

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. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV); Änderung des Strafgesetzbuchs; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, die Unterlagen zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]) zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Für die Verankerung der am Abstimmungssonntag vom 7. März 2021 erfolgreichen Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" in die Gesetzgebung, erhoben die Kantone keinen Anspruch auf eine kantonale Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots und erachteten eine Umsetzung von Art. 10a BV durch den Bund als zweckmässig.

Der Bundesrat schlägt nun für die Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots einen Übertretungstatbestand im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) vor (Art. 332a Abs. 1 VE-StGB). Dabei sieht der genannte Artikel auch Ausnahmen vor.

Wie viele andere Kantone auch, hat der Kanton Aargau ein Vermummungsverbot verankert. Gemäss § 47 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) wird mit Busse bis Fr. 5'000.– bestraft, wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen und Demonstrationen oder bei sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht. Mit dieser am 1. Juli 2021 neu in Kraft getretenen Bestimmung wurde durch die Anpassung des Wortlauts das Vermummungsverbot ausgeweitet. Vorher konnte das Vermummungsverbot lediglich bei bewilligungspflichtigen Kundgebungen auf öffentlichem Grund angewendet werden. Demnach zählten beispielsweise Sportveranstaltungen wie Fussballspiele oder Fanmärsche nicht dazu. Der neu einzuführende, vom Bundesrat vorgeschlagene Übertretungstatbestand würde nun so weit gehen, dass eine Verzeigung wegen Vermummung auch zum Beispiel im Fussballstadion möglich ist.

Allgemein ist festzuhalten, dass mit dem Vermummungsverbot einerseits das Risiko von Gewalttätigkeiten insbesondere an Demonstrationen und Sportanlässen reduziert werden soll. Es entspricht einer gesicherten Erkenntnis, dass sich die Gefahr von Ausschreitungen beträchtlich erhöht, wenn sich Vermummte unter Demonstrierenden oder Fangruppen befinden. Zudem sind es oft Vermummte, die als Teil einer Gruppierung auftreten, welche zu Gewaltanwendung und Sachbeschädigungen neigen. Andererseits bestehen bei der Durchsetzung des Vermummungsverbots in der Praxis oft erhebliche Schwierigkeiten. So schränkt das Vermummungsverbot den polizeitaktischen

Spielraum ein, weil damit einerseits die Verpflichtung besteht, das Verbot durchzusetzen und andererseits aber eine strikte Durchsetzung eine kontraproduktive Wirkung erzielt, da beim polizeilichen Einschreiten regelmässig die Gefahr der Eskalation besteht. Gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip wird stets eine Abwägung vorgenommen, wobei insbesondere bei grossen Demonstrationen und Sportanlässen das Interesse am Schutz der öffentlichen Ordnung gegenüber einer Intervention bei Vermummten, welche keine weiteren Straftaten begehen, oftmals höher gewichtet wird.

Ferner ist es für die im Einsatz stehenden Polizeikräfte sehr schwierig, den Nachweis einer Widerhandlung gegen das Vermummungsverbot erbringen zu können, weil gerade wegen der Vermummung die Identifikation der Täterschaft höhere Anforderungen stellt. Erschwerend kommt hinzu, dass regelrechte Uniformierungen in den Fanszenen bestehen. Ein mögliches zielgerichtetes Einsatzmittel könnte die Aufnahme von Videobildern (vorher/nachher) sein, um Vermummte besser identifizieren und sie im Nachhinein sanktionieren zu können. Jedoch ist es fraglich, ob sich die Einsatzkräfte lediglich auf Vermummte fokussieren sollen, welche noch keine weiteren Straftaten begangen haben, da es sich beim Vermummungsverbot lediglich um eine Übertretung handelt und sich die Einsatzkräfte schwergewichtig auf die Verhinderung von Sachbeschädigungen und Gewaltanwendungen ausrichten sollen.

Sodann stellen Übertretungen in der Regel keinen Festnahmetitel dar. Ohne weitere, schwerwiegendere Verstösse könnte eine vermummte Person folglich nach Abnahme der Personalien und Feststellung des Sachverhalts, was erhebliche Kapazitäten der Polizei binden würde, nicht festgehalten werden.

Schliesslich ist der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass die Vollverschleierung im Kanton Aargau kaum ein Thema ist. Auch wird nicht davon ausgegangen, dass die Vollverschleierung mit Flüchtlingen aus entsprechenden Ländern übermässig zunehmen wird, sind es doch explizit Flüchtlinge, welche sich mit den extremen religiösen Bräuchen nicht abfinden möchten. Allenfalls wäre es möglich, dass sich Touristinnen aus arabischen Ländern nicht an das Verhüllungsverbot halten würden. Bisher ist aber keine solche Meldung im Kanton Aargau bekannt.

Trotz Betonung der Vollzugsschwierigkeiten des Vermummungsverbots und der Einsicht, dass alleine mit einem solchen Verbot Gewalthandlungen und Sachbeschädigungen anlässlich von Demonstrationen und Sportanlässen nicht gänzlich zu verhindern sind, unterstützt der Regierungsrat des Kantons Aargau die vorgeschlagene Verankerung des Verbots zur Gesichtsverhüllung. Es dürfen für Vermummte, welche zum Ziel haben, anonym Straftaten zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen, keine rechtsfreien Räume geschaffen werden. Die Verankerung des Verbots zur Gesichtsverhüllung soll also auch eine symbolische Bedeutung haben.

Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Marco Mainardi, Dienstchef Führungsunterstützung Kriminalpolizei (marco.mainardi@kapo.ag.ch, 062 835 84 34), zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- jonas.amstutz@bj.admin.ch



KANTON
APPENZEL INNERRHODEN

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

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

Appenzell, 20. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV); Änderung des Strafgesetzbuchs Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie uns im Rahmen der Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV) die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Strafgesetzbuchs zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung einverstanden.

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:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
per E-Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch
[PDF- und Wordversion]

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

Herisau, 21. Januar 2022

Eidg. Vernehmlassung; Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10 BV): Änderung StGB; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, zur Umsetzung des Verbots der Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) bis 3. Februar 2022 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er stimmt der vorgeschlagenen Änderung des Strafgesetzbuches grundsätzlich zu. Eine einheitliche schweizweite Regelung erscheint sinnvoll, vor allem im Hinblick darauf, dass einzelne Kantone bereits eine eigenständige Regelung kennen und die Kantone keinen Anspruch auf eine kantonale Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots erhoben haben. Des Weiteren erachtet der Regierungsrat eine StGB-Lösung als zweckmässig und angebracht.

Der Regierungsrat beschränkt sich auf eine Bemerkung zu Art. 332 Abs. 2 lit. g VE-StGB, wobei davon auszugehen ist, dass diese Problematik im Kanton Appenzell Ausserrhoden ohnehin von untergeordneter Bedeutung sein wird.

Diese Bestimmung ist entweder ersatzlos zu streichen oder so zu überarbeiten, dass sie tatsächlich auch umgesetzt werden kann. Konkret muss festgehalten werden, dass derartige Auftritte und Äusserungen keinerlei strafrechtlich relevante Inhalte haben. Die jetzige Formulierung ("die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt") genügt nicht, da sie schlicht nicht fassbar ist. Sie führt vielmehr dazu, dass allfällige Widerhandlungen bei öffentlichen Veranstaltungen faktisch nicht geahndet werden können, da bei sämtlichen Demonstrationen Bezug auf das Grundrecht der Meinungsäusserungs- oder Versammlungsfreiheit genommen werden kann, selbst wenn es dabei nur um den (möglicherweise gewalttätigen) Ausdruck einer Unzufriedenheit geht. Zulässig sein kann eine Gesichtsverhüllung nur dann, wenn eine Einzelperson eine persönliche Meinung in korrekter Form (also nicht verbunden mit einem strafrechtlich vorwerfbaren Verhalten) zum Ausdruck bringt und dabei mit persönlichen Friktionen rechnen muss. Das dürften allerdings grosse Ausnahmefälle sein (und



bleiben), zumal derartige Äusserungen erfahrungsgemäss medial und unter Schutz der Persönlichkeit verbreitet werden, bei öffentlichen Veranstaltungen eine Gesichtsverhüllung in der Regel aber ohnehin nicht angezeigt und sinnvoll erscheint (da ja diese Personen ohnehin bekannt sind).

Schliesslich ist zu betonen, dass die vorliegende Strafnorm gemäss Artikel 332a VE-StGB mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist und dass dadurch Musliminnen in der Schweiz nicht diskriminiert werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

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

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

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

Ihr Zeichen:

26. Januar 2022

Unser Zeichen: 2021.SIDGS.692

RRB Nr.: 65/2022

Direktion: Sicherheitsdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Vernehmlassung des Bundes: Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat des Kantons Bern lehnte die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» in seiner Stellungnahme klar ab. Auch für einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative in Form eines Bundesgesetzes sah er keinen Bedarf. Die Initiative wurde von der Mehrheit der Stimmenden angenommen, woraufhin die Artikel 10a und 197 Ziffer 12 in die Bundesverfassung (BV) Aufnahme fanden. Der Regierungsrat begrüsst die strafrechtliche Umsetzung der Initiative durch den Bund, die zu einer schweizweit einheitlichen Regelung führt. Dem Vorschlag stimmt er grundsätzlich zu.

Zur strafrechtlichen Verfolgung schlägt der Bundesrat einen Übertretungstatbestand in einem neuen Artikel 332a StGB vor: "Wer sein Gesicht an öffentlichen oder privaten Orten verhüllt, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, wird mit Busse bestraft." Das Verbot soll, vereinfacht gesagt, an Orten gelten, die dem Publikum zugänglich sind. Die Strafverfolgung und die richterliche Beurteilung stehen in Übereinstimmung mit Art. 123 Abs. 2 BV in der Verantwortung der Kantone.

Mit dem Gesichtsverhüllungsverbot werden gemäss Erläuterungsbericht zwei grundlegende Ziele verfolgt: Zum einen sollen sich die Menschen im öffentlichen Raum mit offenem Gesicht begegnen. Zum anderen soll das Verhüllungsverbot dem *Schutz der öffentlichen Ordnung* dienen, indem Vermummungen nicht missbraucht werden können, um Straftaten anonym zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen.

Richtig erscheint dem Regierungsrat, dass die Busse nicht höher angesetzt wird, als der in Art. 106 Abs. 1 StGB vorgesehene Maximalbetrag. Es wird an den Strafjustizorganen sein, hier eine Praxis bezüglich der Höhe der Busse zu entwickeln. Weiter wird begrüsst, dass in Fällen, wo jemand gezwungen wird, sich zu

verhüllen, der Tatbestand der Nötigung nach Art. 181 StGB laut erläuterndem Bericht als ausreichend angesehen wird.

Es fragt sich angesichts der Vielzahl der berechtigten Ausnahmen vom Verhüllungsverbot, ob Letzteres überhaupt in der Praxis Relevanz entfalten kann und mithin durchsetzbar sein wird. Insbesondere aus Gründen des Gesundheitsschutzes wird vermutlich auch nach der aktuellen Covid-19-Pandemie ein gewisser Teil der Bevölkerung weiterhin proaktiv einen Gesichtsschutz im öffentlichen Raum tragen. Der erläuternde Bericht nennt an verschiedener Stelle Beispiele und Fallkonstellationen, was für die Praktikerinnen und Praktiker sicherlich wertvoll ist. Mit Blick auf einen einheitlichen Vollzug der neuen Strafnorm, regt der Regierungsrat an, die konkrete Anwendung der Norm in einer Vollzugsempfehlung näher zu umschreiben.

