



22.065

**Bundesgesetz
über das Gesichtsverhüllungsverbot****Loi fédérale sur l'interdiction
de se dissimuler le visage***Fortsetzung – Suite*

CHRONOLOGIE

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

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.06.23 (FORTSETZUNG - SUITE)

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Wir sind bereits am 7. März 2023 auf die Vorlage eingetreten. Bevor wir zur Detailberatung kommen, hat der Berichterstatter das Wort für allgemeine Bemerkungen.

AB 2023 S 454 / BO 2023 E 454

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Das vorliegende Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot wurde – Sie haben es bereits gehört – nach dem Eintretensbeschluss in der letzten Session erneut von der Kommission beraten. Sie erinnern sich: Die Mehrheit der Kommission hatte Ihnen Nichteintreten beantragt, da man die Kantone als für die Umsetzung von Artikel 10a der Bundesverfassung auf Gesetzesstufe zuständig betrachtete. Sie haben sich gegen diesen Antrag entschieden, und entsprechend hat die Kommission das Gesetz erneut beraten.

Es handelt sich um ein recht schlankes Gesetz. Nachdem die Vernehmlassung gezeigt hatte, dass die Umsetzung im Strafgesetzbuch abgelehnt wird, hat der Bundesrat ein einzelnes Gesetz vorgelegt. Er stützt die Kompetenz dazu auf die Kompetenz des Bundes im Bereich des Strafrechts. In der Kommission wurde bemängelt, dass diese Kompetenzgrundlage dünn ist und es sich vielmehr um eine im Polizeirecht umzusetzende Verfassungsbestimmung handelt. Genau so hatte damals eben die Kommission ihren Nichteintretensantrag begründet. Nachdem Sie nun eingetreten sind und die Umsetzung auf Bundesebene wünschen, ist es nun diese strafrechtliche Kompetenzgrundlage, auf welche sich das Gesetz stützt.

Sie wissen, dass es in einzelnen Kantonen bereits ähnliche Bestimmungen gibt. Raum für eine eigene Regelung der Gesichtsverhüllung besteht für die Kantone nach Annahme des Gesetzes nicht mehr, da das Gesetz nicht nur beispielsweise die Gesichtsverhüllung aufgrund religiöser Gründe regelt, sondern generell die Verhüllung und Vermummung des Gesichtes. Die Bestimmung hat Vorrang vor kantonalem Recht. So wird beispielsweise das Tessiner Verbot keine eigenständige Bedeutung mehr haben, wenn das vorliegende Bundesgesetz in Kraft ist. Die Kantone werden aber natürlich an der Auslegung der Ausnahmebestimmungen usw. beteiligt sein, denn es werden die kantonalen Gerichte und die Staatsanwaltschaften sein, die das Gesetz anwenden und damit in der Praxis über die Auslegung von Ausnahmen entscheiden werden.

Geschütztes Rechtsgut ist im Übrigen nicht die öffentliche Ordnung, sondern im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte das Zusammenleben und der offene Umgang in der Gesellschaft. Es geht also bei diesem Gesetz nicht so sehr um das Büssen, sondern mehr darum, wie man sich in unserer Gesellschaft einander gegenüber verhält. Wichtig scheint mir aber auch der Hinweis, dass die Vorstellung, man könne gestützt auf dieses Gesetz jederzeit eine Verhüllung verhindern und das Verbot jederzeit umsetzen, aus polizeitaktischen Gründen nicht realistisch ist. Anders gesagt: Wenn es Öl ins Feuer wäre, würde die Polizei nicht bei jeder Demonstration, an der Verhüllte auftreten, die erste Priorität darauf setzen können, die Gesichtsverhüllung dieser Personen zu verhindern. Die Berechtigung für das Nichteingreifen läge in diesem Fall im Opportunitätsprinzip. Die Kommission hat nach Diskussion darauf verzichtet, dieses Opportunitätsprinzip explizit im Gesetz zu verankern, da es ohnehin Geltung hat.

Nun zum Geltungsbereich des Gesetzes: Das Gesetz gilt an Orten, die öffentlich sind und der Öffentlichkeit für eine kostenlose oder kostenpflichtige Nutzung offenstehen. Das sind Strassen, aber auch Ämter, Gaststätten, Kinos und dergleichen. Dazu werden wir im Rahmen eines Minderheitsantrages zu sprechen kommen, der den





Geltungsbereich auf Mietliegenschaften bzw. die allgemein genutzten Teile von Mietliegenschaften ausweiten will. Ich werde bei diesem Minderheitsantrag darauf eingehen.

