnet) stehen dabei im Fokus, was dem zentralen Anliegen des Anzugs entspricht.

2. Aktuelle Entwicklungen in Basel-Stadt

Nach Inkrafttreten des revidierten Bettelverbots per 1. September 2021 war ein merklicher Rückgang von durchreisenden Bettlerinnen und Bettlern in Basel erkennbar. Die Kantonspolizei Basel-Stadt sowie die aufsuchenden Sozialarbeitenden des Schwarzen Peter, die ergänzend zur Kantonspolizei regelmässigen Kontakt zu durchreisenden Bettelnden pflegen, schätzen, dass sich im

Juni 2023 zwischen 60 und 80 Personen, die ausschliesslich betteln, in der Stadt Basel aufhielten. Die Bettelnden kommen überwiegend aus Rumänien.

Aufgrund der angepassten Praxis der Wegweisungen von mittellosen Personen aus EU- oder EFTA-Staaten, die einzig zum Betteln in die Schweiz einreisen, hat sich die Zahl der bettelnden Personen seit Juli 2023 augenfällig verringert. Die Kantonspolizei pflegt eine Praxis mit «Augenmass», das heisst, sie fordert bei Personenkontrollen die Bettelnden zuerst mündlich auf, das Land zu verlassen. Erst wenn sie der Aufforderung nicht nachkommen, werden sie per Verfügung vom Migrationsamt weggewiesen.

Darüber hinaus sprechen Mitarbeitende des Community Policing Bettlerinnen und Bettler an geläufigen Treffpunkten an, informieren über die geltenden Gesetze und die Verhaltensregeln im öffentlichen Raum und suchen den Dialog. Die Sozialarbeitenden des Schwarzen Peters sind ebenfalls regelmässig unterwegs mit einer Rumänisch-Dolmetscherin und sprechen Bettelnde an, holen Bedürfnisse ab, eruieren den Informationsbedarf und beraten zu Alltagsanliegen.

Dabei zeigt sich, dass den meisten Bettlerinnen und Bettlern die geltenden Bestimmungen bekannt sind. Im Bedarfsfall wird den Betroffenen ein Merkblatt abgegeben, in dem die Regeln mit leicht verständlichen Piktogrammen erklärt werden. Via QR-Code können die rechtlichen Vorgaben in verschiedenen Sprachen im Detail abgerufen werden. Auf derselben Internetseite findet sich zudem eine Audiodatei, die in verschiedenen Sprachen abspielbar ist. Die Audiodatei kann den Kontrollierten vor Ort vorgespielt werden, sie kann auch nachgehört werden. Darüber hinaus existiert ein in Rumänisch und Bulgarisch übersetztes Merkblatt betreffend Betteln mit Hunden.

3. Zu den einzelnen Themen

1. *Einrichtung eines ständigen runden Tisches zum Thema Betteln*

Die seit längerem bestehende Task Force Bettelei dient dem Informationsaustausch und ist breit aufgestellt. In diesem Gremium sind Vertreterinnen und Vertreter des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD, Leitung), des Präsidialdepartements (PD), des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD), des Gesundheitsdepartements (GD), des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU), sowie der Staatsanwaltschaft vertreten. Ziel dieser Task Force Bettelei ist es, anhand eines regelmässigen Lageberichtes zur Gesamtsituation seitens aller involvierten Departemente und in gegenseitiger Absprache rasch auf neue Situationen reagieren zu können. Die Task Force Bettelei ist durch die aufsuchende Arbeit des Community Policing auf dem aktuellen Stand, was die Situation der Bettelnden und ihre Anliegen sowie Fragen von Bewohnerinnen und Bewohnern anbelangt.

Die Anzugstellenden beziehen sich unter anderem auf die guten Erfahrungen, die in Hamburg mit dem Runden Tisch St. Jacobi gemacht werden¹. Der Runde Tisch St. Jacobi existiert seit gut 20 Jahren. Er setzt sich seit seiner Gründungszeit aus verschiedensten verwaltungsinternen und externen Akteurinnen und Akteuren zusammen. Die Zusammenarbeit wird von Vertreterinnen und Vertretern diverser kirchlicher Einrichtungen geprägt und funktioniert auf freiwilliger Basis. Das vielseitige zivilgesellschaftliche Engagement wird nicht vergütet. Die Arbeit der Task Force Bettelei in Basel ist also nur schwer vergleichbar mit dem Runden Tisch St. Jacobi, welcher von einer langjährigen Erfahrung zehren kann und insbesondere von nichtstaatlichen Organisationen getragen wird.

¹ [Runder Tisch St. Jacobi \(jacobus.de\)](http://RunderTischSt.Jacobi(jacobus.de))

Mit der Task Force besteht bereits ein Austauschgremium, welches das Thema Betteln in Basel bearbeitet und in welchem die zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Departemente einsitzen. Weitere solche Austauschgremien sind nicht geplant.

2. *Förderung begleitender wissenschaftlicher Forschung, Erarbeitung von fundiertem Wissen über die dynamische Situation, laufende Reflexion über die Grundlagen für zielführende Massnahmen, Einbringung der Erkenntnisse am runden Tisch*

Verschiedene Expertinnen und Experten und Forschungseinrichtungen (Roma Foundation², FHNW, Universitäten Lausanne und Genf wie auch der Schwarze Peter) befassen sich mit der Thematik des Bettelns und der Roma aus Osteuropa aus verschiedenen Blickwinkeln. Diese Expertinnen und Experten können bei Bedarf als Referentinnen oder Referenten an eine Sitzung der Task Force Bettelerei eingeladen werden.

3. *Mitgliedschaft des Kantons bei der «European Alliance of Cities and Regions for the Inclusion of Roma and Travellers», Austausch europaweit bezüglich Best Practices und Expertise*

Der Regierungsrat sieht derzeit von einer solchen Mitgliedschaft ab. Ein Austausch mit anderen Städten und Regionen wird bei Bedarf auf direktem Weg gesucht.

4. *Einfließen der Erfahrungen des Vereins Mesemrom (Genf) in den runden Tisch*

Der Verein Mesemrom in Genf setzt sich für (durchreisende) bettelnde Roma in Genf ein. Die Mitglieder des Vereins arbeiten freiwillig. Die Arbeit von Mesemrom besteht hauptsächlich aus Besuchen von und Gesprächen mit bettelnden Roma sowie einer Akutunterstützung (Abgabe von gratis Kleidung und Essen). Eine Akutunterstützung wird in Basel von verschiedenen Anlaufstellen wie der Gassenküche, der Heilsarmee oder der Caritas abgedeckt. Mitarbeitende des Schwarzen Peter sind aufsuchend unterwegs und suchen das Gespräch.

5. *Partizipation von Roma und Armutsreisenden in die Gestaltung von Massnahmen, wie auch der Europarat empfiehlt*

Community Policing und Mitarbeitende des Vereins Schwarzer Peter sind zusammen mit einer Dolmetscherin im Dialog mit Bettelnden, eruieren deren Bedürfnisse und klären sie über ihre Rechte und Pflichten auf. Eine zuverlässige Kommunikation ist aber aus verschiedenen Gründen schwierig, weshalb auch die Expertise von Forschenden, den Sozialarbeitenden, der Kantonspolizei sowie der Mitglieder der Roma Foundation in Anspruch genommen wird.

6. *Der Bezug von Basel zu Roma Minderheiten soll historisch aufgearbeitet und zur Geschichte und aktuellen Situation der Roma in der Schweiz und in Europa eine Sensibilisierungskampagne durchgeführt werden*

Aufarbeitung findet in der Regel durch Universitäten und Fachhochschulen im Zuge laufender Forschungsvorhaben statt. Verschiedene Institutionen wie die Gesellschaft für bedrohte Völker, die Berner Fachhochschule, oder die Roma Foundation veröffentlichten bereits Studien zum Thema Roma in der Schweiz. Von einer historischen Aufarbeitung des Bezugs von Basel zu Roma Minderheiten möchte der Regierungsrat absehen.

Die Wirksamkeit solcher Massnahmen kann praktisch nicht gemessen werden. Von einer Sensibilisierungskampagne zu den Themen Betteln, extreme Armut und soziale Ausgrenzung wird daher abgesehen.

² About Us - rroma.org

7. *Prüfung einer Sensibilisierungskampagne zum Thema Betteln, extreme Armut und soziale Ausgrenzung*

Siehe Antwort oben.

8. *Unterstützung durch den Kanton und Lancierung von gezielter Hilfe zur Selbsthilfe in den Herkunftsregionen von armutsreisenden Roma, umgesetzt durch Hilfswerke mit Erfahrung in niederschweligen Projekten für diskriminierte Roma-Minderheiten, mit Partizipation der Armutsreisenden in Basel*

Der Kanton unterstützt zwei Engagements in Rumänien mit dem erklärten Ziel, die Lebenssituation der Roma zu verbessern. Das erste Engagement befasst sich mit dem Problem des Schulabbruchs von Roma-Mädchen. Das zweite Engagement konzentriert sich auf die Verbesserung des Images der Roma-Minderheit in der breiten Bevölkerung sowie der Roma-Bevölkerung selbst. Die beiden Engagements wurden in Zusammenarbeit mit der lokalen Nichtregierungsorganisation Civil Society Development Foundation (CSDF), seit 2012 ein wichtiger Partner der DEZA, ausgearbeitet. Beide Engagements laufen vorerst bis 2025.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Barbara Heer und Konsorten betreffend «Anti-Diskriminierungsmassnahmen zum Thema Betteln» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin