

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. Oktober 2018

947. Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»; Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»).

Die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) mit einem neuen Art. 10a. Die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und an Orten, die öffentlich zugänglich sind, soll verboten werden (Abs. 1). Ausnahmen sollen ausschliesslich aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums möglich sein (Abs. 3). Ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert werden soll überdies ein Verbot, eine Person aufgrund ihres Geschlechts zu zwingen, ihr Gesicht zu verhüllen (Abs. 2). Sanktionen sind im Initiativtext selbst keine vorgesehen.

Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative ab und stellt ihr einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gegenüber. Der Gegenvorschlag sieht den Erlass eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot und eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) vor. Der indirekte Gegenvorschlag hat zum Ziel, Probleme in Zusammenhang mit der Gesichtsverhüllung dort zu lösen, wo sie auftreten können. Im neuen Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung wird deshalb eine Pflicht zur Enthüllung des Gesichts geschaffen, wenn das Bundesrecht die Identifizierung einer Person vorschreibt oder wenn die Erfüllung einer bundesrechtlich vorgegebenen Aufgabe die Identifizierung einer Person voraussetzt (Art. 1). Eine weitere Bestimmung legt die Rechtsfolgen im Fall der Nichtbefolgung fest: Wer einer wiederholten Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts keine Folge leistet, wird mit Busse bestraft (Art. 2 Abs. 1); es sei denn, die visuelle Identifizierung liege ausschliesslich im Interesse der verhüllten Person selbst (Art. 2 Abs. 2). Art. 3 erklärt die Kantone für die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach dem geplanten Bundesgesetz für zuständig. Zudem soll der Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB um einen Spezialtatbestand der Nötigung zur Gesichtsverhüllung ergänzt werden.

Der Kantonsrat hat am 2. Mai 2016 beschlossen, eine parlamentarische Initiative (KR-Nr. 354/2014) nicht vorläufig zu unterstützen, mit der ein allgemeines Vermummungsverbot auf öffentlichem Grund oder in öffentlichen Räumen geschaffen worden wäre, bei dem die Motive für das Verhüllen oder Verbergen des Gesichts unerheblich gewesen wären.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an jonas.amstutz@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie uns den Entwurf des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot») zur Vernehmung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Haltung des Zürcher Regierungsrates

Wir lehnen sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag ab.

B. Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»

1. Inhalt der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) mit einem neuen Art. 10a. Die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und an Orten, die öffentlich zugänglich sind, soll verboten werden (Abs. 1). Ausnahmen sollen ausschliesslich aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums möglich sein (Abs. 3). Die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und an öffentlich zugänglichen Orten soll demnach untersagt werden – (mit wenigen Ausnahmen) unabhängig davon, aus welchem Grund und mit welcher Absicht sie erfolgt. Ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert werden soll überdies ein Verbot, eine Person aufgrund ihres Geschlechts zu zwingen, ihr Gesicht zu verhüllen (Abs. 2).

2. Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative

2.1 In materieller Hinsicht

Kein zusätzlicher Nutzen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

In der Schweiz gibt es nur sehr wenige Frauen, die sich durch eine Gesichtshüllungs-, Gesichtsvermummung oder Gesichtsabdeckung im öffentlichen Raum unkenntlich machen. Insbesondere gibt es neben den nur vorübergehend in der Schweiz verkehrenden Touristinnen aus dem arabischen Raum nur sehr wenige Frauen, die ihr Gesicht vollständig verhüllen. Gemäss einer Schätzung des Bundesrates gibt es etwa 95 bis 130 vollverschleierte Frauen mit Wohnsitz in der Schweiz (vgl. Antwort des Bundesrates vom 24. Februar 2010 auf die Interpellation von Christophe Darbellay vom 11. Dezember 2009, Verschleierung und Integration [09.4308]). Von diesen Frauen geht unseres Wissens keine grössere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus als von anderen in der Schweiz wohnhaften Frauen. Anders stellt sich die Situation bei den (meist männlichen) gewaltbereiten vermummten Hooligans dar. Verschiedene Kantone, unter anderem auch der Kanton Zürich, haben deshalb im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Vermummungsverbote bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und Menschenansammlungen erlassen (für den Kanton Zürich vgl. § 10 des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006 [StJVG, LS 331]). Auf die Absicht von Hooligans oder gewaltbereiten Demonstrantinnen und Demonstranten, sich durch Vermummung der Strafverfolgung zu entziehen, wurde im Kanton Zürich demnach bereits reagiert. Vor diesem Hintergrund teilen wir die Einschätzung des Bundesrates, dass von der Volksinitiative kein zusätzlicher Nutzen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu erwarten ist. Im Gegenteil ist die durch die Initiative geförderte Polarisierung der Gesellschaft der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vermutlich eher abträglich.

Zwang zur Gesichtshüllungs bereits durch den Nötigungstatbestand erfasst

Sodann betrachten wir das in Art. 10a Abs. 2 des Initiativtexts statuierte Verbot, dass niemand aufgrund seines Geschlechts zur Gesichtshüllungs gezwungen werden darf, als überflüssig, wird doch der Zwang zum Tragen einer Burka oder eines Niqabs bereits durch die geltende Gesetzgebung sanktioniert. Wer eine Frau zwingt, eine Gesichtshüllungs zu tragen, begeht bereits heute eine strafbare Nötigung gemäss Art. 181 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0). Eine besondere Verfassungsbestimmung ist diesbezüglich nicht erforderlich.

2.2 In formeller Hinsicht

Die Volksinitiative beabsichtigt, mit dem Gesichtsverhüllungsverbot eine Grundrechtseinschränkung in den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung (Art. 7–36) aufzunehmen. Dies widerspricht nicht nur dem Sinn und Zweck des Grundrechtskatalogs, sondern auch der Systematik der totalrevidierten Bundesverfassung von 1999. Der Verfassungsgeber von 1999 hat sich vom Konzept leiten lassen, in den Art. 7–34 BV zunächst die fundamentalen, unmittelbar gerichtlich einklagbaren Rechte zu gewähren und erst am Ende des Grundrechtskatalogs in Art. 36 BV klarzustellen, dass Grundrechte nicht absolut gelten, sondern bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eingeschränkt werden können. Indem die Initiative eine konkrete Einschränkung verschiedener Grundrechte in den Grundrechtskatalog aufnehmen will, läuft sie dem skizzierten Normkonzept des Grundrechtsteils zuwider, was aus verfassungssystematischer Sicht abzulehnen ist.

In systematischer Hinsicht ebenfalls zu beanstanden ist, dass die Grundrechtseinschränkung in willkürlicher Weise im Anschluss an das Grundrecht auf persönliche Freiheit und nicht etwa nach der Religionsfreiheit, der Versammlungsfreiheit oder dem Diskriminierungsverbot in die Verfassung aufgenommen werden soll.

Hinzu kommt, dass der durch die Volksinitiative verwendete Begriff der «Verhüllung» in Zusammenhang mit den von der Initiative ebenfalls erfassten verummten Hooligans oder gewaltbereiten Demonstrantinnen und Demonstranten in sprachlicher Hinsicht nicht überzeugt.

C. Gegenvorschlag des Bundesrates

1. Inhalt des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag sieht den Erlass eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot und eine Änderung des StGB vor. Im neuen Bundesgesetz wird eine Pflicht zur Enthüllung des Gesichts geschaffen, wenn das Bundesrecht die Identifizierung einer Person vorschreibt oder wenn die Erfüllung einer bundesrechtlich vorgegebenen Aufgabe die Identifizierung einer Person voraussetzt (Art. 1). Eine weitere Bestimmung legt die Rechtsfolgen im Fall der Nichtbefolgung fest: Wer einer wiederholten Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts keine Folge leistet, wird mit Busse bestraft (Art. 2 Abs. 1); es sei denn, die visuelle Identifizierung liege ausschliesslich im Interesse der verhüllten Person selbst (Art. 2 Abs. 2). Art. 3 erklärt die Kantone für die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach dem geplanten Bundesgesetz als zuständig. Zudem soll der Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB um einen Spezialtatbestand der Nötigung zur Gesichtsverhüllung ergänzt werden.

2. Gründe für die Ablehnung des Gegenvorschlags

Kein Mehrwert

Aus dem geplanten Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot resultiert aus unserer Sicht kein Mehrwert. Im Rahmen der kantonalen Aufgabenerfüllung kämen die Bestimmungen über die Pflicht zur Enthüllung des Gesichts nur zur Anwendung, wenn sich das Tätigwerden auf Bundesrecht stützt. Dies ist etwa bei der Grenzkontrolle am Flughafen der Fall. Gerade bei Grenzkontrollen am Flughafen gibt es aber in der Praxis in Zusammenhang mit der Überprüfung von verhüllten Personen bei der Einreise kaum je Probleme. Zudem kennt bereits das geltende Recht die Möglichkeit, eine Person nötigenfalls polizeilich auf eine Dienststelle zu bringen, um dort ihre Identität – nötigenfalls auch unter Abnahme der Gesichtsverhüllung durch eine Person gleichen Geschlechts – festzustellen (vgl. im kantonalen Recht: § 21 Abs. 3 Polizeigesetz vom 23. April 2007 [PolG, LS 550.1]; vgl. in Zusammenhang mit Straftaten auch Art. 215 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO, SR 312.0]).

Zwang zur Gesichtsverhüllung bereits durch den Nötigungstatbestand erfasst

In Bezug auf den Spezialtatbestand der Nötigung im StGB ist dasselbe festzuhalten wie in Bezug auf das in Art. 10a Abs. 2 des Initiativtexts festgelegte Verbot, dass niemand aufgrund seines Geschlechts zur Gesichtsverhüllung gezwungen werden darf. Wir erachten einen solchen Spezialtatbestand im StGB nicht als erforderlich, da der Zwang zur Verhüllung bereits durch den Nötigungstatbestand abgedeckt ist. Wir sprechen uns gegen reine Symbolgesetzgebung aus.

D. Neuer indirekter Gegenvorschlag: Festlegung einer gesetzlichen Pflicht, das Gesicht zu zeigen

Im sozialen Umgang mit anderen Menschen ist es in der Schweiz üblich, das Gesicht zu zeigen. Wird das Gesicht nicht gezeigt, wird dies als befremdend empfunden und kann sich negativ auf die soziale Interaktion auswirken. In einer liberalen, auf rechtsstaatlichen Grundprinzipien wie Gleichheit und Gleichberechtigung beruhenden Gesellschaft können Vollverhüllungen im öffentlichen Raum nicht hingenommen werden.

Vor diesem Hintergrund verlangen wir deshalb die Ausarbeitung eines neuen indirekten Gegenvorschlags, der ein allgemeines Vermummungsverbot und eine Regelung der Rechtsfolgen bei Nichtbefolgung enthält. Eine Präzisierung des Nötigungstatbestands ist demgegenüber nicht erforderlich.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli