

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Januar 2022

140. Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Entwurf für eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) betreffend die Umsetzung von Art. 10a der Bundesverfassung (BV, SR 101) zur Vernehmlassung unterbreitet. Am 7. März 2021 nahmen Volk und Stände die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» an. Damit wurden Art. 10a und 197 Ziff. 12 neu in die Bundesverfassung (BV, SR 101) aufgenommen. Die neuen Verfassungsbestimmungen sind nicht unmittelbar anwendbar, sondern müssen auf Gesetzesstufe umgesetzt werden.

Der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren hat der Vorsteherin des EJPD mitgeteilt, dass die Kantone keinen Anspruch auf eine kantonale Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots erheben würden. Vielmehr werde aus Gründen der Einheitlichkeit eine Umsetzung durch den Bund als zweckmässig erachtet.

Deshalb hat der Bundesrat eine Vorlage für eine Umsetzung des Verhüllungsverbots durch einen Übertretungsstraftatbestand im Schweizerischen Strafgesetzbuch ausgearbeitet und in die Vernehmlassung gegeben. Der Tatbestand setzt das in Art. 10a Abs. 1 BV vorgesehene Gesichtsverhüllungsverbot um. Dazu gibt es sieben Ausnahmen, jene die in Art. 10a Abs. 1 und 3 BV vorgesehen sind, sowie zwei zusätzliche Ausnahmen bei Auftritten zu Werbezwecken und für die Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Für das in Art. 10a Abs. 2 BV vorgesehene Verbot, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund des Geschlechts zu verhüllen, wurde kein neuer Straftatbestand vorgeschlagen. Dieses Verbot ist bereits im Tatbestand der Nötigung (Art. 181 StGB) enthalten.

Die Strafverfolgung ist auch beim neuen Übertretungsstraftatbestand Sache der Kantone. Aufgrund der geringen Anzahl zu erwartender Fälle ist zwar nur von einem sehr geringen personellen und finanziellen Mehraufwand für den Kanton auszugehen, insbesondere da der Kanton Zürich bereits ein Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Versammlungen auf öffentlichem Grund kennt (§ 10 Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 [StJVG, LS 331]). Letztlich lässt sich der Mehraufwand aber nur schwer abschätzen.

Wird das Verhüllungsverbot von Art. 10a BV wie vorgesehen auf Bundesebene umgesetzt, wird das Verhüllungsverbot gemäss § 10 StJVG voraussichtlich aufzuheben sein (vgl. Erläuternder Bericht, S. 24).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an jonas.amstutz@bj.admin.ch):

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie uns den Entwurf für eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) betreffend die Umsetzung von Art. 10a der Bundesverfassung zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbots (Art. 332a Abs. 1 E-StGB)

Wir begrüssen, dass der Bund mit der vorliegenden Änderung des StGB eine schweizweit einheitliche Regelung zur Umsetzung des Verhüllungsverbots vorlegt. Die vorgeschlagene Umsetzung mittels eines neuen Übertretungsstrafbestands sowie die systematische Einordnung im 20. Kapitel des StGB halten wir für sachgerecht.

Das Gesichtsverhüllungsverbot ist zwar neutral formuliert. Das Tragen des Gesichtsschleiers wurde im Abstimmungskampf jedoch bewusst mit einer mangelnden Integrationsbereitschaft von migrantischen (oder als migrantisch gedachten) Frauen in Zusammenhang gebracht. Es besteht deshalb die Befürchtung, dass muslimfeindliche Haltungen und Rassismus durch das Verbot verstärkt werden. Damit würde einer Spaltung der Gesellschaft entlang ethnisch-kultureller Grenzen Vorschub geleistet und die freiheitliche und pluralistische Gesellschaftsform der Schweiz untergraben. Um solchen negativen Auswirkungen begegnen zu können, sollte ein Monitoring des Vollzugs der vorgeschlagenen Strafbestimmung aufgebaut werden. Mit diesem soll der Umgang der Behörden mit dem Verbot im Allgemeinen, die Anzahl und die Umstände der Verzeigungen sowie die Auswirkungen des Verbots auf die Gesellschaft und auf die Menschen muslimischen Glaubens beobachtet werden.

Wir weisen darauf hin, dass zwar ein Teil der Frauen, die ihr Gesicht verhüllen, dies selbstbestimmt macht. Ein anderer Teil der Frauen wird jedoch dazu gezwungen. Wenn diese Frauen gegen das Verhüllungsverbot verstossen, sind sie gleichzeitig immer auch Opfer eines Zwangs zur Ge-

sichtsverhüllung und als solche zu behandeln. Insbesondere sollen diese Frauen über entsprechende Beratungsangebote informiert werden. Das Ziel muss sein, dass sie ihre individuellen Rechte einfordern und sich aus dem Zwang zur Gesichtsverhüllung lösen können.

Weiter ist zu beachten, dass der Zwang zur Gesichtsverhüllung das schwerere Delikt ist als die Gesichtsverhüllung an sich. Das zeigt sich insbesondere am deutlich höheren Strafmass bei der Nötigung, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft wird (Art. 181 StGB), während die Gesichtsverhüllung – zu Recht – bloss mit einer Busse geahndet werden soll (Art. 332a Abs. 1 E-StGB). Deshalb muss der Fokus der Strafverfolgung auf dem Zwang zur Gesichtsverhüllung liegen.

Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot (Art. 332a Abs. 2 E-StGB)

Die Ausnahmen für Gesichtsverhüllungen in Sakralstätten, zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit, zur Gewährleistung der Sicherheit, zum Schutz vor klimatischen Bedingungen und zur Pflege des einheimischen Brauchtums sowie bei künstlerischen und unterhaltenen Darbietungen (Art. 332a Abs. 1 Bst. a–e E-StGB) werden in Art. 10a Abs. 1 und 3 Satz 2 BV aufgeführt. Wir begrüssen, dass diese Ausnahmen ausdrücklich in den neuen Übertretungstatbestand aufgenommen werden. Die Ausnahmen sind jedoch eher unbestimmt formuliert. Soweit möglich, sollten diese Ausnahmen präzisiert werden. Insbesondere schlagen wir vor, Abs. 2 Bst. c wie folgt zu ergänzen: «zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit».

Auf die Ausnahmen für Gesichtsverhüllungen bei Auftritten zu Werbezwecken und Gesichtsverhüllungen, die für die Ausübung der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit notwendig sind (Abs. 2 Bst. f und g), ist hingegen zu verzichten. Die neue Verfassungsbestimmung zählt die zulässigen Ausnahmen jedoch in Art. 10a Abs. 1 (letzter Teilsatz) und Abs. 3 ausdrücklich abschliessend auf («[Die Ausnahmen] umfassen ausschliesslich»). Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht (S. 19) sind Äusserungen des Initiativkomitees angesichts des klaren Wortlauts nicht relevant. Einerseits ist ein solcher Entscheid des Verfassungsgebers zu respektieren. Andererseits wäre es unseres Erachtens unglaublich, wenn die Behörden die Initiative zunächst unter anderem mit der Begründung ablehnen, sie sei zu starr und diese Starrheit später im Rahmen der Umsetzung wieder korrigieren. Das kann dazu führen, dass entsprechende Einwände bei künftigen Volksinitiativen noch weniger gehört werden. Demgegenüber kann eine strikte Umsetzung, bei der die in der Initiative angelegten unerwünschten Folgen bestehen bleiben, die Folge haben, dass künftige Initiativen wieder etwas offener formuliert werden.

Wir fordern deshalb, auf diese zwei Ausnahmen zu verzichten. Die Regelung in Abs. 2 Bst. g, wonach Gesichtsverhüllungen bei Versammlungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig» sind, ist auch deshalb abzulehnen, weil sie für die Polizei im Einsatz nicht umsetzbar ist.

Verbot, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen

Weiter begrüssen wir, dass zur Umsetzung des Verbots, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen (Art. 10a Abs. 2 BV), kein zusätzlicher Straftatbestand geschaffen werden soll. Dieses Verbot ist bereits vom Nötigungstatbestand erfasst (Art. 181 StGB). Ein zusätzlicher, wiederholender Straftatbestand wäre eine reine Symbolgesetzgebung, die abzulehnen ist (so bereits unsere Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative, vgl. RRB Nr. 947/2018).

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