

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

19. September 2018

Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot"); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" vom 15. September 2017) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot"

Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" vom 15. September 2017 in Übereinstimmung mit dem Bundesrat ab. Wie der Bundesrat zu Recht ausführt, stehen hoheitliche Kleidervorschriften im Widerspruch zu liberalen Gesellschaftsordnung der Schweiz. Mit einem bundesrechtlichen Verhüllungsverbot würde ohne Not in die Autonomie der Kantone eingegriffen, ohne dass die Rechtssicherheit aufgrund der vielen geplanten und gesetzlich noch zu bestimmenden Ausnahmen verbessert würde. Zudem sind Vollzugsprobleme auf kantonaler Ebene sowie eine zusätzliche Belastung für die Polizeiorgane und die Strafverfolgungsbehörden absehbar. Soweit sich die Initiative gegen das Tragen von Burka und Niqab richtet, hält der Regierungsrat fest, dass diese Kleidungsstücke im Kanton Aargau kaum je getragen werden. Die Diskriminierung von Frauen ist weit eher im Bereich der häuslichen Gewalt feststellbar.

Indirekter Gegenvorschlag des Bundesrats

Der unterbreitete indirekte Gegenvorschlag wird vom Kanton Aargau grundsätzlich begrüsst. Mit den geplanten Gesetzesänderungen werden zwei wichtige Aspekte wie der Schutz vor Zwang zur Gesichtsverhüllung und die Pflicht zur Enthüllung des Gesichts bei Identifizierungssituationen aufgenommen und entsprechend gesetzlich verankert.

Die Schaffung einer ausdrücklichen Identifizierungspflicht erleichtert es den staatlichen Behörden, notwendige und gesetzlich geregelte Identifizierungshandlungen vorzunehmen. Damit sich auch Gemeindebehörden bei der Vornahme von Identifizierungspflichten auf eine explizite gesetzliche Grundlage stützen können, wird daher vorgeschlagen, dass Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot dahingehend angepasst wird, dass auch die Gemeindebehörden ausdrücklich genannt werden. Im Weiteren soll diese Bestimmung auch um die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden erweitert werden, da diese nicht ohne weiteres unter den Sicherheitsbehörden subsumiert werden können.

Der in Art. 181 Abs. 2 des Strafgesetzbuchs (StGB) geplanten Einführung des Verbots der Nötigung zur Gesichtsverhüllung stimmt der Regierungsrat ebenfalls zu, da sie aufgrund ihrer expliziten Formulierung Klarheit schafft, dass ein Zwang zur Gesichtsverhüllung mit dem schweizerischen Rechtsstaat nicht vereinbar ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Alex Hürzeler
Landammann



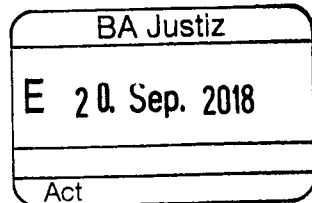
Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- jonas.amstutz@bj.admin.ch

**Landammann und Standeskommission**

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch



Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Appenzell, 20. September 2018

**Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»)
Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

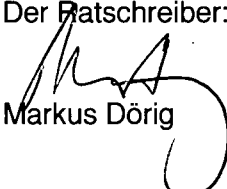
Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot») zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die unterbreiteten Unterlagen geprüft. Sie ist mit dem Vorschlag einverstanden, da er - im Gegensatz zur Volksinitiative - die Autonomie und Gestaltungsfreiheit der Kantone respektiert.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- jonas.amstutz@bj.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Erziehungsdepartement Appenzell I.Rh., Hauptgasse 51, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 14. September 2018 / ssc

Eidg. Vernehmlassung; Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot"); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, sich zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot bis zum 18. Oktober 2018 vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Am 15. September 2017 wurde die eidgenössische Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht.
2. Der Regierungsrat nimmt nachstehend ausschliesslich zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot Stellung. Er äussert sich nicht zur Volksinitiative; diese ist nicht Gegenstand dieses Vernehmlassungsverfahrens.
3. Der Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot ist vom Titel her missverständlich. Wird an diesem Erlass festgehalten, ist der Erlassstitel anzupassen. Es geht bei diesem Gesetz nicht um ein Gesichtsverhüllungsverbot, sondern darum, unter gewissen Voraussetzungen eine Gesichtsenthüllung verlangen zu können. Insofern belässt der Entwurf den Kantonen die Autonomie, Regelungen über Vermummungsverbote bei Veranstaltungen oder generelle Gesichtsverhüllungsverbote im öffentlichen Raum zu erlassen. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Thematik – wie die Entwicklung in den letzten Jahren sehr deutlich zeigt – in den Kantonen und im eidgenössischen Parlament (vgl. erläuternder Bericht, Ziff. 2.1.2) sehr kontrovers und unterschiedlich diskutiert wird.



Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Gesichtsverhüllung ein Problem darstellt, wenn die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben es erfordert, dass eine Person identifiziert werden kann. Rechtliche Bestimmungen dazu, die mit dem Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot vorgelegt werden, könnten zu einer willkommenen Klarstellung führen.

Es fragt sich indessen, ob nicht bereits heute schon, wenn eine Vertretung einer Behörde des Bundes oder der Kantone gestützt auf Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren und zu diesem Zweck deren Gesicht sehen muss (so der Wortlaut der vorgeschlagenen Bestimmung), bei Personen mit verhülltem Gesicht eine Gesichtsenthüllung durchgesetzt werden kann. Ansonsten liesse sich der gesetzliche Auftrag nicht erfüllen. Mit dem Gesetzesvorschlag wird diese Durchsetzung lediglich noch zusätzlich mit einer Busse sanktioniert. Eine spezielle gesetzliche Regelung wäre entbehrlich, und das Androhen einer Busse ändert nichts am Umstand, dass auf eine Identifizierung in diesen Fällen nicht verzichtet werden kann. Für den Bundesrat steht vor allem eine gesetzgeberische Signalwirkung im Vordergrund. Für den Regierungsrat ist es problematisch, gesetzgeberisch tätig zu sein, wo kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Für den Regierungsrat ist es sodann zweifelhaft, ob der indirekte Gegenentwurf zur Volksinitiative geeignet ist. Die Volksinitiative verlangt ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot. Der indirekte Gegenentwurf bietet keine Alternative, sondern einen anderen Denkansatz. Gleichwohl verzichtet der Regierungsrat auf eine völlige Ablehnung der Vorlage. Er kann dem vorgeschlagenen Erlass (allerdings mit anderem Titel) aus rechtspolitischen Gründen, nicht aus rechtlichen Gründen, grundsätzlich zustimmen.

4. Indessen lehnt der Regierungsrat die vorgeschlagene Änderung des StGB mit der Schaffung eines Spezialtatbestandes der Nötigung zur Gesichtsverhüllung (neuer Art. 181 Abs. 2 StGB) ab. Die vorgeschlagene Regelung entspricht dem geltenden Art. 181 StGB, wobei lediglich das „tun“ mit „sein Gesicht zu verhüllen“ konkretisiert wird. Bereits mit dem geltenden Recht kann das Ausüben von unzulässigem Druck und Zwang durch den Nötigungstatbestand von Art. 181 StGB sanktioniert werden. Bereits das geltende Recht ist als Officialdelikt ausgestaltet. Mit der neuen Regelung wird nichts gewonnen. Es ist abzulehnen, beispielhaft Einzelfälle, die anerkanntermassen unter die im StGB allgemein umschriebene Nötigung fallen, nochmals ausdrücklich (und zusätzlich) im Gesetz zu regeln. Eine solche Tendenz ist gesetzgeberisch problematisch. Im erläuternden Bericht (Seite 23 f.) wird diese Privilegierung angesprochen. Die als Begründung für die vorgeschlagene Einführung auch hier angeführte Signalwirkung dürfte aber auch in anderen Bereichen diskutiert werden können und wirft letztlich auch Fragen einer sinnvollen Abgrenzung auf.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

Per Mail jonas.amstutz@bj.admin.ch

17. Oktober 2018

RRB-Nr.:	1023/2018
Direktion	Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen	2018.POM.488
Ihr Zeichen	
Klassifizierung	Nicht klassifiziert



Vernehmlassung des Bundes: Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot").

Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu genanntem Geschäft.

Grundsätzliches

Der Regierungsrat ist klar der Ansicht, dass das Begehren der Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ zu weit geht. Ein generelles, flächendeckendes Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum ist mit den Werten einer liberalen Gesellschaft nicht vereinbar und es besteht kein genügendes öffentliches Interesse. Zudem wird die bisherige kantonale Reglementationsautonomie der Kantone in diesem Bereich beschnitten. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Volksinitiative ab.

Das Verhüllungsverbot tangiert mehrere Grundrechte. Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates zur Volksinitiative (Ziff. 6.1) sind namentlich die Religionsfreiheit, gewisse Aspekte der persönlichen Freiheit, die Versammlungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot betroffen. Schliesslich schlägt die Initiative das Verhüllungsverbot als Ergänzung des Grundrechtsbereichs der Bundesverfassung vor (neuer Art. 10a BV). Das Begehren ist somit auch aus systematischer und verfassungsästhetischer Sicht verfehlt. Aus unserer Sicht verkehrt das Verbot den Sinn der Grundrechte, welche den einzelnen Personen grundlegende Aspekte der

menschlichen Person gegenüber dem Staat gewährleisten sollen, ins Gegenteil, indem der Staat nun neu einzelne Personen zwingen soll, sich generell zu enthüllen.

Zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates

Der Bundesrat stellt der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Damit signalisiert er, dass die Gesichtsverhüllung teilweise zu Problemen führen kann. Der indirekte Gegenvorschlag schlägt gezielte Massnahmen auf Gesetzesebene vor. Im Strafgesetz ist ausdrücklich zu verankern, dass der Zwang zur Gesichtsverhüllung strafbar ist. Der Tatbestand der Nötigung soll entsprechend ergänzt werden. Daneben will der Bundesrat klar festlegen, unter welchen Voraussetzungen im Behördenkontakt das Gesicht enthüllt werden muss.

Indem der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats die Idee eines generellen Verbots der Gesichtsverhüllung nicht aufgreift, wahrt er die kantonalen Vorrechte. Den Kantonen steht es damit frei, die Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum selber zu regeln und allenfalls zu verbieten. Das Bekenntnis zur Wahrung der kantonalen Regulationsautonomie wird begrüsst.

Im Bereich der öffentlichen Schulen dient im Kanton Bern ein Leitfaden als Orientierungshilfe für den Umgang mit Bekleidung und Kopfbedeckung. Der grundsätzlichen Toleranz sind demnach gewisse Grenzen gesetzt. Wenn die Schule ihren Bildungsauftrag aufgrund von religiösen Vorschriften nicht wahrnehmen kann, dürfen die Schulkommission oder die Schulleitung die Bekleidungsfreiheit einschränken. Ein Schleier, der das Gesicht verdeckt oder verhüllt, fällt in diese Kategorie, da er die Kommunikation und Bewegungsfreiheit der Schülerinnen einschränkt. Zudem besteht ein begrenztes Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen im öffentlichen Raum (Art. 20 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht).

Der Regierungsrat unterstützt das Beibehalten der kantonalen Regulationsautonomie und ist gleichzeitig der Ansicht, dass kein Bedarf an weitergehenden Vorschriften besteht.

Für den Regierungsrat ist inakzeptabel, wenn Frauen gezwungen werden, das Gesicht zu verhüllen. Dies ist namentlich aus der Optik der Gleichstellung von Frauen und Männern abzulehnen und nicht mit den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit vereinbar. Es ist nicht die Gesichtsverhüllung in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen, sondern das Recht auf Selbstbestimmung und Wahlfreiheit sowie Massnahmen für eine erfolgreiche Integration.

Als Nötigung steht dieser Tatbestand schon heute unter Strafe (Art. 181 StGB). Die vom Bundesrat beantragte Ergänzung schafft hierzu eine Präzisierung. Damit soll verdeutlicht werden, dass ein solches Verhalten nicht hingenommen wird und die Behörden verpflichtet sind, genau hinzuschauen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die heutigen Bestimmungen im Strafrecht genügen und eine Anpassung nicht notwendig ist (Art. 4 des neuen Bundesgesetzes).

Der Regierungsrat geht des Weiteren davon aus, dass Personen, die ihr Gesicht verhüllen, in Kontakt mit Behörden auf entsprechendes Ersuchen hin ihrem Gegenüber ihr Gesicht zeigen. Dies umso mehr, als dass Personen, die Behörden aufsuchen oder deren Dienstleistungen in Anspruch nehmen, ein Interesse an der Erbringung der Dienstleistung haben und somit aus freien Stücken eine Enthüllung des Gesichts vornehmen. Ansonsten droht eine Verweigerung der Leistungserbringung. Der Regierungsrat bezweifelt, dass eine gesetzliche Bestimmung (Art. 1-3 des neuen Bundesgesetzes) überhaupt zweckmässig ist. Am Rande hält der Regie-

rungsrat fest, dass der indirekte Gegenvorschlag sich nicht bloss auf kantonale, sondern auch auf kommunale Behörden erstrecken muss. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dies mit der verwendeten Formulierung der Fall ist.

Sollte der Gegenvorschlag des Bundesrats angenommen werden, beantragen wir folgende Ergänzung von Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot: „[...] ein Vertreter einer Behörde des Bundes oder der Kantone oder der Gemeinde“. Auch Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden nehmen bundesrechtliche Aufgaben wahr (bspw. Einwohnerkontrollen oder Personenkontrollen im öffentlichen Raum).

Zusammenfassend lehnt der Regierungsrat die Volksinitiative ab. Für einen indirekten Gegenvorschlag ergibt sich aus Sicht des Regierungsrates keine Notwendigkeit.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Polizei- und Militärdirektion
- Erziehungsdirektion
- Staatskanzlei
- Justizleitung

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Liestal, 16. Oktober 2018

Vernehmlassung

zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot")

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und teilen mit, dass wir den unterbreiteten Gesetzesentwurf als überflüssig und nicht zweckmässig ablehnen.

Der Bundesrat möchte die Pflicht, in bestimmten Fällen das Gesicht zu enthüllen, auf Gesetzesstufe festschreiben und so der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Die Volksinitiative will in der Bundesverfassung festschreiben, dass niemand sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen darf, die öffentlich zugänglich sind oder an denen grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen angeboten werden¹. Von diesem Verbot wären alle Personen betroffen, die ihr Gesicht verhüllen. Dies gälte für verummte Demonstranten gleichermassen wie für Frauen, die eine Burka oder einen Niqab tragen. Gemäss Volksinitiative soll das Gesetz Ausnahmen vorsehen (Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums). Weiter will die Initiative auch verbieten, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen.

Mit seinem indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe will der Bundesrat einerseits die kantonalen Vorrechte in diesem Bereich wahren und andererseits gesetzlich die Pflicht festschreiben, Behördenvertreter/-innen gegenüber das Gesicht zu zeigen, wenn diese gemäss Bundesrecht eine Person visuell identifizieren müssen. Die Weigerung, das Gesicht zu zeigen, soll strafrechtliche Konsequenzen haben, ausser die Identifizierung liege im ausschliesslichen Interesse derjenigen Person, die ihr Gesicht enthüllen muss. In letzterem Fall wäre die Folge, dass der sich weigernden Person die von ihr gewünschten Leistungen nicht gewährt werden können.

¹ Sakralstätten wären vom Verbot ausgenommen.

Die Kantonsregierung Basel-Landschaft enthält sich einer Wertung über die Volksinitiative, mit dieser werden sich zu einem späteren Zeitpunkt die Bundesversammlung und anschliessend die Stimmberechtigten befassen. Unsere nachfolgenden Bemerkungen beziehen sich ausschliesslich auf den unterbreiteten Gesetzesentwurf.

Das neue Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot erscheint uns als blosser symbolischer Akt, der keinen Mehrwert bringt. Schon nach geltendem Recht muss bei der behördlichen Identifizierung von (vermummten respektive verschleierte) Personen eine effektive visuelle Identifikation erfolgen können. Kommt jemand der behördlichen Aufforderung zur Gesichtsenthüllung nicht nach, dürfte eine Bussenauflegung kaum möglich sein. An wen soll diese Busse adressiert werden, wenn sich die fragliche Person nicht eindeutig identifizieren lässt und so das Ordnungsbussenverfahren nicht zur Anwendung kommen kann? Nicht zu überzeugen vermag die vorgesehene Ergänzung des Tatbestands der Nötigung. Wer eine Frau durch Gewaltanwendung oder Androhung ernstlicher Nachteile zwingt, einen Gesichtsschleier zu tragen, macht sich bereits nach geltendem Recht strafbar.

Entsprechend hegen wir beträchtliche Zweifel, ob der unterbreitete Gesetzesentwurf tatsächlich geeignet ist, der Volksinitiative als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt zu werden. Einerseits nimmt er nach unserem Empfinden das Kernanliegen der Initiative – das Verhüllungs- respektive Vermummungsverbot im öffentlichen Raum – nicht wirklich auf. Andererseits halten wir eine zusätzliche spezifische Verbotsnorm zum bereits geltenden Straftatbestand der Nötigung für überflüssig. Einen Mehrwert können wir darin nicht erkennen, eine solche lex specialis hätte bloss symbolischen Charakter. Da eine Strafverfolgung schon heute möglich ist, könnte die vorgeschlagene Zusatzregelung als reine Alibiübung aufgefasst werden. Wenig realistisch erscheint uns ferner die Erwartung, das neu entworfene Gesetz werde eine abschreckende Wirkung entfalten. Mit Blick auf die vorgeschlagene Sanktionsdrohung (Busse) scheint dies mehr als fraglich. Nicht von der Hand zu weisen wäre hingegen, dass den kantonalen Strafverfolgungsbehörden ein gewisser Zusatzaufwand entstehen würde.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Hochachtungsvoll



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Bundesamt für Justiz

per E-Mail:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Basel, 26. September 2018

**Regierungsratsbeschluss vom
Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt lehnt die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» ab. Im erläuternden Bericht wird zu Recht ausgeführt, dass die Initiative ohne Notwendigkeit in die Autonomie der Kantone eingreift. Zum einen sind generelle Kleiderregulierungen im öffentlichen Raum mit den Prinzipien einer liberalen Gesellschaftsordnung, wie sie die Schweiz und der Kanton Basel-Stadt kennen, nicht vereinbar. Es gehört in einer solchen Ordnung zum Recht auf individuelle Lebensgestaltung jeder Person, ihre Bekleidung frei auszuwählen etwa nach den Gesichtspunkten der Ästhetik, der Praktikabilität und auch religiösen Bekleidungsgeboten. Dazu gehört grundsätzlich auch die Freiheit, sich nach Belieben unkenntlich zu machen und das Gesicht in der Öffentlichkeit zu zeigen oder nicht zu zeigen. Zum anderen sind vermummte, verhüllte oder verschleierte Personen nicht grundsätzlich und per se eine Bedrohung für die Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum. Die religiös motivierte Verhüllung, auf welche die Initiative implizit vorab zielt, tritt im Kanton Basel-Stadt äusserst selten auf und stellt kein Sicherheitsproblem dar. Grösstenteils handelt es sich um arabische Touristinnen; die Mehrheit der im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Musliminnen trägt nicht einmal einen Hidschab. Ein umfassendes, undifferenziertes Gesichtsverhüllungsverbot, wie es die Initiative fordert, ist deshalb weder notwendig noch verhältnismässig. Aus diesen Gründen wurde im Kanton Basel-Stadt eine ähnlich lautende Initiative für ein kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum im Jahr 2013 vom Grossen Rat gestützt auf einen Bericht des Regierungsrates für rechtlich unzulässig erklärt. Regierungsrat und Grosser Rat sind unter Berücksichtigung der kantonalen Gegebenheiten und Bedürfnisse zum Schluss gekommen, dass die Initiative das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), das allgemeine Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 1 BV) in unzulässiger Weise verletze. Es bestehe im Kanton Basel-Stadt weder ein öffentliches Interesse an einem generellen Vermummungsverbot im öffentlichen Raum noch wäre ein solches verhältnismässig. Das kantonale Verfassungsgericht hat diesen Entscheid mit Urteil VG.2013.1 vom 4. Februar 2014 geschützt (abrufbar unter <https://www.rechtsprechung.gerichte-bs.ch/>). Für den Kanton Basel-Stadt hat sich

demnach gezeigt, dass ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum nicht notwendig ist. Demgegenüber kennt der Kanton Basel-Stadt seit dem Jahr 1990 ein Vermummungsverbot im Rahmen von Demonstrationen oder Kundgebungen (§ 40 Abs. 4 ÜStG). Die Initiative trägt somit den individuellen örtlichen Gegebenheiten, namentlich denjenigen des Kantons Basel-Stadt, keine Rechnung. Wie der Bundesrat richtigerweise erkennt, sollte es weiterhin den Kantonen überlassen sein, ob sie Verhüllungsverbote erlassen möchten oder nicht.

Das als indirekten Gegenvorschlag zur Initiative präsentierte neue Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot lehnt der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt ebenfalls ab. Zwar geht der Gegenvorschlag anders als die Initiative auf spezifische Problemfelder ein, die das Tragen einer Gesichtsverhüllung mit sich bringen kann. Dies betrifft zum einen die Pflicht zum Ablegen der Gesichtsverhüllung in Fällen, wo eine visuelle Identifizierung im Umgang mit Behörden unabdingbar ist, und zum anderen Fälle von Zwang zur Gesichtsverhüllung. Im Kanton Basel-Stadt hat die Identifizierung verhüllter Personen bisher jedoch weder zu Problemen noch zu nennenswertem Mehraufwand in einzelnen Fällen geführt. Die geltende Rechtslage bietet genügend Handhabe für den Umgang mit gesichtsverhüllten Personen. So kann in problematischen Fällen die Polizei beigezogen werden, der genügend Mittel zur Verfügung stehen, um die Identifikation einer Person sicherzustellen (vgl. § 31 ff. des Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt [SG 510.100]). Wird eine Personenkontrolle mit einer verhüllten Person durchgeführt, muss die Person die Gesichtsverhüllung ablegen. Weigert sich jemand, die Verhüllung nach Aufforderung durch die Polizei zu entfernen, verstösst sie oder er grundsätzlich gegen kantonales Recht (§ 16 ÜStG [Diensterschwerung]) oder Art. 286 StGB (Hinderung einer Amtshandlung). Solche Handlungen können demnach bereits heute sanktioniert werden. Erzwungene Formen der Gesichtsverhüllung sind ebenfalls bereits heute strafbar (etwa als Nötigung gemäss Art. 181 StGB). Das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot erweist sich damit aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt als unnötig.

Bei Fragen können Sie sich an den Zentralen Rechtsdienst des Justiz- und Sicherheitsdepartements Basel-Stadt (Tel. 061 267 70 08; Sekretariat.ZRD@jsd.bs.ch) wenden.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Document PDF et Word à :
Stab-rd@fedpol.admin.ch
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Fribourg, le 2 octobre 2018

Loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage

Consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la consultation mentionnée en titre. Le Conseil d'Etat fribourgeois a pris connaissance de l'avant-projet de loi et de son rapport explicatif mis en consultation. Dans le délai imparti, nous vous faisons part des remarques suivantes.

De manière générale, nous soutenons le principe d'un contre-projet indirect à l'initiative, répondant aux préoccupations des initiant-e-s, tout en corrigeant l'inadéquation du texte de l'initiative. Contrairement à l'initiative, le contre-projet n'est pas discriminatoire à l'égard des femmes portant le niqab ou la burqa, vu que son objectif est essentiellement sécuritaire et ne tend pas à l'interdiction du vêtement religieux. Nous sommes d'avis que cette dernière thématique devrait être laissée aux cantons afin de respecter leur autonomie dans la fixation des règles relatives à l'utilisation de l'espace public et leurs intérêts économiques, vu que le rapport explicatif souligne que les personnes portant le niqab ou la burqa sur le territoire suisse sont essentiellement des touristes de passage.

Nous suggérons que le Message accompagnant le projet de loi qui sera transmis au Parlement fédéral contienne des explications plus précises concernant l'étendue de la problématique de la dissimulation du visage lorsque l'identification par les autorités est nécessaire et les réponses qui y ont été apportées jusqu'à présent.

Par ailleurs, s'agissant de la question du titre de l'acte, le Conseil d'Etat fribourgeois relève que le choix du titre est singulier. Le terme « interdiction » est utilisé alors que les articles 1 à 3 du contre-projet traitent de « l'obligation » de dévoiler son visage, l'article 2 al. 2 présentant une alternative à ladite obligation. L'article 4, quant à lui, traite de la question de la contrainte d'une autre personne afin que cette dernière dissimule son visage. Au vu des différents aspects du projet, il est donc proposé de renommer ce contre-projet « Loi fédérale sur la dissimulation du visage ».

> *Ad obligation de montrer son visage (art. 1-2 du contre-projet)*

Nous relevons que le canton de Fribourg dispose déjà d'une base légale pour régler la question de la dissimulation du visage sur le domaine public. En effet, l'article 12a de la loi fribourgeoise du 6 octobre 2006 d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1) sanctionne déjà de l'amende la personne qui se rend méconnaissable lors de manifestations et traite donc déjà d'une partie des situations prévues par le contre-projet.

Le contre-projet prévoit que l'identification visuelle d'une personne puisse être effectuée par tout représentant de l'autorité sous peine d'amende. Si l'incrimination selon l'alinéa 1 de l'art. 2 du projet ne pose pas de problème, il n'en va pas de même de l'exception à cette incrimination (al. 2 de l'art. 2 du projet). L'infraction ne serait pas réalisée lorsque l'identification visuelle « sert exclusivement les intérêts de la personne qui refuse de montrer son visage ». Cette exception est formulée de manière confuse. La vérification de la réalisation de l'infraction requerra des autorités de poursuite pénale de vérifier à chaque fois si l'intérêt public exige qu'une personne montre son visage. En outre, le contre-projet ne précise pas si et quelles mesures de contrainte peuvent être utilisées en cas de refus d'une personne de dévoiler son visage. L'efficacité de cette norme pénale s'en voit diminuée de manière notable, si ce n'est en totalité.

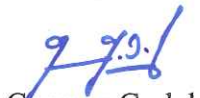
Au vu de ce qui précède, la nécessité même de cette disposition apparaît comme discutable.

> *Ad modification de l'article 181 du Code pénal (art. 4 du contre-projet)*

Le contre-projet, en son article 4, entend créer un état de fait spécial constitutif de l'infraction de l'art. 181, al. 2 CP impliquant l'interdiction de contraindre une personne à se dissimuler le visage à la fois dans le domaine public et dans le domaine privé. Quiconque oblige une femme à dissimuler son visage en Suisse est déjà punissable pour contrainte (ATF 106 IV 128 ; 108 IV 167 arrêts cités par le rapport explicatif de l'Office fédéral de la justice). Par conséquent, le Conseil d'Etat peine à saisir le sens de l'ajout d'un alinéa qui reprend exactement la même formulation et prévoit la même sanction que la disposition générale, mais remplace le terme « acte » par « se dissimuler le visage ». Il paraît dès lors inutile de modifier l'art. 181 CP par un ajout qui n'en améliore pas l'efficacité.

Tout en vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de cette consultation, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :


Georges Godel
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Genève, le 19 septembre 2018

Le Conseil d'Etat

4165-2018

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

20. Sep. 2018

N.

Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Palais fédéral ouest
3003 Berne

BA Justiz

E 20. Sep. 2018

Act

Concerne : consultation sur l'avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (contre-projet indirect à l'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage")

Madame la Conseillère fédérale,

Par la présente, notre Conseil accuse réception de votre courrier du 27 juin 2018, lequel a retenu notre meilleure attention.

Aux termes de celui-ci, vous sollicitez la position de notre Conseil s'agissant de l'avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (contre-projet indirect à l'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage").

Après un examen attentif des documents que vous nous avez fait parvenir, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève vous prie de trouver ci-après ses commentaires.

1. La proposition du Conseil fédéral de présenter un contre-projet indirect et de rejeter l'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage" est saluée. L'initiative s'oppose plus spécifiquement au port de la burqa ou du niqab comme symbole d'oppression des femmes. Or, comme le relève à juste titre le Conseil fédéral, la discrimination des femmes revêt de nombreuses facettes (Rapport explicatif, p. 4 et 17). Ainsi, afin de faire progresser l'égalité entre femmes et hommes, il est plus opportun d'adopter de réelles mesures favorisant directement celle-ci et lutter ainsi contre les problèmes importants, tels que les discriminations dans le monde professionnel, la sous-représentation des femmes dans la vie politique ou la violence domestique.
2. Le contre-projet indirect à l'initiative populaire a l'avantage de permettre aux différentes autorités d'exercer leurs prérogatives et d'accomplir leurs missions de manière proportionnée.
3. Le canton de Genève étant particulièrement concerné par une clientèle touristique en provenance du Moyen-Orient, une interdiction pure et simple de se couvrir le visage serait excessive et contre-productive. En outre, les personnes en question étant de passage, elles ne participent pas à la cohésion sociale dans notre canton.

4. A notre sens, l'ajout d'une sanction explicite dans le code pénal, lorsqu'une personne se voit contrainte de dissimuler son visage, permet de lutter efficacement contre les discriminations et protège les victimes de tels agissements. De cette manière, un signal clair est adressé à la population et aux personnes concernées en indiquant explicitement que les autorités suisses ne tolèrent aucun acte de contrainte s'agissant de la dissimulation du visage.

Par ailleurs, les dispositions cantonales existantes concernant l'interdiction de dissimuler son visage lors d'une manifestation sur la voie publique permettant de sanctionner ce type d'infraction, nous considérons ces dernières comme suffisantes.

En conséquence, le Conseil d'Etat fait siennes les remarques du contre-projet indirect et est favorable à son adoption.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

A blue ink signature, appearing to be 'MR', written in a stylized, cursive script.

Michèle Righetti

Le président :

A blue ink signature, appearing to be 'AH', written in a stylized, cursive script.

Antonio Hodgers

Glarus, 2. Oktober 2018
Unsere Ref: 2018-140

**Vernehmlassung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungs-
verbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“)**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Da-
für danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Beim Verhüllungsverbot geht es darum, wie Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kultu-
ren in einer demokratischen Gemeinschaft zusammenleben sollen. Im Vordergrund steht da-
bei eine politische Betrachtung. Rechtliche Argumente sind im Zuge der Diskussion zur die-
ser Frage in den Hintergrund gerückt. Inwiefern der unterbreitete indirekte Gegenvorschlag
des Bundesrates zu einer Versachlichung der Debatte beitragen wird, lässt sich nicht sagen.
Es ist ausser unserer Sicht eher davon auszugehen, dass die Initianten an ihrer Initiative
festhalten werden und es zu einer Volksabstimmung über Volksinitiative "Ja zum Verhül-
lungsverbot" kommen wird. Wir stehen dieser zwar ablehnend gegenüber, allerdings können
Burka und Nikab sehr wohl Ausdruck von Intoleranz sein. Dem ist nicht mit Gleichgültigkeit
zu begegnen. Frauen in Ganzkörperumhängen mit völlig verschleiertem Gesicht sind denn
auch nicht unserem Sinne. Bei einer Ablehnung der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsver-
bot" würde von uns daher der Handlungsbedarf auf kantonaler Stufe geprüft. Den unterbrei-
teten indirekten Gegenvorschlag erachten wir von der Stossrichtung her als richtig, jedoch
sind wir der Meinung, dass die Pflicht zur Enthüllung des Gesichts weitergehen und grund-
sätzlich auf Verwaltungsgebäude bzw. den Behördenverkehr ausgedehnt werden sollte.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den
Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Dr. Andrea Bettiga
Landammann


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: jonas.amstutz@bj.admin.ch

versandt am: **03. Okt. 2018**



Sitzung vom

16. Oktober 2018

Mitgeteilt den

16. Oktober 2018

Protokoll Nr.

782

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail (PDF und Word-Version) zustellen an: jonas.amstutz@bj.admin.ch

**Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter
Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot")**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähn-
tem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung begrüsst den
unterbreiteten Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot
als indirekten Gegenvorschlag der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot". Dies-
bezüglich sind für uns zwei Punkte wesentlich.

Einerseits trägt der indirekte Gegenvorschlag dem Aspekt der Wahrung der Autono-
mie der Kantone Rechnung. Die Kantone verfügen bereits heute über die Kompetenz
Vermummungsverbote einzuführen. Der Kanton Graubünden hat bislang davon kei-
nen Gebrauch gemacht. Der Grosse Rat des Kantons Graubünden hat die Aufnahme
eines Vermummungsverbotes für bewilligungspflichtige öffentliche Veranstaltungen
erst vor Kurzem anlässlich der Revision des Polizeigesetzes in der Augustsession
2018 abgelehnt.

Andererseits regelt der indirekte Gegenvorschlag Situationen, bei denen durch die Gesichtsverhüllung die Identität für das Gegenüber nicht ersichtlich ist und die Erfüllung von staatlichen Aufgaben erschwert bzw. verunmöglicht wird. Die Verpflichtung zur kurzfristigen Gesichtsenthüllung stellt eine notwendige Massnahme dar, um die Erfüllung der staatlichen Aufgaben sicherzustellen.

Unsere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen beschränken sich auf:

Art. 181 Abs. 2 E-StGB

Antrag: Streichen.

Begründung: Mit Art. 181 Abs. 2 E-StGB soll ein Spezialtatbestand der Nötigung zur Gesichtsverhüllung geschaffen werden. Der einzige Unterschied zum Grundtatbestand von Art. 181 StGB ist die Umschreibung des abgenötigten "Tuns". Aus unserer Sicht ist dieser Spezialtatbestand nicht erforderlich. In der Praxis dürfte mit oder ohne Spezialtatbestand der Nachweis des Zwangs in diesen Fällen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein.

Abschliessend danken wir Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens und die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police
Mme la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Palais fédéral ouest
3003 BERNE

Transmission par courrier électronique à : jonas.amstutz@bj.admin.ch

Delémont, le 18 septembre 2018

Avant-projet de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (contre-projet indirect à l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage ») : ouverture de la procédure de consultation externe

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a bien reçu votre demande se rapportant à l'objet cité sous rubrique, laquelle a retenu toute son attention et après avoir pris connaissance de l'ensemble des documents transmis, il a l'avantage de vous faire part des considérations qui suivent, consécutivement à l'examen de l'avant-projet de loi.

De manière globale, le Gouvernement salue le contenu de l'avant-projet, lequel apporte une alternative pertinente et moins contraignante que l'initiative. Il souhaite notamment préciser les éléments suivants :

- Il est favorable à ce que la Suisse se dote, au même titre que ses homologues européens et canadien, d'un nouvel appareil législatif, sous la forme d'une loi fédérale, traitant de la question de la dissimulation du visage. L'avant-projet présente l'avantage de tenir compte du fédéralisme helvétique, en préservant les prérogatives cantonales.
- Il souscrit à l'observation du Conseil fédéral, relevant que le port de vêtements dissimulant le visage, en particulier pour des raisons religieuses, demeure un phénomène marginal en Suisse et qu'il serait dès lors disproportionné d'adopter un cadre légal au niveau fédéral plus contraignant que celui proposé par le contre-projet indirect.
- Il approuve, à cet effet, la libre appréciation laissée aux cantons de légiférer ou non sur l'interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public en fonction de leurs besoins.
- Le Canton du Jura dispose, pour sa part, d'une disposition dans la loi sur la police cantonale (RSJU 551.1), qui traite de l'interdiction de se masquer et de porter des objets dangereux. L'article 108, al. 1, dispose qu'il est interdit de se rendre méconnaissable ou de porter des objets propres à porter atteinte à l'intégrité corporelle ou à causer un dommage matériel lors de manifestations impliquant un usage accru du domaine public.

- Il adhère également au contre-projet instaurant une obligation de montrer son visage devant les autorités lorsque le représentant d'une autorité fédérale ou cantonale doit, en vertu du droit fédéral, vérifier l'identité d'une personne et, pour ce faire, voir son visage.
- Enfin, il salue la proposition de compléter l'article 181 du Code pénal (CP), afin que la contrainte exercée sur une personne à se dissimuler le visage soit sanctionnée.

Tout en vous remerciant de l'avoir consulté, le Gouvernement vous adresse, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de sa parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



David Eray
Président



Gladys Winkler Docourt
Chancellerie d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung per Mail

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD

Luzern, 16. Oktober 2018

Protokoll-Nr.: 998

**Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot
(indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungs-
verbot»)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. Juni 2018 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

Die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» sieht ein flächendeckendes Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum vor. Wir erachten ein solches Verbot als zu weitgehend. Eine flächendeckende Kleidervorschrift widerspricht der liberalen Gesellschaftsordnung. Zudem ist die Initiative wenig praktikabel und schwierig umzusetzen. Wir unterstützen deshalb den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates. Damit wird die Pflicht zur Enthüllung des Gesichts in Situationen eingeführt, in denen das Bundesrecht eine visuelle Identifizierung vorschreibt oder eine vom Bundesrecht vorgesehene Aufgabe ohne unverhältnismässigen Aufwand nur erfüllt werden kann, wenn eine verhüllte Person ihr Gesicht zeigt. Eine solche Lösung erachten wir als zielgerichtet. Sie greift auch nicht in die Autonomie der Kantone ein.

Wir stimmen dem Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot und damit dem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» zu.

Freundliche Grüsse

Paul Winiker
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Envoi par courriel

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage : consultation externe

Madame la Conseillère fédérale,

L'avant-projet de loi cité ci-dessus nous est bien parvenu. Le canton de Neuchâtel se positionne comme suit :

Pionnier sur les questions d'intégration interculturelle, le canton est favorable à la mise en œuvre de solutions pragmatiques (et non symboliques) pour résoudre les problématiques. Il est de ce fait en principe opposé à une légifération générale fédérale sur la dissimulation du visage. En ce qui concerne par exemple le port du niqab, principalement visé par l'initiative, les quelques exemples dont le canton a connaissance dans l'espace public neuchâtelois n'ont pas eu de conséquences sur la cohésion sociale.

Ceci étant dit, Neuchâtel est favorable à l'avant-projet de loi (contre-projet indirect à l'initiative) du Conseil fédéral. Il se réjouit en particulier de la volonté de ne pas restreindre l'autonomie cantonale dans ce domaine. En effet, le canton de Neuchâtel s'est doté d'une loi sur la prévention de la violence à l'occasion des manifestations sportives (LViSpo) qui traite en son article 24 de l'interdiction de se dissimuler le visage dans ce domaine (contravention punie d'une amende de 200 francs). En sus, le cadre prévu par la proposition du Conseil fédéral permet d'agir en cas de risque.

Le projet de loi prévoit l'obligation de montrer son visage devant les représentants des autorités qui sont tenus d'identifier visuellement une personne en vertu du droit fédéral. Dès lors, les polices cantonales ne pourront pas l'appliquer lorsqu'elles contrôleront une personne sur la base de leur loi sur la police, à moins d'avoir prévu une telle interdiction dans leur droit cantonal. Ainsi, afin d'éviter quelques méprises aux policiers, il aurait été préférable d'insérer dans le code pénal suisse une sanction pour toute personne refusant de se découvrir sur demande d'une autorité.

NE

En ce qui concerne l'infraction spécifique (art. 181 al. 2 CP), si en terme d'égalité entre femmes et hommes, le message donné est important, elle peut sembler superflue. D'une part parce que les éléments constitutifs de l'actuel article 181 – formulés certes en termes plus génériques – couvrent déjà ce type de comportement, d'autre part parce que son application pourrait être difficile.

Enfin, le canton souhaite exprimer sa plus vive préoccupation face au débat qui accompagnera la votation sur l'initiative et qui risque de stigmatiser la population musulmane dans son ensemble, une population non homogène dont une bonne partie ne conçoit pas le port du niqab comme relevant d'obligations religieuses (mais plutôt d'habitudes culturelles). La discussion pourrait porter sur l'intégration alors que la majorité des personnes concernées sont soit touristes, soit des Suissesses converties. Il encourage de ce fait le Conseil fédéral à rappeler à l'ensemble de la population que la majorité des habitant-e-s de Suisse de confession musulmane ne sont pas visés par cet objet, que leur intégration est non seulement possible mais une réalité et que leur pratique (ou pas) religieuse ne contrevient pas à la cohésion sociale.

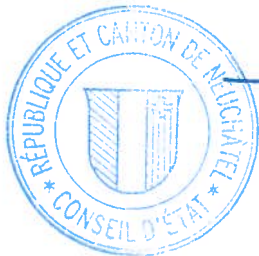
En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à ce message, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 17 octobre 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND





KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 16. Oktober 2018

Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

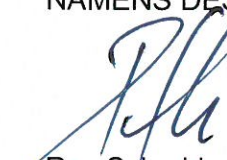
Sie haben uns mit Schreiben vom 27. Juni 2018 eingeladen, zu oben genannter Vorlage Stellung zu nehmen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen.

Grundsätzlich vertreten wir die Ansicht, dass die Regelung des öffentlichen Raumes Sache der Kantone ist und es auch bleiben soll. Die Kantone sollen wie bisher selber entscheiden können, ob sie ein Verhüllungsverbot erlassen möchten oder nicht. Ein nationales Verhüllungsverbot setzt sich über die unterschiedlichen Bedürfnisse und Haltungen in den Kantonen hinweg, dies insbesondere in Tourismusdestinationen.

Den Gegenvorschlag ziehen wir der Initiative vor, da er im Sinne des Gesagten den Kantonen ihren Handlungsspielraum belässt. Am Entwurf begrüßen wir vor allem, dass klare Verhaltensregeln festgelegt werden. Dies erleichtert es den Einsatzkräften, bei einer visuellen Identifikation oder aus Sicherheitsgründen, die Verhüllung entfernen zu lassen.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese Überlegungen in Ihre weiteren Arbeiten einbeziehen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:
- jonas.amstutz@bj.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

E-Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Sarnen, 17. Oktober 2018

**Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot
Stellungnahme an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot danken wir Ihnen.

Die Möglichkeit das Gesicht der Mitmenschen zu sehen wird als Voraussetzung für den gesellschaftlichen Austausch betrachtet. Die Begegnung mit gesichtsverhüllten Menschen kann beunruhigen, insbesondere wenn die Verhüllung ausserhalb kultureller Veranstaltungen erfolgt. Trotzdem gibt es Personen die sich aus freien Stücken und religiösen Gründen für eine Vollverschleierung entscheiden.

Eine gesetzliche Regelung, welche Personen dazu verpflichtet mindestens vor Behörden ihr Gesicht zu enthüllen, wird begrüsst. Die Pflicht zur Gesichtsenthüllung ist gemäss dem Gesetzesentwurf jedoch zu wenig konkret. Die kommunalen Behörden werden nicht explizit erwähnt und es ist zu beachten, dass eine Gesichtsverhüllung nicht nur den Aspekt der Identitätsfeststellung beinhaltet. Auch die Teilnahme im Strassenverkehr oder die Beteiligung im Rahmen von Strafverfahren kann mit Gesichtsverhüllung problematisch sein. Die vorgeschlagene Strafbestimmung ist für die Umsetzung in den Kantonen zu wenig konkret. Es muss vermieden werden, dass diese Bestimmung im Vollzug zu komplizierten und aufwändigen Strafverfahren führt. Deshalb sollten diese Aspekte im Gesetzesentwurf berücksichtigt werden.

Zudem erscheint die Einführung eines zweiten Absatzes beim Tatbestand der Nötigung (Art. 181 StGB) aus strafrechtlicher Sicht nicht notwendig. Jemanden dazu zu nötigen sein Gesicht zu verhüllen, wird nach geltendem Recht bereits von Abs. 1 (als Grundtatbestand) erfasst.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Christoph Amstad
Landammann



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 17. Oktober 2018

**Vorentwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter
Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»); Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie uns den Vorentwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot») zur Vernehmlassung unterbreitet.

Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen haben in der Volksabstimmung vom 23. September 2018 ein anders geartetes Gesichtsverhüllungsverbot in der vom Kantonsrat erlassenen Version angenommen (III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz [sGS 921.1]). Danach kann künftig mit Busse bestraft werden, wer sich im öffentlichen Raum und an öffentlich zugänglichen Orten durch die Verhüllung des Gesichts unkenntlich macht und dadurch die öffentliche Sicherheit oder den religiösen oder gesellschaftlichen Frieden bedroht oder gefährdet. Der Vorentwurf des «Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot» tangiert im Unterschied zur Volksinitiative die kantonale Regelungsaufonomie nicht. In diesem Sinn unterstützen wir den Gegenvorschlag des Bundesrates insoweit, als dadurch sichergestellt wird, dass die von den Stimmberechtigten angenommene kantonale Regelung in Bezug auf die Gesichtsverhüllung umgesetzt werden kann und nicht durch ein allgemeines Verhüllungsverbot auf Bundesebene übersteuert wird.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Namen der Regierung


Stefan Kölliker
Präsident


Canisius Braun
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Regierungsrat

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement

per E-Mail an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Schaffhausen, 16. Oktober 2018

Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot"

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie uns den Entwurf in oben genannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen dazu gerne Stellung.

Wir begrüssen den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot". In Übereinstimmung mit dem Bundesrat lehnen wir die Volksinitiative als zu weitgehend ab. Der indirekte Gegenvorschlag ist für uns ein gangbarer Weg, um den Problemen im Alltag im Zusammenhang mit dem Kontakt zwischen Behörden und verhüllten Personen zu begegnen, ohne die Verhüllung wie in der Volksinitiative vorgesehen generell zu verbieten. Dadurch trägt der indirekte Gegenvorschlag dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung.

Es ist nachvollziehbar, dass die Enthüllungspflicht aus verfassungsmässigen Überlegungen auf den bundesrechtlichen Bereich beschränkt wird und der Bundesgesetzgeber nicht in die kantonale Autonomie eingreifen möchte. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates hat jedoch zur Folge, dass die Kantone für die sicherheitspolizeiliche Anhaltung eine analoge Enthüllungspflicht im kantonalen Recht festlegen müssen, um Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden. Dafür sprechen folgende Überlegungen: Die entsprechende Abgrenzung, ob sich die Identifizierungspflicht auf Bundesrecht stützt oder nicht, ist im Bereich der polizeilichen Massnahmen nicht

immer einfach vorzunehmen. Zum einen gibt es sicherheitspolizeilich motivierte Personenkontrollen gestützt auf das kantonale Recht (im Kanton Schaffhausen Art. 21a des Polizeigesetzes), zum anderen kriminalpolizeiliche Anhaltungen zum Zweck der Strafverfolgung gestützt auf Bundesrecht (Art. 215 StPO). Sicherheits- und kriminalpolizeiliche Kontrollen können in der Praxis nicht immer strikt auseinandergehalten werden und gehen oft fließend ineinander über. Ob eine Enthüllungspflicht besteht, mithin eine kriminalpolizeiliche Anhaltung vorliegt, kann in vielen Fällen somit nicht ohne Weiteres auf den ersten Blick geklärt werden. Aus diesem Grund müssten die Kantone für die sicherheitspolizeiliche Anhaltung eine dem Bundesrecht analoge Enthüllungspflicht im kantonalen Recht vorsehen, um Unsicherheiten vorzubeugen.

Der Gesetzgebungsprozess kann in den Kantonen unter Berücksichtigung der Referendumsfrist ohne Weiteres zwei Jahre dauern. Aus diesem Grund möchten wir den Bund darauf aufmerksam machen, dass eine Übergangsfrist von mindestens zwei Jahren benötigt würde, um eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung vorzunehmen.

Da nur mit einer geringen Zahl an einschlägigen Fällen zu rechnen ist, sind auch aus finanzieller Sicht keine Einwände gegen den indirekten Gegenvorschlag zu erheben.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Freundliche Grüsse

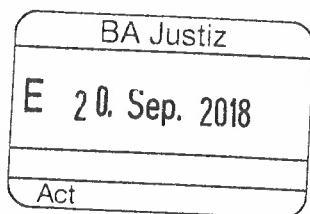
Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger



Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches
Recht, Fachbereich Rechtsetzungs-
projekte und -methodik
Bundesrain 20
3003 Bern

18. September 2018

**Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter
Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot"); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 27. Juni 2018 in oben genannter Angelegenheit,
danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

A. Grundsätzliches

Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens ist der Entwurf eines Bundesgesetzes über das
Gesichtsverhüllungsverbot. Wir beschränken uns deshalb nachfolgend auf eine Stellungnahme
zu diesem Bundesgesetz und äussern uns nicht grundsätzlich zur Haltung des Bundesrates, die
Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" abzulehnen und sie dem Volk und den Ständen zur
Ablehnung zu unterbreiten.

Wir begrüssen die Absicht des Bundesrates, den Stimmberechtigten mit dem indirekten Gegen-
vorschlag die Möglichkeit zu bieten, auf verfassungskonforme, taugliche und angemessene
Weise auf vorhandene Verunsicherungen und Ängste zu reagieren. Ausserdem wahrt der
indirekte Gegenvorschlag - im Unterschied zur Volksinitiative - die Kantonsautonomie, was für
uns von grosser Bedeutung ist. Seit dem 1. Oktober 2007 besteht im kantonalen Recht ein Ver-
mummungsverbot. Danach wird mit Busse bestraft, wer sich bei bewilligungspflichtigen
Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem
Grund unkenntlich macht. Umzüge und Versammlungen, bei welchen das traditionelle
Maskieren des Gesichtes den eigentlichen Veranstaltungszweck darstellt, sind davon ausge-
nommen. Ausserdem können bei Vorliegen berechtigter Gründe Ausnahmen bewilligt werden.
Der Polizei ist es ausserdem erlaubt, ausnahmsweise auf die Identifikation vermummter Personen
zu verzichten, wenn die Umstände dies erfordern (§ 21^{bis} des Gesetzes über das kantonale
Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 14. September 1941,
EG StGB; BGS 311.1). Im Kanton Solothurn kam die Bestimmung bislang ausschliesslich im
Zusammenhang mit politischen und sportlichen Veranstaltungen zur Anwendung, an denen
auch vermummte Personen teilgenommen hatten. Für ein weitergehendes Verbot besteht in
unserem Kanton keine Notwendigkeit.

Wir zweifeln daran, alleine mit den Mitteln des Strafrechts gesellschaftliche Phänomene, die
ernstzunehmende Problemen mit sich bringen, lösen zu können. Ein solch singulärer Ansatz ist
erfahrungsgemäss wenig wirkungsvoll. Zur wirkungsvollen Verhinderung unerwünschter
paralleler Strukturen sind zumindest ergänzend weitere Massnahmen zu ergreifen, beispiels-

weise die unten zu Artikel 181 Absatz 2 E-StGB vorgeschlagene Aufklärungsarbeit. Zu verstärken sind ausserdem die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Anstrengungen, Gewalt gegen Frauen und Kinder sowohl im familiären Kontext als auch im öffentlichen Raum wirkungsvoll und nachhaltig zu bekämpfen, unabhängig von der Herkunft der Täter.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1 E-BG über das Gesichtsverhüllungsverbot

Bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben kann die Gesichtsverhüllung unbestreitbar ein Problem darstellen, insbesondere verunmöglicht die Gesichtsverhüllung die visuelle Identifizierung. Die Bestimmung erfasst deshalb Tatbestände, die nach Bundesrecht eine visuelle Identifizierungspflicht, insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Migration oder Sozialversicherungen, beinhalten. Ferner besteht die Pflicht zur Enthüllung des Gesichts, wenn eine bundesrechtliche Vorgabe nur mittels einer visuellen Identifizierung mit verhältnismässigem Aufwand erfüllt werden kann. Dabei ist unerheblich, ob die Identifizierung durch eine Vertreterin oder einen Vertreter einer eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörde vollzogen wird. Liegen die Voraussetzungen nach Artikel 1 Absatz 1 oder 2 vor, ist die Enthüllung des Gesichts vor den Behörden nötig, geeignet und der betroffenen Person auch zumutbar. Dementsprechend begrüssen wir die Bestimmung vorbehaltlos.

Art. 2 E-BG über das Gesichtsverhüllungsverbot

Dank der Ausführungen im erläuternden Bericht lässt sich der auslegungsbedürftige Begriff der "wiederholten" Aufforderung genügend präzise bestimmen. Erfolgt die Aufforderung situationsgerecht sowie zumindest zweimal, ist davon auszugehen, die zur Enthüllung des Gesichts verpflichtete Person habe ihre Pflicht verstanden und wisse, was sie zu tun hat. Kommt die betroffene Person der Pflicht dennoch nicht nach, wird sie mit Busse bestraft (Abs. 1). Die Regelung findet unsere Zustimmung. Begrüssenswert sind die Hinweise im erläuternden Bericht auf das Verhältnis der neuen Strafbestimmung zu anderen Straftatbeständen. Bedauerlich ist indessen die fehlende Erläuterung über das Vorgehen der vollziehenden Behörde, um die Enthüllung zwecks nötiger visueller Identifizierung bei einer sich trotz Busse weigernden Person effektiv durchzusetzen. Der Entwurf selbst enthält keine Rechtsgrundlage, um einer sich konsequent weigernden Person die Verhüllung zwangsweise zu entfernen. Im Rahmen eines Strafverfahrens dürfte die Massnahme von der Staatsanwaltschaft anzuordnen sein (Art. 260 Abs. 4 i. V. m. Art. 198 Abs. 1 Bst. a und Art. 200 StPO).

Art. 181 Abs. 2 E-StGB

Die Ergänzung des Nötigungstatbestandes bezweckt, eine erzwungene Gesichtsverhüllung unter Strafe zu stellen. Eine erzwungene Gesichtsverhüllung verletzt die freie Willensbildung und –betätigung der betroffenen Person. Ein solches Verhalten steht im Widerspruch zum liberalen Rechtsstaat. Dementsprechend stellt ein solches Verhalten eine Nötigung nach Artikel 181 Absatz 1 StGB dar und ist bereits nach geltendem Recht verboten. Der Erlass von Absatz 2 ist demnach nicht erforderlich. Wir können den Wunsch nach einer "Signalwirkung" (vgl. den erläuternden Bericht, S. 24) zwar nachvollziehen, raten jedoch grundsätzlich von Symbolpolitik und der Schaffung von Verboten mit bloss symbolischer Bedeutung ab. Neben Missverständnissen und einer daraus folgenden Rechtsunsicherheit könnte der ausdrückliche Erlass dieser spezialgesetzlichen Regelung, welche ein ganz spezifisches Verhalten einer Bevölkerungsgruppe unter Strafe stellt, kontraproduktiv wirken. Unser Interesse ist es, das friedliche Zusammenleben in der Schweiz zu gewährleisten. Der nicht erforderliche Absatz könnte dieses Ziel gefährden. In diesem Zusammenhang erscheint es indessen durchaus angezeigt, die Bevölkerung in der Schweiz ganz allgemein sowie die Personen aus den betroffenen Kulturkreisen im Besonderen effizient darüber aufzuklären, dass eine derartige Zwangsausübung nicht toleriert wird, sondern vielmehr nach Artikel 181 StGB strafbar ist und der staatliche Strafanspruch auch gegenüber Anstiftern und Teilnehmern durchgesetzt wird. Ausserdem sind die potentiell betroffenen Mädchen und Frauen über ihre rechtlichen und faktischen Möglichkeiten zu informieren.

Inwiefern die Schaffung der neuen Straftatbestände zu einer Mehrbelastung der kantonalen Strafbehörden führen wird (vgl. den erläuternden Bericht, S. 24 und 25), ist nicht abzuschätzen. Aufgrund unserer Einschätzung der Situation im Kanton Solothurn ist von einer geringen Anzahl einschlägiger Fälle auszugehen.

Gerne hoffen wir auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Roland Heim
Landammann



Andreas Eng
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

An das
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

elektronisch an: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Schwyz, 21. August 2018

Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“)

Vernehmlassungsantwort des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen ein, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 18. Oktober 2018 Stellung zu nehmen.

Die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefasste eidgenössische Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ wurde am 15. September 2017 eingereicht. Mit Verfügung vom 11. Oktober 2017 stellte die Schweizerische Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 105 553 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (BBI 2017 6447). Diese will eine neue Bestimmung in die Bundesverfassung aufnehmen, wonach niemand sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen darf, die öffentlich zugänglich sind oder an denen grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen angeboten werden. Vom Verbot ausgenommen wären Sakralstätten. Das Verbot beträfe alle Personen, die ihr Gesicht verhüllen, verummte Demonstranten gleichermassen wie Frauen, die die Burka oder den Niqab tragen. Das Gesetz soll Ausnahmen vorsehen. Diese umfassen Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums. Die Initiative enthält auch ein Verbot, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen.

Der Bundesrat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung, hält jedoch ein klares Signal des Gesetzgebers für angebracht, erzwungene Gesichtsverhüllungen nicht zu tolerieren. Mit dem indirekten Gegenvorschlag will der Bundesrat einerseits die kantonalen Vorrechte in diesem Bereich wahren. Andererseits soll die Pflicht kodifiziert werden, einem Vertreter einer Behörde gegenüber das Gesicht zu zeigen, wenn diese aufgrund von Bundesrecht eine Person visuell identifizieren müssen. Die Weigerung – das Gesicht zu zeigen – soll strafrechtliche Konsequenzen haben, ausser wenn die Identifizierung im ausschliesslichen Interesse derjenigen Person liegt, die ihr Gesicht enthüllen muss. In diesem Fall wäre die Verweigerung der gewünschten Leistungen die Folge.

Der Regierungsrat nimmt nachstehend ausschliesslich zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative Stellung. Zur Volksinitiative äussert sich der Regierungsrat nicht. Hierzu hat sich nach Vorlage der entsprechenden Botschaft das Eidgenössische Parlament zu befassen und alsdann der Souverän zu äussern.

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

Der Regierungsrat lehnt den indirekten Gegenvorschlag deshalb ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K. an:

– die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 25. September 2018

**Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter
Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“)**

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum vorgeschlagenen Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot und teilen Ihnen mit, dass wir mit diesem Gesetzesentwurf grundsätzlich einverstanden sind.

Nach unserer Auffassung wäre Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs indessen insofern zu ergänzen, als bei einer Nichtbefolgung der Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts die ersuchte staatliche Leistung bzw. Dienstleistung mangels eindeutiger Identifikation verweigert werden kann. Die unter Art. 4 des Entwurfs vorgeschlagene Ergänzung von Art. 181 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) mit einem zweiten Absatz erachten wir zudem nicht als erforderlich. Die Grundbestimmung der Nötigung nach Art. 181 StGB umfasst nach unserer Einschätzung auch die Nötigung zur Gesichtsverhüllung.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber



4564

fr

0

3 ottobre 2018

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Jonas Amstutz
Dipartimento federale di giustizia e polizia
Ufficio federale di giustizia UFG
3003 Bern

trasmessa per email:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale sul divieto di dissimulare il viso (contro progetto indiretto all'iniziativa popolare "Sì al divieto di dissimulare il proprio viso")

Egregio signor Amstutz,

abbiamo esaminato la documentazione trasmessaci, con scritto 27 giugno 2018, nell'ambito della procedura di consultazione relativa al tema citato a margine e ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo oggi le nostre considerazioni.

In primo luogo ci preme evidenziare che, di principio, il Cantone Ticino saluta positivamente sia gli scopi dell'iniziativa popolare "Sì al divieto di dissimulare il proprio viso" del 15 settembre 2017, per quanto attiene al divieto di dissimulare il volto in pubblico, sia il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare. Infatti, se da un lato il Consiglio di Stato per coerenza saluta l'estensione per mezzo dell'iniziativa popolare di norme votate dal Popolo ticinese già alcuni anni fa e ora applicate per mezzo di due leggi cantonali, d'altro lato non può che fare altrettanto per un controprogetto indiretto che risolve in modo mirato i possibili problemi connessi alla dissimulazione del viso e – soprattutto - preserva l'autonomia legislativa dei Cantoni.

A questo proposito giova ricordare, come già espresso nel rapporto esplicativo, che il nostro Cantone, a seguito dell'approvazione della votazione popolare, il 22 settembre 2013, ha sancito nella Costituzione cantonale un nuovo articolo 9a che vieta la dissimulazione del viso su suolo pubblico, nei luoghi aperti al pubblico e in quelli destinati a offrire un servizio pubblico.

La norma costituzionale è quindi stata esplicitata con la revisione totale della legge sull'ordine pubblico (legge sull'ordine pubblico del 23 novembre 2015 - LOrP; RL 550.100) e con l'adozione di una legge *ad hoc* in relazione alla dissimulazione del volto (legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici del 23 novembre 2015 – LDiss; RL 550.200). Come noto, il 5 maggio 2016 sono stati presentati al Tribunale federale due ricorsi in materia di diritto pubblico: uno rivolto contro la LOrP e l'altro contro la LDiss. I ricorsi, ai quali non è stato conferito l'effetto sospensivo, sono tutt'ora pendenti.

A differenza delle proposte contenute nella legge federale, che lascia spazio ai Cantoni di legiferare negli ambiti di loro competenza e che propone un articolo che permette alle autorità dei settori della sicurezza, della migrazione o delle assicurazioni sociali (per poter verificare l'identità di una persona) di chiedere ad una persona di mostrare il viso, il nostro Cantone ha optato per sancire il divieto di dissimulare il volto negli spazi pubblici (art. 2 cpv. 1 LDiss) così come il divieto di obbligare qualcuno a dissimulare il proprio volto negli spazi pubblici (art. 2 cpv. 2 LDiss). Questo capoverso, a fronte del nuovo art. 181 cpv. 2 CP, ha unicamente un valore declaratorio.

Per quel che riguarda più specificamente la dissimulazione del volto, sulla scorta della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché della garanzia costituzionale ricevuta dalle Camere federali, il Gran Consiglio ha sancito il divieto e ha previsto eccezioni solamente in relazione alla copertura del volto per rispettare delle norme legali, nonché per partecipare a manifestazioni religiose, culturali, di natura artistica o a vocazione commemorativa.

Precisiamo inoltre che, se la LORP ha quale scopo il mantenimento dell'ordine pubblico, della tranquillità, della moralità, della salute e della sicurezza pubblica e quindi quello di multare chi non permette la propria identificazione mediante la dissimulazione del volto, la LDiss ha quale fine quello di non tollerare una possibile situazione di esclusione della donna dalla società democratica.

Fatte queste debite precisazioni, ci chiniamo ora sui nuovi articoli della legge federale, presentati nell'avamprogetto, ossia l'obbligo di mostrare il viso (art. 1), l'inosservanza dell'ingiunzione a mostrare il viso (art. 2), il perseguimento e giudizio dei reati (art. 3) e la modifica del Codice penale (nuovo art. 181 cpv. 2).

L'art. 1 amplia il campo delle autorità (sia cantonali che federali, in particolare nei settori della sicurezza, della migrazione o delle assicurazioni sociali) che possono chiedere alla persona interessata di mostrare il viso rispetto a quanto previsto dalla legge cantonale, di conseguenza salutiamo positivamente questa nuova norma.

L'art. 2 prevede la multa nei confronti di chi non dà seguito all'ingiunzione e l'art. 3 demanda il perseguimento ai Cantoni: il nostro Cantone, come sancito dall'art. 5 LDiss ha già disposto che le infrazioni sono punite con la multa, di competenza municipale, da 100.-- a 10'000.-- franchi.

Salutiamo infine positivamente anche la norma penale (nuovo art. 181 cpv. 2) che chiarisce che chi costringe una persona a dissimulare il volto va sanzionata; le autorità sono quindi tenute a vigilare attentamente anche per quanto riguarda tale fattispecie.

Aggiungiamo a tal proposito che, conformemente al regolamento sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (RORP; RL 550.250) del 6 aprile 2016, all'art. 6 sono previste una serie di fattispecie per le quali i municipi trasmettono al Ministero pubblico i rapporti di denuncia; in ossequio a questa norma, nel caso in cui vi fosse il sospetto di reato ai sensi del nuovo art. 181 cpv. 2 occorrerà inviare il rapporto di denuncia alla competente autorità del perseguimento penale, ossia al Ministero pubblico.

Concludiamo aggiungendo che – pur condividendo lo spirito dell'iniziativa per i suoi aspetti legati al divieto di dissimulazione del volto nei luoghi pubblici o accessibili al pubblico come già ora applicato in Ticino – il controprogetto ha il pregio di non intaccare l'autonomia legislativa cantonale, propone delle norme chiare e di facile attuazione, si concentra sui problemi connessi con l'identificazione visiva delle persone e stabilisce una prassi unitaria. Resta beninteso come i singoli Cantoni, finora Ticino e San Gallo, possano poi legiferare ulteriormente in materia e nel rispetto dell'autonomia cantonale introducendo i divieti generalizzati di dissimulare il volto nei luoghi pubblici o accessibili al pubblico.

Voglia gradire, egregio signor Amstutz, l'espressione della nostra stima.

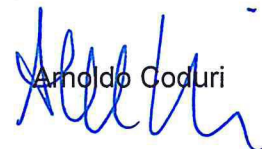
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Comando della polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Par mail : jonas.amstutz@bj.admin.ch

Réf. : CS/15024435

Lausanne, le 18 octobre 2018

Avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie en préambule de lui avoir fait parvenir la consultation mentionnée sous rubrique.

Le Canton de Vaud est particulièrement attaché à ce que la cohésion sociale soit protégée afin de garantir le bon fonctionnement des institutions et la participation de la vie commune en société. Face aux phénomènes toujours plus perceptibles du repli des individus sur eux-mêmes et certaines tendances communautaristes, il est indispensable de veiller de manière active au bien vivre-ensemble.

A ce titre, le canton estime nécessaire de mettre en place un cadre approprié dans la détermination des limites en matière de signes distinctifs et de prosélytisme dans l'espace public. Il a notamment mis en place une politique active en matière de prévention contre la radicalisation et les extrémismes violents. Par ailleurs, il dispose d'un processus de reconnaissance des communautés religieuses permettant d'entretenir un dialogue institutionnel avec celles-ci et de s'assurer de leur compréhension étendue des principes démocratiques et des normes et des valeurs qui régissent l'état de droit.

S'agissant de l'interdiction de se dissimuler le visage, le Canton de Vaud rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé en 2014 comme proportionnée la décision de la France d'interdire le port du voile intégral dans l'espace public au motif que la dissimulation du visage dans l'espace public qui en résulte peut porter atteinte au vivre-ensemble.

Ainsi, soucieux du respect des exigences de la vie commune en société et de préserver des interactions sociales favorables au vivre ensemble, le canton soutient

une interdiction générale de se dissimuler le visage pour l'ensemble du pays, que ce soit dans l'espace public en général ou dans la relation des individus avec les services publics en particulier. En effet, montrer son visage est fondamental au bon fonctionnement des relations sociales dans le cadre d'une société démocratique et ouverte, dès lors que cela permet aux individus de se connaître et de se reconnaître lorsqu'ils entrent en contact.

Néanmoins, pour le Conseil d'Etat, l'inscription d'une telle interdiction dans la Constitution suisse paraît disproportionnée. Il reconnaît ainsi l'intérêt de proposer un contre-projet indirect de rang législatif à l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage ».

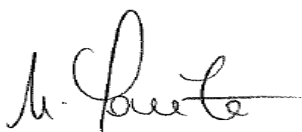
Cela étant, le Conseil d'Etat ne soutient pas l'avant-projet de loi tel qu'il est soumis en consultation. Les dispositions prévues vont se heurter à d'importants problèmes d'application qu'il conviendrait de devoir préciser. En effet, comment le fonctionnaire cantonal ou communal (qui par ailleurs semble avoir été oublié dans le dispositif proposé) va-t-il pouvoir expliquer au citoyen que ses droits varient en fonction de la tâche qu'il est chargé d'accomplir, selon qu'elle relève ou non du droit fédéral ? A ce titre, et en vertu de l'indépendance dont il dispose, vous trouverez en annexe la position du Ministère public vaudois sur cet avant-projet de loi.

Le Conseil d'Etat soutient toutefois l'introduction d'une nouvelle norme pénale à l'art. 181 al. 2, tel que proposé par l'avant-projet de loi, afin de préciser le type de contrainte pouvant faire l'objet de poursuite par les autorités pénales. En outre, il invite à ajouter une nouvelle norme qui ferait explicitement référence à tout type de contrainte pour des motifs religieux.

Veuillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments très distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- *Prise de position du Ministère public vaudois*

Copies

- OAE
- SG-DIS

Renens, le 5 octobre 2018

Consultation fédérale : Avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (contre-projet indirect à l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage »)

Monsieur le Secrétaire général,

Comme convenu, vous trouverez ici une synthèse – consistant en un léger remaniement du texte – des déterminations du Ministère public adressées à M. Eric GOLAZ, en référence au courrier électronique de Monsieur l'Adjoint au Secrétariat général du DIS du 10 juillet 2018, dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge.

Les présentes déterminations ont été élaborées avec la participation de Mme et M. les procureurs Laurence BOILLAT et Anton RUSCH, que je remercie.

Cette consultation porte sur un avant-projet de loi constituant le contre-projet indirect à l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage » déposée le 15 septembre 2017. Sans entrer dans les détails, le Conseil fédéral estime en substance cette initiative inadéquate, en ce sens qu'elle :

- restreindrait inutilement les compétences cantonales;
- ne présenterait pas d'utilité pour l'ordre public;
- aurait des effets limités en termes d'égalité entre les sexes et d'intégration;
- entrerait en contradiction avec les valeurs libérales de la Suisse;
- présenterait des difficultés de mise en œuvre;
- risquerait d'exacerber une polarisation des opinions.

Le Ministère public ne s'attachera ici qu'à évaluer l'impact probable des modifications législatives envisagées sur sa propre activité et faire les remarques qui lui paraissent essentielles du point de vue du praticien. Il n'en doit pas moins commencer par les observations générales qui suivent.

Constitué de praticiens en charge de l'application concrète de la loi, le Ministère public ne peut que déplorer le choix du législateur suisse de privilégier – au détriment du principe, déjà adopté dans d'autres Etats, d'une interdiction générale de dissimuler son visage assortie d'exceptions - une autorisation générale de dissimuler son visage, restreinte par un droit de regard très limité, octroyé à certaines autorités, dans certains cas de figure.

La problématique en cause est une question sociétale fondamentale, qui touche tant aux libertés individuelles qu'à l'intérêt public du "vivre ensemble" et au respect de la neutralité

religieuse de l'Etat. S'agissant de thèmes aussi fondamentaux, le Ministère public ne peut pas concevoir qu'il faille strictement se limiter au texte de la loi fédérale prévue, à charge ensuite pour chaque canton de régler éventuellement les choses différemment s'il le souhaite.

En effet, dans ces conditions, la cohérence du système serait mise à mal, tant au niveau du justiciable - dont les obligations en matière de visibilité varient selon l'endroit où il se trouve sur le territoire suisse ou selon la tâche que l'autorité accomplit à son endroit - que du fonctionnaire cantonal ou communal disposant de droits différents à l'égard du citoyen en fonction de la tâche qu'il est chargé d'accomplir, selon qu'elle relève ou non du droit fédéral.

La loi mise en consultation apparaît dès lors comme très probablement inapplicable aux yeux du Ministère public. En effet, c'est pour l'ensemble des tâches étatiques qui font le quotidien d'un Etat de droit, à tous les échelons (communal, cantonal et fédéral), qu'il faut que soit reconnu aux agents de l'Etat le droit, en toutes circonstances, d'avoir avec tout justiciable un contact à visage découvert, indispensable pour l'accomplissement des tâches qui leur sont attribuées.

Et, du point de vue de l'autorité de poursuite pénale, l'application de la disposition condamnant celui qui ne respecte pas l'obligation de montrer son visage semble se heurter à des conditions irréalisables en ce sens qu'il faudra être en mesure d'établir, preuves à l'appui, qu'une injonction a bel et bien été faite et comprise, qu'elle a de surcroît été répétée, que le «représentant» de l'autorité avait la « qualité pour enjoindre » et que la tâche qu'il exécutait était de nature fédérale.

A l'issue des considérations générales qui précèdent, il y a lieu de se demander si, plutôt que de pallier l'absence d'une norme, la loi proposée n'instaure pas, en quelque sorte *a contrario*, un droit de se dissimuler le visage dans une disposition légale, ce qui est inacceptable.

Le Ministère public estime donc que l'avant-projet devrait être renvoyé aux autorités fédérales. Les considérations qui suivent sont ainsi, en quelque sorte, subsidiaires, en tant qu'elles portent sur les détails des dispositions de l'avant-projet.

Art. 1 Obligation de montrer son visage

A teneur de l'art. 1 al. 1 de l'avant-projet, l'obligation de montrer son visage viserait uniquement la vérification de l'identité d'une personne par un représentant de l'autorité. L'obligation de se découvrir le visage ne toucherait ainsi que la - brève - durée nécessaire au représentant de l'autorité pour procéder à ladite vérification, le justiciable semblant parfaitement libre, par la suite, de le dissimuler à nouveau.

Il est regrettable de constater que la position du Conseil fédéral revient à évacuer, au plan fédéral, toute réflexion sur le droit à dissimuler son visage dans l'espace public, respectivement dans les lieux accessibles au public.

En effet, de manière générale, la question est en lien avec de vastes problématiques sécuritaires nationales, dont le traitement exigerait une certaine harmonisation sur le plan fédéral quant au droit, respectivement à l'interdiction, de dissimuler son visage dans l'espace public, respectivement dans les lieux accessibles au public. Dans le contexte éminemment sensible du terrorisme, qui occupe actuellement passablement les autorités en général et le législateur en particulier, on peut d'ailleurs se demander si une réflexion

de fond sur le sujet ne se justifierait pas également au regard de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signée le 11 septembre 2012 et de son protocole additionnel, signé le 22 octobre 2015, voire du plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent du 4 décembre 2017. Se limiter à l'évocation abstraite de quelques principes sur les droits de la personne principalement, sans une réflexion de fond sur les enjeux fondamentaux précédemment évoqués, est regrettable.

Quoiqu'il en soit, en tant qu'elles visent les prérogatives du représentant de l'autorité dans l'exécution de ses tâches découlant du droit fédéral (cf. rapport explicatif, point 9.2.2.1), la limitation de l'obligation de montrer son visage aux seules fins de vérification d'identité, telle que prévue par l'avant-projet, semble trop restrictive.

A l'appui de cette affirmation, le Ministère public prendra l'exemple de sa propre activité.

Parmi les outils essentiels à l'accomplissement de leur mission, les autorités de poursuite pénale, en particulier le Ministère public, disposent notamment de la capacité - primordiale - de conduire des auditions, prévue par les dispositions des art. 142 et suivants du code de procédure pénale. Une telle faculté est au reste également donnée à certaines autorités administratives (art. 14ss et 30ss PA).

A cet égard, la manifestation de la vérité peut naturellement être recherchée dans les déclarations du justiciable, mais aussi dans son comportement non verbal, parfois plus déterminant encore. Ces éléments n'ont d'ailleurs pas échappé au législateur. C'est ainsi qu'en matière d'audition d'une victime mineure, le code de procédure pénale (CPP) impose, suivant les circonstances, que celle-ci soit enregistrée sur un support vidéo (art. 154 al. 4 let. d *in fine* CPP). Et le récent rapport explicatif du mois de décembre 2017 concernant le projet de modification de ce même code relève expressément que "les enregistrements audiovisuels permettent aussi de saisir la communication non verbale, dont il est plutôt difficile de rendre compte dans un procès-verbal écrit" (cf. ch. 2.1.5, ad art. 78 et 78a).

Outre la gestuelle, la communication non verbale se manifeste singulièrement par les expressions faciales de la personne auditionnée. Or, il est évidemment impossible de les appréhender si, après avoir satisfait à son obligation de le découvrir provisoirement aux fins de vérification de son identité, celle-ci comparaît ensuite avec le visage dissimulé.

Au-delà de la simple vérification de l'identité, le code de procédure pénale prévoit par ailleurs la possibilité de confronter des personnes, dans le but d'établir ou d'exclure la participation d'un auteur potentiel à la commission d'une infraction (art. 146 al. 2 CPP; FF 2006, p. 1166). A ce titre, la jurisprudence permet la présentation au témoin, à la victime ou à la personne appelée à donner des renseignements, de plusieurs suspects ou photographies de suspects, le Tribunal fédéral préconisant que ceux-ci soient d'apparence similaire (ATF non publié 6B_315/2013 du 14 octobre 2013, c.1.3.1). La portée de cette mesure d'investigation essentielle se verrait évidemment réduite à néant si la personne suspectée ne pouvait pas être contrainte à montrer son visage.

Par ailleurs, le privilège de pouvoir cacher son visage après une identification conduirait à une inégalité de traitement difficilement acceptable par rapport au justiciable comparaissant à visage découvert. Est-il admissible que l'un des deux comparants – à une audience de conciliation par exemple – voie le visage, les mimiques, l'expression faciale de l'autre, qui aurait en revanche en face de lui une personne abritant son visage ?

A noter que cette problématique n'est pas seulement théorique, une procureure vaudoise ayant déjà été confrontée, dans le courant de l'année 2016, à une prévenue refusant d'être auditionnée sans le voile intégral (burqa) qu'elle portait habituellement. Il faut d'ailleurs préciser que la tenue vestimentaire de l'intéressée l'empêchait concrètement de lire le procès-verbal de son audition et de vérifier ainsi par elle-même que son contenu correspondait bien à ses déclarations, ce qui n'est pas totalement anecdotique à la lumière des principes procéduraux qui régissent l'exercice.

Imprécises, les dispositions de l'art. 1 al. 2 de l'avant-projet, visant « l'exécution d'une tâche de droit fédéral », ne paraissent pas pallier cette incongruité. Elles aussi ne concernent que la seule « identification visuelle », plutôt que la possibilité d'une observation prolongée. Les exemples donnés par le rapport explicatif du 27 juin 2018 ne citent d'ailleurs nullement l'audition par-devant les autorités en exemple (cf. point 9.2.2.1, ad al. 2).

Les prérogatives dont les autorités judiciaires disposent dans le cadre de la « police de l'audience » - ou de leurs codes de procédure civile ou pénale -, comme les possibilités de contraindre les comparants à rester le visage découvert tout au long d'une audition, d'une audience, de débats, etc., ne pourront pas pallier les lacunes relevées plus haut. En effet, il est loin d'être établi, d'une part, que les dispositions procédurales permettent une telle manifestation d'autorité par des juges ou des procureurs. D'autre part et surtout, à supposer que tel soit le cas, ces pouvoirs se trouveraient considérablement affaiblis par une loi aussi réductrice que celle proposée, un magistrat – chargé d'appliquer le droit fédéral – ne pouvant assurément pas disposer de pouvoirs plus étendus que ceux concédés au fonctionnaire ne disposant pas de telles prérogatives.

Toujours sur le plan concret, en tentant de se représenter ce qui se passe « sur le terrain », on a de la peine à imaginer comment se déroulerait un contrôle de police, à l'aune de la norme proposée.

Sur l'ensemble de la problématique, le Ministère public est d'avis qu'il y aurait avantage à s'inspirer, à tout le moins, de la position de principe exprimée par la province canadienne de Québec ou l'Etat australien de Nouvelle-Galles du Sud, selon laquelle il doit pouvoir être exigé de toute personne en contact avec une autorité qu'elle se présente à visage découvert (cf. points 2.2.11 et 2.2.13 du rapport explicatif). Pour qu'une loi soit utile, il convient qu'elle soit applicable. Certes, ces législations sont-elles l'objet de controverses. Elles n'en ont pas moins le mérite de révéler sans équivoque la vision étatique de la relation autorité-citoyen qui les sous-tend.

En effet, pour qu'une loi soit utile et atteigne le but visé, ce qui exige qu'elle soit appliquée, il y a lieu qu'elle soit claire, que son but soit compréhensible. Cela passe, lorsque c'est possible comme en l'espèce, par un texte simple, accessible à tous et dépourvu de toute ambiguïté. On ne retrouve pas ces qualités dans l'avant-projet mis en consultation.

Art. 2 Non-respect de l'obligation de montrer son visage

L'avant-projet érige le non-respect de l'obligation de montrer son visage prévu par son article premier en une contravention, punie par une amende (art. 106 CPP). A teneur du rapport explicatif, une telle sanction correspond à l'option prise par la majorité des autres pays européens (cf. points 2.2.2 à 2.2.8) et s'inscrit dans le cadre admis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. On peut relever que certains pays ont prévu une sanction plus lourde en cas de réitération. Le droit suisse ne le permet

pas, dès lors que les contraventions ne sont pas inscrites au casier judiciaire, et que la réitération ne pourra donc pas être identifiée...

Le Ministère public est sceptique à l'idée de créer une *lex specialis* par rapport au délit déjà réprimé par l'art. 286 CP, lequel vise précisément l'empêchement d'accomplir un acte officiel : l'identification d'une personne est bien un tel acte, dont l'accomplissement est en quelque sorte compliqué par la disposition proposée, compte tenu de tout ce qui est exigé de l'autorité qui doit l'exécuter.

Le comportement punissable visé par l'avant-projet va en effet au-delà de la simple désobéissance, telle qu'elle est typiquement réprimée par l'art. 292 CP. Dans la majorité des cas, l'insoumission à une décision de l'autorité a lieu de manière ponctuelle, dans une situation donnée. On ne doit pas perdre de vue que, tout au contraire, la dissimulation du visage et le refus de le découvrir – notamment dans la relation à l'autorité – peuvent parfois découler de toute autre chose, en particulier d'un refus plus ou moins général de règles de vie partagées par une très large majorité au sein de la société et de la population suisses.

De plus, en fonction des circonstances, l'obstination à maintenir son visage dissimulé pourrait conduire à l'impossibilité matérielle d'établir l'identité de la personne concernée, voire à contrecarrer totalement une poursuite pénale. A titre d'exemple, une telle situation pourrait se présenter en cas d'absence de papiers d'identité ou de mesures signalétiques exploitables. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, si l'auteur était juridiquement tenu d'obtempérer, une omission peut réaliser l'infraction réprimée par l'art. 286 CP (ATF 120 IV 136, c. 2a et 2b, fr). Or, le comportement de l'auteur qui ne respecte pas son obligation de montrer son visage paraît précisément s'inscrire dans cette configuration. Quoique la situation ne soit pas pleinement comparable, il est à noter que l'art. 286 CP est aussi applicable à la situation de l'auteur qui prend la fuite pour échapper à un contrôle d'identité afin d'éviter une poursuite pénale prévisible (ATF 124 IV 127, JdT 1999 IV 130).

Pour le reste Ministère public n'a pas de remarque à formuler sur l'art. 2 al. 2 de l'avant-projet.

Art. 3 Poursuite et jugement

Le Ministère public n'a pas non plus de remarque à formuler sur l'art. 3 de l'avant-projet.

Art. 4 Modification du droit en vigueur

L'avant-projet prévoit l'introduction, dans le code pénal, d'un nouvel art. 181 al. 2, visant à sanctionner d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'aura obligée à se dissimuler le visage.

De prime abord, la *ratio legis* de la disposition envisagée (cf. rapport explicatif, p. 5) pourrait emporter l'adhésion.

La réflexion du praticien le conduit toutefois à considérer que c'est une « fausse bonne idée ». Le comportement envisagé n'est en définitive qu'un cas de contrainte parmi d'autres. On ne voit dès lors pas pourquoi il serait mis en exergue de la sorte, alors que l'art. 181 CP actuel est déjà à même de protéger efficacement le bien juridique concerné et punir le comportement visé, comme le relève d'ailleurs le rapport explicatif lui-même en

plusieurs occasions (cf. points 2.1.1.1 et 9.2.2.4). Cela vaut à plus forte raison que la sanction envisagée est rigoureusement identique, à la différence de ce qui prévaut, en particulier, pour la contrainte qualifiée du mariage ou du partenariat forcés réprimés par l'art. 181a CP.

La disposition proposée tend à faire du code pénal un instrument politique, susceptible d'être manipulé au gré des faits divers. De plus, à l'instar de toute disposition du code pénal, « l'effet de signal » évoqué par l'avant-projet (cf. point 9.2.2.4) paraît suffisamment assuré par la pratique des autorités pénales et la publicité de leurs décisions. Cet « effet de signal », tout comme d'ailleurs « l'effet dissuasif de la sanction pénale » évoqué par l'avant-projet (cf. point 10.2) doivent au demeurant être fortement relativisés en la matière. En tant qu'elle viendrait à concerner des pratiques religieuses rigoristes, force est en effet d'admettre que la nouvelle disposition toucherait des populations très peu perméables à ce type de considérations, visant des auteurs agissant le plus souvent à huis-clos, au préjudice de victimes elles-mêmes peu enclines à saisir l'autorité.

Enfin, le Ministère tient à relever ce qui apparaît finalement comme un intéressant paradoxe : la forte sanction infligée à celui qui a contraint une personne à dissimuler son visage ne devrait-elle pas, pour que le droit pénal soit cohérent, inciter le législateur à se montrer un peu plus ferme à l'égard de celui qui refuse de montrer son visage, plutôt que de ne lui infliger, pour autant que des conditions très restrictives soient réalisées, une simple amende ?

On y revient : sans aller jusqu'à suggérer que l'avant-projet est mauvais, on peut en revanche affirmer qu'il est très, très peu abouti.

Tout en demeurant à votre disposition pour de plus amples informations, je vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Procureur général :

Eric Cottier

Madame
Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

Références SH/SD/NF

Date

19 SEP. 2018

**Avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage
(contre-projet indirect à l'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage")
Procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de l'opportunité qui lui est offerte de se déterminer sur l'avant-projet cité en titre et a l'honneur de vous communiquer, ci-après, sa position.

D'une manière générale, le Gouvernement valaisan est favorable à l'objet mis en consultation. En particulier, parce que l'usage de l'espace public relève des compétences cantonales et que, contrairement à l'initiative populaire, le contre-projet indirect du Conseil fédéral ne restreint pas l'autonomie des cantons. Ainsi, ces derniers resteraient libres de réglementer cette thématique, sur leur territoire. De plus, le contre-projet indirect offre des solutions intéressantes aux problématiques qui peuvent se présenter en lien avec le port du niqab ou de la burqa.

D'une manière plus détaillée, le canton du Valais constate que l'avant-projet s'intitule "*Loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage*". Ce titre semble imprécis, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une interdiction générale de dissimuler son visage, mais plutôt d'une obligation de le montrer sur injonction d'une autorité. L'interdiction vise le fait de contraindre une autre personne à se cacher le visage et sa violation est érigée comme infraction pénale dans le contre-projet. Dès lors, le projet de loi pourrait s'intituler "*Loi fédérale sur la dissimulation du visage*", ce qui permettrait d'éviter de mettre en avant l'interdiction d'un vêtement, mais plutôt l'obligation pour toutes et tous de montrer son visage lorsque cela est demandé par les autorités.

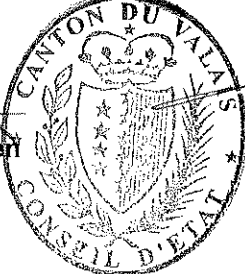
Quant à l'initiative, le canton du Valais relève qu'elle met en avant l'argument de défense de liberté des femmes et de l'égalité avec les hommes. Or, défendre la liberté des femmes en Suisse c'est avant tout faire avancer l'égalité entre femmes et hommes dans le cadre de la famille, de l'éducation et du travail. Les femmes et les hommes doivent pouvoir, dans tous les domaines de la société, participer, codécider et prétendre à la visibilité publique. Cela s'applique bien sûr également aux musulmanes. Pour faire avancer l'égalité, le débat doit se centrer sur le droit à l'autodétermination et à la liberté de choix, plutôt que sur le port d'un vêtement. Les droits individuels, les libertés et l'indépendance économique des musulmanes sont respectés lorsque, voilées ou non, elles ne subissent aucun préjudice dans tous les domaines de la vie.

De plus, une interdiction dans la Constitution fédérale paraît disproportionnée au vu du faible nombre de femmes concernées. Par ailleurs, l'inscription, dans notre texte légal de rang le plus élevé, d'une norme au sujet de l'habillement des femmes – leur imposant de se découvrir, pour leur propre bien – pourrait être comprise comme l'expression d'une vision paternaliste de la part de la société envers les femmes musulmanes en particulier.

En conclusion, le Conseil d'Etat du canton du Valais est favorable au contre-projet indirect du Conseil fédéral, d'une part, parce qu'il ne restreint pas l'autonomie des cantons et, d'autre part, parce qu'il propose des solutions opportunes et mesurées, à des problèmes concrets.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente		Le chancelier
 Esther Waeber-Kalbermatten		 Philipp Spörri

Copie à : jonas.amstutz@bj.admin.ch



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Zug, 2. Oktober 2018 bue

**Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegen-
vorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»)
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie die Kantonsregierungen zum Entwurf des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot») zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Antrag

Vom Erlass des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot») sei abzusehen.

II. Begründung des Antrags

Der Regierungsrat lehnt den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats auf Gesetzesstufe ab.

Kleidervorschriften erachtet der Regierungsrat als nicht mit einer liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vereinbar. Die Schweiz basiert auf einer liberalen Verfassung. Die persönliche Freiheit und die damit einhergehende Selbstbestimmung jedes Individuums, ist ein bedeutendes Grundrecht. Staatliche Kleidervorschriften schränken aber genau dieses wichtige Grundrecht ein. Eine Einschränkung der persönlichen Freiheit sollte stets nur mit grosser Zurückhaltung gerechtfertigt werden können. Zudem wird auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit durch das Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unnötig tangiert.

Der Kanton Zug mit seinem sehr hohen Anteil an Einwohnerinnen verschiedenster Herkunft und Religionen wäre durch restriktive Vorschriften mit mehr Problemen konfrontiert, als dass Probleme gelöst würden. Er ist bisher gut damit gefahren, auf die gegenseitige Verständigung zu bauen sowie das Miteinander von Personen unterschiedlicher Herkunft und divergierendem soziokulturellem Hintergrund auf Basis des Dialogs zu pflegen. Der Regierungsrat wehrt sich

deshalb prinzipiell gegen unverhältnismässig weitreichende Verbote, welche die individuelle Freiheit stark beschneiden, ohne dass auf der Gegenseite im Ganzen davon ein tatsächlicher Mehrwert geschaffen wird. Zudem erweist sich die Durchsetzung von restriktiven Verboten im Bereich von Lebensgewohnheiten als sehr schwierig und aufwändig, verbunden mit einem ausserordentlich hohen Konfliktpotential. Aufwand und Ertrag stehen dabei oft in einem Missverhältnis. Bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit gilt es deshalb hohe Hürden zu setzen.

Die Verschleierung von Frauen wird zwar als sehr problematisch betrachtet. Es ist indessen fraglich, ob ein Verbot der Gesichtsverhüllungen der richtige Weg ist, um die Rechte der Frauen zu verbessern. Burka und Niqab sind nicht die Ursache der Ungleichbehandlung der Frau gegenüber dem Mann, sondern lediglich sichtbarer Ausdruck davon. Das Verbot von Gesichtsverhüllung alleine führt deshalb nicht zu mehr Gleichstellung. Vielmehr könnte bei einem Verbot die Gefahr bestehen, dass diejenigen Frauen, die tatsächlich von ihrem Umfeld zur Verschleierung gezwungen werden, sich aufgrund des Verbots gar nicht mehr im öffentlichen Raum bewegen und erst recht isoliert werden. Zu Recht wird auch im Erläuternden Bericht darauf hingewiesen, dass die Diskriminierung der Frau verschiedene Facetten kennt und insbesondere häusliche Gewalt oder Lohndiskriminierung weit stärker verbreitet sind als die Gesichtsverhüllung.

Abschliessend ersuchen wir Sie höflich um wohlwollende Prüfung unseres Antrags und danken erneut für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

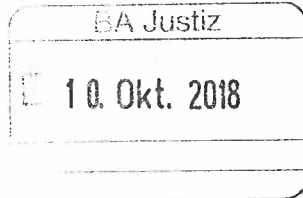
Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

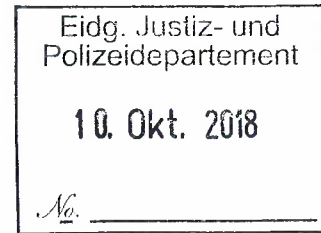
Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie an per E-Mail an:

- jonas.amstutz@bj.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Sicherheitsdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Direktion des Innern



Kanton Zürich
Regierungsrat



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

3. Oktober 2018 (RRB Nr. 947/2018)

Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»; Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 haben Sie uns den Entwurf des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot») zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Haltung des Zürcher Regierungsrates

Wir lehnen sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag ab.

B. Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»

1. Inhalt der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) mit einem neuen Art. 10a. Die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und an Orten, die öffentlich zugänglich sind, soll verboten werden (Abs. 1). Ausnahmen sollen ausschliesslich aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheitlichen Brauchtums möglich sein (Abs. 3). Die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und an öffentlich zugänglichen Orten soll demnach untersagt werden – (mit wenigen Ausnahmen) unabhängig davon, aus welchem Grund und mit welcher Absicht sie erfolgt. Ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert werden soll überdies ein Verbot, eine Person aufgrund ihres Geschlechts zu zwingen, ihr Gesicht zu verhüllen (Abs. 2).



2. Gründe für die Ablehnung der Volksinitiative

2.1 In materieller Hinsicht

Kein zusätzlicher Nutzen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

In der Schweiz gibt es nur sehr wenige Frauen, die sich durch eine Gesichtsverhüllung, Gesichtsvermummung oder Gesichtsabdeckung im öffentlichen Raum unkenntlich machen. Insbesondere gibt es neben den nur vorübergehend in der Schweiz verkehrenden Touristinnen aus dem arabischen Raum nur sehr wenige Frauen, die ihr Gesicht vollständig verhüllen. Gemäss einer Schätzung des Bundesrates gibt es etwa 95 bis 130 vollverschleierte Frauen mit Wohnsitz in der Schweiz (vgl. Antwort des Bundesrates vom 24. Februar 2010 auf die Interpellation von Christophe Darbellay vom 11. Dezember 2009, Verschleierung und Integration [09.4308]). Von diesen Frauen geht unseres Wissens keine grössere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus als von anderen in der Schweiz wohnhaften Frauen. Anders stellt sich die Situation bei den (meist männlichen) gewaltbereiten vermummten Hooligans dar. Verschiedene Kantone, unter anderem auch der Kanton Zürich, haben deshalb im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Vermummungsverbote bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und Menschenansammlungen erlassen (für den Kanton Zürich vgl. § 10 des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006 [StJVG, LS 331]). Auf die Absicht von Hooligans oder gewaltbereiten Demonstrantinnen und Demonstranten, sich durch Vermummung der Strafverfolgung zu entziehen, wurde im Kanton Zürich demnach bereits reagiert. Vor diesem Hintergrund teilen wir die Einschätzung des Bundesrates, dass von der Volksinitiative kein zusätzlicher Nutzen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu erwarten ist. Im Gegenteil ist die durch die Initiative geförderte Polarisierung der Gesellschaft der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vermutlich eher abträglich.

Zwang zur Gesichtsverhüllung bereits durch den Nötigungstatbestand erfasst

Sodann betrachten wir das in Art. 10a Abs. 2 des Initiativtexts statuierte Verbot, dass niemand aufgrund seines Geschlechts zur Gesichtsverhüllung gezwungen werden darf, als überflüssig, wird doch der Zwang zum Tragen einer Burka oder eines Niqabs bereits durch die geltende Gesetzgebung sanktioniert. Wer eine Frau zwingt, eine Gesichtsverhüllung zu tragen, begeht bereits heute eine strafbare Nötigung gemäss Art. 181 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0). Eine besondere Verfassungsbestimmung ist diesbezüglich nicht erforderlich.

2.2 In formeller Hinsicht

Die Volksinitiative beabsichtigt, mit dem Gesichtsverhüllungsverbot eine Grundrechtseinschränkung in den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung (Art. 7–36) aufzunehmen. Dies widerspricht nicht nur dem Sinn und Zweck des Grundrechtskatalogs, sondern auch der Systematik der totalrevidierten Bundesverfassung von 1999. Der Verfassungsgeber von 1999 hat sich vom Konzept leiten lassen, in den Art. 7–34 BV zunächst die fundamentalen, unmittelbar gerichtlich einklagbaren Rechte zu gewähren und erst am Ende des Grundrechtskatalogs in Art. 36 BV klarzustellen, dass Grundrechte nicht absolut gelten, sondern bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eingeschränkt werden können. Indem die Initiative eine konkrete Einschränkung verschiedener Grundrechte in den Grundrechtskatalog aufnehmen will, läuft sie dem skizzierten Normkonzept des Grundrechtsteils zuwider, was aus verfassungssystematischer Sicht abzulehnen ist.



In systematischer Hinsicht ebenfalls zu beanstanden ist, dass die Grundrechtseinschränkung in willkürlicher Weise im Anschluss an das Grundrecht auf persönliche Freiheit und nicht etwa nach der Religionsfreiheit, der Versammlungsfreiheit oder dem Diskriminierungsverbot in die Verfassung aufgenommen werden soll.

Hinzu kommt, dass der durch die Volksinitiative verwendete Begriff der «Verhüllung» in Zusammenhang mit den von der Initiative ebenfalls erfassten verummten Hooligans oder gewaltbereiten Demonstrantinnen und Demonstranten in sprachlicher Hinsicht nicht überzeugt.

C. Gegenvorschlag des Bundesrates

1. Inhalt des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag sieht den Erlass eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot und eine Änderung des StGB vor. Im neuen Bundesgesetz wird eine Pflicht zur Enthüllung des Gesichts geschaffen, wenn das Bundesrecht die Identifizierung einer Person vorschreibt oder wenn die Erfüllung einer bundesrechtlich vorgegebenen Aufgabe die Identifizierung einer Person voraussetzt (Art. 1). Eine weitere Bestimmung legt die Rechtsfolgen im Fall der Nichtbefolgung fest: Wer einer wiederholten Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts keine Folge leistet, wird mit Busse bestraft (Art. 2 Abs. 1); es sei denn, die visuelle Identifizierung liege ausschliesslich im Interesse der verhüllten Person selbst (Art. 2 Abs. 2). Art. 3 erklärt die Kantone für die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach dem geplanten Bundesgesetz als zuständig. Zudem soll der Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB um einen Spezialtatbestand der Nötigung zur Gesichtsverhüllung ergänzt werden.

2. Gründe für die Ablehnung des Gegenvorschlags

Kein Mehrwert

Aus dem geplanten Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot resultiert aus unserer Sicht kein Mehrwert. Im Rahmen der kantonalen Aufgabenerfüllung kämen die Bestimmungen über die Pflicht zur Enthüllung des Gesichts nur zur Anwendung, wenn sich das Tätigwerden auf Bundesrecht stützt. Dies ist etwa bei der Grenzkontrolle am Flughafen der Fall. Gerade bei Grenzkontrollen am Flughafen gibt es aber in der Praxis in Zusammenhang mit der Überprüfung von verhüllten Personen bei der Einreise kaum je Probleme. Zudem kennt bereits das geltende Recht die Möglichkeit, eine Person nötigenfalls polizeilich auf eine Dienststelle zu bringen, um dort ihre Identität – nötigenfalls auch unter Abnahme der Gesichtsverhüllung durch eine Person gleichen Geschlechts – festzustellen (vgl. im kantonalen Recht: § 21 Abs. 3 Polizeigesetz vom 23. April 2007 [PolG, LS 550.1]; vgl. in Zusammenhang mit Straftaten auch Art. 215 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO, SR 312.0]).

Zwang zur Gesichtsverhüllung bereits durch den Nötigungstatbestand erfasst

In Bezug auf den Spezialtatbestand der Nötigung im StGB ist dasselbe festzuhalten wie in Bezug auf das in Art. 10a Abs. 2 des Initiativtexts festgelegte Verbot, dass niemand aufgrund seines Geschlechts zur Gesichtsverhüllung gezwungen werden darf. Wir erachten einen solchen Spezialtatbestand im StGB nicht als erforderlich, da der Zwang zur Verhüllung bereits durch den Nötigungstatbestand abgedeckt ist. Wir sprechen uns gegen reine Symbolgesetzgebung aus.



D. Neuer indirekter Gegenvorschlag: Festlegung einer gesetzlichen Pflicht, das Gesicht zu zeigen

Im sozialen Umgang mit anderen Menschen ist es in der Schweiz üblich, das Gesicht zu zeigen. Wird das Gesicht nicht gezeigt, wird dies als befremdend empfunden und kann sich negativ auf die soziale Interaktion auswirken. In einer liberalen, auf rechtsstaatlichen Grundprinzipien wie Gleichheit und Gleichberechtigung beruhenden Gesellschaft können Vollverhüllungen im öffentlichen Raum nicht hingenommen werden.

Vor diesem Hintergrund verlangen wir deshalb die Ausarbeitung eines neuen indirekten Gegenvorschlags, der ein allgemeines Vermummungsverbot und eine Regelung der Rechtsfolgen bei Nichtbefolgung enthält. Eine Präzisierung des Nötigungstatbestands ist demgegenüber nicht erforderlich.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Thomas Heiniger

Die Staatsschreiberin:

Dr. Kathrin Arioli

