

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>20.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Vermummungsverbot</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1990 - 01.01.2020</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Ackermann, Nadja  
Bühlmann, Marc  
Frick, Karin  
Hirter, Hans

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Vermummungsverbot, 1991 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 20.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Grundrechte	2
Öffentliche Ordnung	12
Föderativer Aufbau	13
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	13

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>EKF</b>	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
<b>BWIS</b>	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch
<b>EKR</b>	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
<b>SKG</b>	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>CrEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>CFQF</b>	Commission fédérale pour les questions féminines
<b>LMSI</b>	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>CP</b>	Code pénal suisse
<b>CFR</b>	Commission fédérale contre le racisme
<b>CSDE</b>	Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

### Rechtsordnung

#### Jahresrückblick 2019: Rechtsordnung

BERICHT  
DATUM: 31.12.2019  
KARIN FRICK

Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz war der Themenkomplex des Kapitels Rechtsordnung, der im Jahr 2019 – gemessen an der Anzahl Zeitungsartikel in den jeweiligen Bereichen – deutlich am meisten Medienaufmerksamkeit generierte. Es stand zum einen die Frage im Raum, wie die Schweiz mit **Schweizer Dschihadistinnen und Dschihadisten** – sowohl mit den in die Schweiz zurückgekehrten als auch mit den im Ausland verbliebenen – umgehen sollte. Während im Februar das erste Gerichtsurteil gegen Schweizer Dschihad-Rückkehrende, zwei minderjährige Geschwister aus Winterthur, ausgesprochen wurde, verkündete der Bundesrat im März, Schweizer IS-Kämpferinnen und -Kämpfer nicht aktiv in die Schweiz zurückholen zu wollen, sondern sie vor Ort der Strafverfolgung zu überlassen. Zum anderen erhitze die Debatte darüber, ob die Schweiz **ausländische Dschihadistinnen und Dschihadisten auch in Folterstaaten ausliefern** sollte, die Gemüter. Hier trafen mit der öffentlichen Sicherheit in der Schweiz und der Wahrung der Grundrechte (insbesondere des aus dem zwingend-völkerrechtlichen Folterverbot abgeleiteten Non-Refoulement-Gebots) zwei gewichtige Rechtsgüter frontal aufeinander. Während das Parlament der öffentlichen Sicherheit mehr Gewicht beimass und die entsprechende Motion (Mo. 16.3982) an den Bundesrat überwies, bleibt abzuwarten, wie der Bundesrat dieser Forderung nachkommen wird, ohne das zwingende Völkerrecht zu verletzen.

Zur Stärkung der öffentlichen Sicherheit widmete sich der Bundesrat im Jahr 2019 auch weiterhin der **Terrorismusprävention im Inland**. So unterbreitete er dem Parlament mit den Botschaften zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) sowie zum Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe zwei weitere grosse Projekte zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung. Mit dem Vorläuferstoffegesetz soll der Zugang zu bestimmten chemischen Substanzen erschwert werden, die durch Missbrauch gravierenden Schaden verursachen können. Damit soll verhindert werden, dass Terroristinnen und Terroristen diese Stoffe zur Herstellung von Sprengstoff einfach in der Schweiz beschaffen können, während ihr Handel in der EU strenger reglementiert ist. Das PMT soll derweil der Polizei neue Instrumente zum Umgang mit terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern an die Hand geben, die vor, nach oder ergänzend zu einem Strafverfahren angewandt werden können. Um die Gefährdung durch radikalisierte Personen zu mindern, sollen diese vom terroristischen Umfeld ferngehalten, an der Ausreise in ein Konfliktgebiet gehindert sowie, wenn nötig, in ihrem Bewegungsradius eingeschränkt werden.

Eine weitere wichtige Vorlage im Bereich der inneren Sicherheit war 2019 zweifellos die **Übernahme der EU-Waffenrichtlinie** und die damit einhergehende Verschärfung des Schweizer Waffenrechts. Auf das im Januar zustande gekommene Referendum folgte ein mehrmonatiger, emotionaler Abstimmungskampf, der die Medienberichterstattung in den für das Kapitel Rechtsordnung relevanten Themen in der ersten Jahreshälfte dominierte. Während für die Befürworterseite klar war, dass die – bereits mit einer Ausnahmeregelung für die Schweiz versehene und daher insgesamt moderate – Richtlinie übernommen werden müsse, um die Schweizer Mitgliedschaft bei Schengen/Dublin nicht zu gefährden, sah die Gegnerschaft durch das «Entwaffnungsdiktat der EU» – so ihr Slogan – die Schweizer Freiheit und Identität substanziell bedroht. Am 19. Mai 2019 stimmte das Schweizer Stimmvolk der Übernahme der EU-Waffenrichtlinie mit 63.7 Prozent (bei einer Stimmbeteiligung von 43.9%) schliesslich deutlich zu. Gemäss der nachfolgenden VOTO-Analyse fusste der Vorsprung des Befürworterlagers vor allem auf jenen Stimmberechtigten, die eine Verschärfung des Schweizer Waffenrechts zwar nicht unbedingt für notwendig hielten, aber Schengen/Dublin nicht aufs Spiel setzen wollten.

Ein weiteres 2019 lanciertes Referendum richtete sich gegen das **E-ID-Gesetz**, das im September von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden war. Hauptkritikpunkt am neuen Gesetz war, dass die E-ID von privaten Anbietern und nicht vom Staat herausgegeben werden soll. Das Referendumskomitee um die «Digitale

Gesellschaft» und die Kampagnenplattformen «Wecollect» und «Campax», unterstützt von der SP und den Grünen, begann im Oktober mit der Unterschriftensammlung. Weitere grosse Gesetzgebungsprojekte, die 2019 vorangetrieben wurden, sind die **Totalrevision des Datenschutzgesetzes**, die **Revision des Erbrechts** und die **Anpassung der Strafprozessordnung**.

Im Bereich Strafrecht erlangte überdies der **Fall «Carlos»**, sechs Jahre nach seinem Bekanntwerden, wieder die volle Aufmerksamkeit der Medien. Im Herbst musste sich «der wohl bekannteste junge Straftäter der Schweiz», wie ihn die NZZ betitelte, vor dem Bezirksgericht Dielsdorf (ZH) für 29 im Justizvollzug begangene Straftaten verantworten. Damit wurde, so der Tenor in der Presse, der Öffentlichkeit einmal mehr vor Augen geführt, dass «Carlos» die Strafvollzugsbehörden überfordere. Das Urteil sah für «Carlos» eine mehrjährige Freiheitsstrafe vor, die jedoch zugunsten einer stationären therapeutischen Massnahme aufgeschoben werden sollte (sog. «kleine Verwahrung»); alle fünf Jahre wird überprüft werden, ob die Therapie angeschlagen hat oder ob eine Verlängerung der Massnahme nötig ist. Im Vorfeld sowie im Nachgang des Verfahrens wurde der Skandal, den das Bekanntwerden von «Carlos» im Zürcher Justizvollzugswesen ausgelöst hatte, noch einmal aufgerollt und die Mitschuld der Medien an der nicht enden wollenden Misere diskutiert.

Das zentrale Thema im Bereich der Grundrechte war auch 2019 das **Verhüllungsverbot**. Mit der Botschaft zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im März seinen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Die eidgenössischen Räte schlossen sich für die im kommenden Jahr anstehende Abstimmung den Empfehlungen des Bundesrates an und plädierten für die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags.<sup>1</sup>

## Grundrechte

**MOTION**  
DATUM: 03.03.2011  
NADJA ACKERMANN

Das **Vermummungsverbot** wird auch 2012 auf der politischen Agenda bleiben. So reichte der Nationalrat Fehr (svp, ZH) eine Motion ein, die den Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine Vorlage für ein nationales Vermummungsverbot zu unterbreiten. Widersacher gegen das Verbot sollen mit Gefängnis bestraft werden. Auslöser dieser Motion war ein Angriff auf Fehr selbst, der im Januar 2011 auf dem Weg zu einer Versammlung der SVP Zürich am **Albisgüetli** von einem Demonstranten attackiert worden war.<sup>2</sup>

**STANDESINITIATIVE**  
DATUM: 09.03.2011  
NADJA ACKERMANN

Eine Standesinitiative des Kantons Aargau, die das Tragen von Kleidungsstücken, welche das Gesicht ganz oder hauptsächlich verhüllen, im öffentlichen Raum unter Strafe stellen will, war zuvor noch in der kleinen Kammer abgelehnt worden. Der Ständerat argumentierte, dass die Wahrung der öffentlichen Sicherheit bei lokalen Anlässen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone falle und dementsprechend einem nationalen **Vermummungsverbot** eine Änderung der Bundesverfassung vorausgehen müsste.<sup>3</sup>

**MOTION**  
DATUM: 28.09.2011  
NADJA ACKERMANN

Der Nationalrat nahm mit 101 zu 77 Stimmen die 2010 eingereichte Motion **„Runter mit den Masken“** des Nationalrats Freysinger (svp, VS) an. Die Motion forderte, dass verummte Personen sich nicht mehr an Behörden wenden, den öffentlichen Verkehr benutzen und an Veranstaltungen auf öffentlichem Grund teilnehmen dürfen, wobei von letztgenanntem Punkt Ausnahmen gemacht werden können, z.B. anlässlich der Fasnacht. Dem Motionär zufolge liege der Fokus des Begehrens nicht auf Muslimen, sondern auf Randalierern.<sup>4</sup>

**MOTION**  
DATUM: 05.03.2012  
NADJA ACKERMANN

Die von Nationalrat Freysinger (svp, VS) eingereichte Motion **„Runter mit den Masken“**, welche durch einen zusätzlichen Artikel im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) ein Vermummungsverbot für den Kontakt mit Behörden und für die Benutzung des öffentlichen Verkehrs fordert und im Vorjahr vom Nationalrat angenommen wurde, wurde vom Ständerat in der Frühjahrssession 2012 abgelehnt. Der Zweitrat folgte damit dem Antrag des Bundesrates.<sup>5</sup>

**STANDESINITIATIVE**  
DATUM: 28.09.2012  
NADJA ACKERMANN

Ebenfalls keine Folge gegeben wurde der Standesinitiative des Kantons Aargau, die das **Verhüllen des Gesichts** im öffentlichen Raum, abgesehen von Ausnahmen wie der Fasnacht, verbieten will. In der Herbstsession folgte der Nationalrat dem Antrag seiner Kommissionsmehrheit und gab der Initiative mit 93 zu 87 Stimmen keine Folge. Die Stimmen der Befürworter stammten aus der BDP-, SVP- und einer Mehrheit der CE-Fraktion. Die Hauptargumente der Gegner waren die Unverhältnismässigkeit der Regelung, die negativen Signale an Burka tragende Touristinnen sowie dass ein solches Gesetz einen Eingriff in die verfassungsmässigen Zuständigkeiten der Kantone darstellen würde.<sup>6</sup>

**MOTION**  
DATUM: 13.12.2012  
NADJA ACKERMANN

Einen anderen Verlauf nahm die Behandlung der Motion Fehr (svp, ZH). Die im Anschluss an einen tätlichen Übergriff auf den Motionär im Januar 2011 eingereichte Motion fordert ein nationales **Vermummungsverbot**. Da die Motion von 134 Nationalräten mitunterzeichnet worden war, überrascht deren Annahme in der grossen Kammer in der Wintersession nicht. Gegen die Motion sprachen sich die Fraktionen der Grünen, der Grünliberalen sowie eine Mehrheit der SP-Fraktion aus.<sup>7</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 23.09.2013  
NADJA ACKERMANN

Das Vermummungsverbot war auch auf kantonaler Ebene ein Thema. Im Kanton Basel-Stadt wurde eine von der Jungen SVP lancierte Initiative für ein **kantonales Vermummungsverbot** vom Parlament für ungültig erklärt. Die Initiative wollte im Übertretungsstrafrecht einen neuen Paragraphen verankern, nach dem das Verdecken des Gesichtes ausserhalb bewilligungspflichtiger Versammlungen, Demonstrationen und Menschenansammlungen bestraft werden sollte.

Mehr Erfolg hatte das Vermummungsverbot im Kanton Tessin. Am 23. September wurde eine von Giorgio Ghiringhelli lancierte Volksinitiative, die nach dem Vorbild Frankreichs und Belgiens die Vermummung im öffentlichen Raum verbieten wollte, von 65,4% der Stimmbürger gutgeheissen. Die avisierte Zielgruppe waren Burka- und Niqabträgerinnen, obwohl diese im Südkanton kaum anzutreffen sind. Ghiringhelli ging es denn auch bewusst um die Prävention. Ob die neue Verfassungsbestimmung zur Anwendung kommen wird, hängt von der ausstehenden Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung ab (vgl. Kapitel 1d).<sup>8</sup>

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 24.09.2013  
NADJA ACKERMANN

Am Tag nach der Annahme der **Burka-Initiative** im Tessin liess das Egerkinger Komitee, welches einst erfolgreich die Minarett-Initiative lanciert hatte, verlauten, dass eine ähnlich formulierte, nationale Volksinitiative zur Unterschriftensammlung bereitstünde. Möglich also, dass das Anliegen nach dem Scheitern im Parlament den Weg über die Volksrechte nehmen wird.<sup>9</sup>

**MOTION**  
DATUM: 02.12.2013  
NADJA ACKERMANN

Der Ständerat wollte kein nationales **Vermummungsverbot**. Mit 27 zu 3 Stimmen sprach er sich klar gegen eine entsprechende Motion Fehr (svp, ZH; Mo. 11.3043) aus. Ein generelles Vermummungsverbot würde einen Eingriff in die Polizeihochheit der Kantone darstellen und daher eine Verfassungsänderung voraussetzen. Mit demselben Argument lehnte die kleine Kammer auch eine Motion Föhn (svp, SZ; Mo. 13.3520) ab, welche Vermummungen bei Demonstrationen und Kundgebungen künftig zwingend als Straftatbestand ahnden wollte. Der Motionär begründete seinen Vorstoss damit, dass die kantonalen Verbote nicht mit gebotener Härte durchgesetzt würden und daher ein nationales Vermummungsverbot in das Strafgesetzbuch aufgenommen werden müsse.<sup>10</sup>

**VERWALTUNGSAKT**  
DATUM: 12.11.2014  
NADJA ACKERMANN

Die **Tessiner Verfassungsbestimmung**, wonach Gesichtsverhüllungen – beispielsweise durch eine **Burka** oder eine Vermummung bei Massenveranstaltungen – im öffentlichen Raum verboten sind, ist bundesrechtskonform. Zu diesem Schluss kam der Bundesrat bei der Gewährleistung der 2013 angenommenen Verfassungsänderung im Südkanton. Begründet wurde der Entscheid damit, dass die Tessiner Bestimmung sich eng an das französische Gesetz anlehne, welches vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte 2014 als mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar beurteilt worden war. Da sich die von der EMRK geschützten Grundrechte weitestgehend mit jenen der Bundesverfassung – unter anderem der Religionsfreiheit und dem Diskriminierungsverbot – decken und die Tessiner Verfassungsbestimmung Ausnahmeregelungen auf Gesetzesstufe zulässt, beantragte der Bundesrat deren Gewährleistung. Er liess jedoch auch verlauten, dass er solche Bestimmungen weiterhin

als wenig sinnvoll erachte.<sup>11</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 29.09.2015  
KARIN FRICK

Sowohl die Gewährleistung der neuen Tessiner Kantonsverfassung, wodurch das Gesichtsverhüllungsverbot von Bundesrat und Parlament als bundesrechtskonform akzeptiert wurde, als auch das Urteil des EGMR vom Juli 2014, welches das Burkaverbot in Frankreich offiziell als EMRK-konform einstufte, verhalfen der Burka-Kontroverse in der Schweiz zu Aufwind. Anfang 2015 kündigte das Egerkinger Komitee um den Solothurner SVP-Nationalrat Walter Wobmann, das seinerzeit die Minarett-Initiative aus der Taufe gehoben hatte, denn auch an, auf nationaler Ebene eine Initiative für ein Verhüllungsverbot nach Tessiner Vorbild einzureichen, und zwar parallel zu Wobmanns parlamentarischer Initiative mit dem gleichen Anliegen. Obwohl die SPK-NR das Anliegen im April 2015 mit knapper Mehrheit unterstützt hatte, glaubte der Initiator nicht an den Erfolg über den parlamentarischen Weg. Deshalb und nicht zuletzt auch aus wahltaktischen Gründen – im Hinblick auf die bevorstehenden eidgenössischen Wahlen im Oktober 2015 erhoffte sich die SVP einen positiven Effekt von der Initiative, wie der Walliser SVP-Nationalrat Oskar Freysinger unumwunden zugab – trat das Egerkinger Komitee am 29. September 2015 vor die Medien, um die endgültige **Lancierung der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** bekanntzumachen. Der Initiativtext sei bei der Bundeskanzlei eingereicht worden und so bald als möglich wolle man mit der Unterschriftensammlung beginnen, liess das Komitee, dem neben Walter Wobmann weitere SVP-Exponentinnen und -Exponenten sowie Mitglieder der EDU, der Lega und der Schweizer Demokraten angehörten, in der Presse verlauten. Inhalt des Initiativtextes war erstens das Verbot, sein Gesicht im öffentlichen Raum oder an öffentlich zugänglichen Orten (ausgenommen Sakralstätten) zu verhüllen oder zu verbergen, sowie zweitens das Verbot, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen. Ausnahmen sollten aus gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten und klimatischen Gründen sowie aus Gründen des einheimischen Brauchtums gestattet sein, um etwa Mundschutzmasken für Pflegepersonal, Motorradhelme, Kälteschutz beim Wintersport oder Fasnachtsmasken nicht unter Strafe zu stellen. In den Augen der Gegnerinnen und Gegner sollte die Initiative ein Problem lösen, das gar nicht existiere, sei doch die Wahrscheinlichkeit, in der Schweiz einer Burkaträgerin zu begegnen «nicht viel höher als auf dem Mars», wie «La Liberté» karikierend schrieb.

Die Alarmglocken schrillen liess die Initiative unterdessen in der Tourismusbranche, die sich – unter der Frankenstärke und Buchungsrückgängen aus dem Euroraum ächzend – gerade an der steigenden Anzahl zahlungskräftiger Gäste aus den Golfstaaten erfreute. Verböte die Schweiz die Burka, so die Befürchtung, würde diese Klientel zukünftig auf Reisen in die Schweiz verzichten und auch sonst könnte die Schweiz als bisher als offen und tolerant wahrgenommene Destination einen beträchtlichen Imageschaden erleiden und auch andere Touristen abschrecken. Eine prompte Reaktion auf das neuste Projekt des Egerkinger Komitees kam auch aus der Gemeinde Egerkingen (SO): Per Communiqué distanzierte sich der Gemeinderat in aller Form vom Egerkinger Komitee, das sich im Namen auf seinen Gründungsort beruft, und dessen «ideologisch verbrämter Gesinnung», wie der Tages-Anzeiger berichtete, und forderte das Komitee auf, den Namen Egerkingen nicht mehr zu verwenden.