Die relevanteste Bestimmung des Gesetzes dürfte die Ausnahmebestimmung sein. Der Auftrag an den Gesetzgeber, die Ausnahmen zu konkretisieren, ergibt sich direkt aus der Verfassungsbestimmung. Es wurde aber auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Tessiner Regelung berücksichtigt. Insbesondere sind Ausnahmen zum Schutz der Meinungsfreiheit und zum Schutz der Versammlungsfreiheit vorgesehen.

Diese Ausnahmen haben, neben der Frage der grundsätzlichen Zuständigkeit, die Sie mit dem Eintreten beantwortet haben, am meisten Anlass zu Diskussionen gegeben. Der Verfassungstext ist recht strikt und würde beispielsweise die Ausnahme für eine Gesichtsverhüllung zu Werbezwecken streng genommen nur knapp zulassen. Gerade bei den generellen Ausnahmen gemäss Artikel 2 Absatz 2 ist jedoch trotz längerer Diskussion letztlich kein Minderheitsantrag eingereicht worden. Entsprechend folgt die Kommission bei diesem zentralen Absatz dem Bundesrat.

Anders verhält es sich bei den Ausnahmen zur Gewährleistung der Meinungsäusserungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit. Ich werde bei den dortigen Minderheitsanträgen darauf eingehen.

Kein Minderheitsantrag liegt zur Frage der Bussenhöhe vor. Es gibt aber einen Einzelantrag Mazzone, und somit werde ich dann bei diesem Einzelantrag auch noch Ausführungen zu dieser Bestimmung machen.

Caroni Andrea (RL, AR): Der Kommissionssprecher hat angetönt, wofür keine Anträge vorliegen. Hier gestatte ich mir nur einen Gedanken, nämlich zu den Ausnahmen: Die erste brisante staatspolitische Frage der richtigen Ebene haben wir geklärt. Die grosse verbleibende Frage ist eben die der Ausnahmen.

Die Verfassung selber, um die Verfassungsdebatte noch etwas weiter zu spinnen, kennt ja explizit nur einen "ausschliesslichen" Ausnahmenkatalog. Im vorliegenden Entwurf werden diese Ausnahmen in Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben a bis e umgesetzt. Für die weiteren Ausnahmen aber – für Kultur, für Unterhaltung und für Werbung – gibt es ausdrücklich keine Verfassungsgrundlage.

Als Beispiel diene die sympathische Figur des Schneehasen "Snowli", den viele von Ihnen oder zumindest Ihre Kinder kennen, mit dessen Verkleidung Schweizer Skischulen Kinder fürs Skifahren begeistern. "Snowli" wäre, wie vieles andere auch, gemäss Verfassung eigentlich zu verbieten. Der Bundesrat sieht dennoch Ausnahmen für all diese Kategorien – eben Werbung, Kultur, Unterhaltung – vor. Er verweist dabei auf eine harmonisierende Verfassungenauslegung und auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Ganz abgesehen davon, dass die EMRK mangels des Prinzips der Wirtschaftsfreiheit zumindest die Werbung gar nicht schützt, ist das staatspolitisch schon brisant, und daher erlaube ich mir, Folgendes anzusprechen: Wir sprechen eigentlich Initiativen die Kraft ab, als "constitutio posterior et specialis", also als spätere Bestimmung auf Verfassungsstufe, ganz konkrete Änderungen voranzubringen, ohne dass wir sie dann parlamentarisch weichspülen können. Wir setzen uns dann, wenn wir das tun, immer dem Vorwurf aus, dass wir Initiativen nicht korrekt umsetzen. Im vorliegenden Sonderfall allerdings sind die Initianten wahrscheinlich sogar froh, wenn wir ihre Texte noch etwas zurechtbiegen; hier wird man uns den Vorwurf nicht machen. Aber wir setzen eben falsche Signale, wenn wir bei solchen Initiativen immer die Kohlen aus dem Feuer holen und hier noch Ausnahmen hinzuerfinden, die im Text explizit nicht drin waren. Das führt dann wiederum dazu, dass Initiativen künftig noch etwas legerer formuliert werden, im Sinne von: "Die in Bern oben, die machen's dann schon", und dann kann man sie auch noch dafür beschimpfen, dass sie es nicht textgemäss machen. Vor diesem Hintergrund müsste man die Norm eigentlich wortgetreu umsetzen und eben gewisse Ausnahmen ausschliessen.

Hier kommt das "Snowli"-Dilemma zum Tragen. Denn um verfassungstreu zu sein und um staatspolitisch die korrekten Anreize zu setzen, müssten dann ausgerechnet liberale Gegner der Initiative und Verfassungsfreunde weitergehende Verbote fordern, beispielsweise eben ein Verbot von diesem "Snowli" – mehr noch, als es die Initianten selber wollen. Ich musste aufgrund der Vernehmlassung und der Kommissionsdiskussion dann einsehen, dass sich für eine solche Übung eigentlich niemand so richtig hergeben möchte. Daher gibt es von mir auch keinen Minderheitsantrag dazu. Aber das "Snowli"-Dilemma bleibt bestehen.

AB 2023 S 455 / BO 2023 E 455



Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts Loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage

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)

Abs. 1

... offenstehen, sowie in Gemeinschaftsräumen von Mietshäusern so zu verhüllen oder zu verbergen, dass die Gesichtszüge nicht erkennbar sind.

Abs. 4

Die Bewilligung nach Absatz 3 wird allen betroffenen Personen oder einer verantwortlichen Person schriftlich ausgehändigt. Die zuständige Behörde muss die betroffenen Personen oder die verantwortliche Person identifizieren.

Antrag der Minderheit

(Stöckli, Jositsch, Zopfi)

Abs. 3

...

a. ... notwendig ist;

b. ... Meinungsäusserung darstellt; oder

c. andere achtenswerte Gründe für eine Unkenntlichmachung vorliegen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Minder)

Al. 1

... ou payante ainsi que dans les espaces communs des immeubles locatifs.

Al. 4

L'autorisation selon l'article 3 est remise par écrit à l'ensemble des personnes concernées ou à une personne responsable. Les personnes concernées ou la personne responsable doivent être identifiés par l'autorité compétente.

Proposition de la minorité

(Stöckli, Jositsch, Zopfi)

Al. 3

...

a. ... à leur propre protection;



- b. ... leur opinion, ou
- c. lorsque d'autres intérêts légitimes justifient que ces personnes se rendent méconnaissables.

Abs. 1 – Al. 1

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Die Minderheit möchte, Sie können es auf der Fahne lesen, dass die Bestimmungen auch in Gemeinschaftsräumen von Mietshäusern gelten, dass also auch dort ein Verhüllungsverbot besteht. Das betrifft also den Anwendungsbereich.

Das Gesetz und auch die Verfassungsbestimmungen müssen praktisch umgesetzt werden können. Das Gesetz schützt, wie ich im Eintretensvotum gesagt habe, das Zusammenleben an öffentlichen Orten, was heisst, dass diese Orte dem Publikum offenstehen müssen. Die persönlichen Rechte werden aber nicht verletzt, wenn jemand in der Waschküche einem verhüllten Nachbarn oder einer verhüllten Nachbarin begegnet. Es wäre nach Auffassung der klaren Kommissionsmehrheit ein recht starker Eingriff und auch ein unnötiger, wenn wir so tief in die Freiheit der Personen eingreifen und den Anwendungsbereich dieses Gesetzes so stark ausweiten würden.

Die Kommission hat den Antrag Minder deshalb mit 9 zu 1 Stimmen und ohne Enthaltung abgelehnt.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit Minder wird von Herrn Chiesa vertreten.

Chiesa Marco (V, TI): Stellen Sie sich vor, Sie wohnen in einem Haus mit mehreren Wohnungen. Würden Sie sich wohl- und sicher fühlen, wenn Sie in der gemeinsamen Waschküche, in der gemeinsamen Garage, in welcher Sie Ihr Auto oder Ihr Fahrrad abstellen, oder in den gemeinsamen Aussenräumen der Liegenschaft auf Personen mit vermommttem Gesicht treffen würden? Die Initiative fordert ein klares Verhüllungsverbot. Dass hier nun eine Lücke geschaffen werden soll, ist nicht nachvollziehbar. Ich würde sogar so weit gehen, zu sagen, dass es ziemlich inkonsequent ist. Die Erlaubnis, sein Gesicht in Gemeinschaftsräumen zu verbergen, trägt sicher nicht zur Erhöhung des subjektiven Sicherheitsbefindens oder gar zur subjektiven Sicherheit bei, ganz zu schweigen von der Erkennbarkeit, die ein, wenn nicht der Hauptgrund war, dass die Schweizerinnen und Schweizer die Initiative angenommen haben. Die Argumentation des Bundesrates bezüglich Dritter ist daher irrelevant, da es sich sicher nicht um Postboten, Handwerker und Pizzalieferanten handelt, sondern um Mieter, die am selben Ort leben.

Ich bitte Sie: Folgen Sie der Vernunft und dem Volkswillen und stimmen Sie der Minderheit Minder zu.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: La loi qui vous est proposée vise une interdiction de se dissimuler le visage pour contribuer à une cohabitation pacifique au sein de la communauté, ce que l'on peut appeler "le vivre-ensemble". La loi ne donne pas le droit ou la garantie de ne jamais rencontrer une femme ou une personne entièrement voilée.

La minorité Minder défendue par M. le conseiller aux Etats Chiesa souhaite, elle, comme cela a été dit précédemment, que l'interdiction de se dissimuler le visage s'applique également aux espaces communs des immeubles locatifs, par exemple. On peut penser à des cages d'escalier, M. Chiesa a pris l'exemple d'une buanderie, on peut imaginer des garages communs ou encore des places de jeu ou autres. L'UDC et le comité d'initiative, il faut bien le dire, avaient déjà défendu cette position lors de la procédure de consultation externe.

Der Bundesrat hat diese Forderungen im Gesetzentwurf, den er Ihnen vorlegt, nicht berücksichtigt. Private Räumlichkeiten fallen unter das Verbot, wenn sie der Öffentlichkeit oder einem Teil der Öffentlichkeit zugänglich sind. Dies ist bei Gemeinschaftsräumen in Mietshäusern nicht der Fall.

En effet, l'interdiction vise à protéger, comme je le disais, le vivre-ensemble. Par contre, elle ne donne pas la possibilité, dans chaque espace de sa vie privée ou non publique et non gratuite, de ne pas rencontrer une personne voilée. En outre, si la demande de la minorité était acceptée, l'Etat porterait atteinte à la propriété privée et à la sphère privée: ce serait de nouveau une question juridique assez ténue. On risquerait de créer un principe fâcheux.

Dès lors, également pour des questions de mise en oeuvre et des raisons pragmatiques, le Conseil fédéral vous prie de rejeter la proposition de minorité et de suivre la majorité de votre commission.

**Abstimmung – Vote**

(namentlich – nominatif; 22.065/5830)

Für den Antrag der Mehrheit ... 32 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 10 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2023 S 456 / BO 2023 E 456

Abs. 3 – Al. 3

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Die Minderheit möchte hier die Ausnahmen ausweiten. So sollen achtenswerte Gründe eine Ausnahme vom Verhüllungsverbot rechtfertigen können. Es geht also um Fälle, in denen jemand achtenswerte Gründe für eine Unkenntlichmachung hat. Ähnliche Formulierungen sind heute im bernischen und im sankt-gallischen Recht enthalten. Aus den Gründen, die von mir im Eingangsvotum gesagt wurden, würde der entsprechende Spielraum für diese Kantone nicht mehr bestehen, wenn das Bundesgesetz in Kraft treten würde; die entsprechenden Bestimmungen in diesen Kantonen würden in diesem Fall also ebenfalls aufgehoben. Zudem – das muss man zugeben – scheint die Anwendung der genannten Bestimmungen in den genannten Kantonen unproblematisch zu sein.

Die Kommissionsmehrheit ist dennoch der Ansicht, Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a des Gesetzes umfasse den Fall der Demonstrationen bereits. Wenn also zum Beispiel Tibeterinnen und Tibeter gegen den chinesischen Staat demonstrierten, könnten sie sich bereits auf diesen Artikel berufen. Zudem sei Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c so zu verstehen, dass die Verhüllung zur persönlichen Sicherheit auch die Sicherheit vor Repressionen umfasst und nicht nur zum Beispiel den Fall, dass man beim Motorradfahren einen Schutzhelm trägt. Damit ist für die Mehrheit der Kommission eine zusätzliche Bestimmung nicht notwendig. Weiter ist die Kommissionsmehrheit der Ansicht, dass die Ausweitung aufgrund des strikten Verfassungstextes nicht opportun wäre.

Die Kommission hat die Vorlage, wie gesagt, zweimal beraten. In der ersten Beratung hat sie den jetzigen Minderheitsantrag relativ knapp, in der zweiten Beratung dann aber mit 7 zu 3 Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

Stöckli Hans (S, BE): Bei der Präsentation der Vorlage haben wir gehört, dass ein Teil der Ausnahmen bereits im Verfassungstext der Initiative genannt ist. Die Ausnahmen sind ja in Artikel 2 Absatz 2 dargelegt. Jetzt geht es darum, dass man auch noch die Praktikabilität und insbesondere die Übereinstimmung mit dem übrigen Verfassungsrecht, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem UNO-Pakt herstellt. Das macht man, indem man die verfassungsmässig geschützten Rechte der Meinungsäusserungsfreiheit und auch die Versammlungsfreiheit in diese Ausnahmebestimmung aufnimmt.

Das Problem ist aber, dass dies nicht ausreicht: Wenn beispielsweise Frauen, die geschlagen werden, gegen häusliche Gewalt demonstrieren und sich dabei zum Selbstschutz verhüllen, dann ist das nicht der Ausdruck der Meinungsäusserungsfreiheit, sondern es sind ihre Persönlichkeitsrechte, die mitgeschützt werden müssen. Diese würden mit der von der Kommissionsmehrheit vertretenen Haltung nicht geschützt. Wir wissen, dass die Rechtslage nicht eindeutig ist. Wir haben Kenntnis, dass wir in einer Grauzone sind, was die Akzeptanz des übergeordneten Rechts anbelangt. Mit dieser Ergänzung des Ausnahmenkatalogs könnte man hier Klarheit schaffen.

Es kommt noch dazu, wie das der Sprecher der Mehrheit gesagt hat, dass diese Bestimmung in der Praxis überhaupt kein Problem ist. Beispielsweise ist sie in meinem Kanton Bern in Artikel 20 Absatz 2 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht verankert. Die Ausnahme wird im Kanton Bern in etwa 5 von 53 bewilligten Fällen pro Jahr angewandt, und die Praxis ist klar: Die achtenswerten Gründe werden nur anerkannt, wenn die Vermummung nicht dazu dienen soll, strafbare Handlungen zu erleichtern. Die Vermummung muss auch in einem engen Zusammenhang mit dem Kundgebungsthema stehen. Es wird ebenfalls erwartet, dass diese Vermummung einen Mehrwert für das Kundgebungsthema darstellt.

Schliesslich ist es so, dass diese zusätzliche Erweiterung des Ausnahmetatbestands eben die Rechtssicherheit erhöht.

Ich denke, es wäre klug, wenn wir diesen Zusatz hier in die Gesetzgebung aufnehmen würden.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Au-delà des motifs légitimes déjà prévus pour obtenir une autorisation, à savoir le besoin de protection personnelle, à la lettre a de l'article 2 alinéa 3, et la nécessité de pouvoir exprimer son opinion de manière figurative, à la lettre b, la dissimulation du visage pourrait être autorisée pour d'autres motifs légitimes par rapport à la proposition de la minorité de la commission. Cette



proposition, comme cela a été dit, reprend une réglementation qui, si j'ose le dire ainsi, a fait ses preuves, que ce soit dans le canton de Berne ou dans le canton de Saint-Gall, qui connaissent déjà une réglementation analogue. En faveur de cette proposition, on peut indiquer que la formulation s'inspire de réglementations cantonales sur l'interdiction de se masquer, qui existent. Il existe donc une pratique sur laquelle les autres cantons pourront s'appuyer.

L'essentiel est de maintenir l'obligation d'obtenir une autorisation – on y reviendra. La proposition de minorité ne remet pas en question cette obligation, qui a été introduite après la consultation externe. En effet, de nombreux participants et participantes se sont alors prononcés en faveur d'un renforcement de l'article 2 alinéa 3: ils ont estimé que la disposition du projet mis en consultation était trop ouverte et donc difficilement praticable pour la police. Le fait d'obtenir une autorisation permet de délimiter le comportement autorisé de celui qui est interdit. Comme une peine peut être infligée, la loi doit définir des éléments constitutifs de l'infraction avec suffisamment de précision. L'autorisation assure la prévisibilité et la sécurité juridiques: celui qui obtient cette autorisation a la certitude qu'il ne sera pas sanctionné.

Par rapport à la question de la minorité Stöckli, elle propose en fait une modification matérielle mineure, et, aux yeux du Conseil fédéral, il est tout à fait possible de compléter l'article 2 alinéa 3 par une clause générale, cela parce que, comme cela a été dit, on peut imaginer une personne qui participe à une manifestation, par exemple des Alcooliques anonymes, et qui ne souhaite pas du tout être repérée par son employeur ou par des voisins. De même pour des personnes qui ont envie de s'exprimer par rapport à des violences intrafamiliales ou autres, je crois qu'il est important d'ouvrir cette possibilité. D'autre part, du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme, force est de constater qu'un tel ajout présenterait même un avantage. Le Conseil fédéral vous propose donc d'accepter la proposition de la minorité de la commission.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.065/5832)

Für den Antrag der Mehrheit ... 29 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 4 – Al. 4

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Die Minderheit möchte zwei Teile ergänzen.

Der erste Teil ist, dass die Bewilligung gemäss den vorangehenden Absätzen schriftlich ausgehändigt werden muss, was aber aus Sicht der Mehrheit zu weniger Praktikabilität führt. Es kann durchaus sein, dass eine solche Bewilligung relativ rasch oder kurzfristig ausgestellt werden muss und auch ausgestellt werden kann. Das Erfordernis der Schriftlichkeit ist eine zusätzliche Hürde, die keinen Mehrwert bringt. Zudem ist festzuhalten – und das dürfte der Hauptablehnungsgrund der Mehrheit gewesen sein –, dass man hier recht stark in die kantonale Organisationsautonomie und gar in operative Abläufe eingreifen würde.

Der zweite Teil, nämlich dass der Antragsteller oder die Antragstellerin sich zu erkennen geben muss, ist zudem eine Selbstverständlichkeit und muss nicht ins Gesetz aufgenommen werden. Es versteht sich von selbst, dass, wenn die Polizei oder die Bewilligungsbehörde die Bewilligung nicht schriftlich, sondern vor Ort ausspricht, sie jeweils wissen muss, wem gegenüber sie die Bewilligung ausspricht, und verlangen wird, dass sich diese Person zu erkennen gibt.

AB 2023 S 457 / BO 2023 E 457

Die Kommission hat den Antrag Minder deshalb mit 6 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt, und ich bitte Sie, das auch zu tun.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit Minder wird wiederum von Herrn Chiesa vertreten.

Chiesa Marco (V, TI): Wenn alle verantwortlich sind, ist keiner verantwortlich. Das ist der beste Weg, die Regel zu umgehen. Wir haben aber Gesetze zu beschliessen, die eine Wirkung haben, die klar und verständlich sind. Der Minderheitsantrag Minder geht in diese Richtung.

Es gibt mindestens zwei gute Gründe, den Antrag Minder zu unterstützen: Erstens lässt die Rechenschaftspflicht gemäss Artikel 2 Absatz 3 BVVG bereits viel Ermessensspielraum im Bereich der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum zu. Dabei sollten wir die Klugheit haben, den Kantonen vorzuschreiben, dass eine Person klar identifizierbar sein und dass die Erlaubnis schriftlich erteilt werden muss. So vermeiden wir Missverständ-



nisse und ein improvisiertes Notfallmanagement. Der zweite gute Grund, den Antrag Minder zu unterstützen, ist, dass dadurch die Arbeit der Polizei erleichtert wird. Mit dieser Gesetzesänderung wäre immer eine identifizierbare Person vor Ort, die belegen kann, dass für die Gesichtshüllung der Begleitperson eine entsprechende Genehmigung vorliegt.

Salzmann Werner (V, BE): Ich möchte auf ein Votum des Kommissionssprechers eingehen. Er hat gesagt, es müsse relativ rasch eine Bewilligung ausgestellt werden. Das Argument, dass eine Bewilligung für eine Demonstration rasch ausgestellt werden muss, dass Demonstrationen rasch bewilligt werden müssen, verstehe ich, das muss ich Ihnen sagen, jetzt überhaupt nicht. Es ist auch im Interesse der Demonstrierenden oder derjenigen, welche die Meinungsäusserung bildlich darstellen wollen, dass sie im Besitz einer schriftlichen Bewilligung sind. Die Behörde kann sie ausstellen. Die zuständige Behörde ist ja eine Behörde, die diese schriftliche Bewilligung auch gerne in eigener Hand hält. Ich bitte Sie hier wirklich, der Minderheit zuzustimmen.

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Ich möchte einfach nochmals darauf hinweisen: Das, was wir jetzt diskutieren, ist letztlich Sache der Behörden in den Kantonen. Sie können entscheiden, wie rasch sie die Bewilligungen erteilen wollen, ob ad hoc oder nicht ad hoc. In den genannten Kantonen, die eine solche Bestimmung schon kennen, scheint es grundsätzlich möglich, dass die Bewilligung nicht schriftlich ausgestellt wird. Dagegen spricht eigentlich nichts, solange es funktioniert. Ich würde Sie hier darauf hinweisen, dass Sie wirklich relativ stark in die kantonale Organisation hineinfunkeln, wenn Sie hier jetzt Kriterien aufstellen, die dann in der Praxis mühsam in der Umsetzung sind.

Kollege Salzmann, letztlich gibt es ein Recht zu demonstrieren. Man muss nur eine Bewilligung haben, damit man sich dann vor Ort verhüllen kann. Da könnte es unter Umständen wirklich praktischer sein, dass diese Frage vor Ort geklärt werden kann, wenn sie aufkommt, weil man vielleicht bei der grundsätzlichen Bewilligung der Demonstration gar nicht an diese Frage gedacht hat.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Vous avez tenu un discours extrêmement précis et ambitieux sur les questions de respect de la Constitution. Je crois qu'il y a aussi lieu d'avoir du respect pour le fédéralisme. C'est pourquoi je vous invite à rejeter cette proposition de minorité. En effet, en imposant une autorisation écrite, le droit fédéral empièterait sur le droit d'organisation cantonal, qui est souvent mis en oeuvre par la police lors des manifestations. On estime en effet que la police locale est la mieux placée pour évaluer la situation.

L'article 46 alinéa 3 de la Constitution fédérale dit que la Confédération laisse justement aux cantons la plus grande marge de manoeuvre possible en tenant compte de leurs spécificités. L'article 47 oblige la Confédération à respecter l'autonomie des cantons, et les autorités cantonales d'exécution doivent décider elles-mêmes comment elles organisent l'octroi de l'autorisation. Un canton qui souhaiterait avoir une autorisation écrite peut tout à fait mettre en oeuvre cette exigence.

Das Erfordernis der Schriftform würde das Verfahren komplizierter und wahrscheinlich teurer machen. Die Erteilung einer Genehmigung würde wahrscheinlich eine gewisse Vorbereitungszeit erfordern. Das Genehmigungsverfahren muss jedoch einfach und unkompliziert bleiben. Es muss möglich sein, eine Genehmigung vor Ort zu erteilen.

Il s'agit donc de faire confiance aux autorités cantonales compétentes pour évaluer la situation.

Je vous propose de rejeter la proposition de la minorité Minder et de suivre la majorité de votre commission, ainsi que le Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.065/5833)

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 14 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Mazzone**Abs. 1*

... wird mit Busse bis zu 200 Franken bestraft.

Art. 3*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Mazzone**Al. 1*

... d'une amende de 200 francs au plus ...

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Die Frage der Busse haben wir in der Kommission diskutiert. Es gab dann keinen Minderheitsantrag, und jetzt gibt es den Einzelantrag Mazzone.

Bei der ursprünglich angedachten Variante zur Umsetzung des Verhüllungsverbots im Strafrecht hätte sich die Busse in die dortige Systematik einfügen müssen, und der obere Rahmen der Busse wäre mit 10 000 Franken sehr hoch gewesen. Die Vorlage legt den oberen Rahmen nun auf 1000 Franken fest. Wie ich erwähnt habe, wurde in der Kommission diskutiert, ob das zu hoch sei. Insbesondere sehen einige der anderen Länder mit einer ähnlichen Bestimmung deutlich tiefere Bussen vor. Andererseits ist dazu zu sagen, dass ohnehin angedacht ist, die Busse in den Ordnungsbussenkatalog aufzunehmen, sodass wahrscheinlich eine Ordnungsbusse von 200 Franken der Regelfall wäre. Nur wenn jemand diese Ordnungsbusse nicht akzeptieren würde, würde das ordentliche Verfahren dann theoretisch Bussen bis maximal 1000 Franken zulassen. Wann wäre diese Obergrenze relevant? Sie wäre wahrscheinlich bei Wiederholung oder bei besonders renitenten Personen relevant. Letztlich ausgesprochen würde die Busse von den kantonalen Gerichten, die sich natürlich auch an das Verhältnismässigkeitsprinzip zu halten haben.

Wir haben in der ersten Runde eine Abstimmung durchgeführt. Dort wurde eine Senkung der Busse mit 8 zu 5 Stimmen abgelehnt. Wie ich gesagt habe, wurde aber nach dem Eintretensentscheid keine Abstimmung mehr durchgeführt. Insofern gehe ich davon aus, dass ich Ihnen im Namen der Kommission die Ablehnung des Einzelantrags empfehlen kann.

Mazzone Lisa (G, GE): Il a été dit par le rapporteur de la commission que l'Autriche ou la Belgique, par exemple,

AB 2023 S 458 / BO 2023 E 458

connaissent des lois similaires et que, dans ces lois similaires, l'amende allait jusqu'à 150 ou 200 euros. En France, on se situe dans le même registre pour des cas de figure similaires.

Dans cette perspective, ce que risquent de faire les juges, c'est de fixer des amendes qui n'aillent jamais jusqu'au plafond de 1000 francs, et ce sera encore plus le cas pour les amendes d'ordre. Le problème est donc que l'on va créer beaucoup de pratiques différentes dans l'ensemble du pays, d'une part, et, d'autre part, que l'on va de nouveau donner l'impression qu'on n'utilise pas la peine maximale prévue par la loi.

Je crois qu'il est important de rappeler – cela a déjà été dit à plusieurs reprises dans le premier débat d'entrée en matière – que l'on a décidé d'intervenir alors que les juges de la Cour européenne des droits de l'homme avait dit très clairement que, quand on intervient pour empêcher de se voiler le visage, il ne s'agit pas de garantir l'ordre public mais de garantir ce qu'ils appellent le "vivre-ensemble". Il est encore répété dans le message que l'on ne vise pas à garantir l'ordre public mais le vivre-ensemble.

Dans ce cadre, une certaine proportionnalité est de mise et c'est pour cela que je propose de limiter les amendes à 200 francs au maximum. Je rappelle aussi que les études montrent l'effet préventif très faible de l'augmentation des peines. Dans les cas de récidive en particulier, comme on a pu le voir au Tessin, il s'agit aussi d'une volonté politique et les personnes concernées sont prêtes à en payer le prix. Je pense donc qu'il est important de rester dans le cadre du projet qui est de garantir le vivre-ensemble avec proportionnalité.

Je vous invite donc à nous aligner sur les pratiques de l'Autriche et de la Belgique.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: L'article 3 alinéa 1 du projet fixe à 1000 francs le maximum de l'amende en cas de contravention à l'interdiction de se dissimuler le visage. Il s'agit de la peine maximale, qui est effectivement plus élevée que dans certains autres pays. Les tribunaux cantonaux décideront du montant de cas en cas en respectant le principe de proportionnalité.



L'article 4 – et c'est fondamental – crée la base légale pour recourir à la procédure d'amende d'ordre. Le recours à cette procédure n'était en effet pas prévu dans l'avant-projet, mais à la suite de réactions lors de la consultation externe, le Conseil fédéral a décidé d'introduire une procédure simplifiée, donc cette procédure d'amende d'ordre, qui permet de régler efficacement les sanctions infligées pour des infractions de peu de gravité. C'est le Conseil fédéral qui fixe le montant de l'amende d'ordre. Le message mentionne un montant possible de 200 francs. Comme j'ai eu l'occasion de le mentionner en commission, le Conseil fédéral est tout à fait prêt à la fixer à un niveau inférieur, en ayant observé ce qui se passe dans notre pays, à savoir 100 francs; le principe de proportionnalité pourra ainsi être respecté. L'amende d'ordre sera la règle. La très grande majorité des sanctions prononcées pourront donc être réglées de cette manière, mais il est nécessaire de prévoir une différence, effectivement assez significative, entre le montant maximal de la peine et l'amende ordinaire qui serait de l'ordre de 100 francs. Une amende qui n'est pas prononcée dans le cadre de la procédure d'amende d'ordre doit donc tenir compte de la situation personnelle de l'auteur, de sa culpabilité, d'une éventuelle récidive ou encore de sa situation financière.

Je vous remercie de suivre votre commission et de rejeter la proposition individuelle Mazzone.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.065/5834)

Für den Antrag der Kommission ... 32 Stimmen

Für den Antrag Mazzone ... 10 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 4, 5***Antrag der Kommission***

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté***Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble***

(namentlich – nominatif; 22.065/5835)

Für Annahme des Entwurfes ... 36 Stimmen

Dagegen ... 8 Stimmen

(0 Enthaltungen)