

19.023

## Ja zum Verhüllungsverbot. Volksinitiative und indirekter Gegenvorschlag

### Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage. Initiative populaire et contre-projet indirect

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 26.09.19 (Erstrat – Premier Conseil)

**Bruderer Wyss** Pascale (S, AG), per la commissione: È molto particolare iniziare la mia ultima presentazione di un oggetto da relatrice qui a Palazzo federale in italiano.

Ich wechsele jetzt dennoch zurück in die deutsche Sprache. Ich glaube, es ist dann für alle Anwesenden einfacher zu verstehen, was ich sage.

Wir behandeln die Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" respektive die Frage, ob wir der Stimmbevölkerung einen Gegenvorschlag unterbreiten und, wenn ja, welchen. Die Volksinitiative wurde am 15. September 2017 eingereicht. Sie verlangt ein Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts in Artikel 10a der Bundesverfassung.

Ihre Staatspolitische Kommission hat sich am 20. August dieses Jahres mit der Volksinitiative auseinandergesetzt. Wir haben zuerst, wie wir es üblicherweise bei Volksinitiativen tun, das Initiativkomitee angehört. Anschliessend haben wir folgende drei Fragen diskutiert und beantwortet:

1. Ist die Volksinitiative gültig?
2. Wollen wir einen Gegenentwurf vorlegen, direkt oder indirekt, wie es der Bundesrat empfiehlt?
3. Empfehlen wir der Bevölkerung ein Ja oder ein Nein zu dieser Volksinitiative?

Zum ersten Punkt, zur Frage der Gültigkeit: Sie ist vielleicht deshalb besonders wichtig, weil es auch eine Petition gibt – wir haben diese ebenfalls heute zu behandeln –, die mit Verweis auf die Einheit der Materie auf die Frage der Gültigkeit fokussiert. Wie auch der Bundesrat – Sie sehen das in der Botschaft auf Seite 2920 – kommen wir zum Schluss, dass die Einheit der Materie gegeben und diese Bedingung also erfüllt ist. Wir kommen weiter zum Schluss, dass die Volksinitiative gültig ist.

Vielleicht noch zur Frage der Einheit der Materie: Es geht ja, und das auch als Entgegnung an die Vertreterinnen und Vertreter der Petition, um ein einziges Sachthema. Es geht um die Frage, wie mit Personen umgegangen werden soll, die im öffentlichen Raum verhüllt auftreten. Im Initiativtext gibt es einerseits die Verpflichtung, das Gesicht im öffentlichen Raum nicht zu verhüllen, und andererseits geht es um die Konsequenz, wenn eine Person trotzdem verhüllt ist. Es geht also um nur ein Sachthema. Wir sind der Meinung, die Einheit der Materie sei gegeben, und kommen wie der Bundesrat zum Schluss, dass die Initiative für gültig zu erklären ist.

Dann zur zweiten Frage, zur inhaltlichen Frage: Sehen wir Bedarf, das Thema Verhüllungsverbot anzugehen? Auf Bundesebene sehen wir den Handlungsbedarf an einem sehr kleinen Ort. Nicht auf Verfassungsebene – darum empfehlen wir mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung ein Nein zur Volksinitiative –, aber auf Gesetzesebene sehen wir Handlungsbedarf, indem wir den indirekten Gegenentwurf des Bundesrates unterstützen. Wie Sie nachher in der Detailberatung sehen werden, haben wir diesen auch noch ergänzt und präzisiert. Das werden Sie nachher noch hören.

Ich habe aber gesagt: Wir sehen den bundesgesetzgeberischen Handlungsbedarf an einem kleinen Ort. Warum das? Die Volksinitiative greift aus unserer Sicht in die kantonale Hoheit ein. Die Regelung des öffentlichen Raums ist in unserem Land Sache der Kantone. So haben sich auch

schon verschiedene Kantone für oder gegen Verhüllungsverbote entschieden, das Thema also auch schon angepackt. Es wäre falsch und auch aus föderaler Sicht nicht richtig, hier generell einzugreifen. Trotzdem sehen wir in bestimmten Situationen den Handlungsbedarf, wie ich gesagt habe.

Warum? In der Schweiz ist es im gesellschaftlichen Austausch effektiv wichtig, sein Gesicht zu zeigen. Die Begegnung mit Menschen, die ihr Gesicht verhüllen – sei es aus religiösen oder aus anderen Gründen –, kann beunruhigen und Unbehagen hervorrufen. Wobei festzustellen ist, dass im öffentlichen Raum bei uns in der Schweiz sehr selten vollverhüllt auftretende Personen anzutreffen sind. Auch Frauen, die eine das Gesicht vollverschleiernde Burka oder einen Niqab tragen, sieht man in der Schweiz äusserst selten. Die Haltungen der Kommissionsmitglieder dazu, wie störend solche Begegnungen sind, gehen enorm auseinander. Die Mehrheit ist aber klar der Meinung, dass hier nicht von einer Gefährdung des Zusammenlebens gesprochen werden kann. Das ist ja auch einer der Gründe, die für die Volksinitiative angeführt werden. Wir halten sie auch deshalb nicht für gegeben, weil die meisten solchen Begegnungen eben Begegnungen mit Touristinnen und Touristen sind, wo es also nicht um den Kern des Zusammenlebens in der Schweiz geht.

Unbestritten und aus unserer Sicht klar ist aber: Die Gesichtsverhüllung kann zum Problem werden, wenn eine Behörde eine Person identifizieren muss und die Person ihr Gesicht dann nicht zeigen will. Das Thema des Verhüllungsverbots ist ja auch immer wieder in parlamentarischen Vorstössen aufgegriffen worden. Auch das zeigt uns, zeigte der Kommission, dass offenbar Handlungsbedarf besteht, auch auf Bundesebene, aber – wie gesagt – an einem sehr kleinen Ort, um eben auch der föderalen Aufgabenteilung, welche wir in unserem Land haben, Rechnung zu tragen. Der Bundesrat entwarf mit Rücksicht auf diese föderale Aufgabenteilung einen Gegenvorschlag, einen sehr gezielten Gegenvorschlag. Er ist eine gezielte Antwort auf die Probleme, die das Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken mit sich bringen kann. Im Gegensatz zur Initiative bleiben die kantonalen Vorrechte aber gewahrt. Das ist uns seitens der Kommission wichtig. Die Kantone, die weiter gehen und die Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum ganz verbieten möchten, können dies selbstverständlich nach wie vor tun. Wir kommen auf die Details dieses Gesetzentwurfes und der Anpassungen, die wir Ihnen seitens der Kommission empfehlen, noch zu sprechen. Ich kann Ihnen bereits jetzt mitteilen, dass die Kommission Eintreten auf Vorlage 2 empfiehlt, und zwar mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Nun möchte ich aber noch die dritte und letzte Frage, die sich uns stellte, beantworten: Wie gehen wir mit der Volksinitiative um? Was ist unsere Abstimmungsempfehlung? Wir lehnen diese Volksinitiative mehrheitlich ab. Warum? Verschiedene Punkte habe ich schon genannt. Es handelt sich aus unserer Sicht um einen Eingriff in die Hoheit der Kantone, das habe ich bereits erläutert. Damit verbunden würde es auch Umsetzungsprobleme und eine finanzielle Belastung der Kantone geben; denn die betreffende Kontrolle kostet, zumal die Initiative in ihrem Geltungsbereich sehr breit ist. Sie zielt zwar hauptsächlich auf zwei Verhalten ab: einerseits das Tragen einer Sturmhaube zur anonymen Begehung von Gewalt- und Straftaten – namentlich im Rahmen von Demonstrationen – sowie andererseits die Verhüllung des Gesichts aus religiösen Gründen. Aber das Verbot gälte auch für friedliche Demonstrantinnen und Demonstranten oder für Personen, die sich im Rahmen von Werbekampagnen oder aus anderen Gründen auf der Strasse verkleiden. Es gälte auch für Touristinnen und Touristen, nicht nur für in der Schweiz ansässige Personen. Der sehr breite Geltungsbereich zeigt auch, dass der Vollzug eben nicht einfach wäre. Klar ist, dass da in kantonale Hoheiten eingegriffen würde.

Ich komme jetzt aber noch zu zwei weiteren Punkten, um abzuschliessen, und diese sind beide sehr wichtig. Ich bin noch nicht darauf eingegangen. Der zweitletzte Punkt: Die Initiative nimmt für sich in Anspruch, die individuellen Freiheitsrechte und die Gleichstellung der Geschlechter

zu stärken. Sie spricht damit den Umstand an, dass die Vollverschleierung Symbol eines Gesellschaftsverständnisses ist, das die Unterdrückung der Frau zementiert. Auch wir sind der Ansicht, dass es nicht hinnehmbar ist, eine Person zur Verhüllung ihres Gesichtes zu zwingen. Das möchten wir ganz klar festhalten. Aber hier gilt es auf Artikel 181 des Strafgesetzbuches, "Nötigung", zu verweisen: Bereits heute macht sich strafbar, wer jemanden zwingt, das Gesicht zu verhüllen. Wir haben hier also bereits einen Tatbestand, und wir haben Möglichkeiten, um einzugreifen. Die Möglichkeit einzugreifen besteht übrigens auch auf kantonaler Ebene bei der vorhin erläuterten Zielgruppe der Demonstrantinnen und Demonstranten. Wir sind der Meinung, dass es in Bezug auf die Gründe und die Zielgruppen, die hier angesprochen werden, bereits Möglichkeiten gibt, um punktuell einzugreifen.

Zum letzten Punkt, last, but not least: Die Schweiz bekennt sich zu einer liberalen Gesellschaftsordnung. Flächendeckende Kleidervorschriften stehen in unseren Augen völlig im Widerspruch dazu. Das gilt umso mehr aufgrund der abschliessend formulierten Ausnahmen, welche es schlicht nicht zulassen, hier auch weitere Ausnahmen zu machen, bei touristischen Interessen beispielsweise oder um die Interessen von Personen zu berücksichtigen, die ohne Gewalt demonstrieren oder wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgehen wollen.

Zusammen mit dem Bundesrat kommen wir zum Schluss, dass die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen ist, dass ihr aber – wie gesagt – mit einem indirekten Gegenvorschlag zu begegnen ist. Die Empfehlung zur Ablehnung der Volksinitiative in Vorlage 1 beantragen wir mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung. Es gibt hier eine Minderheit, die sich bestimmt auch noch äussern wird.

**Minder** Thomas (V, SH): Nur gerade drei Ständeräte haben in der Kommission dem Antrag, die Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen, zugestimmt. An der Urne dürfte das Stimmenverhältnis wohl etwas anders ausfallen. Es ist nicht allzu kühn vorauszusagen, dass der Souverän die Initiative klar anders beurteilen wird. Ich prophezeie sogar eine markant höhere Annahme als damals bei der Minarett-Initiative. Warum? Ganz einfach: weil sich die Grosswetterlage zur Islamisierung in unserem Land seither weiter verändert hat. Sie mögen sich alle gut an die heftige Debatte, auch international, zur Minarett-Initiative erinnern. Nur war damals noch kaum die Rede von dschihadistischen Gefahren, Hasspredigern, ausländischer Finanzierung und Bau von Grossmoscheen, Koranverteilung, Verweigerung von Schulunterricht und Händedruck in den Schulen.

Zwischenfazit: Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission verkennen die Grosswetterlage und das Unbehagen gegenüber der schnell voranschreitenden Islamisierung in unserem Land. Das Verhüllen des Gesichtes in unserer abendländischen Kultur steht sinnbildlich für diese Entwicklung. Burka und Niqab sind Ausdruck einer fundamentalistischen Islamisierung. Hätten der Bundesrat und die vorberatende Kommission sich dieser Entwicklung und dieses Unwohlseins in der Bevölkerung wirklich angenommen, so wäre daraus ein griffiger indirekter Gegenvorschlag hervorgegangen.

Das, was uns der Bundesrat als Gegenvorschlag präsentiert, ist ein Placebo-Gegenvorschlag. Dieser Vorschlag hat null und gar keine Wirkung, weil er nur das verlangt, was heute schon gemacht wird: Schon heute muss sich eine verhüllte Burkaträgerin von den Beamten und den Behörden identifizieren lassen, sei es im Zug, im Bus, beim Check-in am Flughafen oder insbesondere bei den verschiedenen staatlichen Stellen und Ämtern. Der Gegenvorschlag zementiert den Status quo, beinhaltet aber kein einziges ernsthaftes Element, um der Volksinitiative wirklich den Wind aus den Segeln zu nehmen. Dies wäre bei einem indirekten Gegenvorschlag eigentlich das Ziel des Instruments; doch weder der Bundesrat noch die Kommission geht in diese Richtung.

Bei der Konzernverantwortungs-Initiative, einer ebenfalls erstzunehmenden Volksinitiative, hat man sogar eine Subkommission gebildet, eine zweite Anhörung gemacht und mit grossem Aufwand versucht, der Initiative einen griffigen Ge-

genvorschlag gegenüberzustellen. Hier aber hat das Parlament den Weg des geringsten Widerstandes gewählt und dem Pseudo-Gegenvorschlag des Bundesrates mit leichten Retuschen zugestimmt. Leider werden der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission erst beim Urnengang jäh aus ihrer Fehlanalyse erwachen.

Was mich gewaltig stört und auch sehr nachdenklich stimmt, ist die Tatsache, dass kaum mehr eine Partei oder kaum mehr ein Politiker, eine Politikerin unsere Werte, unsere Kultur in der Schweiz verteidigt. Wir haben eine abendländische Kultur, und in dieser zeigt man sein Gesicht – so einfach ist das. Wenn das für die Hooligans am Fussballmatch und bei Demonstrationen gilt, so gilt das noch viel mehr im öffentlichen zwischenmenschlichen Leben. Bei uns in der Schweiz zeigt man seinem Gegenüber das Gesicht, so einfach ist das. Bei dieser Volksinitiative merkt man gut, dass Politik auch etwas mit Mut zu tun hat. Kaum mehr jemand hat den Mut, insbesondere im Wahljahr, hinzustehen und eine solche Initiative zur Annahme zu empfehlen. Man könnte ja das Ausland oder eine Branche vor den Kopf stossen! Bei der Minarett-Initiative hat man oft das Argument gehört, die Vorlage sei nicht EMRK-konform. Die Volksinitiative hier ist aber EMRK-konform, und sie ist auch konform mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, denn französische und belgische Beschwerden gegen die dortigen Burkaverbote wurden abgewiesen. Zudem kennen etwa fünfzehn Länder bereits ein Burkaverbot, darunter fünf islamische Staaten. Nicht einmal unter diesen Prämissen haben wir den Mut, mit anderen Staaten gleichzuziehen.

Warum haben so viele Länder bereits ein Burkaverbot erlassen? Warum wohl? Frankreich und Belgien haben bereits markante Parallelgesellschaften. Auslöser ist die starke Islamisierung in diesen beiden Ländern. Die kleine Minderheit, die ich anführe, stimmt also der Volksinitiative zu und empfiehlt sie dem Volk und den Ständen zur Annahme.

Als Vertreter dieser Minderheit werde ich mich, Herr Präsident, in der folgenden Debatte nicht mehr äussern.

**Cramer** Robert (G, GE): Je dois vous dire que je n'entendais pas intervenir dans ce débat. Ce qui m'a décidé à prendre la parole, ce sont des échanges que j'ai pu avoir avec notre collègue Géraldine Savary et les informations que j'ai pu lire ce matin sur l'intervention qu'elle fera tout à l'heure. Etant membre de la commission, je dois anticiper sur son intervention, ce que je regrette.

Tout d'abord, je ne voulais pas intervenir parce que, à vrai dire, il n'y a pas grand-chose à dire sur cette initiative. Elle est inutile. Elle est inutile de façon évidente. Le premier alinéa que propose l'initiative indique qu'il ne faut pas se dissimuler le visage dans l'espace public. Mais, sur ce sujet, on s'approprie une compétence cantonale, chaque canton pouvant parfaitement, pour des raisons de police, interdire de se dissimuler le visage dans l'espace public. C'est, du reste, ce que font bon nombre de cantons – y compris celui que je représente, dans lequel on ne peut, en principe, se déguiser que lors de la Fête de l'Escalade, qui est une forme de carnaval à Genève. L'initiative est donc inutile, car elle est antifédéraliste à l'alinéa 1 qu'elle propose. Elle est en outre inutile à l'alinéa 2, car elle enfonce une porte ouverte dans la mesure où, d'ores et déjà, le Code pénal interdit les actes de contrainte – qu'il s'agisse d'actes de contrainte portant sur la dissimulation du visage ou de tout autre acte de contrainte.

Donc cette initiative populaire est inutile. Mais elle n'est pas inutile pour tout le monde. Elle est certainement très utile aux yeux des initiants, puisque ces derniers sont, de façon évidente, des gens qui sont dérangés par la religion musulmane et qui entendent, par cette initiative, montrer leur opposition à celle-ci. Sur ce point, je crois que les initiants oublient un peu les leçons de l'histoire. La Suisse est un pays qui a énormément souffert de ses dissensions religieuses, qui ont même conduit à une guerre civile en son sein. Nous avons réussi, avec le temps – cela n'a pas été simple –, à pouvoir vivre aujourd'hui en harmonie. Il ne faut pas remettre en cause cet équilibre. En ce sens, cette initiative populaire est non seulement inutile, mais également nuisible.

Ceci dit, cette initiative pose la question de la liberté des femmes et de la place qui peut leur être réservée dans l'espace public. Comme beaucoup, je suis choqué lorsque je vois une femme qui porte la burqa; j'ai vraiment l'impression qu'elle fait l'objet d'une contrainte. Je crois néanmoins qu'il faut aller au-delà des sentiments et qu'il faut se poser quelques questions à la vue d'une personne qui porte la burqa.

Premièrement, dans un certain nombre de cas, c'est un réel choix: il y a un certain nombre de femmes qui se sont converties et qui ont décidé d'adhérer à une religion et à toutes ses pratiques, de même qu'à ses codes vestimentaires. Dans une société libérale comme la nôtre, ces choix doivent être respectés. Du reste, aujourd'hui, nous voyons beaucoup de manifestations de rue animées par des mouvements féministes qui exigent que les femmes puissent se vêtir comme elles l'entendent dans l'espace public sans être stigmatisées. Et cela s'entend pour toutes sortes de vêtements.

Si l'on va plus loin, en parlant de choix, où doit-on s'arrêter si l'on souhaite dorénavant limiter la liberté de choix de nos concitoyennes et de nos concitoyens? Pour ma part, je considère par exemple que les tatouages et les piercings – dont certains peuvent être très douloureux – sont une forme d'atteinte à l'intégrité physique et ça me déplaît totalement de voir ce genre de chose autour de moi. Mais, ma foi, je suis assez tolérant pour admettre que si des gens entendent se faire souffrir, c'est leur problème et pas le mien. C'est un mode de vie avec lequel je dois accepter de cohabiter.

Deuxièmement, lorsqu'on parle de la burqa, la question qui devrait être au centre de la réflexion et de la discussion sur les libertés des êtres humains, c'est le cas où une culture veut que les gens portent ce vêtement, qui est quoi qu'on puisse dire un vêtement d'exclusion. Je vous demande de réfléchir à ce que signifierait l'interdiction promue par cette initiative: elle signifierait très concrètement que ces femmes qui, aujourd'hui, ont accès à l'espace public, se retrouveraient cloîtrées chez elles, comme c'est le cas dans un certain nombre de cultures extrêmement rigoureuses. Ainsi, la contrainte imposée par l'initiative, contrainte qui vise à interdire la dissimulation du visage dans l'espace public, se révélerait non pas émancipatrice mais, tout au contraire, synonyme d'un double enfermement: auparavant c'était l'enfermement derrière la burqa, dorénavant ce sera l'enfermement à la maison. Je suis convaincu qu'un discours émancipateur passe par l'instruction, qu'il passe par la culture, qu'il passe par la présence dans l'espace public et par l'ouverture aux autres. Ce n'est pas un discours qui conduit à un enfermement supplémentaire. Je tenais à le dire et je tiens aussi à dire en conclusion que ce qui motive les initiants n'a strictement rien à voir avec tout cela: ce n'est ni une volonté émancipatrice, ni une volonté d'intégration, mais, de façon très évidente, une volonté d'exclusion.

Et, puisque notre collègue Minder a parlé de valeurs, il est évident que, pour ma part, je ne peux pas partager les valeurs des initiants.

**Föhn Peter (V, SZ):** Ich bitte Sie ebenfalls, diese Initiative zur Annahme zu empfehlen, und demzufolge braucht es für mich auch keinen Gegenvorschlag.

Es ist höchste Zeit, einmal Nägel mit Köpfen zu machen. Die Kommissionssprecherin hat es gesagt, und alle sprechen davon, dass Handlungsbedarf besteht. Aber man will nicht handeln, weiss nicht, wo ansetzen, oder man getraut sich nicht. Das ist doch völlig falsch! Wir müssen einmal den Mut und das Rückgrat haben, hier eine Gesetzgebung zu machen oder in diesem Fall die vorliegende Initiative im positiven Sinne vor das Volk zu bringen.

Ich zitiere aus der Botschaft des Bundesrates: "Die Initiative setzt sich zum Ziel, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und die Mindestvoraussetzungen für das 'Zusammenleben' zu bewahren. Der Bundesrat teilt die Ansicht, dass das Zeigen des Gesichts eine wichtige Rolle beim gesellschaftlichen Austausch spielt." Herr Minder hat es schon vorhin angesprochen. "Er anerkennt insbesondere, dass die Gesichtshüllungen aus religiösen Gründen, wie etwa das Tragen einer Burka oder eines Niqab, bei zahlreichen Perso-

nen Unbehagen auslöst. Solche Auftritte sind Ausdruck fundamentalistischer Strömungen im Islam und weisen auf eine Integrationsverweigerung hin. Sie entsprechen nicht den Werten der Offenheit und des Austauschs, wie sie unserer Demokratie zugrunde liegen."

Also, auch der Bundesrat anerkennt die Problematik. Es geht ja nicht nur um diese Verhüllungen. Es geht mit dieser Initiative natürlich auch um Verhüllungen beim Chaotikum, bei Demonstrationen usw.

In der Kommission habe ich gesagt, dass der Gegenentwurf für mich kaum das Papier wert sei, auf dem er geschrieben steht; zu dem stehe ich heute noch. Ich möchte wissen, was man aus diesem Gegenentwurf herausnehmen kann, was man nicht schon hat. Denn das hat man heute alles schon.

Ich zitiere aus der Vernehmlassungsantwort meines Kantons, des Kantons Schwyz: "Das neue Bundesgesetz über das Gesichtshüllungsverbot", und damit ist der vorgelegte Gegenvorschlag gemeint, "bringt aus Sicht des Regierungsrates keinen Mehrwert. Bereits heute muss bei der behördlichen Identifizierung von vermummten bzw. verschleierte Personen eine effektive visuelle Identifikation erfolgen. Das Nichtbefolgen der Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts kann nicht mittels Busse erledigt werden. Unklar ist auch, welche Person Adressat einer Busse sein sollte, wenn ebengerade diese Person nicht eindeutig identifiziert wurde und das Ordnungsbussenverfahren nicht zur Anwendung kommen kann. Nicht zu überzeugen vermag weiter die vorgesehene Ergänzung des Tatbestands der Nötigung. Wer eine Frau unter Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile zwingt, einen Gesichtsschleier zu tragen, macht sich gegebenenfalls bereits nach geltendem Recht strafbar. Der Regierungsrat", ich spreche immer noch vom Regierungsrat des Kantons Schwyz, "bezweifelt, dass der vorliegende indirekte Gegenentwurf zur Volksinitiative geeignet ist, dieser gegenübergestellt zu werden, nimmt er doch das Kernanliegen – das Verhüllungs- bzw. Vermummungsverbot im öffentlichen Raum – in keiner Art und Weise auf."

In eine ähnliche Richtung ging in der Vernehmlassung auch der Kanton Zürich: "In einer auf liberalen, auf rechtsstaatlichen Grundprinzipien wie Gleichheit und Gleichberechtigung beruhenden Gesellschaft können Vollverhüllungen im öffentlichen Raum nicht hingenommen werden. Vor diesem Hintergrund verlangen wir deshalb die Ausarbeitung eines neuen indirekten Gegenvorschlages, der ein allgemeines Vermummungsverbot und eine Regelung der Rechtsfolgen bei Nichtbefolgung enthält" – usw. usw. Ich könnte jetzt noch viel vorlesen, aber es ist einfach so – unsere Kommissionssprecherin hat es auch gesagt -: Es besteht Handlungsbedarf. Ich sage einfach, der Gegenvorschlag, wie er heute vorliegt, hat nach meiner Ansicht weder Hand noch Fuss. Ich bin dann gespannt, wie das umgesetzt werden könnte oder kann.

Ich bin auch nicht der Meinung, dass das ein Eingriff in die Autonomie, in die Hoheit der Kantone sei. Wir helfen mit der Initiative gerade den Kantonen. Denn etliche Kantone rufen ja geradezu zum Handeln auf, zumindest die Bevölkerung, welche sich da und dort völlig verunsichert fühlt. Das zeigen auch die verschiedenen Vorstösse in den Kantonen. Da spreche ich vor allem die unsäglichen Demonstrationen an, Demonstrationen mit Vermummten, Demonstrationen mit Chaoten, denen die Polizei vielfach machtlos gegenübersteht; machtlos, weil sie nicht noch grösseres Unheil anrichten will respektive anrichten darf.

Sie sehen, Handlungsbedarf besteht. Wir sind drauf und dran, etwas zu machen, aber nicht etwas mit Hand und Fuss. Deshalb bitte ich Sie dringendst, diese Volksinitiative zur Annahme zu empfehlen. Dann brauchen wir auch diesen nichtsagenden Gegenvorschlag nicht.

**Caroni Andrea (RL, AR):** Mich als grossen Kinofreund erinnert diese Initiative ein wenig an die Technik, mit der erfolgreiche Filmstudios ihre grössten Kassenschlager dann Jahr für Jahr mit viel Marketing neu aufliegen. Den Film "Gefährliche Symbole. Das Abendland geht unter" habe ich vor ziemlich genau zehn Jahren schon gesehen. Damals ging es um Minarette – Sie erinnern sich. Aktuell läuft Teil 2, das ist dann

quasi "Egerkingen schlägt zurück". Das Drehbuch ist zum Verwechseln ähnlich, neu geht es um Gesichtsverhüllung. Die Initiative hat aber auch inhaltlich – ich meine das sehr ernst – eine Parallele zum Film, vor allem zum Genre des Gruselfilms, weil sie sehr gekonnt mit realen Ängsten und Unbehagen der Menschen spielt oder diese anspricht. Das funktioniert sogar bei mir, ich gebe es zu. Wenn ich dunkle, verhüllte Gestalten sehe, dann löst das auch bei mir Unbehagen aus. Das ist tief in uns drin.

Wie in den erwähnten Filmen folgt am Schluss die wohlige Erlösung. Das übermächtig scheinende Böse wird mit erstaunlich simplen Mitteln überwunden, und man verlässt dann den Kinosaal oder beschliesst eben den Urnengang in angenehmer Erleichterung. Aber so imaginär dieser Sieg im Kino ist, so flüchtig ist er dann auch an der Urne. Weil die Initiative wie schon bei den Minaretten primär auf die Symbole zielt, verändert sich eben in der Realität kaum etwas. So schnell, wie der Hunger nach einer Portion Popcorn zurückkommt, ist auch das Unbehagen wieder da – und damit ist in einer Dauerschleife aus Angst, Nahrung derselben und Scheinlösung schon der Boden für den nächsten Teil gelegt.

Ich wäre gerne bereit, für die realen Probleme, die sich ergeben können, konkrete Lösungen anzuschauen. Ich stelle aber Folgendes fest, wenn ich die Initiative anschau:

Stichwort Sicherheit, das wurde erwähnt: Hier sind die Kantone zuständig. Wenn sie gegen Hooligans etwas machen wollen, dann tun sie das bereits heute, auch im Verbund. Bezüglich des Terrors von Burkaträgerinnen muss man einfach sagen: In Basra in Irak mag das funktionieren, in der Schweiz wird nie jemand so dumm sein, einen Anschlag in einer Burka zu planen. Mehr Aufmerksamkeit kann man nicht auf sich ziehen.

Stichwort Frau, das wurde von der Kommissionssprecherin auch erwähnt: Ich glaube, wenn man wirklich etwas für Frauen tun will, dann ist das hier die grösstmögliche Kanone für die kleinstmögliche Wirkung. Wenn es überhaupt etwas bewirkt, dann, dass Sie einfach ein paar arabischen Touristinnen ein Stück Stoff wegnehmen. Ich glaube, mit diesen Mitteln könnte man Effektivere erreichen – ich denke nur ans Stichwort Frauenhäuser, die Frauen wirklich etwas bringen könnten.

Integration finde ich ein wichtiges Thema. Für mich ist es relativ klar: Wenn Frauen eine Burka tragen, dann sind sie nicht integrationsfähig. Dann sollen sie keine Aufenthaltsbewilligung kriegen, keine Niederlassungsbewilligung und schon gar nicht die Möglichkeit einer Einbürgerung. Das sollte heute schon so funktionieren. Dann bleiben eigentlich nur noch eine Schweizer Konvertitin, vielleicht noch irgendwo eine Europäerin und Touristinnen, die vom Verhüllungsverbot in der Schweiz betroffen wären.

Die Ausnahmen sind noch ein relevanter Punkt. Die sind ja, wie die Kommissionssprecherin richtig gesagt hat, abschliessend aufgezählt. Es steht im Initiativtext "ausschliesslich", da hat man schlicht ein paar Kategorien einfach nicht erwähnt oder gar nicht daran gedacht. Frau Bruderer Wyss hat ein paar erwähnt.

Die Wirtschaftsfreiheit möchte ich noch erwähnen. Man kann da z. B. an Strassenkünstler denken. In Wien wurde ein Musiker gebüsst, weil er eine Pferdemaske aufgesetzt hatte. Auch in Österreich wurde ein Mann nicht als Musiker, sondern als Werbeträger gebüsst, der für die Firma McShark in einem Haifischkostüm posiert hat; der wurde dann auch gebüsst, was zu Belustigungen Anlass gab, weil man sagte, endlich komme auch die "Hai-Society" an die Kasse.

Oder auch politisch werden ja solche Kostüme verwendet. Die Initianten selber waren verumumt auf dem Bundesplatz! Also muss man sehen, auch politisch kann es interessante Aktionen geben.

Ich habe dann auch noch an die Fussballmaskottchen gedacht. Ich hatte jüngst in St. Gallen das Vergnügen, mit einem Fussballmaskottchen auf der Wiese zu stehen. Es wäre ja nur einheimisches Brauchtum zulässig, und Fussball kommt bekanntlich aus England – an Halloween gar nicht zu denken. In der Kommission habe ich die Initianten gefragt, wie sie das denn sehen würden, und sie haben gesagt, man könne dann schon eine Lösung finden. Aber ich erinnere mich noch

gut daran, wie getobt wurde, als das Parlament bei der Masseneinwanderungs-Initiative eine Lösung zur Umsetzung der Verfassungsbestimmung finden wollte.

Der Föderalismus wurde erwähnt. Ich möchte aber noch meinen letzten Punkt kurz ausführen: Was sind die Nachteile des Ganzen?

Man könnte sagen, es sei ja belanglos, ein Stück Stoff mehr oder weniger. Aber ich habe die Parallele zum Gruselfilm gezogen. Ich befürchte, mit einer solchen Initiative, schon mit dem Teil 2, schürt man bewusst ein Unbehagen bis hin zum religiösen Unfrieden, wie es auch Kollege Cramer gesagt hat. Jetzt richtet es sich gegen den Islam. Wenn wir unsere Verfassung in historischer Reihenfolge anschauen, sehen wir: Zuerst ging es gegen die Jesuiten, später gegen die Juden und die Katholiken und jetzt eben in Zweitausend gegen den Islam. Ich glaube, das ist auch der Grund, warum sich hier auch die jüdische Gemeinschaft dagegen wehrt, nicht weil sie islamophil wäre, sondern weil sie seit über 3000 Jahren weiss, wie es sich anfühlt, wenn man auf ihre Bräuche losgeht.

Ich glaube, wenn es wirklich so weit kommen sollte, dass es losgeht – es gibt da die gewaltbereiten Radikalen jeglicher Couleur: links, rechts, religiös oder fundamentalistisch –, hätten wir die Instrumente dafür, und die Frau Bundesrätin ist daran, diese Instrumente noch zu verschärfen.

Ich bitte Sie also, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Sollte auch dieser zweite Teil der Minarett-Initiative allzu viel "Umsatz" machen, dann dürfen wir uns schon auf Teil 3 freuen, wo es dann, wie die Studiobosse schon angekündigt haben, um Gebetsteppiche gehen könnte.

Ich danke Ihnen daher, wenn Sie Bundesrat und Mehrheit unterstützen.

**Savary** Géraldine (S, VD): Ce débat, je dois vous le dire, me pose un vrai problème de conscience. Depuis le début de la semaine, je réfléchis à cette question, celle de savoir comment, en mon âme et conscience, me prononcer sur ce sujet.

Je désapprouve fondamentalement et depuis longtemps l'agenda suivi par les initiants avec l'introduction de ce nouvel article constitutionnel. Ce sont les mêmes, d'ailleurs, qui ont proposé l'interdiction de la construction de minarets. Le moteur qui anime la volonté profonde des initiants flirte, à mes yeux, avec la xénophobie et l'islamophobie. En même temps, en tant que femme et en tant qu'être humain, je suis profondément heurtée que des femmes, dans notre pays et dans le monde, s'enterrent vivantes sous un linceul noir. Ce linceul noir, c'est ce que représente la burqa à mes yeux.

Le port de la burqa, à mes yeux, n'a rien à voir avec la religion. Aucun dieu n'exige qu'en son nom une de ses créatures s'interdise de vivre la vie qui lui a été confiée et de profiter, en tant qu'être humain libre et autonome, de la beauté du monde. Le port de la burqa n'est donc pas une question de religion ou d'expression religieuse, c'est une question, à mes yeux, de domination patriarcale. Et cette domination patriarcale conduit des femmes à être privées de leurs droits fondamentaux: liberté de travail; liberté de formation; liberté d'indépendance salariale; liberté démocratique – puisque aucune femme portant la burqa ne pourrait, par exemple, être élue et siéger au Conseil des Etats; liberté d'être soignée; liberté de communiquer avec les autres; liberté d'avoir accès à l'espace public; liberté d'avoir accès à la société. On est clairement, à mes yeux, dans un cas de discrimination liée au genre.

De ce point de vue, je ne partage pas du tout du tout la position de notre collègue Robert Cramer, qui vient de s'exprimer. Je ne comprends pas comment on peut considérer que le port de la burqa est l'expression d'une liberté individuelle. Je ne comprends pas comment il est possible d'avoir ce type de point de vue. En effet, si tel était le cas, pourquoi seules les femmes se retrouveraient-elles dans cette situation? Pourquoi les hommes n'exprimeraient-ils pas leur liberté individuelle fondamentale en portant un "vêtement" – comme vous le dites, cher collègue –, tel que la burqa? Si, maintenant, dans notre pays, il y avait 200 femmes et 200

hommes qui choisissaient librement de porter ce "vêtement", comme vous le précisez, j'en parlerais peut-être autrement. Certes, la pratique du piercing ou du tatouage relève de la liberté de l'individu d'agir sur son corps. Mais aussi bien les hommes que les femmes les pratiquent: il n'y a pas de différence de genre en la matière. Par contre, le port de la burqa relève clairement d'une discrimination de genre. Et cette discrimination de genre est, à mes yeux, contraire aux objectifs constitutionnels d'égalité entre hommes et femmes. Elle est aussi contraire aux revendications formulées par les femmes lors de la grève qui a eu lieu en juin dernier. Ces revendications portaient sur le respect du corps, sur l'égalité dans le domaine du travail et sur l'accès à l'espace public.

Pour terminer, je dirai que, en tant que femme et en tant qu'être humain, je ne peux rester indifférente à la situation qui existe hors de nos frontières – je pense en particulier à l'Iran – où des femmes risquent leur liberté tous les jours en enlevant leur voile: 39 femmes y ont été arrêtées et emprisonnées, tout simplement parce qu'elles retiraient leur voile. Leur avocate a été condamnée à dix ans de prison parce qu'elle les avait défendues.

J'aurais souhaité pouvoir dire non à cette initiative. Je l'ai d'ailleurs manifesté publiquement. J'ai toujours dit que j'étais opposée à cette initiative à cause des objectifs des initiants. En effet, je considérerais que la loi pouvait répondre au problème que je viens d'évoquer devant vous – une loi qui aurait prévu des mesures plus dures concernant les discriminations subies par les femmes.

Visiblement, ce n'est pas possible. J'en reviens donc à mon gros et véritable problème de conscience: que faire dans pareille situation? Que faire avec la conviction que la burqa constitue une vraie discrimination à l'égard des femmes?

Dans ce dernier acte de ma dernière session parlementaire, je souhaitais donc donner la priorité à mes convictions et à mes valeurs avant d'autres considérations. Par conséquent, je dirai oui à cette initiative et oui au contre-projet indirect du Conseil fédéral approuvé par la commission.

**Fetz Anita (S, BS):** Ich bin dezidiert gegen die Verschleierung von Frauen. Meine Solidarität gehört den Frauen in Iran und in anderen islamischen Staaten, die sich mutig gegen den Burka- und Kopftuchzwang wehren und dafür bitterlich büssen und ins Gefängnis geworfen werden. Die Verschleierung ist kein Gebot des Korans und der Sunna; das sagen nicht nur Islamwissenschaftler, sondern auch meine muslimischen Kolleginnen, die ich dazu befragt habe und die mir sehr Interessantes erzählt haben. Weder die Burka noch der Niqab ist ein traditionelles islamisches Frauenkleid. Erst im 19. Jahrhundert wurde unter dem reaktionären Sultan Abdulhamid II. ausgehend von Konstantinopel die Geschlechterapartheid im Islam gefordert, verbreitet und dann auch in gewissen Gebieten durchgesetzt. Dennoch wird nur in wenigen Gebieten der muslimischen Welt die Ganzkörperverschleierung praktiziert. Diesen Zusammenhang im grösseren Massstab sollten wir nicht vergessen.

Auch im Islam gibt es Extremisten, vor allem Salafisten, welche den Frauen die Verschleierung aufzwingen. Populär wurde das vor allem – einige mögen sich daran erinnern – nach der islamischen Revolution unter Khomeini. Vorher hatte es in Iran praktisch keine verschleierte Frauen gegeben, es war eine religiöse, aber äusserst liberale, fortschrittliche Gesellschaft. Unter der religiösen Vormacht von Khomeini und seinen Leuten wurde das alles verändert.

Es ist übrigens auch nicht so, dass in unserer Geschichte niemals solche Sachen vorgekommen sind. Einfach zur Erinnerung: Auch im Westen hat die Verschleierung von Frauen eine lange und wechselvolle Tradition. Ein Beispiel aus meinem Kanton: Im protestantischen Basel des 17. und 18. Jahrhunderts gehörte es sich für eine sogenannte anständige Frau nicht, das Haus unverschleiert zu verlassen. Natürlich ist das jetzt einige Zeit her, aber unserer sogenannten abendländischen Kultur, wie sie Kollege Minder genannt hat, war die Verschleierung auch nicht fremd; unsere Kultur hat sich einfach anders entwickelt.

Es geht also, wie gesagt, aus meiner Sicht nicht um Religion. Es geht um die Kontrolle der Frauen. Wir verschwinden aus

der Öffentlichkeit. Deshalb bin ich gegen die Verschleierung. Sie steckt Frauen in ein Stoffgefängnis und schneidet sie damit von der öffentlichen Kommunikation ab. Das ist nämlich der Sinn der Übung. Das gilt übrigens nicht für das Kopftuch – diese Debatte ist wahrscheinlich dann Teil 3 der Serie, die Kollege Caroni uns hier vorgestellt hat –, weil man beim Kopftuch "face to face" kommunizieren kann. Allerdings, das möchte ich hier auch gleich gesagt haben, gehört ein Kopftuch weder an ein Gericht noch an die Schule, weil das Gerichts- und das Schulwesen die zwei hoheitlichen Aufgaben in einem Staat sind, die religiös neutral sein müssen. In Basel hat man das bei den Gerichten bereits entschieden, aber sonst kann jede ein Kopftuch tragen, wie sie will.

Wenn wir ehrlich sind, stellen wir fest, dass es ja kaum Burkaträgerinnen in der Schweiz gibt. Wir sehen die Luxustouristinnen vor allem in Interlaken, in Genf und an der Zürcher Bahnhofstrasse. Ich lebe seit dreissig Jahren in einem Quartier in Kleinbasel, wo es einen sehr hohen Ausländeranteil und viele Musliminnen hat. Die Mehrheit ist absolut liberal. Ich habe in diesen dreissig Jahren dort vielleicht eine oder zwei Burkas gesehen. Es ist kein Handlungsbedarf da. Natürlich, es gibt die Konvertitinnen, die sind ja immer extrem tough und extrem ätzend. Aber von denen sollten wir uns bei unseren Überlegungen nicht leiten lassen.

Den Kampf aus Egerkingen gegen die Burka unterstütze ich trotzdem nicht. Wenn die Bevölkerung dieser Initiative zustimmt, ist das für mich auch keine Katastrophe. Es gibt faktisch keine Burkaträgerinnen. Das ist ein Kampf auf einer symbolischen Ebene. Wer will, dass wir irgendwelche Probleme mit dem radikalen Islam lösen – ich meine, das muss man, weil es solche radikalen Strömungen in der Schweiz gibt –, der muss sich ernsthaft mit anderen Massnahmen beschäftigen. Der muss schauen, dass die Finanzströme in fundamentalistische Moscheen kontrolliert werden; wir wissen, es gibt Finanzströme aus Saudi-Arabien, aus der Türkei, aus Katar und aus anderen Staaten. Der muss schauen, dass die Schule von religiösen Einflüssen freigehalten wird. Der muss gewaltbereite Dschihadisten überwachen. Vieles davon geschieht schon, einiges könnte man noch verstärken.

Aber die Initiative, die bringt das nicht. Insofern ist sie für mich eher eine Mogelpackung. Deshalb kann ich sie nicht unterstützen, obwohl ich dezidiert gegen die Verschleierung der Frauen bin. Aber das bringt nichts, das betrifft primär Touristinnen – es ist sozusagen ein Kampf gegen Windmühlen. Ich werde die Initiative ablehnen und den Gegenvorschlag unterstützen.

**Jositsch Daniel (S, ZH):** Wir leben grundsätzlich in einer liberalen Gesellschaft. Sind unsere Kleidervorschriften liberal? Nun, sie sind es eigentlich nicht. Natürlich kann ich theoretisch anziehen, was ich will, aber Sie haben es in dieser Woche gesehen, als ein Kollege aus dem Nationalrat in unsachgemässer Form in diesem Ratssaal auftauchte: Da hat ihm der Präsident dezent eine Krawatte überreicht, und er musste sie anziehen. Das heisst, ich werde in unserer liberalen Gesellschaft genötigt, in diesem Raum gewisse Kleidervorschriften einzuhalten. Die sind nicht allzu dramatisch, nichtsdestotrotz habe ich mir überlegt, was passieren würde, wenn ich mich standhaft weigern würde, eine Krawatte zu tragen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass man langfristig dem Zürcher Ständesvertreter den Zutritt zu diesem Raum verwehren könnte. Es wäre wahrscheinlich ein institutionelles Problem, aber ich kann Sie beruhigen: Ich werde es nicht darauf ankommen lassen.

Was möchte ich Ihnen sagen? Frau Fetz hat die historische Dimension aufgezeigt. Kleidervorschriften gibt es überall, auch bei uns. Sind Burkas, sind Vollverschleierungen nicht mehr als ein Gegenstand von Kleidervorschriften, vergleichbar mit einer Krawatte? Nein, sie sind es nicht. Warum? Wenn Sie konfrontiert sind mit einer Person, mit einer Frau, die vollverschleiert ist – Männer gibt es ja keine –, dann sind Sie konfrontiert mit einer Person, mit der Sie, so nehme zumindest ich es wahr, nicht kommunizieren können. Ich würde nie eine vollverschleierte Frau nach dem Weg oder nach der Uhrzeit fragen, weil diese Frau für mich nicht da ist. Mit ihr kann ich nicht kommunizieren, mir fehlt das Gegenüber.

Weiter ist die Burka ein Unterdrückungsinstrument, nichts anderes. Das muss man einfach einsehen. Deshalb, muss ich Ihnen sagen, teile ich die klaren Äusserungen, insbesondere von Frau Savary und von Frau Fetz, voll und ganz: Das ist kein kulturell geprägtes Bekleidungsstück, sondern ein Unterdrückungsinstrument, gegen das wir uns entschieden stellen müssen.

Die Frage ist: Macht das diese Initiative? Meine Antwort ist: nein! Sie ist eine Rasenmähermethode, die eigentlich nur eine äussere Wirkung erzielt. Es ist ein Verbot, das in erster Linie gegen Touristen gerichtet ist, gegen Touristen; die Frauen betrifft es nach meiner Auffassung eben eigentlich nicht. Allerdings löst die Initiative das Problem nicht. Erstens ist das Problem zahlenmässig praktisch vernachlässigbar. Einige Regionen sind betroffen. Ich habe in Interlaken vollverschleierte Frauen gesehen, ich habe sie in Montreux gesehen, aber ausserhalb davon praktisch nicht.

Was mich an der Initiative auch noch stört, ist, dass sie einen antimuslimischen Unterton hat. Herr Caroni hat das erwähnt. Ich stelle fest, dass verschiedene Leute, die in der Gleichstellungsdiskussion sonst nicht unbedingt durch Engagement auffallen, sich hier besonders ins Zeug werfen. Das scheint mir kein Zufall zu sein, und in diese Reihen möchte ich mich eigentlich nicht eingliedern. Herr Caroni hat es erwähnt, dass in anderen Zusammenhängen Diskussionen, wie sie früher schon gegen andere Religionsgemeinschaften stattgefunden haben, immer damit beginnen, dass man sagt: Ich bin nicht gegen den Islam, aber ... Und dann kommen solche Argumente. Da möchte ich mich nicht einreihen. Aus diesen Gründen ist die Initiative das falsche Mittel.

Ich bin nicht Mitglied der Kommission. Ich habe das Ergebnis angeschaut, den Gegenvorschlag. Ich habe mir ehrlich gesagt ein bisschen mehr erhofft. Ich habe dann gedacht, es sei eine Selbstverständlichkeit, was im Gegenvorschlag steht, ich unterstütze den Gegenvorschlag, weil nichts drinsteht, was ich nicht unterstützen könnte. Aber löst er das Problem, nämlich die Unterdrückung der Frauen, haben wir da ein Instrument? Ehrlich gesagt: nein.

Ich habe mir dann die Frage gestellt, ob es irgendetwas anderes gäbe. Ich habe dann an einem eigenen Vorschlag herumgebastelt und gemerkt, dass ich mir Gedanken mache, die sich mehrere Personen in und ausserhalb der Kommission seit Jahren machen, und dass sie zu den gleichen Schlüssen kommen wie ich. Wir haben im Strafgesetzbuch den Tatbestand der Nötigung. Nur wird wahrscheinlich niemand mit gezückter Pistole dazu gezwungen, einen Vollschleier zu tragen, genau gleich, wie Herr Nationalrat Girod auch nicht mit vorgehaltener Pistole vom Ratspräsidenten gezwungen worden ist, die Krawatte anzuziehen. Vielmehr herrscht eine Art struktureller kultureller Druck, der auf eine Person wirkt. Oder eine Frau wird in einem Umfeld geboren, wird in einem Umfeld erzogen, will in ihrem Umfeld, in ihrer Familie bleiben und muss, um dort dazugehören, einen Vollschleier tragen. Gegen diesen strukturellen Druck hilft das Strafgesetzbuch nichts; da kann ich nicht mit Strafrecht irgendetwas ändern.

"Gibt es eine andere Möglichkeit?", habe ich mich gefragt. Ich habe kein rechtliches Instrument gefunden. Warum nicht? Das Problem ist nicht rechtlich lösbar, weil es um eine gewisse Einstellung geht. Frau Fetz hat das auch aufgezeigt: Bei uns sind die Frauen auch nicht seit 1291 den Männern gleichgestellt, und das hat sich auch in Kleidervorschriften und auch in anderen Elementen ausgedrückt. Wir konnten das Problem auch nicht mit dem Gesetz lösen, sondern die Gesellschaft musste es lösen; die Gesellschaft musste so weit kommen. Wir können nicht mit dem Gesetz gewissermassen am gesellschaftlichen Grashalm ziehen, das nützt nichts. Wir können nur den Rahmen schaffen, um hier gesellschaftliche Lösungen zu finden.

Ich bin überzeugt: Ein Unterdrückungsinstrument wie die Vollverschleierung hat keine Zukunft, denn das lassen sich Frauen, egal, wo auf dieser Welt, langfristig nicht bieten. Wir können nicht mit einer Initiative und vermutlich auch nicht mit dem Strafrecht und vermutlich auch nicht mit einem anderen Gesetz diese gesellschaftliche Entwicklung vorwegnehmen. Wir können nur die Frauen, die sich bei uns befinden, stär-

ken – in der Schule, in der Gesellschaft; dort, wo wir Zugang haben und bis zu einem gewissen Grad erzwingen –, indem wir ihnen als Gesellschaft offen gegenüber treten, sodass sie sich selbstständig von diesem Zwang lösen.

Darum unterstütze ich den Gegenvorschlag, lehne die Initiative ab – im Wissen darum, dass wir das Problem, das real existiert, was ich akzeptiere, damit nicht lösen können.

**Luginbühl** Werner (BD, BE): En tant que représentant d'un canton accueillant beaucoup d'hôtes venant de pays arabes, je me permets aussi de dire quelques mots sur ce sujet.

Im Berner Oberland, in der Region Interlaken, verzeichnen wir jährlich weit über hunderttausend Übernachtungen von arabischen Gästen. Das sind sehr willkommene Gäste, weil sie viel Geld ausgeben und – das ist auch nicht ganz unwesentlich – Freude haben, wenn es regnet. Damit sind sie relativ singulär. Ich gehe davon aus, dass viele dieser Gäste nicht mehr in die Schweiz kämen, wenn wir ein Vermummungsverbot einführen würden. Das Südtirol oder Österreich ist auch ganz schön.

Der Kanton Bern verfügt ausserdem über ein Vermummungsverbot, und die Berner Polizei könnte über eine reiche Erfahrung dazu berichten, wie schwierig oder einfach es ist, dieses Vermummungsverbot bei Veranstaltungen auch durchzusetzen. Nüchtern und sachlich gesehen braucht es diese Initiative nicht, und es braucht auch den Gegenvorschlag nicht. Frau Kollegin Fetz hat es gesagt: Ausser ein paar ultrareligiösen Konvertitinnen und eben vor allem den Touristinnen tragen in der Schweiz kaum Musliminnen einen Gesichtsschleier.

Der Präsident des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes hat einmal gesagt, wenn jemandem das Gesicht geraubt werde, werde dieser Person die Identität geraubt und dadurch werde sie diskriminiert. Dem gibt es eigentlich nichts anzufügen. Aber auch wieder nüchtern und sachlich gesehen wird ein Verhüllungsverbot in der Schweiz an der Diskriminierung der Frau leider nichts ändern. Kollege Caroni hat es mit Verweis auf die Minarett-Initiative bereits erwähnt: Wir sind allmählich daran, eine gewisse Routine darin zu entwickeln, wie man Probleme löst, die man nicht hat.

Der Gegenvorschlag, das habe ich noch vergessen zu erwähnen, den bräuchte es eigentlich auch nicht, weil die Kantone ja die Möglichkeit haben, Vermummungsverbote zu erlassen, und das wie erwähnt zum Teil auch gemacht haben.

Nun hat Kollege Minder Recht, wenn er sagt, die Grosswetterlage spreche für die Initiative. Es gibt verständlicherweise ein Unbehagen, und es gibt Ängste in der Bevölkerung angesichts der Entwicklungen, angesichts der Ereignisse auf der Welt und im arabischen Raum. Entsprechend ist die Chance gross, dass diese Initiative angenommen wird, da mache ich mir keine Illusionen; dies vor allem auch, weil diese Ängste in der Bevölkerung bewirtschaftbar sind und weil der Wille, dieses Thema zu bewirtschaften, auch sehr gross ist. Ich hege Zweifel, ob dieser Gegenvorschlag die Annahme der Initiative zu verhindern vermag. Aber weil ich dezidiert der Meinung bin, dass Kleidervorschriften nicht in die Verfassung gehören, komme ich zum Schluss, dass nichts an einem Gegenvorschlag vorbeiführt und dass wir es zumindest versuchen sollten.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Comme Monsieur Luginbühl, j'habite un canton touristique, le canton de Genève, et il m'est arrivé régulièrement, sur les quais, au bord du lac, en plein été – les pauvres! – de croiser des femmes qui portaient une burqa. En dehors de cela, j'ai rencontré une seule fois dans ma vie une femme portant la burqa: une mère de famille, voisine de la famille de mes enfants et de mes petits-enfants. Cette femme, je l'ai rencontrée en ayant une certaine réaction, car il est toujours particulier de croiser quelqu'un dont on ne voit pas le visage, mais je me félicite de l'avoir rencontrée. Je me félicite de l'avoir rencontrée pas tellement pour moi, mais pour elle et pour sa famille.

Pourquoi? Parce que, quand je l'ai rencontrée, c'est précisément parce qu'elle accompagnait ses enfants à l'école.

C'est précisément parce qu'elle se rendait aux réunions de parents, auxquelles les parents des enfants scolarisés sont régulièrement convoqués par le maître ou la maîtresse de classe. Cette participation à la vie à locale, à la vie de ses enfants, à la vie du quartier, me semble essentielle pour permettre une meilleure intégration et – je l'espère – à terme, voir le visage de cette femme.

Nous avons déjà entendu plusieurs de mes collègues faire référence aux droits des femmes, à la grève des femmes, voire aux grèves des femmes – et j'ai eu la chance de participer aux deux grèves des femmes, la première en 1991, la deuxième au printemps de cette année –, et je crois pouvoir dire que, tout au long de ma carrière politique, je me suis engagée pour les droits des femmes et que je suis une féministe convaincue.

Bien sûr, les féministes sont opposées au port contraint de la burqa. Bien sûr, personne dans les milieux féministes ne prône le port contraint de la burqa. Personne ne pense que c'est une bonne chose.

Mais il faut aussi reconnaître que, dans les milieux féministes, il y a des débats. Il y a des débats par exemple sur la prostitution: faut-il l'interdire? faut-il l'encadrer? Il y a des débats également sur la nécessité, ou pas, d'interdire une contrainte comme celle du port du voile ou de la burqa. Ce débat, il est riche, il est intéressant, il est motivant, sachant que personne n'a le monopole du féminisme, ni de la défense des droits des femmes.

Pour ma part, j'ai acquis la conviction, notamment par l'exemple que j'ai évoqué, qu'il vaut mieux, dans ce cas précis, ne pas remplacer la contrainte par une interdiction de type constitutionnel.

Ce sont les raisons pour lesquelles je soutiens le contre-projet indirect de la commission et que je suis favorable à un rejet clair de l'initiative populaire.

**Lombardi** Filippo (C, TI): Zu meiner Interessenbindung: Ich präsidiere einen Sportverein, der gerne vermummte Hooligans ausschliessen möchte. In dem Sinne bin ich mit Kollege Jositsch nicht einverstanden. Die Frage betrifft nicht nur die Frauen. Er meint, es gebe keine verhüllten Männer – doch, es gibt Männer, die vermummt herumspazieren, um etwas Verbotenes zu tun. Deswegen haben wir zwei Vorlagen vor uns, die eben keine religiösen Gründe anführen, sondern ganz im Gegenteil: Die Initiative schliesst die sakralen Stätten vom Verbot im öffentlichen Raum aus. Wir wollen hingegen ein ordnungspolitisches Problem lösen.

Ich komme aus einem Kanton, der dieses Verbot bereits eingeführt hat. Il canton Ticino ha introdotto questo divieto di dissimulazione del volto in seguito al massiccio appoggio dalla popolazione, dagli elettori ad un'iniziativa popolare, alla quale era stato contrapposto un controprogetto di legge da parte del Gran Consiglio ticinese, controprogetto molto più vincolante e restrittivo di quello che ci è proposto oggi. E ciononostante il popolo ha preferito l'iniziativa al controprogetto. È per quello che io non mi faccio molte illusioni sulla sorta che il popolo svizzero riserverà al controprogetto come ci è presentato oggi.

Naturalmente si possono trarre due conclusioni dall'esperienza ticinese: la prima è che il divieto funziona. Ci sono stati alcuni casi in Ticino, e sono stati riportati nell'ordine. Se c'è una "ricaduta", un secondo caso, viene data una multa. È una multa d'ordine, assolutamente rispettabile, di 100 franchi. Sia le turiste che le cittadine svizzere si sono adeguate a questa nuova legislazione senza particolari problemi. Dunque, prima conclusione possibile: il divieto funziona e non c'è un grande problema ad introdurlo in tutta la Svizzera.

Evidentemente si può trarre una seconda e diversa conclusione dicendo: siccome i cantoni che vogliono il divieto possono già introdurlo non è necessario violare il federalismo introducendo questa norma a livello federale.

Se mi permetto di citare la mia qualità di presidente di un club sportivo che non desidera persone mascherate con il volto dissimulato ad eventi sportivi, dove poi potrebbero succedere eventi spiacevoli, è proprio perché lo sport non conosce frontiere cantonali. Per definizione viene praticato in tutta la Svizzera da squadre che si spostano da un cantone all'altro.

Qui troviamo un limite al federalismo, nel senso che dire che si può andare mascherati nel cantone x ma non nel cantone y, evidentemente non è molto utile per la sicurezza – ed io qui naturalmente parlo di una questione di sicurezza pubblica e non di una questione religiosa. In questo senso è difficile non riconoscere un certo interesse pubblico a questa iniziativa.

Sono convinto personalmente che questo genere di questioni d'ordine dovrebbero però essere risolte a livello di legge e non di Costituzione federale.

Il controprogetto che ci è stato proposto francamente non risponde però alla preoccupazione degli autori dell'iniziativa. Quindi argomentare con questo controprogetto contro l'iniziativa popolare in campagna di votazione sarà – ve lo assicuro – estremamente difficile. Voterò lo stesso per il controprogetto, nella sola speranza che con il prolungamento del termine per il trattamento dell'iniziativa popolare, il Consiglio nazionale possa chinarsi a sua volta sul controprogetto e renderlo più adatto a contrastare efficacemente l'iniziativa popolare depositata.

**Savary** Géraldine (S, VD): Je serai très brève. J'aimerais faire écho aux propos de ma collègue Liliane Maury Pasquier. La première chose, c'est qu'elle a raison de dire que les féministes sont très divisées sur la question. Et c'est normal, parce que cette question n'est pas simple, et les réponses à y apporter ne le sont pas plus. Mais j'aimerais quand même lui poser une question concernant l'exemple qu'elle vient de donner.

C'est très bien que cette femme en burqa amène ses enfants à l'école, mais quelle image les enfants de cette femme ont de leur mère et de la femme dans la société en général? Est-ce un bon exemple pour les garçons afin qu'ils manifestent ensuite du respect vis-à-vis des femmes? Cette femme en burqa dont la tâche est de conduire ses enfants à l'école donne-t-elle un bon exemple pour favoriser l'égalité hommes-femmes? Surtout, quelle image les enfants auront de la femme et de quelles libertés les jeunes filles pourront-elles ensuite disposer dans leur vie, sachant que leur mère doit se cacher sous une burqa?

Ces questions sont importantes non seulement pour les personnes qui vivent aujourd'hui dans notre pays et qui portent ce type de vêtement, mais aussi pour les générations suivantes qui sont et seront éduquées, même si elles sont minoritaires, au sein de familles dans lesquelles la femme se cache sous une burqa.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ich danke Ihnen für diese sehr aufschlussreiche und interessante Diskussion.

Mit Beschluss vom 15. März 2019 beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und den Entwurf zum Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung als indirekten Gegenvorschlag gutzuheissen.

Die Initiative "Ja zum Verhüllungsverbot" will in der Bundesverfassung einen neuen Artikel 10a einführen. Dieser soll die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten. Ausnahmen sollen nur aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums möglich sein. Eine Ausnahme für den Tourismus wäre aufgrund der abschliessenden Aufzählung nicht möglich. Vorgesehen ist zudem, dass niemand eine Person zwingen darf, ihr Gesicht aufgrund des Geschlechts zu verhüllen. Die Initianten wollen mit der Initiative insbesondere die minimalen Voraussetzungen für das Zusammenleben in einer freien Gesellschaft sicherstellen.

Hinter diesem Ziel steht auch der Bundesrat. Trotzdem lehnt er die Initiative ab. In der Schweiz wie überhaupt im Westen ist es nach unseren Grundwerten im gesellschaftlichen Austausch wichtig, das Gesicht zu zeigen. Das ist kulturell bei uns so verankert. Wenn wir miteinander sprechen, schauen wir uns in die Augen, wir schauen uns in das Gesicht. Die Gesichtsverhüllung könnte in diesem Zusammenhang als Integrationsverweigerung und als Symbol für die Unterdrückung der Frauen verstanden werden; ich komme noch darauf zurück. Allerdings sind vollverhüllte Personen in der Schweiz äusserst selten. Wenn wir manchmal in den Medien schau-

en, sehen wir, das sind Schweizerinnen, die konvertiert haben. Das ist überall so bei den Religionen: Die, die konvertieren, sind immer die Extremsten. Die haben immer den Eindruck, sie müssten noch übererfüllen. Diesen Eindruck habe ich mindestens.

Ich muss Ihnen sagen: Burka oder Niqab sieht man bei uns sehr wenig. Eine Burka habe ich in der Schweiz noch nie gesehen. Das ist ja dieses Kleidungsstück, wo man auch ein Gitter vor den Augen hat. Die Burka ist in Afghanistan und in Teilen von Pakistan verbreitet. Den Niqab sieht man. Den Niqab sieht man vielleicht in Interlaken. Ich sah Frauen, die einen Niqab trugen, an der Rue du Rhône, an der Bahnhofstrasse, vor den Schaufenstern von Bucherer. Dort sind eben diese arabischen Touristinnen. Der Niqab ist in der Golfregion weit verbreitet, und diese arabischen Touristinnen tragen diesen Niqab. Das heisst also, neben einigen in der Schweiz aufgewachsenen, zum Islam konvertierten Frauen sind es hauptsächlich Touristinnen von der arabischen Halbinsel, die einen Niqab tragen. Touristinnen, die in der Regel nur für kurze Zeit bei uns weilen, sind für das gesellschaftliche Zusammenleben in der Schweiz nicht massgebend.

Wichtig scheint mir aber vor allem Folgendes: Bereits heute ist die Haltung der Schweizer Gesellschaft gegenüber der Vollverschleierung klar. Das geltende Recht steht der Vollverschleierung nämlich nicht gleichgültig gegenüber. Im Ausländerrecht, beim Erwerb des Bürgerrechts, im Sozialversicherungsrecht kann die religiös motivierte Vollverschleierung spürbare rechtliche Folgen haben. Das ist auch der Fall, wenn von einer Integrationsverweigerung auszugehen ist. Dann können Aufenthalts- und Statusrechte verweigert respektive entzogen werden. Es können auch staatliche Leistungen abgelehnt werden, zum Beispiel in der Arbeitslosenversicherung.

Wenn eine Frau gezwungen wird, ihr Gesicht zu verhüllen – und dazu braucht es nicht unbedingt eine Waffe; Herr Ständerat Jositsch hat dargelegt, dass der kulturelle Zwang viel subtiler sein kann –, gilt das bereits heute als eine Nötigung und ist damit auch strafbar.

Die Initianten nennen als weiteres Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Verhindert werden sollen Straftaten durch Vermummte und Terrorakte im Schutze der Verhüllung.

Der Bundesrat teilt die Ansicht, dass ein Verbot der Gesichtverhüllung zum Schutz der Rechtspflege beitragen kann. Darum kennen die meisten Kantone bereits heute ein Vermummungsverbot – ich wiederhole: Die meisten Kantone kennen heute bereits ein Vermummungsverbot. Ich habe als Polizeidirektorin auch ein solches eingeführt. Das gilt auch für den Niqab, das gilt für Hooligans, das gilt für Personen, die unter Vermummung Straftaten begehen.

Könnte aber mit einem Burkaverbot zum Beispiel ein Terroranschlag verhindert werden? Wenn wir die Realität anschauen, wenn wir schauen, wie Terroranschläge zum Beispiel in unseren europäischen Nachbarstaaten verübt worden sind, dann stellen wir fest, dass die Verschleierung keine Rolle gespielt hat. Denn die Täter wollen ja nicht bemerkt werden und irgendwelche Aufmerksamkeit auf sich ziehen.

Wer sein Gesicht bei der Tatausübung unkenntlich machen will, kann das heute tun. Wir sehen das immer wieder bei Kiosküberfällen und Überfällen auf Tankstellenshops. Die Täter tragen alle eine Sturmhaube. Glauben Sie, die lassen sich davon beeindrucken, wenn man ihnen sagt, es gebe eine Busse, wenn sie das Gesicht verhüllen, wenn man ihnen sagt, sie sollten den Kiosk nur unverhüllt überfallen? Ich möchte nicht zynisch sein, aber das ist nicht ein Beitrag zur öffentlichen Sicherheit.

Es wurde gesagt, dass wir verschiedene Instrumente haben, wie wir sie Ihnen hier vorschlagen, gerade im Bereich der Extremismusbekämpfung. Das betrifft die Erhöhung des Strafrahmens in diesem Bereich, dann aber auch die präventiv-polizeilichen Massnahmen gegen terroristische Gefährder.

Die Initianten argumentieren auch mit der Gleichberechtigung der Geschlechter, und zweifellos ist die Vollverhüllung in vielen Ländern ein Ausdruck eines patriarchalen Gesellschaftssystems. Von Chancengleichheit von Frauen und

Männern kann da schlecht die Rede sein. Ich habe es aber gesagt: Der Zwang zur Gesichtverhüllung ist bereits heute unter Strafandrohung verboten, nämlich aufgrund des Tatbestandes der Nötigung gemäss Artikel 181 StGB.

Für den Bundesrat ist es auch eine sehr wichtige Feststellung, und diese ist mir auch selber als Föderalistin wichtig, dass die Initiative die kantonalen Kompetenzen unnötig einschränkt. Es ist so, dass die Polizeihochheit bei den Kantonen liegt. Der Bundesrat respektiert diese Polizeihochheit. Es ist so, dass die Kantone – ich habe es gesagt –, wenn sie das wollen, selbst jederzeit eine entsprechende Bestimmung einführen können. Das Verhüllungsverbot als solches wurde in den Kantonen Tessin und St. Gallen erlassen. Andere Kantone haben eine solche Regelung dagegen abgelehnt. Die Parlamente von Zürich, Solothurn, Schwyz, Basel-Stadt, aber auch die Landsgemeinde des Kantons Glarus haben das abgelehnt. Würde die Initiative angenommen, so gälte das Verhüllungsverbot flächendeckend in allen Kantonen. Ausnahmen aus touristischen Gründen wären nicht mehr möglich. Hierzu möchte ich etwas sagen, weil Herr Lombardi von den Grenzen des Föderalismus, "i limiti del federalismo", in dieser Frage gesprochen hat. Denn die Sportequipe, die er präsidiert, reist ja. Sie müssen sich bewusst sein: Diese Verfassungsbestimmung verpflichtet die Kantone einfach dazu zu legislieren. Diese Verfassungsbestimmung ist nicht eine einheitliche Gesetzgebung zum Vermummungs- oder Verhüllungsverbot, sondern verpflichtet die Kantone, nachher, wenn die Initiative angenommen wird, gesetzgeberisch tätig zu werden. Wir haben also dann weiterhin einen Flickenteppich, wenn ich so sagen darf, weil wir ja schon heute verschiedene Regelungen in den Kantonen haben. Es gäbe also keine einheitliche Lösung. Dessen muss man sich hier auch bewusst sein.

Wir haben auch gehört: Die Initiative kann auch Grundrechte einschränken, das Recht auf Achtung des Privatlebens oder das Diskriminierungsverbot. Aber ich möchte noch einmal klar wiederholen, was auch in verschiedenen Voten zum Ausdruck gekommen ist: Für den Bundesrat steht die Gesichtverhüllung aus religiösen Motiven im Gegensatz zu liberalen Werten. Das passt nicht zur Schweiz, und das passt nicht zu unserer Gesellschaft. Sie ist Ausdruck eines erzkonservativen, ja radikalen Islams und drängt Frauen in eine bestimmte Rolle. Ich habe es gesagt: Das passt nicht zur Schweiz. Aber umgekehrt stehen auch flächendeckende Kleidervorschriften im Widerspruch zu unserer liberalen Gesellschaftsordnung. Nach Ansicht des Bundesrates ist es deshalb nicht sinnvoll, antiliberalen Vorstellungen mit Verboten zu bekämpfen.

Ein Burka- oder Niqabverbot, also ein Verhüllungsverbot, wäre aus meiner Sicht aber auch ein Ausdruck unserer eigenen Schwäche. Ich finde, es ist an uns, unsere Werte durchzusetzen, das ist die Aufgabe unserer Gesellschaft. Herr Ständerat Jositsch hat zu Recht darüber gesprochen, dass man diesen strukturellen Druck nicht über das Strafrecht beseitigen kann.

Ich möchte daran erinnern, dass es auch Jüdinnen und Christinnen gibt, die unterdrückt sind. Dort geht es vielleicht nicht um ein Stück Stoff, sondern um strukturelle Begebenheiten. Ich wohne in der Nähe einer Kirche, die gewisse Vorschriften hat. Ich sehe manchmal die Mädchen, die zu dieser Kirche gehen. Diese haben alle lange Haare und Zöpfe, sie tragen alle lange Kleider, also Röcke. Ich muss Ihnen sagen: Wenn sie da bei mir vor dem Küchenfenster vorbeigehen, dann beleidet mich das – ich finde das beklemmend. Denn ich frage mich: Was ist eigentlich die Freiheit dieser Mädchen, wie können sie sich wehren? Sie sind in eine Familie hineingeboren worden, in der man offensichtlich einen erzkonservativen Katholizismus praktiziert, und diese Mädchen sind in diesen Konventionen gefangen. Ich finde das ebenso schlimm wie die Verhüllung des Gesichts. Gleiches gilt teilweise auch für jüdische Frauen in jüdisch-orthodoxen Verhältnissen, wo die Grundrechte nicht jene sind, wie ich sie mir für Frauen vorstelle. Ich treffe mich hier mit Ihnen, Frau Savary. Es ist ja interessant: Es haben viele Frauen gesprochen, es gibt in dieser Frage auch eine feministische Perspektive.

Ich muss es noch einmal sagen: Ich lehne diese Verhüllung ab, ich lehne einen radikalen politischen Islam ab, der Frauen

in irgendeiner Weise verpflichtet, sich nach solchen Konventionen zu richten. Ich lehne das auch bei anderen Religionen ab, und ich lehne es auch ab, wenn es aus gesellschaftlichen Motiven erfolgt, weil das nicht zu unserer Gesellschaft gehört. Aber es ist an uns, unsere Werte durchzusetzen! Wenn wir selber immer alles relativieren und, ich sage es jetzt einmal etwas burschikos, für jeden Unsinn Verständnis zeigen, für jede Abweichung auch noch eine Begründung haben, dann müssen wir uns nicht wundern, wenn andere das dabei entstehende Wertevakuum ausfüllen. Gegenüber Intoleranz gibt es einfach keine Toleranz! Wir sind dazu erzogen, dass wir tolerant sind; das gehört zu unserer, ich würde sagen, Wertgrundausstattung, wie sie uns von unserem Elternhaus und unserer Familie mitgegeben wurde. Gegenüber Intoleranz, das heisst, wenn andere intolerant sind, darf es keine Toleranz geben.

Ich habe es in der Kommission gesagt, aber ich sage es auch hier: Es hat mich immer beschäftigt, dass die ganze Schweiz darüber diskutiert hat, ob es jetzt ein Gesetz brauche, weil zwei Buben ihrer Lehrerin die Hand nicht geben. Das ist, was ich meine: Wo ist denn da das Problem? Sind die Buben das Problem, oder sind wir das Problem, die wir uns allen Ernstes fragen, ob es dafür ein Gesetz braucht? Braucht es für eine gesellschaftliche Konvention in unserem Land, die nun einmal darauf beruht, dass wir anständig sind – und in der Schweiz, wie auch in anderen Ländern, gibt man sich die Hand und schaut sich dabei in die Augen –, ein Gesetz? Wenn wir da anfangen zu relativieren, dann sind wir selber schuld.

Der Bundesrat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung, weil die von ihr gesetzten Ziele aus seiner Sicht verfehlt und die Probleme nicht gelöst werden. Das Unbehagen ist da, Herr Minder, Sie wissen, dass ich in dieser Frage gleich denke wie Sie. Wenn ich mich in meinem Umfeld umhöre, stelle ich fest, dass viele Menschen vor einer Islamisierung der Schweiz Angst haben; sie haben Angst, dass diese Werte unsere Gesellschaft durchdringen könnten. Aber, noch einmal, wir sprechen hier – wenn überhaupt! – über eine Ausprägung des radikalen, des politischen Islams und über eine Frage der liberalen Grundwerte, die wir durchzusetzen bereit sein müssen. Wir müssen eben hinstehen und auch Mut zur Intoleranz beweisen, wenn Grundwerte in unserer Gesellschaft verletzt werden.

Das von der Initiative ebenfalls geforderte Verbot, eine Person aufgrund ihres Geschlechts zur Gesichtsverhüllung zu zwingen, hat einen symbolischen Charakter. Frau Ständerätin Fetz hat das treffend ausgeführt. Es ist bereits unter dem geltenden Strafrecht verboten.

Herr Föhn, vielleicht hier noch zur Präzisierung: Es wurde darauf verzichtet, eine besondere Bestimmung zur Nötigung aufzunehmen. Diese Bestimmung hat auch der Kanton Schwyz moniert. Sie ist nicht nötig, im Gegenteil: Was heisst es für die Nötigung, die bereits heute im Strafgesetzbuch verankert ist, wenn es noch eine besondere Nötigung gibt? Dann gibt es auch andere besondere Nötigungen. Wir sollten den Tatbestand der Nötigung hier nicht relativieren. Obwohl der Bundesrat die Initiative aus diesen Gründen zur Ablehnung empfiehlt, will er in seinem Kompetenzbereich etwas machen. Es wurde gesagt – ich glaube, es war Herr Ständerat Luginbühl –, es brauche den Gegenvorschlag eigentlich nicht, es gebe ja Vermummungsverbote. Aber es gibt sie natürlich nicht auf Bundesebene. Der Bundesrat hat auch nicht die Illusion, dass das Vermummungsverbot betreffend die Bekämpfung der Initiative etwas bringt; das ist nicht seine Meinung. Wir schliessen hier aber eine Lücke, indem der Bund eben dort, wo Bundesrecht betroffen ist und es zu Gesichtsverhüllungen kommen könnte, auch tatsächlich handelt. Deshalb haben wir einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe ausgearbeitet, der in sicher seltenen, aber möglichen Fällen gezielt Probleme lösen könnte.

Anders als die Initiative greift der Gegenvorschlag nicht in die kantonale Zuständigkeit ein, es geht rein um den Vollzug von Bundesrecht. Wir respektieren selbstverständlich, dass die Kantone hier zuständig sind. Ich möchte Ihnen das kurz erläutern: In Artikel 1 Absatz 1 des Gegenvorschlages ist vorgesehen, dass eine Person ihr Gesicht zeigen muss, wenn ei-

ne Behörde sie gestützt auf Bundesrecht identifizieren muss. Die Identifizierungspflicht kann sich aus einer ausdrücklichen Norm ableiten, wie etwa aus Artikel 20 des Personenbeförderungsgesetzes oder Artikel 100 des Zollgesetzes. Sie kann aber auch mit der Erfüllung einer Aufgabe zusammenhängen, die eine Identifizierung der Person notwendig macht.

Das ist zum Beispiel der Fall, wenn die Behörde eine Leistung erbringt oder wenn sie überprüfen muss, ob eine Leistung zu Recht in Anspruch genommen wird. Es geht hier beispielsweise um Folgendes: Wenn eine Person ein Generalabonnement, ein Halbtaxabonnement oder einen Transportausweis mit persönlichen Merkmalen zeigt, so muss die Vertreterin oder der Vertreter der Behörde ihr Gesicht sehen, um die ihr oder ihm obliegenden Kontrollaufgaben erfüllen zu können. Die Pflicht zur Enthüllung des Gesichts gilt auch dann, wenn die Behörde die Person auf andere Weise identifizieren könnte, dies aber einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde, also wenn beispielsweise Auskünfte bei Dritten eingeholt werden müssten.

Die Identifizierungspflicht muss sich auf Bundesrecht stützen. Das kantonale Recht ist nicht erfasst. Dies wäre nur mit einer Änderung der Bundesverfassung möglich, was der Bundesrat aus Respekt vor den kantonalen Zuständigkeiten nicht will.

Artikel 2 des Gegenvorschlages erklärt die Missachtung der Pflicht zur Enthüllung des Gesichts für strafbar: Mit einer Busse wird bestraft, wer sich trotz Aufforderung einer Vertreterin oder eines Vertreters der Behörde weigert, das Gesicht zu enthüllen.

Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass die Aufforderung wiederholt erfolgen muss. Die Kommission hat hier eine Änderung im Gesetzentwurf angebracht. Der Bundesrat schliesst sich dieser Änderung an.

Die Höchstbusse beträgt 10 000 Franken, wobei natürlich der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt. Einschneidender ist die Leistungsverweigerung, und das wird auch in der Praxis so sein. Es wird eher nicht so sein, dass es zu einer Busse kommt, sondern es wird so sein, dass man sagen muss, wenn jemand den Schleier nicht entfernen will: Ja gut, aber dann können Sie die Leistung, die Sie beziehen wollen, nicht beziehen. Es gibt hierzu auch einen neuen Absatz 2 in Artikel 2. Diesem schliesst sich der Bundesrat ebenfalls an. Damit kommt die Leistungsverweigerung in den Fällen, bei denen eine Leistung im Raum steht, zur Busse hinzu.

Artikel 3 des Gegenvorschlages sieht vor, dass die Verfolgung und die Beurteilung der Straftaten den kantonalen Behörden obliegen. Das ist ja auch sonst der Fall.

Der Gegenvorschlag hat die Form eines Bundesgesetzes. Er untersteht deshalb dem fakultativen Referendum. Die Volksinitiative und der indirekte Gegenvorschlag können wegen ihres teilweise nicht zu vereinbarenden Inhalts nicht beide Rechtsgeltung beanspruchen. Anders gesagt: Der Gegenvorschlag tritt nur in Kraft, wenn die Volksinitiative zurückgezogen oder abgelehnt wird. Damit ist auch noch einmal das gesagt, was Herr Lombardi vorhin erwähnt hat. Es geht hier nicht um einen Rückzug oder einen Gegenvorschlag, der auch durch das Volk beurteilt würde. Ich glaube, da lag ein Missverständnis vor. Es geht einfach darum, dass der Bund dort die Rechtslücke schliesst, wo er sie schliessen kann.

Ich komme zum Schluss: Der Bundesrat beantragt Ihnen, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen und dem indirekten Gegenvorschlag zuzustimmen. Der Gegenvorschlag ist sicher kein Strassenfeger, das gebe ich zu. Er löst aber die Probleme gezielt dort, wo sie im Zuständigkeitsbereich des Bundes auftreten können. Hier kann eine Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und der Identifizierung bei Bundesaufgaben erreicht werden. Es wird auch klar gesagt, dass die Identifizierungspflicht, wenn man sie jetzt gesetzlich regelt, über der reinen Geltendmachung von Grundrechten steht. Man kann also da nicht einfach sagen, das betreffe Privatsphäre oder Religionsfreiheit. Vielmehr wird hier die Identifizierungspflicht gesetzlich geregelt und steht dann über diesen Grundsätzen.

Ich bitte Sie also, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und dem indirekten Gegenvorschlag zuzustimmen.

## 2. Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung 2. Loi fédérale sur la dissimulation du visage

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Detailberatung – Discussion par article*

### Titel und Ingress, Art. 1

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

### Titre et préambule, art. 1

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### Art. 2

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Wer einer Aufforderung einer Vertreterin ...

*Abs. 2*

Wird eine Leistung verlangt, so führt die Verletzung der Pflicht zur Enthüllung des Gesichts zudem zu deren Verweigerung, soweit das anwendbare materielle Recht dies nicht ausschliesst.

### Art. 2

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Quiconque refuse de donner suite à l'injonction d'un représentant ...

*Al. 2*

Si une prestation est demandée, la violation de l'obligation de montrer son visage conduit en outre à son refus, pour autant que le droit matériel applicable ne l'exclut pas.

**Bruderer Wyss** Pascale (S, AG), für die Kommission: Wir haben also in Artikel 2 zu regeln, was bei Nichtbefolgung der Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts geschieht. Wir empfehlen Ihnen seitens der Kommission, hier auf das vom Bundesrat vorgeschlagene Wort "wiederholt" zu verzichten. Wir tun das nicht, weil wir der Ansicht sind, eine Aufforderung müsse in jedem Fall nur einmal erfolgen; das kann natürlich wiederholt geschehen. Aber wir sind der Meinung, dass das Wort "wiederholt" eher zu mehr Unklarheit als zu Klarheit führt. Deshalb haben wir, was in der Kommission unbestritten war, im Unterschied zur bundesrätlichen Fassung dieses Wort gestrichen.

Wenn ich darf, Herr Präsident, würde ich auch gleich auf Absatz 2 von Artikel 2 zu sprechen kommen. Mit diesem Absatz haben wir eine Ergänzung vorgenommen: "Wird eine Leistung verlangt, so führt die Verletzung der Pflicht zur Enthüllung des Gesichts zudem zu deren Verweigerung, soweit das anwendbare materielle Recht dies nicht ausschliesst." Diese Präzisierung war uns wichtig. Wie ist die Situation heute? Es gibt heute verschiedene Konstellationen. Es gibt Fälle, in denen das Gesetz explizit eine Identifizierungspflicht vorsieht, es gibt aber auch Fälle, in denen sie sich ganz logisch aus der Aufgabe selber ergibt, und es gibt Fälle, in denen heute unklar ist, ob sie in der Aufgabe enthalten ist oder nicht. Wir sind der Meinung, wir schaffen hier Klarheit. Der Gesetzesentwurf setzt nun für alle diese Bereiche explizit fest, dass eben Bundesrecht angewendet wird und eine Enthüllungspflicht besteht. Das haben wir in der Kommission mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen so beschlossen.

**Germann Hannes** (V, SH): Die Anpassung respektive Präzisierung in Artikel 2 ist zu begrüßen. Die Kommission hat hier richtig festgehalten, dass man nicht noch wiederholt vorstellen werden muss und dass man am Schluss als Unternehmen nicht auch noch nachweisen muss, dass man die Aufforderung wiederholt geäußert hat.

Bei Absatz 2 frage ich mich, wie das dann in der Praxis funktionieren soll. Wenn Sie im Flugzeug mit einer Zuwiderhandlung konfrontiert sind oder wenn die Kontrollen im Bahnabteil erfolgen und der Zug die direkte Strecke Zürich-Bern fährt, dann wird es wahrscheinlich schwierig, die Leistung zu verweigern. Insofern ist das auch ein bisschen seltsam. Das zeigt eben, dass der Gegenvorschlag völlig an der Initiative vorbeizieht; diese Bemerkung kann ich mir nicht verkneifen. Kommt noch dazu, dass es dann in einigen Kantonen erlaubt wäre, in anderen aber nicht.

Im Übrigen, Frau Bundesrätin, schliessen Sie die Gesetzeslücke auch mit dem Passus in Artikel 4 Absatz 3 nicht, wonach das Gesetz nur bei Ablehnung der Initiative oder bei deren Rückzug in Kraft tritt – dann leben Sie ja offenbar gut damit! Ich stelle hier einen Widerspruch in Ihrer Argumentation fest.

Ohnehin geht einiges nicht auf. Es kommt mir vor wie bei der Hundeleinenpflicht: An der Kantonsgrenze muss der Tourist wissen, dass im nächsten Kanton die Hunde an die Leine gehören. Das ist in etwa derselbe rechtliche Flickenteppich. Aber hier, in diesem Bereich, bleibt er bestehen – und das ist doch eine ernsthaftere Problematik, wie mir scheint.

**Keller-Sutter Karin**, Bundesrätin: Ich gebe Herrn Germann gerne noch eine Antwort. Es ist eben ein Missverständnis zu glauben, dass mit dieser Bundesverfassungsbestimmung, sollte sie angenommen werden, ein einheitliches Gesetz geschaffen würde. Die Kantone würden verpflichtet zu legiferieren, nicht der Bund. Der Bund würde nicht die Kompetenz erhalten, ein Gesetz zu schaffen. Das heisst, der Flickenteppich, den Sie angesprochen haben, würde bleiben. Sie können dann nicht gewährleisten, dass alle 26 Kantone dasselbe Gesetz machen. Ich habe es vorhin ausgeführt: Die Initiative und der Gegenvorschlag sind nicht vereinbar. Die Initiative beschlägt das friedliche Zusammenleben usw. Beim Gegenvorschlag geht es einfach darum, die Durchsetzungsfähigkeit dort zu verbessern, wo das Bundesrecht betroffen ist; das ist vor allem im öffentlichen Verkehr oder beim Zoll der Fall. Wir legiferieren aber nicht im kantonalen Zuständigkeitsbereich, das würde eine Verfassungsänderung bedingen; dies vielleicht zur Präzisierung.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 3, 4

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### Fristverlängerung

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" nach Artikel 105 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes um ein Jahr, d. h. bis zum 15. März 2021, zu verlängern.

### Prorogation du délai

*Proposition de la commission*

En vertu de l'article 105 alinéa 1 de la loi sur le Parlement, la commission propose de prolonger d'une année, soit jusqu'au 15 mars 2021, le délai imparti pour traiter l'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage".

**Bruderer Wyss** Pascale (S, AG), für die Kommission: Hier wird die Verlängerung der Frist für die Behandlung der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" um ein Jahr bis zum 15. März 2021 festgelegt.

Ich kann gleich noch vorwegnehmen, dass wir auch von der Petition 15.2044 des Bündnisses für sinnvolle Gesetzgebung, "Volksinitiative 'Ja zum Verhüllungsverbot'. Prüfung der Ungültigkeit wegen Verstosses gegen die Einheit der Materie", Kenntnis genommen und sie gemäss Artikel 126 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes behandelt haben. Ich bin darauf

schon beim Eintreten eingegangen. Wir sind der Meinung, dass die Einheit der Materie gegeben ist und die Volksinitiative für gültig erklärt werden kann. In diesem Sinne wird der Petition keine Folge gegeben.

Jetzt, Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen, würde ich Ihnen gerne noch zehn Sekunden "klauen", um Ihnen allen ganz herzlich zu danken! Das ist nach etwa achtzig Sessionen meine letzte Session und nach unzähligen Voten mein letztes Votum hier im Rat. Es hat mir immer Freude gemacht. Ich danke für die Zusammenarbeit – "ich habe fertig"!

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
(namentlich – nominatif; 19.023/3173)

Für Annahme des Entwurfes ... 35 Stimmen  
Dagegen ... 8 Stimmen  
(2 Enthaltungen)

## 1. Bundesbeschluss zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot"

### 1. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage"

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par article*

#### Titel und Ingress, Art. 1

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Titre et préambule, art. 1

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 2

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Minder, Föhn)

... die Initiative anzunehmen.

#### Art. 2

*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Minder, Föhn)

... d'accepter l'initiative.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 34 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 9 Stimmen

(2 Enthaltungen)

**Le président** (Fournier Jean-René, président): L'entrée en matière est acquise de plein droit. Selon l'article 74 alinéa 3 de la loi sur le Parlement, il n'y a donc pas de vote sur l'ensemble.

16.077

## OR. Aktienrecht

## CO. Droit de la société anonyme

### Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Nationalrat/Conseil national 14.06.18 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 14.06.18 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 15.06.18 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 11.12.18 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 12.03.19 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 12.03.19 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 13.06.19 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 13.06.19 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 13.06.19 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 19.06.19 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 19.06.19 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 26.09.19 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

### Ordnungsantrag Noser

Absetzen des Geschäftes 16.077, Vorlage 2 (indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative "für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt"), von der Traktandenliste des Ständerates vom 26. September 2019, damit die RK-SR die Gelegenheit erhält, das Geschäft im Lichte des angekündigten bundesrätlichen Vorschlages nochmals zu beraten.

### Motion d'ordre Noser

Retirer l'objet 16.077, projet 2 (contre-projet indirect à l'initiative populaire "Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement"), de l'ordre du jour de la séance du Conseil des Etats du 26 septembre 2019, afin que la CAJ-CE puisse le réexaminer à la lumière de la proposition que le Conseil fédéral a annoncée.

**Noser** Ruedi (RL, ZH): Ich bitte Sie, dem Ordnungsantrag zuzustimmen und damit der Kommission die Chance zu geben, die neuen Vorschläge des Bundesrates zu prüfen und allenfalls zu übernehmen. Dadurch könnte zum Beispiel ein indirekter Gegenentwurf entstehen, der hier im Rat grossmehrheitlich unterstützt werden könnte. Wenn die Kommission die Vorschläge des Bundesrates nicht aufnehmen würde, hätte dieses Vorgehen immer noch den grossen Vorteil, dass der Rat, wenn er das Geschäft im Dezember behandelt, dies dann in Kenntnis dieser Vorschläge tun könnte.

Malgré toute l'émotion que les initiants veulent mettre dans ce débat, encore et encore, nous devons nous concentrer sur les faits. C'est ce qui me fait pencher en faveur du contre-projet du Conseil fédéral présenté à la mi-août par Madame la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter.

Fakt ist, dass ich als Parlamentarier, wie jede und jeder hier drin, das Recht habe, in Kenntnis aller vorhandenen Tatsachen zu entscheiden. Die Initianten, die nun Lärm machen, machen es sich zu einfach. Mit ihrer Stellungnahme bringen sie nichts als Geringschätzung gegenüber dem Bundesrat und einer aufgeklärten und sorgfältigen Arbeit im Rat zum Ausdruck. Ich verlange nicht mehr und nicht weniger als eine Diskussion im Lichte aller Argumente. Ich möchte, dass der Ständerat die Möglichkeit hat, den bundesrätlichen Entwurf zu kennen und das Geschäft en connaissance de cause in der kommenden Wintersession zu behandeln.

Gestatten Sie mir hier noch eine persönliche Bemerkung: "Jetzt überrascht Ruedi Noser mit einem unanständigen Bubentrickli: Der Konzernlobbyist und Ständerat will die Abstimmung auf unbestimmte Zeit verschieben." Das verschickten die Initianten in den letzten Tagen hunderttausendfach an Schweizerinnen und Schweizer. Ich halte fest:

1. Die Volksabstimmung über die Initiative verschiebt sich mit oder ohne diesen Antrag nicht.

2. Ich nehme mein verfassungsmässiges Recht in Anspruch und handle als freier Mensch.