Die Debatte um das Verhüllungsverbot loderte im Nachgang der Terroranschläge von Paris Mitte November 2015 noch einmal heiss auf. Während Kritiker des Burkaverbots befürchteten, durch die Einführung eines solchen könnte die Schweiz vermehrt in den Fokus von Dschihadisten rücken und in der Folge auch Ziel von zukünftigen Attentaten sein, zeigten sich die Initianten in den Medien wenig beeindruckt von den jüngsten Geschehnissen. Selbst durch Drohungen von Fundamentalisten wollten sie sich nicht einschüchtern lassen, denn nach den Anschlägen in Paris sei die Initiative «aktueller denn je»; es gehe letztlich darum, «unsere freiheitliche Gesellschaftsordnung zu schützen», so Wobmann gegenüber der «Schweiz am Sonntag».

Wie man das Burkaverbot schon vor dem offiziellen Inkrafttreten wirkungslos machen könnte, zeigte sich derweil im Kanton Tessin, dessen Regelung Pate für das nationale Verbot gestanden hatte: Der französisch-algerische Unternehmer Rachid Nekkaz kündigte im Dezember in Locarno (TI) medienwirksam an, alle Bussen für Burka- oder Nikabträgerinnen im Tessin – ungeachtet deren Höhe – zu übernehmen.<sup>12</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**DATUM: 27.09.2016  
KARIN FRICK

Im Dezember 2014 hatte Nationalrat Walter Wobmann (svp, SO) eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die **Verhüllung des eigenen Gesichts** verbieten soll. Der Inhalt seiner Initiative entsprach genau der kantonalen Verfassungsbestimmung, die das Tessiner Stimmvolk im Herbst 2013 deutlich gutgeheissen hatte und deren Bundesrechtskonformität durch die Gewährleistung der geänderten Kantonsverfassung im Folgejahr bestätigt worden war. Wobmann wollte mit seiner Initiative die Tessiner Regelung einheitlich für die ganze Schweiz übernehmen und so Klarheit schaffen. Die SPK-NR hatte das Anliegen im April 2015 noch äusserst knapp mit 11 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen unterstützt, doch die SPK-SR hatte der Initiative im Januar 2016 mit nur einer Gegenstimme keine Folge gegeben, da kein Sicherheitsproblem bestehe, das ein gesamtschweizerisches Verbot rechtfertigen würde. Nach dieser deutlichen Ablehnung vonseiten der SPK-SR gab die SPK-NR bekannt, sie habe sich von der Argumentation ihrer Schwesterkommission überzeugen lassen und beantragte ihrem Rat folglich mit deutlicher Mehrheit, nicht mehr an der Initiative festzuhalten. In der Zwischenzeit sei zudem eine Volksinitiative zu diesem Anliegen lanciert worden, womit die Frage auf jenem Weg geklärt werden könne. Die Kommissionsminderheit hielt an der Ansicht fest, dass ein Verhüllungsverbot zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und der Würde der Frau erforderlich sei. Der Nationalrat entschied in der Herbstsession 2016 denkbar knapp – mit 87 zu 88 Stimmen bei 10 Enthaltungen – zugunsten der parlamentarischen Initiative Wobmann.<sup>13</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**DATUM: 09.03.2017  
KARIN FRICK

Im Gegensatz zum Nationalrat, der das Anliegen Walter Wobmanns (svp, SO) im vergangenen Herbst denkbar knapp befürwortet hatte, wollte der Ständerat die **Verhüllung des eigenen Gesichts** nicht verbieten und versenkte die parlamentarische Initiative mit 26 zu 9 Stimmen bei 4 Enthaltungen klar. Zum einen erachte man eine solche Regelung als unnötig, wenn nicht gar schädlich für den Tourismus, zum anderen wolle man nicht doppelgleisig neben der Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ fahren.<sup>14</sup>

**VOLKSINITIATIVE**DATUM: 14.09.2017  
KARIN FRICK

Die Veröffentlichung des Ergebnisses der Vorprüfung durch die Bundeskanzlei Mitte März 2016 war für das Egerkinger Komitee der Startschuss zur **Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»**, deren Text sich am Tessiner Verhüllungsverbot orientierte. Die dazugehörige medienwirksame Inszenierung auf dem Bundesplatz, bei der einige Komitee-Mitglieder als vermummte Chaoten und Burkaträgerinnen – zum Teil mit Sprengstoffgürtel-Attrappe – verkleidet posierten, hatte für das Komitee ein juristisches Nachspiel. Im Kanton Bern gilt seit 1999 ein Vermummungsverbot bei unbewilligten Demonstrationen, weshalb die Stadt Bern das Komitee wegen «Kundgebung ohne Bewilligung» mit 500 Franken büsste, wie die Aargauer Zeitung berichtete. Da die eidgenössischen Räte sich später aber gegen die Aufhebung der parlamentarischen Immunität Walter Wobmanns – Präsident des Komitees und Nationalrat – entschieden, musste die Busse nicht bezahlt werden.

Einige Monate nach Anlaufen der Unterschriftensammlung, im Sommer 2016, vereinnahmte der Zürcher SP-Regierungsrat Mario Fehr die Schlagzeilen zur Burka-Debatte, indem er sich als prominenter Vertreter des linken Lagers zu den bisher hauptsächlich rechtsbürgerlichen Befürwortern eines Verhüllungsverbots gesellte. Burkas gehörten nicht in die Schweiz, denn in einer liberalen Gesellschaft zeige man das Gesicht, zitierte ihn die Presse. Erwartungsgemäss löste er mit dieser «Provokation», wie die NZZ seinen öffentlichen Positionsbezug gegen die Parteilinie nannte, weit über seine eigene Partei hinaus einen Sturm der Entrüstung aus. Linke wie Liberale warfen ihm ein seltsames Verständnis von Liberalismus vor. Doch es zeigte sich auch, dass die SP in dieser Frage keineswegs geeint war. Mit Pierre-Yves Maillard (sp, VD) und Anita Fetz (sp, BS) sprachen sich in den Tagen darauf zwei weitere SP-Aushängeschilder gegen die Burka in der Schweiz aus und auch bei der Parteibasis erfreue sich Fehr – nicht nur, aber auch wegen seiner Haltung in der Burka-Frage – grosser Beliebtheit, erklärte der Zürcher SP-Präsident Daniel Frei. Christian Levrat (sp, FR), Präsident der SP Schweiz, betonte gegenüber «La Liberté» unterdessen, dass die Burka aus der Schweiz verschwinden müsse, aber die Initiative der SVP der falsche Weg sei. Einig waren sich die Beteiligten letztlich darin, dass die Debatte über das Burkaverbot parteiintern noch geführt werden müsse.

Damit war die SP jedoch nicht allein; gespalten zeigten sich in der Burka-Frage auch die FDP, die CVP und sogar die SVP, deren Nationalräte Claudio Zanetti (svp, ZH) und Alfred Heer (svp, ZH) zu den prominentesten Gegnern des Burkaverbots gehörten. Handkehrum sprachen sich nach dem «Bekanntnis» Fehrs auch immer mehr bürgerliche Politikerinnen und Politiker öffentlich für ein Burkaverbot aus, auch wenn

dieses ihrer Meinung nach nicht in die Verfassung gehöre, sondern vielmehr auf Gesetzesebene oder kantonale Ebene geregelt werden solle. Den «rasanten Meinungsumschwung» im bürgerlichen Lager beäugte Initiant Walter Wobmann eher skeptisch und brachte den Vorwurf des politischen Opportunismus aufs Tapet.

Nichts zur Entkräftung dieses Vorwurfs beitragen konnten die Ende August publizierten Resultate einer repräsentativen Umfrage von «Le Matin Dimanche» und der Sonntagszeitung, wonach 71 Prozent der befragten Stimmberechtigten ein Verhüllungsverbot in der Schweiz befürworteten. Fast alle (96%) der befragten SVP-Wählerinnen und -Wähler sprachen sich dafür aus; bei den anderen bürgerlichen Parteien BDP, CVP und FDP äusserten sich rund drei Viertel positiv zu einem Verbot. Die Wählerschaften der GLP und der SP zeigten sich mit 54 bzw. 47 Prozent Zustimmung gespalten, während die Basis der Grünen als einzige klare Ablehnung signalisierte. Eine weitere Umfrage im Auftrag der «Schweiz am Sonntag», deren Ergebnisse drei Wochen später veröffentlicht wurden, bestätigte diese Tendenz, wenn auch in leicht abgeschwächter Form. Hier sprachen sich schweizweit rund 61 Prozent der Befragten für ein Verhüllungsverbot aus, ältere deutlich stärker als jüngere.

Als Alternative zum Burkaverbot in der Verfassung, das allenfalls Signalwirkung habe, aber keine Probleme löse, erneuerte CVP-Präsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) unterdessen die Idee eines Religionsartikels in der Verfassung. Es müsse eine grundsätzliche und breitere Diskussion darüber stattfinden, «welche Werte in unserer Gesellschaft für alle gelten sollen» und «wie unsere Rechtsordnung gegen fundamentalistische Ideologien durchgesetzt werden» könne, so Pfister gegenüber dem St. Galler Tagblatt. Der Aargauer SP-Nationalrat Cédric Wermuth griff die Idee Pfisters auf und präsentierte in der «Schweiz am Sonntag» einen Entwurf für einen solchen Religionsartikel, den er als «Koalitionsangebot an die progressiven Kräfte – nicht nur, aber auch im Islam» bezeichnete. Der Vorschlag sah Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung für alle religiösen Gemeinschaften bei gleichzeitiger Verpflichtung derselben auf die Werte der Bundesverfassung vor und gründete in der Hoffnung, durch die staatliche Anerkennung des Islams dessen fundamentalistische Strömungen zurückzudrängen. Da ein solcher Toleranzartikel jedoch einerseits die Abschaffung des Minarettverbots bedeutete und andererseits viele neue Fragen nach tolerablen und intolerablen Glaubensäusserungen aufwürfe, räumten ihm die Medien keine allzu grossen Erfolgchancen ein. Auch von Seiten christlicher und muslimischer Religionsgemeinschaften äusserten sich kritische Stimmen zu diesem Vorhaben.

Zur Halbzeit der Sammelfrist, Anfang 2017, gab Initiant Walter Wobmann in der Presse bekannt, sein Komitee habe bereits 70'000 Unterschriften beisammen und schaue somit zuversichtlich dem Ablauf der Frist Mitte September entgegen. Derweil zeichnete sich auch immer deutlicher ab, dass ein indirekter Gegenvorschlag mit einem Verbot auf Gesetzesstufe durchaus denkbar sein würde und dass ein solcher bei vielen v.a. bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern wohl auf Unterstützung zählen könnte. Darauf liess sich Wobmann im «Blick» zitieren: Falls der Inhalt des Gegenvorschlags deckungsgleich zu jenem der Volksinitiative wäre, werde man den Rückzug der Initiative in Betracht ziehen.

Anfang September 2017, also noch vor Ablauf der Sammelfrist, präsentierte der Ausserrhoder FDP-Ständerat Andrea Caroni bereits ein Nein-Komitee zum Verhüllungsverbot, für dessen Co-Präsidium er Vertreterinnen und Vertreter aus allen Fraktionen gewinnen konnte. Zu seinen Mitstreitenden zählten gemäss «Sonntags-Blick» SVP-Nationalrat Claudio Zanetti, die Zürcher Nationalrätinnen Tiana Angelina Moser von der GLP, Barbara Schmid-Federer von der CVP und Rosmarie Quadranti von der BDP sowie die Ständeräte Hans Stöckli (sp, BE) und Robert Cramer (gp, GE). Caroni nannte die Initiative des Egerkinger Komitees «Symbolpolitik», die ein «Scheinproblem» lösen wolle. Es gehe den Initianten nicht um Frauenrechte, sondern um den «Kulturkampf gegen den Islam». Ausserdem verletze ein nationales Verbot den Föderalismus; eine Entscheidung sollte jeder Kanton für sich treffen, präsentierte er seine Argumente im «Sonntags-Blick». Initiant Wobmann kommentierte die Gründung des Gegenkomitees laut «Blick» mit der Bemerkung, Caroni verfüge über «spezielle Hirnwindungen». Unverständlich sei für ihn auch, was in seinen Parteikollegen Zanetti gefahren sei, dass er sich so vehement gegen die Initiative engagiere.<sup>15</sup>

Einen Tag vor Ablauf der Sammelfrist Mitte September 2019 gab das Egerkinger Komitee in den Medien bekannt, die benötigten 100'000 Unterschriften für die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» beisammen zu haben und die Initiative pünktlich am 15. September bei der Bundeskanzlei einreichen zu wollen. Dies sei dem Komitee durch einen «massiven Schlusspurt» gelungen, so Initiant Walter Wobmann (svp, SO) gegenüber der Basler Zeitung. Kurz zuvor war bekannt geworden, dass das Initiativkomitee mit einer massiv erhöhten Zahl an ungültigen Unterschriften zu

kämpfen hatte. Mitte Oktober bestätigte die Bundeskanzlei sodann das **Zustandekommen der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** mit 105'553 gültigen Unterschriften.

Während sich emanzipierte Frauen und Feministinnen aller Couleur in den Medien um die Frage stritten, ob die Burka verboten gehört oder nicht, sprach sich die Bundeshausfraktion der CVP als erste mehrheitlich für das Verhüllungsverbot aus, wie Parteipräsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) in der Presse bekanntgab, obgleich das Verbot nicht unbedingt in der Verfassung verankert werden müsse. Auch ihre Basis stehe hinter dem Verbot, so Pfister weiter. Die SP arbeitete indessen an einem Gegenentwurf zur Stärkung der Frauenrechte. Es bestehe Handlungsbedarf, nicht nur familiäre und berufliche, sondern auch gesellschaftliche Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen, und zwar nicht nur, aber auch bei Ausländerinnen, zitierte der Tages-Anzeiger die Berner SP-Nationalrätin Nadine Masshardt. Dazu soll der Gleichstellungsartikel in der Verfassung ausgeweitet werden. Darüber hinaus wollte der Entwurf der SP die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau zum expliziten Ziel der schweizerischen Aussenpolitik erklären. Für Initiant Wobmann war dieser Vorschlag «an den Haaren herbeigezogen» und ohne Bezug zur Initiative. Die Frage, ob die Gleichstellung von Migrantinnen allgemein stärker gefördert werden müsse, müsse in einem anderen Kontext diskutiert werden, liess er im Tages-Anzeiger verlauten. Ebenfalls der Initiative mit einem Gegenvorschlag gegenüberzutreten wollte gemäss der Sonntags-Zeitung Justizministerin Simonetta Sommaruga, wobei sie den Fokus jedoch auf das Verbot des Verhüllungszwangs zu legen plante.<sup>16</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 20.12.2017  
KARIN FRICK

Mitte Dezember 2017 gab der Bundesrat den Medien bekannt, dass er die **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** ablehne, ihr aber mit einem indirekten **Gegenvorschlag** begegnen möchte. Die Initiative für ein nationales Verbot sei abzulehnen, weil die Kantone selber entscheiden können sollten, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollen oder nicht. So hätten die Kantone Tessin und St. Gallen ein solches Verbot befürwortet, während es in Zürich, Solothurn, Schwyz, Basel-Stadt und Glarus abgelehnt worden sei. Diesen unterschiedlichen Befindlichkeiten gelte es Rechnung zu tragen. Der Bundesrat anerkenne jedoch, dass die Gesichtsverhüllung problematisch sein könne, und zwar zum einen, wenn jemand zur Verhüllung gezwungen werde, und zum anderen im Kontakt mit den Behörden. Er wollte sich dieser Problematik daher mit einem indirekten Gegenvorschlag annehmen, der Regelungen auf Gesetzesebene vorsehe, ohne den Kompetenzbereich des Bundes zu überschreiten. Konkret solle es im Strafgesetzbuch ausdrücklich verboten werden, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Zudem solle der Kontakt mit Bundesbehörden und Bundesrecht vollziehenden Behörden unter Androhung von Strafe unverhüllt erfolgen müssen. Der Bundesrat beauftragte das EJPD mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage bis Ende Juni 2018.

Bei den Initianten vermochte der Vorschlag des Bundesrats wenig Eindruck zu erwecken; er sei «schwammig» und entspreche nicht dem Anliegen der Initiative, so Walter Wobmann (svp, SO) gegenüber der Basler Zeitung. Das Komitee halte an der Initiative fest und blicke der Abstimmung nach wie vor zuversichtlich entgegen. Die SVP lehnte den bundesrätlichen Vorschlag ebenfalls als «wirkungslos» ab, wie in der Presse zu lesen war. Auf wenig Gegenliebe stiess der Vorschlag indes auch bei den Grünen. Nationalrat Balthasar Glättli (gp, ZH) bezeichnete ihn gegenüber der Basler Zeitung als «falsch und überflüssig», weil Nötigung ohnehin strafbar sei, und machte ihm in der Aargauer Zeitung den gleichen Vorwurf wie der Initiative selbst, nämlich zur «Stimmungsmache gegen Muslime in der Schweiz» beizutragen. Positiver äusserten sich die CVP und die SP zur Stossrichtung des Bundesrates, wenngleich sich die SP weiter auf ihren eigenen direkten Gegenentwurf zur Verbesserung der Gleichstellung der Frauen konzentrieren wollte. SP-Nationalrat Cédric Wermuth (sp, AG) bedauerte im Tages-Anzeiger, dass der Bundesrat sich nicht getraut habe, «die Debatte neu auszurichten», und dass der Gegenvorschlag «keine Antwort auf das Unbehagen» liefere, das hinter der Initiative stehe. Von verschiedenen Seiten wurde der bundesrätliche Vorschlag auch als nicht oder nur schwer umsetzbar kritisiert, da Frauen, die gezwungen werden, sich zu verschleiern, dies eher nicht bei der Polizei zur Anzeige bringen würden. Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR), der bereits ein Gegenkomitee zur Initiative gegründet hatte, begrüsst dagegen den Vorschlag des Bundesrates. Er sei zwar nicht «das Ei des Kolumbus», eröffne aber die Möglichkeit für eine gezielte Debatte über die Probleme im Zusammenhang mit der Gesichtsverhüllung und über allfällige Lösungen, so Caroni gegenüber «Le Temps».<sup>17</sup>

Wäre sie Ende 2017 zur Abstimmung gestanden, hätten der **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** drei Viertel der Schweizer Stimmbevölkerung zugestimmt, so die Resultate einer erneuten Umfrage im Auftrag von «Le Matin Dimanche» und der Sonntags-Zeitung, die im Januar 2018 veröffentlicht wurden. Demnach hätten 60 Prozent der Befragten die Initiative sicher annehmen wollen, während ihr 17 Prozent eher zugestimmt hätten. 20 Prozent hätten sicher oder eher nein gesagt und 3 Prozent hatten keine Meinung. Ebenfalls eine Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung befürwortete zum gleichen Zeitpunkt ein Kopftuchverbot an Schulen, das von der CVP im Zuge der Burka-Diskussion zur Debatte gestellt worden war. 51 Prozent der Befragten sprachen sich klar und 18 Prozent eher für ein solches aus. Demgegenüber waren 29 Prozent (eher) dagegen. Der Vorschlag der SP, muslimische Gemeinden unter der Voraussetzung, dass sie sich zu einem gemässigten Islam bekennen und transparent organisieren, staatlich anzuerkennen, fand in derselben Umfrage keine klare Mehrheit. 48 Prozent äusserten sich dazu (eher) positiv, 42 Prozent (eher) negativ. Die Initianten des Verhüllungsverbots gaben sich in der Presse mit den Resultaten der Umfrage zufrieden; für die Leute sei klar, dass man in der Öffentlichkeit sein Gesicht zeige, wurde Walter Wobmann (svp, SO) vom «Corriere del Ticino» zitiert. Umgekehrt vermochten die Resultate die Initiativgegner jedoch nicht in Aufruhr zu versetzen. Viele Initiativen starteten mit einer hohen Zustimmung in der Bevölkerung, bevor sich die Debatte ausgleiche, mahnte auch der Genfer SVP-Nationalrat Yves Nidegger gegenüber der «Tribune de Genève» noch zur Vorsicht.

Ende Januar 2019 fassten schliesslich die SP-Frauen – «einstimmig, aber wenig enthusiastisch», wie die NZZ schrieb – die Nein-Parole zum Verhüllungsverbot. An ihrer Jahrestagung rangen sie mit der Frage, ob man als Feministin eine Initiative des Egerkinger Komitees unterstützen dürfe. Mehrheitlich lehnten sie zwar die Burka als Ausdruck der Unterdrückung der Frau ab, sahen die Initiative aber nicht als den richtigen Weg, zumal Musliminnen damit in der Verfassung mit einem Stigma behaftet würden. Stattdessen wollten sie auf die von der SP gestartete «Offensive für Gleichstellung und Feminismus» setzen, um die Gleichstellung muslimischer Migrantinnen zu gewährleisten, berichtete die NZZ.<sup>18</sup>

Ende Juni 2018 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das er als indirekter Gegenvorschlag der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» gegenüberzustellen plante. Im neuen Gesetz sah der Bundesrat erstens eine Pflicht zur Enthüllung des eigenen Gesichts im Kontakt mit Behörden vor. Diese Pflicht soll greifen, sofern die Behörde aus Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren oder wenn die Behörde ihre im Bundesrecht begründete Aufgabe sonst nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand erfüllen kann. Betroffen wären in erster Linie die Bereiche Sicherheit, Migration, Sozialversicherungen sowie Personenbeförderung. Wiederholte Weigerung soll mit Busse bestraft werden, ausser die visuelle Identifizierung liegt ausschliesslich im Interesse der sich weigernden Person – in diesem Fall soll ihr die Behörde die gewünschte Leistung verweigern können. Zweitens schlug der Bundesrat vor, den Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB durch einen Absatz 2 zu ergänzen, sodass es unter Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe explizit verboten ist, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Ein solcher Zwang sei inakzeptabel, weshalb er dieses Verbot ausdrücklich festhalten und somit signalisieren wolle, dass ein solches Verhalten nicht hingenommen werde, gab der Bundesrat per Medienmitteilung bekannt. Von den Regelungen zur Enthüllung im Behördenkontakt versprach er sich indes die Vermeidung von Spannungen sowie eine präventive Wirkung und die Etablierung einer einheitlichen Praxis. Der Gegenvorschlag sei somit eine «gezielte Antwort auf die Probleme, die das Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken mit sich bringen kann», als die Initiative, wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist. Insbesondere könnten die Kantone weiterhin selbst entscheiden, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollten oder nicht.

Der punktuelle Ansatz des Bundesrates kam bei den Initianten nicht gut an, die daher auch nach Bekanntwerden des Gegenvorschlags nicht daran dachten, die Initiative zurückzuziehen. Gar als «Ohrfeige» für jene, die die Volksinitiative unterzeichneten, bezeichnete der Co-Präsident des Initiativkomitees Walter Wobmann (svp, SO) den bundesrätlichen Entwurf in der NZZ. Dieser blende das «Problem der Hooligans und randalierenden Chaoten», auf das die Initiative ebenfalls abziele, vollständig aus, so Wobmann weiter. Das föderalistische Argument, das der Bundesrat gegen die Initiative vorbrachte, quittierte Mit-Initiant Jean-Luc Addor (svp, VS) gegenüber der «Tribune de Genève» mit der Bemerkung, es handle sich hierbei um «eine Frage der Zivilisation», bei der die Kantone keine unterschiedliche Betroffenheit geltend machen könnten. Nicht glücklich über den bundesrätlichen Vorschlag waren unterdessen auch die

Grünen: Präsidentin Regula Rytz (gp, BE) erachtete den Gegenvorschlag als genauso unnützlich wie die Initiative, weil beide nichts zur besseren Integration und zur Gleichstellung der Frauen beitragen; stattdessen befeuerten sie Vorurteile gegenüber der muslimischen Bevölkerung. Initiativgegner Andrea Caroni (fdp, AR) begrüßte die Enthüllungspflicht vor Behörden, bemängelte aber das seiner Ansicht nach überflüssige Verbot des Verhüllungszwangs, da ein solcher ohnehin unter Nötigung liefe. Die Waadtländer SP-Nationalrätin Ada Marra hielt dem bundesrätlichen Vorschlag indes zugute, den Sicherheitsaspekt ernst zu nehmen und gleichzeitig den Volkswillen – die unterschiedlichen Entscheide in den Kantonen – zu respektieren.<sup>19</sup>

#### GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 04.02.2019  
KARIN FRICK

Frischen Wind in die gesellschaftliche Debatte ums nationale Verhüllungsverbot brachte die grossmehrheitliche Zustimmung des St. Galler Stimmvolks zu einem Verhüllungsverbot auf kantonaler Ebene im September 2018. Damit war St. Gallen nach dem Tessin der zweite Kanton, in dem die Gesichtsverhüllung in der Öffentlichkeit verboten wurde. Der Präsident des Initiativkomitees der nationalen Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot», der Solothurner SVP-Nationalrat Walter Wobmann, deutete die St. Galler Entscheidung als ein positives Zeichen für die bevorstehende Abstimmung über das schweizweite Verhüllungsverbot. Bundespräsident Berset gab demgegenüber in der Presse zu Protokoll, man nehme das Resultat auf Kantonsebene zur Kenntnis, aber auf nationaler Ebene sei die Debatte eine andere – dies wohl, weil die St. Galler Bestimmung die Gesichtsverhüllung nur dann verbietet, wenn von ihr eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Im Zuge der gleichzeitig laufenden **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das vom Bundesrat als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative aus der Taufe gehoben worden war, taten im Herbst 2018 zahlreiche Akteure ihre Ansichten zur Burkafrage in den Medien kund. Unter den Parteien lehnten neben der SVP – ihres Erachtens nehme der bundesrätliche Gegenvorschlag das Anliegen der Initiative nicht ernst – auch die Grünen den indirekten Gegenvorschlag ab. Sie betrachteten den Gegenvorschlag als unverhältnismässig und unnützlich, da Nötigung ohnehin bereits verboten sei und der Gegenvorschlag genauso wenig zu den Rechten und zur Gleichberechtigung muslimischer Frauen beitrage wie die Initiative; letztlich schürten beide Vorurteile gegen die muslimische Bevölkerung. Auf der anderen Seite begrüßte die GLP den Vorschlag des Bundesrates vorbehaltlos. Die CVP und die FDP unterstützten beide die Stossrichtung des Bundesrates, brachten aber entgegengesetzte Vorbehalte zum Ausdruck. Während sich die CVP eine weitergehende Regelung im Sinne eines auf Gesetzesebene verankerten, allgemeinen Verhüllungsverbots wünschte, lehnte die FDP ein solches auf nationaler Ebene kategorisch ab – dies liege in der Kompetenz der Kantone – und zweifelte generell am Gesetzgebungsbedarf in dieser Frage, da es sich bei der Burka in der Schweiz um eine marginale Erscheinung handle. Für gut befand die FDP jedoch die klaren Regeln zum Behördenkontakt. Dieser Teil des bundesrätlichen Vorschlags war – neben der Feststellung, es sei richtig, der Initiative überhaupt mit einem indirekten Gegenvorschlag entgegenzutreten – auch der einzige Punkt, den die SP mehr oder weniger einhellig unterstützte. In allem, was darüber hinausging, zeigten sich die Sozialdemokraten gespalten. Der Waadtländer Nationalrat Pierre-Yves Maillard, der sich schon zuvor als Burka-Gegner zu erkennen gegeben hatte, fand in seiner Partei rund 40 Mitstreiterinnen und Mitstreiter, die ein Verbot der Burka in der Schweiz befürworteten, wenn auch nicht in der Bundesverfassung, sondern auf Gesetzesstufe. Sein Lausanner Parteikollege Benoît Gaillard bezeichnete die Burka als eine religiöse Praxis, die der Gleichstellung von Mann und Frau, den Menschenrechten und den Fundamenten der Demokratie zuwiderlaufe. Man dürfe nicht ein Jahrhundert des Kampfes für die Gleichstellung der Geschlechter der Toleranz gegenüber einer religiösen Minderheit opfern, denn der Gesichtsschleier beraube die Frauen ihrer öffentlichen Existenz, was nicht mit der Schweizer Bürgerschaft vereinbar sei. Der bundesrätliche Gegenvorschlag taue demnach gemäss Maillard nicht, um den Erfolg der Initiative zu verhindern. Ebenfalls für ein Burkaverbot auf Gesetzesstufe sprach sich die Waadtländer Ständerätin Géraldine Savary aus; sie sah den Vorschlag des Bundesrates als geeigneten Ausgangspunkt für die entsprechende parlamentarische Debatte. Mit einer rein parlamentarischen Lösung, hoffte sie, könnte die Abstimmung über die Volksinitiative verhindert und der Abstimmungskampf vermieden werden, der die muslimische Bevölkerung stigmatisieren und die Frauen «als Geiseln nehmen» werde, wie sie der «Tribune de Genève» erklärte. Eine andere Ansicht vertrat hingegen beispielsweise der Genfer Nationalrat Carlo Sommaruga, der den Gegenvorschlag genügend überzeugend fand, um den zögernden Teil der Wählerschaft zu gewinnen. Er erlaube die Bestrafung von Nötigung und lasse gleichzeitig den Frauen, die sich aus freien Stücken verschleiern wollten, die Wahl; allen unsere Vorstellung von Gleichheit

aufzuzwingen wäre hingegen Ausdruck eines «kolonialen Feminismus», wie Sommaruga von «Le Temps» zitiert wurde.

Von den insgesamt 69 eingegangenen Stellungnahmen qualifizierte der **Ergebnisbericht** zur Vernehmlassung rund zwei Drittel, mehrheitlich mit Vorbehalten, als befürwortend und ein Drittel als ablehnend. Neben der SVP, den Grünen, der EVP, der EDU, dem Egerkinger Komitee, der EKR, dem SGB und vier weiteren Organisationen lehnten sowohl die KKJPD als auch sieben Kantone den bundesrätlichen Gegenvorschlag ab. Ihrer Ansicht nach sollten die Kantone selbst über die Frage des Verhüllungsverbots entscheiden können beziehungsweise bringe der Vorschlag des Bundesrates keinen Mehrwert gegenüber dem geltenden Recht. Demgegenüber unterstützten die übrigen Parteien der Bundesversammlung, 18 Kantone, verschiedene Frauen- und Menschenrechtsorganisationen sowie u.a. die EKF, die SKG, der schweizerische Tourismusverband und Hotelleriesuisse den Gegenvorschlag, wobei einige von ihnen erklärten, dass dieser sogar noch weiter gehen dürfte. Positiv hervorgehoben wurde von verschiedenen Teilnehmenden, dass der Gegenvorschlag die Autonomie der Kantone wahre und so auch Rücksicht auf die Tourismusdestinationen nehme, dass er Probleme gezielt dort löse, wo sie aufträten, und dass er klare und einfach anwendbare Regeln enthalte. Der Bezug zur Initiative wurde unterschiedlich beurteilt. Während einige die Ansicht vertraten, der Gegenvorschlag nehme das Anliegen der Initiative auf und beseitige deren unangemessene Punkte, sahen andere keine Vergleichbarkeit mit der Initiative. Passend zum Tenor der Vernehmlassungsergebnisse resümierte der Tages-Anzeiger, der Vorschlag des Bundesrates sei «umstritten, aber nicht chancenlos».<sup>20</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 15.03.2019  
KARIN FRICK

Mit seiner **Botschaft** vom 15. März 2019 beantragte der Bundesrat dem Parlament die eidgenössische **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** zur Ablehnung und gleichzeitig seinen indirekten Gegenvorschlag in Form des Bundesgesetzes über die Gesichtsverhüllung zur Annahme. Er ging mit den Initianten insofern einig, als die Gesichtsverhüllung in der Öffentlichkeit den demokratischen Grundwerten der Offenheit und des Austauschs zuwiderlaufe und die Gesichtsverhüllung aus religiösen Gründen fundamentalistischen Strömungen im Islam zuzurechnen und als Integrationsverweigerung zu deuten sei. Darüber hinaus merkte er jedoch an, dass vollverhüllte Personen in der Schweiz «äusserst selten» zu sehen seien und es sich meistens um Touristinnen handle, «die nicht eigentlich zum gesellschaftlichen Zusammenhalt des Landes beitragen». Ein generelles Verhüllungsverbot erachtete der Bundesrat daher als unverhältnismässig, zumal ein Verbot auch die Gefahr berge, dass sich betroffene Frauen zuhause einschlossen und dadurch zusätzlich isoliert würden. Das Argument, die Initiative ziele genauso auf Vermummungen, um Kriminalität und Vandalismus am Rande von Demonstrationen zu begegnen, liess die Regierung ebenso wenig gelten, da Vermummungsverbote auf kantonaler Ebene bereits in Kraft seien. Des Weiteren kritisierte der Bundesrat die abschliessende Aufzählung der Ausnahmen, die keinen Spielraum für touristische Interessen, für Möglichkeiten zur gewaltfreien Demonstration oder für wirtschaftliche Tätigkeiten lasse. Nicht zuletzt sei die Initiative auch mit Umsetzungsschwierigkeiten verbunden, da es einerseits allgemein schwierig sei, Bekleidungs Vorschriften im öffentlichen Raum durchzusetzen und der Bund andererseits keine umfassende Kompetenz erhalte, sondern die Regeln mit den Kantonen gemeinsam, jeweils gemäss ihren verfassungsmässigen Zuständigkeiten, umsetzen müsste. Die zweite Forderung der Initianten, niemand dürfe zur Gesichtsverhüllung gezwungen werden, erachtete die Regierung als bereits erfüllt, da ein solcher Zwang schon heute unter den Nötigungstatbestand von Art. 181 StGB falle. Als Hauptargument ging aus der bundesrätlichen Medienmitteilung jedoch klar der Eingriff in die Autonomie der Kantone hervor: Traditionell regelten in der Schweiz die Kantone den öffentlichen Raum, weshalb sie selber über die Frage des Verhüllungsverbots entscheiden sollten.

Zur Rechtfertigung des Gegenvorschlags brachte der Bundesrat vor, er anerkenne, dass die Gesichtsverhüllung in gewissen Situationen problematisch sein könne, namentlich wenn jemand dazu genötigt werde – was aber ohnehin schon strafbar sei, weshalb der Bundesrat, auch in Reaktion auf die Vernehmlassung, diesen Teil in der Zwischenzeit aus seinem Gegenvorschlag gestrichen hatte – oder wenn eine Behörde eine Person identifizieren müsse. Dieses zweite Problem werde durch das Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung gelöst, indem es für solche Situationen unter Androhung von Strafe eine Pflicht zur Enthüllung des Gesichts festschreibe. Das neue Gesetz trage so zur Vermeidung von Spannungen bei und stelle sicher, dass die Behörden ihre Aufgaben erfüllen können. Die kantonale Autonomie werde damit nicht tangiert, da sich die neuen Regeln nur auf Behörden auswirkten, die ihre Aufgaben gestützt auf Bundesrecht wahrnehmen.

Weil der Gegenvorschlag mit der Volksinitiative unvereinbar ist, wird er nur in Kraft treten können, wenn die Initiative zurückgezogen oder abgelehnt wird. Initiant Walter Wobmann (svp, SO) gab in der Presse indes bekannt, man werde die Initiative nicht zurückziehen. Der «nebulöse» Gegenvorschlag des Bundesrates bringe nichts; der Initiative schrieb er dagegen grosse Erfolgchancen zu.<sup>21</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 26.09.2019  
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2019 befasste sich der Ständerat als **Erstrat** mit der **Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»** sowie mit dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates, dem **Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung**. In der ausführlichen Debatte über die Symbolik der Gesichtsverhüllung und deren Vereinbarkeit mit in der Schweizer Gesellschaft zentralen Werten war der Grundtenor parteienübergreifend derselbe: Man sei nicht für die Burka, denn sie sei tatsächlich Ausdruck eines fundamentalistischen Islams und der Unterdrückung der Frau und als solcher in der Schweizer Gesellschaft problematisch. Ausserhalb der SVP-Fraktion setzte sich dennoch keine Kantonsvertreterin und kein Kantonsvertreter für die Annahme der Initiative ein, da sie mehrheitlich nicht als Lösung des Problems gesehen wurde. Ein solches Verbot taue nicht, da das – allseits anerkannte – Problem nicht rechtlicher, sondern gesellschaftlicher Natur sei, wie Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) argumentierte: «Wir können nicht mit dem Gesetz gewissermassen am gesellschaftlichen Grashalm ziehen [...]» Mit 34 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen empfahl der Ständerat die Initiative zur Ablehnung und versenkte einen Minderheitsantrag Minder (parteilos, SH)/Föhn (svp, SZ) auf Empfehlung zur Annahme. Der bundesrätliche Gegenvorschlag hatte unterdessen in der SPK-SR zwei Änderungen erfahren, die die Ständekammer beide stillschweigend genehmigte. Erstens soll nicht nur, wer sich wiederholt der Aufforderung zur Enthüllung widersetzt, mit Busse bestraft werden, sondern generell, wer sich dieser Aufforderung widersetzt. Zweitens wurde ein neuer Absatz eingefügt, demnach bei Verletzung der Enthüllungspflicht eine allfällig verlangte Leistung verweigert werden kann, sofern das anwendbare materielle Recht eine solche Verweigerung nicht ausschliesst. Das so angepasste Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung nahm der Ständerat mit 35 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen an. Obwohl er nicht restlos zu überzeugen vermochte, führe letztlich nichts am Gegenvorschlag vorbei, resümierte Werner Luginbühl (bdp, BE). Schliesslich stimmte die kleine Kammer auch der Fristverlängerung für die Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr zu und nahm zur Kenntnis, dass ihre Kommission der Petition für die Ungültigerklärung der Initiative aus Gründen der Einheit der Materie (Pet. 15.2044) keine Folge gegeben hatte. Wie Kommissionssprecherin Pascale Bruderer Wyss (sp, AG) erläuterte, sei die Kommission zum Schluss gekommen, dass der Initiativtext ein einziges Sachthema betreffe, nämlich die Frage nach dem Umgang mit verhüllten Personen in der Öffentlichkeit, und die Einheit der Materie somit gegeben sei.<sup>22</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 12.12.2019  
KARIN FRICK

Als **Zweitrat** befasste sich in der Wintersession 2019 der Nationalrat mit dem **Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung**, das der Bundesrat dem Parlament als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» unterbreitet hatte. Über die Initiative selbst wollte die Volkskammer erst nach der Verabschiedung – oder Versenkung – des Gegenvorschlags befinden. Die Mehrheit der vorberatenden SPK-NR hatte ihrem Rat nämlich Nichteintreten auf die Vorlage beantragt. Wie Kommissionssprecher Balthasar Glättli (gp, ZH) dem Ratsplenum schilderte, war diese Mehrheit durch eine Art unheilige Allianz von Initiativbefürwortern und -befürworterinnen einerseits sowie der kategorischen Gegnerschaft eines Verhüllungsverbots andererseits zustande gekommen. Während Erstere den Gegenvorschlag als nicht geeignet ansahen, das Ziel der Initiative zu erreichen, kritisierten Letztere, der Entwurf wolle – nicht anders als die Initiative – ein Problem lösen, das gar nicht existiere, und sei damit genauso unnötig. Trotz des Nichteintretensantrags hatte die Kommission bereits die Detailberatung der Vorlage durchgeführt, um den Prozess im Falle des Eintretens nicht zu verzögern, und den Entwurf um einige Elemente zur Stärkung der Gleichstellung der Geschlechter ergänzt. Die Eintretensdebatte im Nationalrat wurde von beiden Lagern entsprechend hitzig geführt und förderte manch erstaunliche Argumentationslinie zutage. So warf SVP-Vertreter Andreas Glarner (svp, AG) dem Bundesrat vor, «noch nie in der Geschichte der Eidgenossenschaft» habe es «einen derart untauglichen und unwürdigen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative» gegeben. Gleichzeitig bekräftigten andere Voten derselben Fraktion nicht nur deren Ablehnung des Gegenvorschlags, sondern auch die Absicht, mit der Initiative die gesellschaftliche Stellung der Frauen zu

verbessern. Demgegenüber hielten die Grünen in ihrer Ablehnung eines jeglichen Verhüllungsverbots die liberale Staatsordnung der Schweiz hoch und mussten sich von der SP prompt dafür schelten lassen, mit der Ablehnung des Gegenvorschlags eine «riesige Chance [zu] verpassen» (Beat Jans; sp, BS), der von Links-Grün schon so lange angestrebten Gleichstellung in der Gesellschaft näher zu kommen, wie Cédric Wermuth (sp, AG) bemerkte. Den Fraktionen der FDP und der GLP hingegen war der Gegenvorschlag offenbar liberal genug, weshalb sie ihn – wie auch die Mitte-Fraktion – mehrheitlich unterstützen wollten. Mit 94 zu 90 Stimmen bei 5 Enthaltungen fiel der Entscheid des Nationalrats schliesslich knapp für Eintreten.

In der Detailberatung folgte die grosse Kammer dann durchwegs den Anträgen ihrer Kommissionmehrheit und verlieh damit dem Gleichstellungsaspekt der Verhüllungsfrage im Gegenvorschlag mehr Gewicht. So sollen dem Bund im Gleichstellungsgesetz erstens Förderprogramme zur Verbesserung der Gleichstellung zwischen Frau und Mann in der Gesellschaft ermöglicht werden. Zweitens sollen finanzielle Beiträge des Bundes für die Integration gemäss dem Ausländer- und Integrationsgesetz zukünftig ausdrücklich auch insbesondere der Frauenförderung zugutekommen. Drittens soll die Verbesserung der Situation der Frauen in den Zielkatalog des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe aufgenommen werden. Alle drei Änderungen stiessen bei der Ratsmehrheit, nicht aber bei der geschlossenen SVP- sowie der Mehrheit der FDP-Fraktion, auf Zustimmung. Den so neu verstärkt auf Gleichstellung ausgerichteten Gegenvorschlag nahm die grosse Kammer letztlich mit 105 zu 82 Stimmen bei 7 Enthaltungen an. Zudem verlängerte sie die Frist für die Behandlung der Volksinitiative bis im März 2021 und billigte, dass ihre SPK von der 2016 eingereichten Petition «Für ein Gesichtsverhüllungsverbot» (16.2012) Kenntnis genommen hatte.<sup>23</sup>

## Öffentliche Ordnung

INTERPELLATION / ANFRAGE  
DATUM: 26.11.1991  
HANS HIRTER

Das 1990 vom Basler Volk gutgeheissene **Vermummungsverbot für Demonstranten** ist vom Bundesgericht als zulässig anerkannt worden. Dagegen eingereichte staatsrechtliche Beschwerden wurden abgelehnt, insbesondere mit der Begründung, dass das Gesetz Ausnahmen zulasse, wenn diese – wie etwa bei einem Strassentheater – sinnvoll seien. Auch die Parlamente der Kantone Bern und Zürich hatten sich mit dieser Frage zu befassen. Der bernische Grosse Rat lehnte mit knappem Mehr einen Vorstoss für die Einführung eines entsprechenden Gesetzes ab. Mit dem Argument, dieses Verbot wäre in der Praxis schwer durchzusetzen, hatte sich auch die Regierung dagegen ausgesprochen. In Zürich überwies der Kantonsrat hingegen mit Zustimmung der Regierung ein SVP-Postulat für die Einführung eines Vermummungsverbots. Die Auto-Partei reichte im Kanton Zürich auch eine Volksinitiative für ein solches Verbot ein. In seiner Antwort auf eine Interpellation Hess (cyp, ZG) erklärte der Bundesrat, dass er nach wie vor nicht die Absicht habe, ein Vermummungsverbot auf nationaler Ebene zu beantragen.<sup>24</sup>

KANTONALE POLITIK  
DATUM: 10.12.1992  
HANS HIRTER

Nachdem der bernische Grosse Rat im Vorjahr einen Vorstoss für ein **Vermummungsverbot bei Demonstrationen** knapp verworfen hatte, reichte nun ein aus Politikern der SVP, der FDP, der SD und der EDU gebildetes Komitee eine entsprechende **Volksinitiative** ein. Das bernische Stadtparlament lehnte ein Postulat der FDP für ein Vermummungsverbot ab. Ebenfalls negativ äusserte sich die Zürcher Kantonsregierung zu einer im Vorjahr eingereichten Volksinitiative der AP.<sup>25</sup>

KANTONALE POLITIK  
DATUM: 26.09.1993  
HANS HIRTER

Gegen den Antrag der Regierung und der vorberatenden Kommission beschloss der **Zürcher** Kantonsrat mit 68 zu 61 Stimmen, die Volksinitiative der Auto-Partei (AP) für ein **Vermummungsverbot** bei Demonstrationen zur Annahme zu empfehlen. Am 26. September stimmte das Volk mit einer Mehrheit von 71 Prozent dem Begehren zu. Ein Vorstoss im Zürcher Parlament, der ein Demonstrationsverbot für Ausländer forderte, fand hingegen nur gerade bei 6 Abgeordneten der SD und der AP Unterstützung.<sup>26</sup>

**KANTONALE POLITIK**  
DATUM: 31.12.1994  
HANS HIRTER

Der Berner **Grosse Rat** hatte zum zweiten Mal zu der Forderung nach einem Vermummungsverbot für Demonstranten Stellung zu nehmen. Nachdem er noch 1991 eine Motion knapp abgelehnt hatte, **stimmte** er nun einer aus Kreisen der SVP, der FDP, der SD und der EDU stammenden **Volksinitiative im Verhältnis 93:81 zu**. Die Regierung hatte sich, wie schon beim erstmaligen, dagegen ausgesprochen, da ein Vermummungsverbot unverhältnismässig und zudem nicht durchsetzbar sei. In Zürich, wo das Volk im Vorjahr einer Initiative der Freiheitspartei (FP) zugestimmt hatte, ergaben sich Schwierigkeiten bei der konkreten Ausgestaltung. Der Kantonsrat wies einen ersten Vorschlag zur Überarbeitung an die Regierung zurück. Durchsetzen konnte sich schliesslich das vom Bundesgericht abgesegnete Basler Modell, das bestraft, wer sich bei bewilligungspflichtigen Manifestationen auf öffentlichem Grund unkenntlich macht.<sup>27</sup>

**KANTONALE POLITIK**  
DATUM: 08.06.1998  
HANS HIRTER

Im Kanton Bern stimmte das Volk über eine 1994 eingereichte **Volksinitiative für ein Vermummungsverbot** bei Demonstrationen ab. Obwohl sich Regierung und Parlament dagegen ausgesprochen hatten, wurde das von der SVP, der FDP, der FP, den SD und der EDU unterstützte Begehren mit einem Ja-Stimmenanteil von 52 Prozent angenommen.<sup>28</sup>

## Föderativer Aufbau

### Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 11.03.2015  
MARC BÜHLMANN

In aller Regel wirft die **Gewährleistung der kantonalen Verfassungsänderungen** nach Abstimmungen durch das nationale Parlament keine hohen Wellen. Aufgrund umstrittener Volksentscheide in den Kantonen Bern und Tessin herrschte aber in der Frühlingssession insbesondere im Nationalrat grosser Diskussionsbedarf. Im Kanton Bern hatte im November 2013 eine Initiative der jungen SVP, die ein Verbot von Einbürgerungen für Kriminelle, Sozialhilfeempfänger und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung forderte, überraschend eine Mehrheit erhalten.

Im Kanton Tessin war im September 2013 ein kantonales Vermummungsverbot gutgeheissen worden, das Burka- und Niqabträgerinnen als Zielgruppe anvisierte. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft in beiden Fällen eine Gewährleistung empfohlen. Eine links-grüne Minderheit der SPK-NR argumentierte jedoch, dass die Verweigerung der Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern eine Diskriminierung darstelle und ein generelles Verhüllungsverbot der Religionsfreiheit widerspreche und unverhältnismässig sei. In der Debatte erinnerte Bundesrätin Simonetta Sommaruga daran, dass die Aufgabe des eidgenössischen Parlaments lediglich sei, zu beurteilen, ob eine kantonale Verfassung bundesrechtskonform umgesetzt werden könne – und nicht, ob man mit der Änderung einverstanden sei oder diese gut finde. Der Bundesrat sei sowohl im Falle des Kantons Tessin als auch des Kantons Bern zum Schluss gekommen, dass eine sorgfältige Umsetzung der von der Mehrheit der kantonalen Bevölkerung angenommenen Verfassungsänderungen durchaus im Sinne des Bundesrechts möglich sei. Aus diesem Grund seien die kantonalen Verfassungen zu gewährleisten. Die beiden Minderheitenanträge wurden in der Folge mit 131 zu 42 Stimmen (bei 13 Enthaltungen) im Falle des Kantons Bern bzw. mit 117 zu 56 Stimmen (bei 12 Enthaltungen) im Falle des Kantons Tessin abgelehnt und alle Verfassungen gewährleistet.

Im Ständerat stand – neben den Verfassungsänderungen in den Kantonen Bern und Tessin – noch eine weitere kantonale Änderung im Fokus. Bei der Abstimmung vom November 2013 über die Aufnahme eines Verfahrens für eine Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Jura und Gemeinden aus dem Berner Jura wurde im Kanton Jura ein neuer Verfassungsartikel angenommen, mit dem die Aufnahme eines Fusionsprozesses angestossen werden soll. Weil aber die Stimmbevölkerung im Berner Jura zeitgleich ein solches Verfahren ablehnte, wäre der Artikel in der jurassischen Verfassung eigentlich hinfällig. Die Frage war nun, ob ein solcher hinfälliger Artikel gewährleistet werden soll. Bundesrätin Simonetta Sommaruga legte in der ständerätlichen Beratung dar, dass die Gewährleistung formaljuristisch nicht daran gebunden sei, ob ein Artikel umgesetzt werde oder nicht, sondern lediglich bedeute, dass eine Änderung mit der Bundesverfassung konform sei. Die Tatsache, dass die Regierung des Kantons Jura in einem Schreiben signalisiert habe, dass dieser Artikel nicht zur Anwendung kommen werde, stehe einer Gewährleistung nicht im Wege. Anders als im Jahr 1977, als ein ähnlicher Artikel nicht gewährleistet worden war, gehe es im zur Diskussion stehenden Artikel ja nicht um die Idee, Berner Gebiete in das Gebiet des Kantons Jura einzubinden, sondern eben lediglich um den Anstoss eines

Prozesses. Die Regierung des Kantons Jura habe deutlich signalisiert – unter anderem auch mit der Sistierung des jährlichen Berichts über die Wiederherstellung des Juras an das jurassische Parlament –, dass es den neuen Artikel als gegenstandslos betrachte und keine Ansprüche daraus ableite. Eine Nicht-Gewährleistung dieses Artikels, so Sommaruga weiter, käme einer Negierung des jurassischen Volkswillens gleich, für die es keine rechtliche Begründung gäbe. Auch im Ständerat wurden in der Folge alle Kantonsverfassungen gewährleistet. Keinen Anlass zu Diskussionen hatten die Verfassungsänderungen in den Kantonen Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Waadt gegeben.<sup>29</sup>

---

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Rechtsordnung

2) LT, 4.3.11

3) AB SR, 2011, S. 185 ff.

4) AB NR, 2011, S. 1725

5) AB SR, 2012, S. 77 f.

6) AB NR, 2012, S. 1784 f.; Presse vom 29.9.12

7) AB NR, 2012, S. 2229

8) BaZ, 27.3.13; NZZ, 16.5., 13.9., 23.9. und 24.9.13.

9) NZZ, 24.9.13.

10) AB SR, 2013, S. 1023 ff.; AB SR, 2013, S. 455 ff.; AB SR, 2013, S. 702 ff.; Mo. 13.3520

11) BBI, 2014, S. 9091 ff.; Medienmitteilung Bundesrat vom 12.11.2014.pdf

12) Medienmitteilung EGMR vom 1.7.14; NZZ online vom 1.7.14; NZZ, 28.1.15; AZ, 3.2.15; LT, SGT, 6.3.15; LT, 12.3.15; TA, 25.4., 2.5.15; Blick, 29.9.15; AZ, BaZ, Blick, CdT, LMD, LZ, Lib, NZZ, SGT, TA, 30.9.15; TA, 1.10.15; NZZ, TA, 2.10.15; BaZ, 3.10.15; SO, 4.10.15; AZ, 5.10.15; TA, 12.10.15; SO, 22.11.15; So-Bli, 6.12.15; Blick, NZZ, 11.12.15

13) AB NR, 2016, S. 1652 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 15.04.2016; Medienmitteilung SPK-NR vom 24.04.2015; Medienmitteilung SPK-SR vom 22.01.2016; NZZ, 23.1., 16.4.16; AZ, BZ, Blick, CdT, LMD, LT, NZZ, SGT, TA, TG, 28.9.16

14) AB SR, 2017, S. 178 ff.; Kommissionsbericht SPK-SR vom 13.01.2017; BZ, LZ, NZZ, 14.1.17; AZ, NZZ, TA, TG, 10.3.17

15) BBI, 2016, S. 1669 ff.; Blick, LMD, NZZ, 16.3.16; SZ, 29.3.16; AZ, 9.4.16; TA, 30.6.16; NZZ, 11.8.16; AZ, LT, NZZ, TA, TG, 12.8.16; AZ, NZZ, TA, 13.8.16; 24H, LT, NZZ, TG, 15.8.16; 24H, 16.8.16; Lib, TA, 17.8.16; AZ, TA, 20.8.16; 24H, 21.8.16; NZZ, TG, 22.8.16; LT, SGT, 24.8.16; BZ, NZZ, TA, 25.8.16; TA, 27.8.16; SoZ, 28.8.16; AZ, Blick, CdT, TA, TG, 29.8.16; NZZ, TA, TG, 30.8.16; NZZ, 31.8.16; CdT, 1.9.16; AZ, NZZ, 2.9.16; NZZ, TA, 3.9.16; SO, So-Bli, 4.9.16; NZZ, 8.9.16; SGT, TA, 10.9.16; NZZ, SGT, 13.9.16; SO, 18.9.16; NZZ, 19.9.16; LT, 22.9.16; SGT, 24.9.16; NZZ, 29.9.16; AZ, TA, 3.10.16; WW, 6.10.16; BaZ, 31.12.16; LZ, 14.1.17; AZ, 27.1.17; TG, 24.2.17; TA, 25.2.17; AZ, NZZ, TG, 10.3.17; Blick, 31.3., 1.4.17; TA, 6.5.17; LT, 12.5.17; BaZ, 31.8.17; So-Bli, 3.9.17; SGT, 4.9.17; Blick, 5.9.17; APZ, 6.9.17; NZZ, 14.9.17

16) BBI, 2017, S. 6447 f.; BaZ, CdT, NZZ, SGT, TA, TG, 14.9.17; BZ, LMD, 16.9.17; WW, 21.9.17; BU, TA, 14.10.17; LMD, TA, 7.11.17; LT, 29.11.17; BaZ, 14.12.17; LZ, SGT, 15.12.17; NZZ, TA, 16.12.17; SoZ, 17.12.17; BZ, 18.12.17; TG, 20.12.17

17) Medienmitteilung BR vom 20.12.2017; AZ, BU, BZ, BaZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 21.12.17; Blick, 22.12.17

18) NZZ, 29.12.17; SoZ, 7.1.18; APZ, BU, CdT, LT, Lib, SGT, TA, TG, 8.1.18; TA, 10.1.18; BU, 16.1.18; NZZ, TG, 29.1.18

19) Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; Medienmitteilung BR vom 27.6.18; Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 28.6.18

20) Vernehmlassungsbericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; LT, 3.7.18; AZ, Blick, Lib, 24.9.18; AZ, SGT, TA, 25.9.18; BaZ, 26.9.18; LT, 27.9.18; TZ, 28.9.18; TG, 3.10.18; TZ, 6.10.18; AZ, 12.10., 13.10.18; CdT, TA, 19.10.18; SN, 23.10.18; OWZ, 25.10.18; CdT, TG, 13.12.18; AZ, 3.1.19

21) BBI, 2019, S. 2913 ff.; Medienmitteilung BR vom 15.3.2019; BaZ, CdT, LT, NZZ, QJ, TG, 16.3.19

22) AB SR, 2019, S. 954 ff.; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 27.9.19

23) AB NR, 2019, S. 2227 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 11.10.19; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, 13.12.19

24) AB NR, 1991, S. 2126 f.; BZ, 20.3.91; NZZ, 31.5., 8.8. und 15.11.91; TA, 5.2. und 15.11.91

25) Bund, 20.5. und 10.12.92; BZ, 22.10.92; TA, 9.10.92

26) TA, 16.2., 23.2., 9.9., 18.9. und 27.9.93.

27) BZ, 5.3. und 9.9.94; TA, 14.6., 30.8. und 27.9.94.

28) Bund, 29.5. und 8.6.98.

29) AB NR, 2015, S. 271ff.; AB SR, 2015, S. 73ff.; Bericht SPK-NR vom 22.2.15; NZZ, 14.2., 12.3.15