

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot (BRG 22.065)

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Frick, Karin

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot (BRG 22.065), 2021 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Öffentliche Ordnung	1

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
BV	Bundesverfassung
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CP	Code pénal suisse
Cst	Constitution fédérale
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
FOIS	La fédération d'organisations islamiques de suisse
CFR	Commission fédérale contre le racisme

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Öffentliche Ordnung

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.10.2021
KARIN FRICK

Mit der Annahme der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» in der Volksabstimmung vom 7. März 2021 wurde die Bundesverfassung um den neuen Artikel 10a ergänzt, der die Verhüllung des eigenen Gesichts in der Öffentlichkeit verbietet. Zur **Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots** gab der Bundesrat im Oktober 2021 eine **Änderung des Strafgesetzbuches** in die **Vernehmlassung**. Der vorgesehene Artikel 332a StGB stellt die Gesichtsverhüllung an allen öffentlich zugänglichen Orten unter Strafe. Widerhandlungen sollen mit Busse geahndet werden. Wie in der Verfassung festgeschrieben, bleibt die Verhüllung in Sakralstätten sowie aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums weiterhin erlaubt. Zusätzlich schlug der Bundesrat zwei weitere Ausnahmen vor: Sofern sie die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigen, sollen Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum auch zur Ausübung der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit sowie für Auftritte zu Kunst-, Unterhaltungs- oder Werbezwecken erlaubt sein. «Demonstrieren in Kuhmaske erlaubt, Schal zu kurzen Hosen nicht», fasste der Tages-Anzeiger das Vorhaben des Bundesrats lapidar zusammen. Die Vernehmlassung läuft bis Anfang Februar 2022.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.10.2022
KARIN FRICK

Verglichen mit der Intensität der öffentlichen Debatte, die die Abstimmung zur sogenannten Burka-Initiative begleitet hatte, fiel das **Echo in der Vernehmlassung** zur gesetzlichen Umsetzung des in der Verfassung verankerten Gesichtsverhüllungsverbots eher bescheiden aus. Von den insgesamt 55 Stellung nehmenden Kantonen, Parteien, Organisationen und Privatpersonen äusserten sich nur 8 grundsätzlich ablehnend, darunter der Kanton Genf, die Grüne Partei, Amnesty International, die EKR, Les Foulards Violets und Operation Libero. Demgegenüber bekundeten 39 Teilnehmende grundsätzliche Zustimmung zum Vorentwurf. Dazu zählten neben den anderen 25 Kantonen etwa die EDU, die FDP, die SP und die SVP sowie GastroSuisse, die FIDS und der SIG – und damit auch Akteure, die sich im Abstimmungskampf zur Volksinitiative dezidiert gegen das Verhüllungsverbot eingesetzt hatten. In den befürwortenden Stellungnahmen wurde vor allem die schweizweit einheitliche Umsetzung gelobt. Von der Gegenseite wurde die Umsetzung auf Bundesebene hingegen kritisiert. Gegenstand von Kritik waren auch die Ausnahmebestimmungen, die Verankerung im Strafgesetzbuch und die Höhe der vorgesehenen Bussen.

In seiner **Botschaft** vom Oktober 2022 berücksichtigte der Bundesrat einige Kritikpunkte aus der Vernehmlassung. So legte er dem Parlament statt der Änderung des Strafgesetzbuches nun ein neues, eigenständiges **Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG)** vor. Damit werde deutlich, dass beim Gesichtsverhüllungsverbot die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Vordergrund stehe, nicht die Bestrafung, erklärte die Regierung. Widerhandlungen gegen das Verhüllungsverbot sollen, um den Aufwand für die Kantone gering zu halten, im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können, die maximale Busse soll CHF 1000 betragen. Im Vorentwurf waren noch Bussen bis CHF 10'000 vorgesehen gewesen, was als unverhältnismässig kritisiert worden war. Damit die Verhüllung an politischen Manifestationen zulässig ist – mit der Formulierung im Vorentwurf hatte sich der Bundesrat den Vorwurf eingehandelt, vermummte Chaoten zu schützen –, soll die zuständige Behörde diese im Voraus bewilligen müssen. In der Medienmitteilung betonte die Regierung jedoch erneut, dass Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie in Ausübung von Grundrechten, namentlich der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit, zum eigenen Schutz notwendig sind. Unverändert aus dem Vorentwurf übernahm der Bundesrat die Ausnahmen aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen, des einheimischen Brauchtums, für künstlerische und unterhaltende Darbietungen sowie zu Werbezwecken.²

Als vorberatende Kommission des Erstrates befasste sich im Februar 2023 die SPK-SR mit dem **Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG)**. Sie trat zunächst mit 6 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen auf das Geschäft ein und beriet es im Detail. In der Gesamtabstimmung lehnte sie die Vorlage dann jedoch mit Stichtenscheid des Präsidenten Mathias Zopfi (gp, GL) bei 5 zu 5 Stimmen und 3 Enthaltungen ab. Die Kommissionsmehrheit war der Ansicht, dass die Umsetzung des in der Bundesverfassung verankerten Gesichtsverhüllungsverbots in die Zuständigkeit der Kantone falle, da es sich um eine Frage der öffentlichen Sicherheit und Ordnung handle. Dass sich der Bundesrat hier auf seine Strafrechtskompetenz stütze, sei nicht angebracht, weil nicht die Bestrafung im Vordergrund stehe.

Für den **Ständerat** war der Ablehnungsentscheid seiner Kommission in der Gesamtabstimmung mit einem Antrag auf Nichteintreten gleichzusetzen. Dem gegenüber stand ein Einzelantrag Chiesa (svp, TI) auf Eintreten. Die kleine Kammer führte in der Frühjahrsession 2023 also die **Eintretensdebatte** zum Geschäft. Kommissionspräsident Mathias Zopfi stellte klar, es sei nicht der Wille der Kommission, das Verhüllungsverbot nicht umzusetzen. Alleine aus der Tatsache, dass es sich um eine Bestimmung der Bundesverfassung handle, lasse sich aber keine Bundeskompetenz begründen, legte er die Position der knappen Kommissionsmehrheit dar. Das Gesichtsverhüllungsverbot sei eine «Bestimmung über das Auftreten im öffentlichen Raum und die Sicherheit» und damit «Sache der Kantone», so Zopfi. Die Zuständigkeit des Bundes auf Basis der Strafrechtskompetenz sei ein «Gewürge», pflichtete Kommissionskollege Andrea Caroni (fdp, AR) bei. Weiter erinnerte Kommissionspräsident Zopfi daran, dass der Bundesrat selbst vor der Volksabstimmung stets betont habe, für die Umsetzung der Verfassungsbestimmung seien dereinst die Kantone zuständig. «Der Föderalismus sollte in der Kammer der Kantone schon so fundiert verankert sein, dass er nicht beim kleinsten oder einem mittelgrossen politischen Gegenwind einknickt», redete er seinen Ratskolleginnen und -kollegen ins Gewissen.

Auf der anderen Seite argumentierte Antragsteller Marco Chiesa, es sei «von kapitaler Wichtigkeit», dass es eine schweizweit einheitliche Regelung gebe. Das sei, was die Initiantinnen und Initianten erwartet hätten und was von der Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung beschlossen worden sei. Mit einem «komplexen Flickenteppich von kantonalen Normen» sei niemandem gedient, stiess Fraktionskollege Werner Salzmann (svp, BE) ins selbe Horn. Kommissionsmitglied Daniel Fässler (mitte, AI), der sich ebenfalls für Eintreten aussprach, merkte an, dass der Spielraum für kantonal unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf die streng definierten Ausnahmen ohnehin klein sei, weshalb eine kantonale Umsetzung keinen Sinn mache. Der Parteilose Thomas Minder (SH), der für die SVP-Fraktion in der SPK-SR sitzt, warf der Kommissionsmehrheit vor, ein «Schwarzpeterspiel» zu spielen und die «heisse Kartoffel» an die Kantone abschieben zu wollen. Er fühlte sich an die «materielle Nichtumsetzung» der Masseneinwanderungsinitiative erinnert und warnte, der Burka-Initiative drohe bei einem Nichteintreten nun eine «formelle Nichtumsetzung». Abschliessend plädierte auch Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider für Eintreten. Sie rief dem Rat in Erinnerung, dass sich in der Vernehmlassung nur ein Kanton gegen den Gesetzesvorschlag ausgesprochen hatte. Das Gesetz garantiere eine einheitliche Umsetzung der Verfassungsbestimmung im ganzen Land und bringe das Gesichtsverhüllungsverbot ins Gleichgewicht mit den verfassungs- und menschenrechtlichen Anforderungen an die Einschränkung von Grundrechten. Die Ständekammer stimmte schliesslich mit 27 zu 15 Stimmen bei einer Enthaltung für Eintreten, wobei sich die Ratslinke sowie einige vereinzelte Stimmen aus FDP und Mitte dagegen stellten. Damit geht das Geschäft noch einmal an die Kommission zur Detailberatung.³

In der Sommersession 2023 beriet der Ständerat als **Erstrat** das **Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, mit dem die 2021 angenommene Volksinitiative für ein Verhüllungsverbot umgesetzt werden sollte. Nachdem die kleine Kammer im März entgegen dem Antrag ihrer SPK auf den Entwurf eingetreten war, hatte die Kommission sich erneut mit der Vorlage beschäftigt und beantragte ihrem Rat nun die Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Im Ständeratsplenum blieb die SVP-Fraktion mit ihren Anträgen für eine Verschärfung der Bestimmungen ebenso erfolglos wie das links-grüne Lager mit Anträgen für eine Lockerung. So sprach sich die Ständekammer dagegen aus, dass das Verhüllungsverbot auch in Gemeinschaftsräumen von Mietshäusern gelten soll, wie es eine Minderheit Minder (parteilos, SH) beantragte. Wie vom Bundesrat angedacht, soll die Gesichtsverhüllung nur an öffentlichen oder der Öffentlichkeit zugänglichen Orten verboten werden. Das Verbot schütze das gesellschaftliche Zusammenleben, erklärte Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, es garantiere nicht

das Recht, im Privatleben nie auf eine verschleierte Person zu treffen. Ebenso lehnte es die Kantonskammer ab, das Bewilligungsverfahren für Gesichtsverhüllungen strenger zu reglementieren, wie es eine weitere Minderheit Minder vorschlug. Damit würde zu stark in die kantonale Organisation eingegriffen, argumentierte Kommissionssprecher Mathias Zopfi (gp, GL). Andererseits wollte der Ständerat die Ausnahmebestimmungen auch nicht erweitern, wie es eine Minderheit Stöckli (sp, BE) forderte. Durch eine Ausnahme für «achtenswerte Gründe» – wie sie die Kantone Bern und St. Gallen bereits kennen – wollte die linke Minderheit sicherstellen, dass Demonstrantinnen und Demonstranten sich verhüllen dürfen, um ihre Persönlichkeitsrechte zu schützen, etwa bei Demonstrationen gegen häusliche Gewalt oder Kundgebungen der Anonymen Alkoholiker. Obwohl auch der Bundesrat den Vorschlag unterstützte, fand er in der Ständekammer keine Mehrheit. Letztere war der Ansicht, dass die Ergänzung nicht nötig sei, weil die Verhüllung aus Sicherheitsgründen auch die Sicherheit vor Repressionen umfasse, wie Berichterstatter Zopfi ausführte. Zuletzt stimmte die bürgerlich geprägte Mehrheit in der Kantonskammer gegen einen Antrag Mazzone (gp, GE), der die Maximalbusse von CHF 1000 auf CHF 200 senken wollte. In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Ständerat den unveränderten Entwurf mit 36 gegen 8 Stimmen. Letztere stammten aus dem links-grünen Lager.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.09.2023
KARIN FRICK

Nachdem der Ständerat den Entwurf zum **Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot** im Sommer 2023 ohne Änderungen gutgeheissen hatte, beantragte die RK-NR ihrem Rat mehrheitlich, dasselbe zu tun. Eine Minderheit Gysin (gp, TI) beantragte Nichteintreten, weil sie durch die Umsetzung auf Bundesebene den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip verletzt sah, fand in der Herbstsession 2023 aber ausserhalb der Grünen und der FDP-Fraktion keine Unterstützung. Mit 135 zu 32 Stimmen bei 2 Enthaltungen trat der Nationalrat als **Zweitrat** auf den Entwurf ein. Die Mehrheit erachtete den Vorschlag des Bundesrates, der sich auf die Strafrechtskompetenz in Artikel 123 BV stützt, als verfassungskonform und betonte darüber hinaus, dass sich gemäss Vernehmlassung auch die Kantone eine Umsetzung auf Bundesebene wünschten. Auch in der Detailberatung folgte die grosse Kammer überall den Anträgen ihrer Kommissionsmehrheit. Dieselben Änderungsvorschläge, die bereits im Ständerat erfolglos gewesen waren, fanden auch im Nationalrat keine Mehrheit. Schliesslich stimmte die Volkskammer dem unveränderten Entwurf mit 151 zu 29 Stimmen bei 6 Enthaltungen zu.

Damit kam das Geschäft noch in derselben Session in die **Schlussabstimmungen**. Dort nahm der Nationalrat das Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot mit 163 zu 31 Stimmen bei 2 Enthaltungen an, wobei sich die geschlossen stimmende Grüne Fraktion sowie ein Mitglied der FDP-Fraktion dagegen aussprachen. Der Ständerat verabschiedete die Vorlage mit 35 zu 4 Stimmen bei 5 Enthaltungen. Hier stammte die Skepsis aus dem links-grünen Lager.⁵

1) Erläuternder Bericht; Medienmitteilung BR vom 20.10.21; AZ, Lib, NZZ, TA, 21.10.21; Blick, 22.10.21

2) BBl, 2022, 2668; Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung BR vom 12.10.22; CdT, LT, Lib, NZZ, TA, WW, 13.10.22

3) AB SR, 2023, S. 121 ff.; Medienmitteilung SPK-SR vom 22.2.23; 24H, CdT, Lib, TA, 8.3.23

4) AB SR, 2023, S. 453 ff.; 24H, CdT, LT, Lib, TA, 6.6.23

5) AB NR, 2023, S. 1767 ff.; AB NR, 2023, S. 2155; AB SR, 2023, S. 1025; BBl, 2023 2295; CdT, LT, TA, 21.9.23