Inwieweit die neue Bestimmung zu einem spürbaren Mehraufwand bei den vollziehenden Kantonen führen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend abgeschätzt werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen äussert sich der Regierungsrat wie folgt:

Zu Art. 332a Abs. 2 Bst. a VE-StGB

Buchstabe a übernimmt den Begriff der Sakralstätte aus Art. 10a BV und definiert ihn in den Ausführungen im Erläuternden Bericht. Diese Definition erscheint uns jedoch zu eng gefasst.

Einige Religionsgemeinschaften verfügen über keine oder nicht über genügend grosse Räumlichkeiten, die zur Ausübung ihrer Religion bestimmt sind. Oft muss, insbesondere für grössere Anlässe, auf Mieträumlichkeiten (Turnhallen, Mehrzweckhallen, Quartierzentren etc.) ausgewichen werden. Auch diese Mieträumlichkeiten sollen – wenn sie zur Ausübung der Religion genutzt werden – unter den Begriff der Sakralstätte fallen. Es wird daher die folgende Ergänzung beantragt:

Als Sakralstätten müssen alle Räumlichkeiten gelten, die zur Ausübung einer Religion bestimmt sind *oder für eine bestimmte Zeitdauer zur Ausübung der Religion genutzt werden*. Der Regierungsrat ersucht Sie, das im erläuternden Bericht aufzunehmen.

Zu Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB

Unter diesem Buchstaben sollen zwei Ausnahmetatbestände erfasst werden. Erstens ist die Gesichtsverhüllung nicht strafbar, wenn sie zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist, und zweitens, wenn sie eine bildliche Ausdrucksform der Meinungsäusserung darstellt. Diese beiden Ausnahmetatbestände erscheinen im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit und die Rechtsprechung angezeigt.

Unklarheiten bestehen bezüglich der Terminologie «Einzelauftritte und Versammlungen». Gemäss Lehre ist unklar, ob Versammlungen i.S.v. Art. 22 BV eine Mindestteilnehmerzahl von zwei oder drei Personen voraussetzen. Je nach Auslegung wären daher öffentliche Zusammenschlüsse von zwei Personen von der Terminologie «Einzelauftritte und Versammlungen» nicht erfasst. Zudem ist die Bedeutung des Begriffs «Einzelauftritte» nicht klar. Wir regen deshalb an, auf den Zusatz «Einzel-» zu verzichten und nur von Auftritten zu sprechen oder eine andere, präzisere Formulierung zu wählen.

Insbesondere Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB dürfte in der Praxis erhebliche Anwendungsfragen aufwerfen. Es erscheint dem Regierungsrat darum angezeigt, hier durch eine Vollzugsempfehlung an die Kantone zusätzliche Klarheit zu schaffen. Es muss vermieden werden, dass allzu weitgehende Ausnahmen das nationale (und bernische) Vermummungsverbot aushöhlen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Hinweise.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Beatrice Simon
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Sicherheitsdirektion
- Direktion für Inneres und Justiz
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bern
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Liestal, 25. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des StGB / Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir begrüssen die Umsetzung des mittels Volksinitiative in der Bundesverfassung verankerten Verhüllungsverbots (Art. 10a BV) durch einen neuen Übertretungstatbestand im schweizerischen Strafgesetzbuch, so dass eine gesamtschweizerisch einheitlich gültige Regelung geschaffen wird. Mit dem vorgeschlagenen Art. 332a sind wir im Grundsatz einverstanden, insbesondere auch damit, dass es sich lediglich um eine Übertretung handelt, die mit Busse bestraft werden soll. Das ist der relativ geringen Schwere einer Missachtung dieses Verbots angemessen.

Zur Vorlage haben wir im Weiteren folgende Bemerkungen:

- Der neue Straftatbestand sollte unserer Meinung nach als Ordnungsbussentatbestand im Ordnungsbussenkatalog ausgestaltet werden. Wir teilen die diesbezüglichen Bedenken im Bericht nicht. