



22.065

**Bundesgesetz
über das Gesichtsverhüllungsverbot****Loi fédérale sur l'interdiction
de se dissimuler le visage***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Kommission
Nichteintreten*Antrag Chiesa*
Eintreten*Proposition de la commission*
Ne pas entrer en matière*Proposition Chiesa*
Entrer en matière

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Ihre Kommission hat das Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts an zwei Sitzungen beraten. Nachdem die Kommission zuerst auf den Entwurf eingetreten ist, und zwar mit 6 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen, hat sie die Vorlage letztlich in der Gesamtabstimmung abgelehnt. Das kommt einem Nichteintretensantrag gleich. Die Ablehnung erfolgte mit 5 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen, somit mit Stichentscheid. Es gibt keine Minderheit aus der Kommission. Kollege Chiesa hat aber einen Einzelantrag gestellt. Somit kann über die Eintretensfrage abgestimmt werden.

Die Gründe für die Ablehnung liegen im Föderalismus und der Subsidiarität, sie haben aber auch mit Aussagen des Bundes vor der Abstimmung zu tun; ich komme darauf zurück. Lassen Sie mich klar festhalten: Es ist nicht der Wille der Kommission, Artikel 10a der Bundesverfassung, das Verhüllungsverbot, nicht umzusetzen. Es ist klar, der Volkswille muss umgesetzt werden. So verlangt die Bestimmung in Artikel 10a der Bundesverfassung, dass das Gesetz Ausnahmen zu definieren hat und dass es gemäss den Übergangsbestimmungen eine Ausführungsgesetzgebung braucht. Die Frage ist nun aber, wer für diese Gesetzgebung zuständig ist. Alleine aus der Tatsache, dass es sich um eine Bestimmung der Bundesverfassung handelt, lässt sich keine Bundeskompetenz begründen. Anders gesagt: Eine Verfassungsbestimmung muss nicht zwingend vom Bund umgesetzt werden. Sie muss einfach umgesetzt werden.

So steht denn auch in der Botschaft zum vorliegenden Gesetz: Die Verfassungsbestimmung "äussert sich nicht dazu, wer für die Umsetzung zuständig ist". Jedes Bundesgesetz braucht aber in unserer Kompetenzordnung eine konkrete Grundlage. Überall dort, wo keine Bundeskompetenz besteht, sind die Kantone zuständig. Das ergibt sich aus den Artikeln 3 und 5a der Bundesverfassung.

Für die Umsetzung des Verhüllungsverbot hat sich der Bundesrat nun auf Artikel 123 der Bundesverfassung gestützt, also die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Strafrecht. Dies überzeugt die Mehrheit der Kommission nicht. Der Bundesrat stellt aber selbst fest, dass es schwierig ist, die Schutzzwecke der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung und der Kultur, sich mit offenem Gesicht zu begegnen, einem bestimmten Rechtsgut zuzuordnen und damit die Kompetenz des Bundes zu begründen. Dies sieht auch die Mehrheit der Kommission so. Sie sieht das Gesichtsverhüllungsverbot vielmehr als eine Bestimmung über das Auftreten im öffentlichen Raum und die Sicherheit, und das ist Sache der Kantone.

Daraus hat die Kommission in der Folge das Fazit gezogen, dass die Kantone in ihren Polizeigesetzen das

AB 2023 S 122 / BO 2023 E 122





verfassungsmässige Gesichtsverhüllungsverbot auszuführen haben und keine Bundeskompetenz sinnvoll begründet werden kann. Wo dies nicht der Fall ist, möchte die Kommission eine solche Bundeskompetenz auch nicht konstruieren, denn das könnte letztlich dazu führen – ich glaube, das ist auch der Grund, weshalb die Kommission hier so konsequent ist –, dass die Kompetenzordnung, das Subsidiaritätsprinzip und damit letztlich der Föderalismus stetig ausgehöhlt würden. Ich glaube, es ist ein bisschen wie bei der Neutralität: Föderalismus darf nicht nur in 1.-August-Reden vorkommen.

Diese Auffassung ist keine Erfindung der Kommission. Mehrfach und deutlich wurde vonseiten des Bundesrates kommuniziert, dass für die Umsetzung der Volksinitiative die Kantone zuständig wären; das ist vor der Abstimmung passiert. Im Rahmen der Debatte vom 26. September 2019 zur Volksinitiative führte Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter hier im Rat explizit aus, ich zitiere: "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 legislieren, nicht der Bund. Der Bund würde nicht die Kompetenz erhalten, ein Gesetz zu schaffen." (AB 2019 S 963) In der Botschaft vom 15. März 2019 zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung) stand explizit: "Wie [...] erwähnt erhält der Bund durch die Volksinitiative keine neuen Verfassungskompetenzen. Ohne verfassungsmässige Grundlage kann der Bund insbesondere kein Bundesgesetz zu einem allgemeinen Verbot im gesamten öffentlichen Raum erlassen. Da für die Nutzung des öffentlichen Raums die Kantone zuständig sind, wird es hauptsächlich den kantonalen Gesetzgebern obliegen, die Initiative umzusetzen." (BBl 2019 2913 2939)

Diese Aussagen wurden vor der Abstimmung gemacht, sie richteten sich auch an diesen Rat und die Stimmbewölkerung, und sie sind äusserst klar. Für die Mehrheit der Kommission hat sich an dieser Klarheit nichts geändert. Es handelt sich um Bestimmungen, die im kantonalen Polizeirecht problemlos umgesetzt werden können. Es ist kein Problem, dies in zwei, drei Artikeln in die in jedem Kanton bestehende kantonale Gesetzgebung zu integrieren.

Die Kommission hat auch zur Kenntnis genommen, dass die KKJPD die Umsetzung auf Bundesebene angeregt hat. Es ist für die Mehrheit der Kommission aber klar, dass erstens eine Direktorenkonferenz bei der grundsätzlichen Frage des Föderalismus und der Subsidiarität nicht für die Kantone insgesamt sprechen kann und dass es zweitens insbesondere unserem Rat obliegt, über die Kompetenzordnung zu wachen. Wenn die Kommission Ihnen also Nichteintreten beantragt, so passiert dies unter Achtung der Kompetenzordnung, des Föderalismus und der Subsidiarität und nicht zur Umgehung des Volkswillens. Es wird das getan, was explizit und mehrfach angekündigt wurde, und es wird ein Präjudiz vermieden, wonach öffentlicher Druck die Kompetenzordnung beeinflussen kann.

Ganz zum Schluss: Worum geht es eigentlich in der Sache, was muss überhaupt noch gesetzlich geregelt werden? Das Verhüllungsverbot gilt bundesweit, das steht in der Bundesverfassung. Zu regeln sind die Ausnahmen und die Busse. Zu regeln ist zum Beispiel, was unter "Brauchtum" zu verstehen ist, und, mit Verlaub, wer kann das besser als die Kantone selbst? Darin eine Überforderung der Kantone zu sehen oder zu befürchten, ein Flickenteppich könnte entstehen, ist masslos übertrieben. Nehmen Sie das Baurecht mit seinen zahlreichen kommunalen und kantonalen Besonderheiten, inklusive Strafbestimmungen. Sind die Kantone dem nicht gewachsen? Ist hier ein Flickenteppich entstanden? Sind gewisse Unterschiede nicht sogar angemessen und richtig? Wenn Sie die Aufgabe den Kantonen beim viel komplexeren Baurecht zutrauen, dann frage ich mich, weshalb es bei der banalen Regelung von Ausnahmebestimmungen zum Verhüllungsverbot – wegen Traditionen oder Bräuchen zum Beispiel – nicht so sein soll. Das Fazit ist: Der Föderalismus sollte in der Kammer der Kantone schon so fundiert verankert sein, dass er nicht beim kleinsten oder einem mittelgrossen politischen Gegenwind einknickt – vor allem nicht, wenn man immer offen kommuniziert hat.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit und für die Unterstützung des Antrages der Kommission.

Chiesa Marco (V, TI): Con 5 voti contro 5 e 3 astensioni e con il voto decisivo del presidente, la commissione ha respinto, nella votazione sul complesso, il disegno di legge federale sul divieto di dissimulare il viso. Questa decisione equivale a una proposta di non entrare in materia, mentre la mia, al contrario, chiede di entrare in materia.

Non vi nascondo che a mio avviso la legge che abbiamo sui nostri banchi o che avremmo avuto sui nostri banchi presenta ancora delle lacune. Potrebbe essere molto più precisa e vicina alle aspettative degli autori dell'iniziativa che hanno ottenuto il sostegno popolare un paio di anni fa, il 7 marzo 2021 per l'esattezza. Ma tutto ciò può essere trattato dal momento che entreremo in materia sul testo.

Il disegno di legge del Consiglio federale è volto ad attuare la disposizione costituzionale sul divieto di dissimulare il viso. È dunque imperfetto, questo è il mio parere, ma permette la creazione di una base legale comune



evitando applicazioni à la carte.

Vi ricordo che la Commissione delle istituzioni politiche del nostro consiglio era inizialmente entrato in materia, con 6 voti contro 4 e 3 astensioni, e solo dopo la deliberazione di dettaglio, al risultato finale, ha infine deciso di respingere il disegno governativo. I motivi, spesso evocati, li avete sentiti, sono legati a federalismo e sussidiarietà. Nessuno può dubitare di quanto il federalismo sia nelle corde di questa Camera e, mi permetto di dire, anche nelle mie. Ma qui siamo di fronte a un volere popolare democraticamente espresso nelle urne. Laisser aux cantons le soin de mettre en oeuvre la concrétisation de l'interdiction de se dissimuler le visage en invoquant comme motif le fait que la réglementation de l'utilisation du domaine public est une affaire cantonale et que la réglementation de la sanction d'une infraction relevant de la compétence fédérale n'est pas l'objectif principal de l'interdiction de se dissimuler le visage, est contesté à juste titre.

Le comité de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des départements de justice et police (CCDJP) est d'avis que l'on peut aussi arriver à la conclusion inverse, à savoir qu'il conviendrait de privilégier l'approche pénale, dont la réglementation relève exclusivement de la compétence de la Confédération, et qui est plus praticable. Je rappelle que les membres de la CCDJP se sont exprimés à l'unanimité en faveur d'une réglementation fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage. Je suis convaincu qu'il est d'une importance capitale, pour les initiants et pour les votants, d'éviter des réglementations cantonales divergentes au moyen d'une législation nationale, et de garantir ainsi une réglementation uniforme.

Par ailleurs, le délai légal de mise en oeuvre accepté par le peuple est d'ores et déjà passé. Il est d'autant plus inacceptable de perdre du temps en se rejetant les responsabilités de la mise en oeuvre.

Diese Einheitlichkeit ist meines Erachtens nicht zu erreichen, wenn die kantonalen Parlamente mit ihren divergierenden Haltungen zu einem Verhüllungsverbot jeweils kantonale gesetzliche Ausführungsbestimmungen erlassen müssen. Übrigens haben einige Kantone die Initiative abgelehnt. Es besteht deshalb ein erhebliches Risiko, dass sehr unterschiedliche Sanktionen beschlossen werden und dass gegen einzelne kantonale Ausführungsgesetze das Referendum ergriffen und die entsprechende Abstimmung sogar gewonnen wird.

Il legislatore federale può dunque, a mezzo di una norma penale, garantire un'applicazione uniforme della volontà popolare. Questo è ciò che si aspettano gli autori dell'iniziativa e ciò che è stato deciso dalla maggioranza del popolo svizzero. La gente, evidentemente, percepisce su tutto il territorio del nostro paese la dissimulazione del viso come un'attitudine inappropriata per il nostro vivere comune e una minaccia alla propria sicurezza e all'ordine pubblico.

Con queste riflessioni vi chiedo dunque di entrare in materia, garantendo in tal modo un'appropriata applicazione nazionale del divieto di dissimulare il proprio viso.

AB 2023 S 123 / BO 2023 E 123

Minder Thomas (V, SH): Kurz nach dem Ja zur Volksinitiative für ein Verhüllungsverbot im März 2021 reichte ich persönlich die Motion 21.3194 ein, die ein nationales Ausführungsgesetz verlangte. Denn schon wenige Tage nach dem Urnengang war spür- und absehbar, dass die Unterlegenen ein Ja zu einem Volksbegehren nicht akzeptieren und eine Umsetzung sabotieren würden. Es hiess plötzlich, der Bereich Sicherheit und Ordnung sei eine kantonale Domäne, weshalb sich die Kantone um die Umsetzung kümmern sollten; dies, obschon im Abstimmungskampf eindringlich auf die kantonale Kompetenz hingewiesen wurde.

Der Bundesrat und der Ständerat lehnten meine Motion ab. Nachdem die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren aber explizit eine nationale Umsetzung der Initiative verlangten, lenkte auch der Bundesrat ein.

Nun kommt die nächste überraschende Wende, Sie haben es gehört: Die SPK möchte gar nicht auf die Vorlage eintreten und schiebt damit die heisse Kartoffel an die Kantone zurück.

Dieses Schwarzpeterspiel ist bedauerlich. Denn gerade im Eishockey, im Fussball und im Hooliganismus ist es ein grosses wiederkehrendes Problem: Polizeikörper können Vermummte nicht identifizieren. Nicht nur im Sport, auch bei Demonstrationen stösst die Polizei immer wieder auf vermummte Personen, obwohl die Vermummung eigentlich bereits in diversen kantonalen polizeirechtlichen Gesetzen verboten ist. Durchgesetzt wird das Vermummungsverbot aber nicht. Im Strassenverkehr ist die Polizei sehr aktiv, hyperaktiv, konsequent, nicht aber beim Vermummungsverbot.

Nun diskutieren wir also erneut, ob der Bund eine nationale Initiative überhaupt umsetzen soll oder nicht. Aus demokratiepolitischer Sicht ist das eine gefährliche Entwicklung in einem Rechtsstaat. Die Bevölkerung sieht sehr wohl, dass es in der Schweiz zu Gesichtsverhüllungen und Vermummungen kommt. In Neuhausen, meiner Wohngemeinde, meinem Wohnort, verkehren sehr wohl vermummte Frauen. Es braucht eine nationale Gesetzgebung, weil die Kantone ihre Aufgaben nicht erledigen und Vermummungen immer noch zulassen. So



simpel und einfach ist das.

Seit zwei Jahren steht das Verhüllungsverbot inklusive Gesetzgebungsauftrag in der Bundesverfassung. Noch kein einziger Kanton hat seit dem Volksentscheid ein ausführendes Gesetz in Angriff genommen. Wieso nicht? Weil sich die Kantone nicht zuständig fühlen. Wir sind jedoch der Hüter der Bundesverfassung, nicht die Kantone – das war ja gerade die Raison d'être dieser Initiative. Man wollte nach den positiven Abstimmungen über das Verhüllungsverbot im Tessin und in St. Gallen nicht einen schweizweiten Flickenteppich, sondern eine Bundeslösung.

Wenn wir nun die Hände in den Schoss legen und die Gesetzgebung den Kantonen überlassen, wird im Kanton Genf nichts unternommen werden. Auch im Kanton Bern wird man vielleicht untätig bleiben, weil man Angst um die Uhrenumsätze in Interlaken hat, wenn die Burka verboten wird. Vielleicht würde das Verbot allein im Tessin durchgesetzt, wie es dort schon heute der Fall ist.

Wenn wir bei einer angenommenen Volksinitiative neuerdings auf ein ausführendes Gesetz verzichten – das ist eine wichtige Bemerkung –, so werden die Initianten in Zukunft noch detailliertere Regelungen, direkte Anwendbarkeit und rigorose Übergangsbestimmungen in ihre Initiativtexte aufnehmen; dies aus berechtigten Zweifeln, ob Bundesbern die Umsetzung überhaupt getreulich vornehmen würde.

Dass der Bundesrat anfänglich kein ausführendes Gesetz wollte, wie es nun auch die vorberatende Kommission nicht will, führt bei mir zu einem Déjà-vu-Erlebnis: Auch die angenommene Volksinitiative "gegen Masseneinwanderung" wurde und wird von Bundesbern nicht umgesetzt. Der Inländervorrang, der bei der aktuell tiefen Arbeitslosigkeit herrscht, ist eine Farce; diese Initiative wird nicht umgesetzt, die entsprechende Bestimmung in der Bundesverfassung bleibt ein toter Artikel.

Nun droht der Burka-Initiative dasselbe Schicksal. Damals bei der Masseneinwanderungs-Initiative war es eine materielle Nichtumsetzung. Heute droht bei einem Nichteintreten eine formelle Nichtumsetzung.

Caroni Andrea (RL, AR): Auch wenn ich damals im Gegenkomitee aktiv mitwirkte, anerkenne ich selbstverständlich, dass diese Burka-Initiative jetzt gültiger Verfassungstext wurde. Und weil sie nicht unmittelbar anwendbar ist, ist sie auch auf Gesetzesstufe umzusetzen. Das ist klar und anerkannt.

Es stellt sich einfach die Frage, auf welcher Ebene diese Umsetzung geschehen soll. Der Kommissionssprecher hat einiges ausgeführt, eben auch, dass die Mehrheit der Meinung ist, es sei jetzt Sache der Kantone.

Der Bundesrat sieht nun, offenbar den kantonalen Justizdirektoren zuliebe, eine Bundeslösung vor. Aber es war eine ziemliche Überraschung, als ich das zum ersten Mal gelesen habe. Denn der Bundesrat hat zuvor in ungefähr zehn Episoden des ganzen Prozesses klargemacht, dass es dann zu kantonalen Lösungen führen dürfte, sollte. Der Kommissionssprecher hat das Beispiel aus der Ständeratsdebatte genommen. Die Beispiele beginnen beim indirekten Gegenvorschlag und den Erläuterungen dazu, gehen dann über die Ratsdebatten hinaus bis ins Abstimmungsbüchlein und in die Abstimmungs-"Arena". Den Satz aus dieser Abstimmungs-"Arena", den vielleicht mehr Leute gehört haben als das, was hier im Rat gesagt wurde, möchte ich Ihnen kurz zitieren. Da sagte Frau Bundesrätin Keller-Sutter: "Wenn die Initiative angenommen wird, gibt es keine Bundeskompetenz. Es wird kein einheitliches Bundesgesetz geben. Wenn die Initiative angenommen wird, ist es rechtlich so, dass alle 26 Kantone verpflichtet werden, ein Gesetz zu machen. Hierbei gelten dann die Eckwerte von diesem Text." Das war der Schlusspunkt der bundesrätlichen konsequenten Aussage.

Nach der Konsequenz komme ich jetzt noch zur Konstitutionalität. Was dürfen wir überhaupt von der Verfassung her tun? Schon diese grundsätzliche Zuständigkeit des Bundes ist hier ein Gewürge. Denn dafür braucht man ja eine Kompetenznorm. Nur weil ein Grundsatz in der Verfassung steht, zum Beispiel ein Verhüllungsverbot, haben wir noch keine Kompetenz in diesem Hause. Es gibt zum Beispiel auch Grundsätze in der Verfassung über das Schulwesen, über die Volksschule. Aber das heisst nicht, dass der Bund deshalb die Volksschulgesetzgebung machen soll. Es braucht also eine Kompetenznorm. Der Bundesrat selber hat immer gesagt, Artikel 10a der Bundesverfassung sei keine Kompetenznorm. Die Initianten haben keine vorgesehen, und der Grund ist relativ einfach. Sie haben, ich schaue den Tessiner Kollegen an, einfach copy-paste den Tessiner Text genommen und sich nicht überlegt, dass man irgendwo noch hätte reinschreiben müssen – das wäre die Lösung für künftige Initianten, Kollege Minder, dass man einfach noch das Wort "Bund" reinschreibt –, der Bund solle dann diese Gesetzgebung machen. Das wäre die einfache Lösung gewesen. Wir hätten eine Bundeskompetenz, und alles wäre geregelt. Aber wenn man das nicht sagt, dann gibt es keine Bundeskompetenz, und dann gelten die allgemeinen Regeln.

Der Bundesrat behilft sich nun etwas mit einem Trick. Er sagt, er habe die Strafrechtskompetenz. Aber Artikel 10a der Bundesverfassung verlangt keine Bestrafung. In der Initiative steht nichts von der Strafe. Der Bundesrat beruft sich nun auf die Kompetenz, mit der man alles bestrafen kann. Aber wenn man das zu weit interpretiert, dann können Sie beim Bund schlussendlich alles regeln, was die Kantone machen, und einfach sagen: "Wer



das nicht befolgt, kriegt eine Strafe, wir sind hier ja kompetent." Das ist nicht die Idee der Strafrechtskompetenz. Das ist das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt: Man bestimmt eine Strafe, damit man dann kompetent ist. In der Medienmitteilung vom 12. Oktober letzten Jahres sagt der Bundesrat selber: "Bei dieser Vorlage steht die Bestrafung nicht im Vordergrund." Das entspricht auch einem Zitat. Dann zu sagen, kompetent seien wir alleine wegen der Strafrechtskompetenz, das ist doch ein Widerspruch.

Jetzt noch ein letzter Gedanke: Nehmen wir an, wir hätten eine Kompetenznorm, in der steht, der Bund könne das auch regeln. Das wäre ja erst die halbe Miete. Wir haben das Subsidiaritätsprinzip. Das sagt ja sogar: Auch wenn wir kompetent sind, sollten wir diese Kompetenz nur nutzen, wenn wir das auch wirklich besser regeln als die Kantone. Es reicht nicht, dass sich das ein paar kantonale Justizdirektoren – noch ohne Absprache mit der KdK – wünschen. Der

AB 2023 S 124 / BO 2023 E 124

Föderalismus ist kein Wunschkonzert. Die Materie, um die es geht, das "vivre ensemble", wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hier sagt, die öffentliche Sicherheit, der öffentliche Raum, ist klassische kantonale Polizeihochheit; der Kommissionssprecher hat es auch erwähnt.

Viele Kantone haben ja schon Regeln zur Vermummung, zur Burka, und könnten einfach ein, zwei Sätze in ihre kantonalen Polizeigesetze hineinschreiben. Eine Bestimmung zur Burka haben nur zwei Kantone, eine zu Vermummungen haben ungefähr vierzehn oder siebzehn Kantone. Damit wäre auch garantiert, dass die Kantone ihre Gestaltungsfreiheit behielten, denn sie sind ja auch sehr unterschiedlich, z. B. im Brauchtum und Klima. In Urnäsch verhüllen sich noch die Silvesterkläuse, wenn in Genf das neue Jahr schon dreizehn Tage zuvor begonnen hat. Und am Blau-Schnee-Gletscher am Säntis ist es noch eiskalt, während im Tessin schon die Magnolien blühen. Wir sind hier einfach unterschiedlich.

Für die Regelung durch den Bund spricht auch etwas, das gebe ich fairerweise zu, aber nur etwas, nämlich, dass man die Zweijahresfrist gemäss Bundesverfassung etwas besser wahren könnte. Aber auch diese ist bereits abgelaufen, oder sie läuft in wenigen Tagen ab. Für diese technische Frage jetzt den Föderalismus zu ritzen – wir sollten das dem nicht unterjochen.

Mein föderalistisches Fazit ist: Der Bund sollte, wie er es immer erklärt hat, zugunsten der Kantone auf ein zentralistisches Gesetz verzichten. Umgekehrt aber wären die Kantone – und da bin ich völlig bei Herrn Minder – eigentlich schon heute in der Pflicht, die Norm rasch umzusetzen.

Daher und nur daher beantragt die Mehrheit Nichteintreten.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich gehöre auch der Mehrheit an, die der Meinung ist, man solle nicht auf die Vorlage eintreten. Nur weil wir jetzt darüber diskutieren, auf welcher Stufe man die Initiative umsetzen möchte, wehre ich mich gegen den Vorwurf, wir würden der Volksmehrheit die Umsetzung der Initiative verweigern. Es ist richtig – Kollege Minder hat darauf hingewiesen –, dass einzelne Initiativen nicht wirklich gut umgesetzt worden sind. Als Beispiel wurde die Masseneinwanderungs-Initiative erwähnt, bei der ich damals auch auf seiner Seite stand. Ich glaube aber, dass es hier um etwas anderes geht.

Die Umsetzung von Initiativen ist häufig ein schwieriger Prozess. Sie wissen: 100 000 Bürgerinnen und Bürger können irgendeinen Verfassungstext einreichen. Dieser wird im Vorfeld nur bis zu einem gewissen Grad geprüft, weil die Verwaltung nicht zu stark in das Initiativrecht der Bürgerinnen und Bürger eingreifen möchte. Deshalb sind wir häufig mit Texten konfrontiert, die nicht ganz optimal sind. Auf diese Problematik, die wir genau jetzt diskutieren, wurde auch im Abstimmungskampf hingewiesen, wobei die Befürworterinnen und Befürworter gerne dazu neigen, zu sagen: Die Initiative ist vielleicht nicht perfekt, aber das Parlament kann sie ja dann zurechtbiegen. Nun sind wir in diesem Prozess drin und müssen irgendeinen Weg finden – und sogleich macht man uns den Vorwurf, wir würden das Geforderte nicht zu hundert Prozent umsetzen. Diesen Vorwurf möchte ich wirklich nicht so stehenlassen!

Über die kantonale Kompetenz wurde schon Verschiedenes ausgeführt; das muss ich nicht wiederholen, da ich die Meinung dazu absolut teile. Mir scheint in dieser Diskussion vor allem etwas wichtig zu sein, bzw. etwas mutet mich dabei sehr seltsam an, nämlich dass das Gefühl entsteht, es sei eine Art Wunschkonzert, wer das jetzt übernehmen solle. Wenn die Kantone sagen, sie hätten keine Lust, muss man ihnen entgegenhalten, dass die Umsetzung keine Frage der Lust sei, sondern schlicht und ergreifend eine Frage der Zuständigkeit. Es wurde ausgeführt, dass die Ausnahmen die Gesundheit und die Sicherheit betreffen – das sind Domänen der Kantone. Weitere Ausnahmen sind die klimatischen Bedingungen und das Brauchtum – also auch das sind Materien, die zwar nicht thematisch geregelt sind, aber auch eindeutig in die Kompetenz der Kantone gehören. Selbst wenn wir die Kompetenz beim Bund belassen, selbst wenn wir uns auf Ausnahmen aufgrund des Brauchtums berufen, müssen die Kantone ja dann trotzdem wieder all das regeln, was das Brauchtum be-



trifft. Wir können nicht für sämtliche Kantone irgendwelche Ausnahmen aufgrund des Brauchtums und der klimatischen Bedingungen regeln.

Von dem her scheint es mir relativ klar zu sein, dass das eine Kompetenz der Kantone ist. Ob die Kantone das wünschen oder nicht, spielt keine Rolle. Entscheidend ist, wo es hingehört. Herr Minder sagt, die Kantone würden das nicht umsetzen – das scheint mir ein etwas schwieriger Standpunkt zu sein. Ich gehe davon aus, dass die kantonalen Regierungen die eidgenössische Verfassung genauso respektieren wie wir auch, Gott sei Dank ist das so. Wenn das nicht so ist, dann muss man das im jeweiligen Kanton monieren. Es gibt in jedem Kanton auch wieder ein kantonales Parlament, wo Ihre Partei – gut, das darf man hier nicht sagen –, wo Ihre Gruppierung auch vertreten ist und sich entsprechend einbringen kann.

Insofern bitte ich Sie wirklich aus formellen Gründen – ich kann es nicht anders sagen –, hier der Mehrheit zuzustimmen und nicht auf die Vorlage einzutreten.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich empfehle Ihnen, dem Antrag Chiesa zu folgen und auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten.

Der Kommissionsberichtersteller hat es gesagt: Der Entscheid ist in der Kommission sehr knapp ausgefallen. Zuerst sind wir auf die Vorlage eingetreten, dann haben wir die Detailberatung durchgeführt, und in der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 5 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen mit Stichentscheid des Präsidenten äusserst knapp abgelehnt. Ich habe mich vor der heutigen Beratung gefragt, warum kein Minderheitsantrag vorliegt. Das ist vielleicht auf der einen Seite eine Unterlassung und auf der anderen Seite auch der Überlegung geschuldet, dass wir heute sowieso eine Abstimmung gehabt hätten, weil ja der Bundesrat uns dieses Gesetz vorlegt und wir daher sowieso über das Eintreten zu bestimmen gehabt hätten.

Es ist ein schöner Zufall: Am 7. März 2021, also exakt heute vor zwei Jahren, haben Volk und Stände die Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" angenommen. Das Volksmehr war mit 51,2 Prozent relativ knapp, das Ständemehr mit siebzehneinhalb gegen fünfeinhalb Stände aber überaus deutlich. Mit der Volksabstimmung wurde der neue Artikel 10a in der Bundesverfassung verankert und zudem eine Übergangsbestimmung gutgeheissen, welche dazu verpflichtet, innert zwei Jahren die Ausführungsgesetzgebung zu erarbeiten. Die Verfassungsbestimmung ist nicht unmittelbar anwendbar. Das betone ich ausdrücklich, weil ich verschiedentlich auch etwas anderes gehört habe. Die Verfassungsbestimmung ist nicht unmittelbar anwendbar, sie muss auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Das hat auch der Bundesrat in der Botschaft klargestellt.

Dass wir nun nur eine Debatte über das Eintreten führen, erstaunt wohl nicht nur mich. Denn an der Pflicht, eine Ausführungsgesetzgebung zu erlassen, ändert sich damit gar nichts. Man kann sich selbstverständlich fragen, ob das Verbot der Verhüllung auf Bundesebene zu konkretisieren ist oder ob dazu nicht auch die Kantone in der Lage wären. Selbstverständlich könnten die Kantone dies übernehmen, doch hätte das irgendeinen Vorteil? Ich sehe keinen.

In der Bundesverfassung ist bereits abschliessend festgeschrieben, dass das Gesichtsverhüllungsverbot im Grundsatz generell gilt. In der Bundesverfassung ist auch bereits festgeschrieben, welche Ausnahmen auf Gesetzesstufe vorgesehen werden können. Diese umfassen ausschliesslich Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums. Hinzu kommen, wie der Bundesrat in seiner Botschaft überzeugend dargelegt hat, Ausnahmen, die mit Blick auf die verfassungsmässigen Grundrechte bzw. auf die EMRK und den UNO-Pakt II zu berücksichtigen sind. Der Spielraum ist so klein, dass kantonal unterschiedliche Regelungen kaum möglich sind und vor allem auch keinen Sinn machen.

Ich nehme dazu, wie der Kommissionsberichtersteller, das Beispiel des einheimischen Brauchtums. Ob eine Maske von einer "Tschäggättä" im Lötschental, von einem "Silvesterchlaus" in Appenzell Ausserrhoden, einem "Pschuuri" im

AB 2023 S 125 / BO 2023 E 125

bündnerischen Splügen, einem "Hudi" in Schwyz oder an der Basler Fasnacht getragen wird, ist für einmal völlig irrelevant. Der Bundesgesetzgeber oder die 26 kantonalen Gesetzgeber sind von Verfassung wegen ermächtigt und auch aufgefordert, unter anderem das brauchtumsmässige Maskentragen in ihrer Gesetzgebung vom Verbot auszunehmen. Auch in solchen Überlegungen ist die klare Haltung der KKJPD, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, begründet. Die zuständigen Regierungsräte geben einer einheitlichen Umsetzung den Vorzug und fordern uns daher auf, auf Bundesebene zu legiferieren. Ständerat Caroni hat jetzt dargelegt, dass es dem Bund an einer Kompetenz fehle, in diesem Bereich strafrechtlich zu legiferieren. Das ist in der Tat eine Frage, die man sich sehr ernsthaft stellen kann. Ich bestreite nicht, dass die Frage der Bestrafung eines Vergehens gegen das Gesichtsverhüllungsverbot nicht zum Kernstrafrecht gehört. Der Bundesrat hat sich in der Botschaft aber sehr ausführlich mit der Frage befasst, ob eine



Bundeskompetenz bejaht werden kann, und er hat mit einlässlicher Begründung dargelegt, dass Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung dem Bund eben eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts einräumt, mit nachträglich derogatorischer Wirkung gegenüber dem kantonalen Recht.

Der Bundesrat hat auch dargelegt, dass wir heute auch im Strafgesetzbuch Straftatbestände haben, die nicht zum materiellen Kernstrafrecht gehören. Er weist beispielsweise auf die Straftatbestände der Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit oder auf die Störung des Totenfriedens hin.

Ich bin persönlich überzeugt, dass wir mit einem Eintreten auch dem Volkswillen Rechnung tragen. Die 1,4 Millionen Ja-Stimmenden hätten meiner Vermutung nach wenig Verständnis, wenn wir heute nicht auf die Vorlage eintreten würden und den Ball den Kantonen zuspielen würden. Einen Mehrwert würden wir damit jedenfalls nicht schaffen.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Chiesa zu unterstützen. Da die Kommission die Detailberatung bereits vorgekommen hat, tragen Sie damit auch dazu bei, dass die von Volk und Ständen gutgeheissene Umsetzungsfrist von zwei Jahren nicht noch ungebührlicher missachtet wird.

Mazzone Lisa (G, GE): Comme je viens d'un canton réformé, protestant, je n'ai pas le bonheur de connaître les masques des différents carnivals. Par contre, ce que je connais, c'est la droiture calviniste avec l'application à bien faire. Dans cet esprit, je suis sûre que nous partageons tous la volonté de suivre le principe selon lequel il faut faire ce que l'on dit et dire ce que l'on fait.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de cette initiative, il s'agit de répondre à ces questions: qu'est-ce qu'on a dit? qu'est-ce qu'on dit? qu'est-ce qu'on dit sur le fédéralisme? comment on l'applique? qu'est-ce qu'on a dit durant les débats parlementaires? comment est-ce qu'on applique ce qu'on a dit?

Hier, le Bureau du Conseil des Etats a rencontré la Conférence des gouvernements cantonaux. Cela a été l'occasion d'un plaidoyer en faveur du fédéralisme, plaidoyer bienvenu en faveur de la subsidiarité, du respect des compétences cantonales. La Conférence des gouvernements cantonaux n'avait pas connaissance de la prise de position du comité de la conférence concernée qui nous a recommandé d'entrer en matière sur ce projet. Ce qui est important, c'est que le fédéralisme ne doit pas se limiter aux "Sonntagsreden", il n'est pas non plus une promenade de santé. Le fédéralisme est, et je le dis sincèrement, un principe qui fonde le succès de notre pays, parce qu'il permet le choix et la décision au bon niveau – au niveau le plus proche possible des personnes concernées. Le fédéralisme est exigeant et repose aussi sur le fait que les cantons prennent et assument leur part du travail.

Nous, au sein de la commission, avons assumé notre part de travail. Nous avons mené une discussion approfondie sur le cadre constitutionnel et sur le fédéralisme. Ici, la situation est à la fois claire et n'est pas nouvelle: la réglementation des prescriptions vestimentaires dans l'espace public n'est pas une tâche fédérale. C'est absolument limpide et cela a été dit à de multiples reprises. D'ailleurs, le Conseil fédéral fait ici, pour justifier sa proposition, des contorsions qui sont presque dignes d'un numéro de cirque.

La seule porte d'entrée pour une compétence fédérale serait le code pénal. Mais, comme cela a été dit par mon collègue Caroni, on pourrait de cette manière, en prétextant qu'il faut une conséquence pénale à une règle que l'on s'impose, faire passer l'ensemble de la législation au niveau fédéral. La compétence fédérale n'est prévue que pour le noyau dur du droit pénal, qui vise à protéger la paix publique, et tel n'est pas le cas ici.

Le Conseil fédéral a beau jeu de dire qu'il y a déjà des précédents, je trouve que cet argument est faible et peu convaincant pour contrevenir à ce point à la répartition des tâches et au principe de subsidiarité.

Comme cela a été dit, cette question avait été clairement évoquée dans le cadre de la votation et l'on ne peut donc pas prétendre que l'on ne veut pas mettre en oeuvre cette initiative. Pourquoi? Parce que, dans le cadre des discussions menées ici, dans le cadre de la campagne de votations et à de multiples reprises, il a été dit très clairement, même lors d'événements publics, que cette initiative devrait être mise en oeuvre dans les cantons. Les votantes et les votants savaient donc exactement à quoi s'attendre et nous faisons maintenant ce que nous avons dit. Tant dans le message du Conseil fédéral que dans les propos de la conseillère fédérale de l'époque, la chose était claire.

L'initiative, en parlant de coutumes locales pour décréter des exceptions, appuie aussi le principe d'une mise en oeuvre cantonale, qui permet la prise en compte adéquate de ces coutumes locales. En renonçant à créer une nouvelle compétence fédérale, l'initiative désignait elle-même la mise en oeuvre ou mieux, le lieu de la mise en oeuvre, à savoir les cantons. Si l'on avait souhaité créer une nouvelle compétence fédérale, l'initiative aurait pu être rédigée différemment. Mais ce n'est pas le cas.

Alors aujourd'hui, visiblement, les cantons ou certaines instances intercantionales ne souhaitent pas faire leur



part du travail. Je pense que c'est un mauvais calcul. Je dois dire que j'appartiens à un bord politique qui a parfois tendance à vouloir rapatrier au niveau fédéral un certain nombre de décisions. On peut penser à plusieurs domaines, je ne vais pas les énoncer, vous voyez certainement de quoi je veux parler. Je pense que si les cantons commencent eux-mêmes à servir sur un plateau un abandon du fédéralisme ou du principe de subsidiarité, vous pouvez être assurés que c'est un bon argument dans d'autres situations pour justifier des décisions au niveau fédéral.

Encore un mot sur l'effort qui est attendu de la part des cantons. Certains ont prétendu que ce sera compliqué étant donné que chaque canton devra mettre en oeuvre la législation fédérale dans sa loi sur la police. Certes, mais compte tenu de la réglementation prévue dans la loi fédérale, il y aura de toute façon la nécessité d'adapter les règlements de police. Dans ce projet de loi fédérale, des exceptions exigent une autorisation. Il faudra donc de toute façon expliquer ce qui devra être mis en oeuvre au niveau cantonal. Le travail à l'échelon des cantons devra de toute manière être réalisé.

Il faut souligner que le domaine de la police est relativement harmonisé. Cela va de la formation aux protocoles d'action. Si les cantons souhaitent harmoniser l'interdiction de se dissimuler le visage, ils peuvent aussi très bien le faire.

Il y a encore un reproche qui a été fait. Le canton de Genève a été cité tout à l'heure. Il faut bien se rendre compte que la majorité des cantons a été très claire – cela a été dit par M. Fässler – dans le cadre de la votation populaire. Donc nous avons déjà une garantie que, dans une majorité claire de cantons, la question est prise au sérieux. Dans les autres, un vrai débat démocratique devra avoir lieu. En ce qui me concerne, je le dis très clairement, je plaide pour une mise en oeuvre au juste niveau et pas pour un abandon de la mise en oeuvre. Ces discussions auront lieu dans les parlements cantonaux comme elle a lieu ici sur d'autres sujets quand nous mettons en oeuvre une initiative populaire. Quand nous mettons en oeuvre une initiative, nous discutons de la manière dont nous le faisons, des groupes touchés. Quand c'est une initiative qui implique une mise en oeuvre fédérale, nous

AB 2023 S 126 / BO 2023 E 126

faisons le nécessaire; quand c'est une initiative qui implique une mise en oeuvre cantonale, ce sont les cantons qui font le travail.

C'est pour ces raisons que je vous invite à suivre la majorité de la commission et à ne pas entrer en matière.

Bauer Philippe (RL, NE): Je ne vais pas abandonner le fédéralisme, qui est une notion à laquelle je suis attaché, et auquel, comme le veut notre Constitution, nous y sommes soumis. On peut certes regretter la rédaction du texte de l'initiative. On peut aussi regretter qu'elle ait été acceptée, mais aujourd'hui il nous appartient de la mettre en oeuvre.

Selon moi, au moment où le peuple et les cantons ont accepté d'introduire dans la Constitution une interdiction, ils ont finalement, implicitement à tout le moins, donné la compétence à la Confédération de légiférer sur le sujet. On pourrait s'opposer à l'argumentation selon laquelle la mise en oeuvre du rejet relève de la compétence cantonale, tout comme les dispositions en matière de droit administratif ou pénal. On peut toutefois aussi argumenter en considérant que finalement, notre Constitution donne la compétence à la Confédération de régler le droit pénal. L'exercice auquel nous nous sommes livrés en début de matinée en atteste.

Si, aujourd'hui, à la place d'une loi pénale de mise en oeuvre voulue par le Conseil fédéral, en tenant compte au maximum des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que des exigences des droits fondamentaux auxquels nous sommes toutes et tous attachés, on avait décidé d'introduire un nouvel article dans le code pénal, stipulant que l'interdiction de se dissimuler le visage est passible d'une amende de 200 francs, personne n'y trouverait à redire. On mettrait simplement en oeuvre cette initiative.

Finalement, je parviens à la conclusion que je n'abandonne pas le fédéralisme en acceptant aujourd'hui d'entrer en matière sur ce projet de loi. Je crois aussi que je respecte la volonté du peuple et des cantons de vouloir interdire de se dissimuler le visage et – parce que le corollaire d'une interdiction, c'est de prévoir des sanctions en cas de violation – de régler cela dans une loi fédérale.

C'est pour toutes ces raisons que je soutiendrai la proposition d'entrée en matière Chiesa.

Hefti Thomas (RL, GL): In der Kommission war meine Haltung noch nicht so klar, und ich habe mich darum enthalten. Aber eigentlich nehmen wir doch etwas in die Bundesverfassung, wenn wir wollen, dass der Bund etwas macht. Daher scheint mir die Interpretation, dass wir jetzt, da wir es in der Bundesverfassung haben, keine Bundeskompetenz hätten, gelinde gesagt gewagt.

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Ich möchte hier meinem geschätzten Standeskollegen Hefti, aber



auch den Vorrednern, die das gesagt haben, ein Stück weit widersprechen: Nur die Tatsache, dass etwas in der Verfassung steht, begründet eben noch keine Bundeskompetenz. Diese Auffassung, dass es doch so sei, ist falsch. Ich habe in meinem Votum als Berichterstatter von einem Präjudiz gesprochen. Ich möchte das zu bedenken geben.

Ich habe kurz nachgeschaut: Die Gesetzesinitiative wurde mehrfach diskutiert. Das letzte Mal, als sie im Nationalrat diskutiert wurde, wurde gegen die Gesetzesinitiative unter anderem ins Feld geführt, dass der Bund bzw. die Bundesversammlung dann nicht mehr die Möglichkeit hätte, die geeignete Stufe in der Kompetenzordnung zu bestimmen, auf der die Initiative umgesetzt werden solle, weil sie automatisch auf Bundesebene gelten würde.

Diese Argumentation stimmt, und diese Argumentation stimmt auch hier. Es muss aber auch bei einer Initiative möglich sein, sie dort umzusetzen, wo sie hingehört. Sonst könnte man mit einer indirekten Gesetzesinitiative eigentlich ein Bundesgesetz erzwingen, was nicht der Fall ist. Ich würde davor warnen, hier Aussagen zu machen, die dann zu einem Präjudiz führen, die dann bei jeder Initiative dazu führen müssten, dass der Bund ein Gesetz erlässt. Sie wissen, dass das jetzt bei Weitem nicht überall der Fall ist.

Salzmann Werner (V, BE): Als die eidgenössische Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" von Volk und Ständen angenommen wurde, war damit zweifellos die Erwartung verbunden, dass wir in der Schweiz eine klare, einheitliche Lösung zu diesem Thema wollten. In unserem Land soll man sich mit offenem Gesicht begegnen. Wir wollen keine Unterdrückung von Frauen in der Schweiz, und gegen verummte Kriminelle muss überall konsequent vorgegangen werden. Mit dem Ja – da bin ich gleicher Meinung wie Kollege Bauer – hat das Volk dem Bund die entsprechende Kompetenz erteilt. Dieser Erwartung würden wir bei einem Nichteintreten nicht gerecht. Weshalb ist das so?

Weil eine kantonale Umsetzung, wie es auch schon gesagt wurde, einen unübersichtlichen Flickenteppich ergäbe. Sowohl das Strafmass wie auch die Ausnahmen würden mit grosser Wahrscheinlichkeit von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Unsicherheiten und Unverständnis in der Bevölkerung sind damit vorprogrammiert. Die Umsetzung des Verfassungsartikels würde ausserdem wie schon gesagt über die zwei Jahre hinausgehen und verzögert. Allfällige Referenden auf kantonaler Ebene würden die Umsetzung nicht nur weiter verschleppen, sondern im schlimmsten Fall den Willen der angenommenen Volksinitiative untergraben. Stellen Sie sich vor, dass das Initiativkomitee in den jeweiligen Kantonen immer Referenden ergreifen müsste! Um es kurz zu sagen: Die Umsetzung den Kantonen zu überlassen, wäre mit Sicherheit nicht im Sinne der Volksmehrheit, die sich für ein schweizweites Verhüllungsverbot ausgesprochen hat.

Trotzdem beantragt die hauchdünne Mehrheit der SPK Nichteintreten. Aus Gründen des Föderalismus und der Subsidiarität bevorzugt sie eine kantonale Umsetzung. Aber wie stark ist der Volkswille gegenüber diesen staatspolitischen Fragen zu gewichten? Solche Fragen sind wichtig! Oft sind sie nicht eindeutig beantwortbar, da gebe ich Ihnen recht. Der Bundesrat hat diese Abwägung ebenfalls gemacht und ist zum Schluss gekommen, dass eine nationale Umsetzung zweckmässig ist. Die SPK hat in der Beratung zuerst Eintreten beschlossen und erst nach der Detailberatung die Vorlage verworfen. Nicht zu vergessen sind die Kantone – also die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) –, die sich für eine nationale, einheitliche Umsetzung aussprechen. Den entsprechenden Brief der Fachkommission der KKJPD haben Sie ja auch bekommen. Weder Bundesrat noch Kantone gewichten die föderalistische Begründung oder die entsprechenden Bedenken der SPK höher als die zweckmässige Umsetzung des Willens von Volk und Ständen. Die SPK selbst ist in dieser Frage gespalten; wir haben es gehört.

Ich glaube wirklich, dass niemandem gedient ist, wenn wir hier einen komplexen Flickenteppich von kantonalen Normen schaffen. Die von der SPK-S aufgeworfenen Argumente müssen gegen die ungleich schwereren Nachteile einer kantonalen Umsetzung abgewogen werden.

Zum Föderalismus: Ich bin dann gespannt, wie sich diejenigen, die den Föderalismus jetzt auf einen Level gesetzt haben, der fast nicht zu übertreffen ist, in der nächsten Sommersession zur Frage der Kita-Finanzierung äussern werden.

Also: Verwässern wir die Vorlage nicht, verzögern wir die Vorlage nicht, und frustrieren wir die Bevölkerung nicht, die die Vorlage angenommen hat. Besten Dank für das Eintreten.

Germann Hannes (V, SH): Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und auf die Vorlage einzutreten. Es geht um die Umsetzung des Volkswillens, also um das höchste Gut in unserer Demokratie. Nun ist es tatsächlich etwas heikel, weil es sich zum Teil auch um religiöse Aspekte dreht. Wir sind hier aber nicht ganz einsam: Das Tragen religiöser Bekleidung, die das Gesicht verhüllt, ist in sechs EU-Ländern verboten. So gilt ein landesweites Verhüllungsverbot in Frankreich, Österreich, Belgien, Dänemark und so weiter. Darüber hin-



aus gibt es in Deutschland und Spanien regionale Vermummungsverbote. Auch in der Schweiz gibt und gab es ja bereits im Vorfeld der Abstimmung über das Verhüllungsverbot in den Kantonen Tessin und St. Gallen Verbote, in der Öffentlichkeit sein Gesicht zu verhüllen. In mindestens

AB 2023 S 127 / BO 2023 E 127

dreizehn europäischen Staaten – EU-Staaten – gibt es zudem inoffizielle Richtlinien für das Tragen religiöser Symbole, zum Beispiel am Arbeitsplatz oder in der Schule.

Ich will das nicht weiter ausführen, aber sage Ihnen: Bitte öffnen Sie Ihre Augen! Was passiert in Afghanistan? Das Drama begann mit der Durchsetzung von immer strengeren Kleidervorschriften, setzte sich fort in Sportverboten, immer lauter Drohungen und endete in der absurden Diskriminierung, dass Mädchen der Zugang zu Bildung verweigert wird. Das gleiche oder noch grössere Drama spielt sich zurzeit im Iran ab, Sie haben es alle mitbekommen – es ist unglaublich!

Doch es geht nicht nur um die religiösen Symbole bzw. Gebräuche, die hier als Vorwand für Diskriminierungen genommen werden und die dem Belieben der jeweiligen staatlichen Institutionen entsprechen. Wir haben in diesem Rat auch regelmässig über gewaltsame Ausschreitungen an 1.-Mai-Feiern oder an nationalen Demonstrationen debattiert. Fast durchwegs gehen Gewalt, Nötigung und Zerstörungswut von Vermummten aus, so leider auch immer wieder an Sportanlässen, wo die Vermummung die Täterschaft schützt und ihr damit paradoxerweise hilft. Während die im Namen von Bund und Kantonen im Einsatz stehenden Ordnungskräfte wie die Polizei sogar noch ein Namensschild tragen müssen und damit ihre Identität und jene ihrer Familien leicht auszumachen ist, darf die Täterschaft Anonymität genießen.

Haben Sie die Bilder von Silvester aus Berlin gesehen? Da beschossen Vermummte nicht nur Polizisten, die im Dienst der Allgemeinheit ihre Pflicht erfüllen, sondern es werden auch Rettungskräfte von Feuerwehr und Sanität unter Beschuss genommen, gewaltsam daran gehindert, Menschenleben zu retten oder Menschen in Not beizustehen, Verwundeten zu helfen. Vor diesem Hintergrund wollen Sie allen Ernstes ein Eintreten auf die Umsetzung des Volkswillens mit dem billigen Verweis verhindern, dass die Kantone das schon selber regeln könnten.

Beim Hooliganismus waren wir übrigens nicht dieser Meinung, obwohl das Gewaltmonopol auch bei den Kantonen liegt. Damit schieben wir natürlich sämtliche Verantwortung den Kantonen zu. Es war aber eine eidgenössische Volksinitiative. Wir dürfen nicht die Augen vor Unterdrückung im Namen einer verfehlten religiösen Auslegung oder auch vor dem Ausleben von Gewaltbedürfnissen an anderen Anlässen verschliessen. Das kann doch bei all den schönen Begründungen nicht Ihr Ernst sein, geschätzte Kolleginnen und Kollegen der Mehrheit!

Ich bitte Sie, einzutreten und der Minderheit zu folgen.

Würth Benedikt (M-E, SG): Ich komme aus einem Kanton, der via Volksabstimmung ein sogenanntes Gesichtverhüllungsverbot beschlossen hat: Zwei Drittel der Stimmberechtigten haben sich dafür ausgesprochen, dass eine Bestimmung ins Übertretungsstrafgesetz meines Kantons aufgenommen wird. Ich kann hier zu Protokoll geben, dass bis jetzt noch keine Strafanzeigen eingegangen sind und es somit auch zu keinem Strafverfahren gekommen ist. Ich war seinerzeit natürlich dezidiert gegen diese Initiative. Diese Gesetzesinitiative nahm Bezug auf Artikel 335 Absatz 1 des Strafgesetzbuchs, wo es heisst: "Den Kantonen bleibt die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist." Es ist mir klar, dass damit die Kompetenzfrage in verfassungsrechtlicher Hinsicht natürlich auch noch nicht beantwortet ist, und ich habe viel Respekt für die Argumente der Mehrheit. Immerhin sagt der Strafgesetzgeber, dass wir hier im Übertretungsstrafrecht durchaus eine mögliche Bundeskompetenz haben. Aber die Kompetenzvermutung liegt bei den Kantonen, das ist richtig. Wenn also der Kanton Appenzell Innerrhoden eine Übertretungsstrafnorm bezüglich des Nacktwanderns schafft, dann ist das eine typische kantonale Norm, die vermutlich niemand beanstandet. Jeder würde sagen, das habe keinen Platz auf Bundesebene – das ist wohl logisch. Das ist eigentlich die Konzeption von Artikel 335 Absatz 1 des Strafgesetzbuchs. Aber eben: Ich bin der Meinung, als Gesetzgeber haben wir hier einerseits eine kantonale Kompetenz geschaffen – der Gesetzgeber hat die Kompetenzvermutung auch zugunsten der Kantone legiferiert –, und andererseits kann auch der Bundesgesetzgeber im Übertretungsstrafrecht tätig werden. Vor diesem Hintergrund, angesichts der Vorgeschichte und auch der Geschichte nach der Volksabstimmung, frage ich mich schon, ob es nun zweckmässig und richtig ist, hier nicht einzutreten.

Die Mehrheit war, was die Stände anbelangt, doch relativ klar. Insofern sollte auf diese Vorlage eingetreten werden.

Ich bitte Sie somit, dem Einzelantrag Chiesa zuzustimmen.



Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Le débat est intéressant, passionnant même, parce qu'il met au coeur du débat non seulement la question du fédéralisme, mais aussi la manière de mettre en oeuvre une décision populaire tant du peuple que des cantons.

Le projet de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage met en oeuvre l'interdiction de dissimuler le visage qui est prévue par l'article 10a de la Constitution fédérale. Cette situation ne peut être contestée. Cette nouvelle disposition constitutionnelle a été adoptée le 7 mars 2021 par la majorité du peuple et des cantons. La disposition constitutionnelle n'est pas applicable directement, ce qui n'est pas non plus contesté. Elle doit donc être concrétisée au niveau de la loi. L'article 10a alinéa 3 de la Constitution renvoie expressément au législateur, notamment en ce qui concerne les exceptions.

In der Kommission gab es eine längere, aber sehr interessante Diskussion, von der wir heute auch sehr profitieren können. Diese Diskussion drehte sich darum, wer die Ausführungsgesetzgebung erarbeiten muss: der Bund oder doch eher die Kantone? Artikel 10a und die Übergangsbestimmung in Artikel 197 Ziffer 12 der Bundesverfassung enthalten keine explizite Zuweisung an den Bund oder die Kantone. Aufgrund der in den Artikeln 3 und 43 der Bundesverfassung festgehaltenen föderalistischen Kompetenzordnung sind die Kantone für alle nicht dem Bund zugewiesenen Aufgaben zuständig. Im Vorfeld der Abstimmung über die Volksinitiative vertrat der Bundesrat die Meinung, es sei aufgrund ihrer Kompetenz zur Regelung des öffentlichen Raumes Aufgabe der Kantone, die Initiative in den kantonalen Polizeigesetzen umzusetzen.

La campagne de votation et le débat politique ont toutefois montré que l'on souhaitait une réglementation si ce n'est uniforme en tout cas harmonisée pour l'ensemble du pays.

Vous avez, à quelques reprises, mentionné ma prédécesseure, Mme Karin Keller-Sutter, qui a effectivement clairement mentionné à de réitérées reprises, que ce soit dans le débat public ou en défendant la position du Conseil fédéral, qu'il s'agissait de réserver la mise en oeuvre de l'initiative sur le plan cantonal. Cela a été également mentionné par le rapporteur, M. Zopfi.

Ce qui n'a peut-être pas été complètement mentionné, c'est que, dans le message, il est également indiqué que le législateur fédéral était en revanche compétent dans le domaine pénal et que si l'initiative venait à être acceptée, il y aurait des difficultés de mise en oeuvre et de possibles difficultés par rapport à une mise en oeuvre harmonisée à l'échelle du pays.

La même conseillère fédérale a également discuté avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), qui s'est effectivement adressée par courrier au département pour lui demander de légiférer au niveau fédéral. Je laisse à votre appréciation le fait de savoir si la CCDJP est un "Wunschkonzert" ou si c'est une question d'avoir envie de légiférer ou non. C'est véritablement une appréciation de niveau cantonal.

Par contre, il y a peut-être lieu de ne pas négliger que, par la suite, le projet sur lequel nous discutons maintenant a été soumis à consultation et il n'a pas débouché sur une opposition des cantons. Au contraire, le projet a été accepté d'une manière générale; si ma mémoire est bonne, seul un canton s'est opposé à la mise en oeuvre telle qu'elle vous est proposée.

Votre commission en a donc décidé différemment, puisque, après être entrée en matière, elle a rejeté le projet de loi au

AB 2023 S 128 / BO 2023 E 128

vote sur l'ensemble. Cette décision équivaut donc à une non-entrée en matière.

Je me permets de considérer quelques éléments sensibles de la loi. Le Conseil fédéral a choisi de soumettre au Parlement un projet de loi ad hoc, en se fondant sur la compétence de la Confédération de légiférer en matière de droit pénal. Cette compétence est inscrite clairement à l'article 123 alinéa 1 de la Constitution.

Der Vorentwurf sah noch eine Umsetzung im Strafgesetzbuch vor. Das Gesichtsverhüllungsverbot gehört aber nicht zum Kernbereich des Strafrechts. Der Unrechtsgehalt eines Verstosses gegen das Verbot ist eher tief. Mit einem separaten Gesetz kann auch das in der Vernehmlassung gewünschte Ordnungsbussenverfahren viel einfacher eingeführt werden, als dies bei einer Änderung des Strafgesetzbuches der Fall wäre.

Il y a donc eu une volonté très forte du Conseil fédéral d'avoir une loi légère et adaptée à la situation. Ainsi, l'interdiction s'applique dans les lieux publics ou privés accessibles au public pour une utilisation gratuite ou payante. Cela inclut les rues, les forêts, les espaces aquatiques, ainsi que les institutions accessibles au public, comme les tribunaux, les écoles, les hôpitaux ou les transports publics. Sont également pris en compte les établissements de vente de biens ou de fourniture de services, comme les magasins, les restaurants, les cinémas ou les stades de football.

Pour des raisons essentiellement pratiques, l'interdiction ne s'applique pas aux personnes se trouvant à bord d'aéronefs civils en Suisse ou à l'étranger, ni dans les locaux servant aux relations diplomatiques ou consu-



lares. Un point important concerne les exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage. Les alinéas 2 et 3 de l'article 2 du projet de loi énumèrent ces exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage. Elles correspondent, pour l'essentiel, aux exceptions prévues par le texte de l'initiative populaire.

Je me limiterai, dans le cadre du débat d'entrée en matière, à commenter l'exception prévue à l'article 2 alinéa 3, en lien avec l'exercice de la liberté d'opinion et de réunion dans les lieux publics. En effet, cette exception a fait l'objet de discussions approfondies au sein de votre commission. L'article 10a de la Constitution cite de manière exhaustive les exceptions. Cette norme s'inscrit toutefois dans la systématique de la Constitution. Le législateur doit assurer que l'ordre juridique reste aussi peu contradictoire que possible. C'est pourquoi le Conseil fédéral vous propose d'introduire une exception concernant la dissimulation de visage lors de manifestations, pas seulement lors des manifestations de carnaval en Suisse alémanique, mais également des manifestations qui prennent en considération la liberté d'opinion et la liberté de réunion, garanties par les articles 16 et 22 de la Constitution.

L'autorité compétente doit pouvoir autoriser des personnes à se dissimuler le visage afin de se protéger elles-mêmes ou de protéger leurs proches, leur famille ou leur entourage d'éventuelles mesures de rétorsion ou de graves discriminations. Ainsi, celle ou celui qui participe à une manifestation contre un régime autoritaire peut par exemple craindre pour sa sécurité ou pour la sécurité de ses proches si elle ou il est identifié. De même, la personne qui participe à un événement organisé – on peut prendre l'exemple des Alcooliques anonymes – ne souhaite pas que son employeur, son entourage ou ses voisins apprennent son addiction passée, peut-être même présente.

Une autorisation doit donc pouvoir également être délivrée lorsque la dissimulation du visage est une forme d'expression figurative destinée à faire passer un message visuel; on m'a mentionné l'exemple de masques à gaz portés pour revendiquer le droit à un air pur ou d'autres propositions plutôt de l'ordre du marketing.

Anders als der Vorentwurf sieht der vorliegende Gesetzentwurf, gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung, für beide genannten Fälle eine Bewilligungspflicht vor. Nicht der Wille der betroffenen Personen soll ausschlaggebend sein, sondern die Einschätzung der zuständigen Behörden.

Il est également extrêmement important de préciser que le cadre général est posé du point de vue fédéral. Des appréciations peuvent toutefois être différenciées selon les stratégies ou les règlements de police cantonaux. Avec cette exception limitée, la Suisse – c'est extrêmement important – est en mesure de respecter les exigences posées par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et de réunion. La Cour de Strasbourg attache une grande importance à la proportionnalité des interventions de l'Etat dans ces domaines.

Je mentionnerai encore, avant de conclure, un élément montrant la qualité des débats au sein de la commission et la volonté d'adapter la loi à la proportionnalité de la thématique. L'article 3 alinéa 1 du projet de loi fixe à 1000 francs le montant maximal de l'amende en cas d'infractions à l'interdiction de se dissimuler le visage. Il ne s'agit que de la peine maximale, car les tribunaux cantonaux pourront décider du montant au cas par cas, en respectant bien entendu le principe de proportionnalité.

L'article 4 crée la base légale pour recourir à la procédure d'amende d'ordre. Le recours à cette procédure n'était pas prévu dans l'avant-projet. Faisant suite aux réactions lors de la consultation externe, le Conseil fédéral a décidé d'introduire cette procédure simplifiée. Elle permettra de régler efficacement les sanctions infligées pour des infractions de faible gravité.

Le Conseil fédéral fixera le montant de l'amende d'ordre. Le message mentionnait la possibilité de fixer un montant à 200 francs. Celui-ci pourrait toutefois être fixé à un niveau inférieur, comme cela a été mentionné en commission lors des débats et des discussions, à savoir à 100 francs. Le principe de proportionnalité est ainsi respecté, et l'amende d'ordre sera la règle. La très grande majorité des sanctions prononcées pourront être réglées efficacement de cette manière, la poursuite pénale étant du ressort des cantons.

Le projet de loi qui vous est soumis par le Conseil fédéral assure donc une mise en oeuvre uniforme du nouvel article constitutionnel dans l'ensemble du pays. Il crée un équilibre, comme je l'ai dit en préambule, entre les intérêts de l'interdiction de dissimuler son visage et les exigences posées par la Constitution en prenant en considération les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme en matière de restriction des droits fondamentaux.

C'est pourquoi je vous propose, au nom du Conseil fédéral, de suivre la minorité Chiesa et d'entrer en matière sur le projet de loi qui vous est soumis.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Wir stimmen über den Eintretensantrag Chiesa ab.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2023 • Sechste Sitzung • 07.03.23 • 08h15 • 22.065
Conseil des Etats • Session de printemps 2023 • Sixième séance • 07.03.23 • 08h15 • 22.065



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.065/5675)

Für Eintreten ... 27 Stimmen

Dagegen ... 15 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht an die Kommission zur Detailberatung.

AB 2023 S 129 / BO 2023 E 129

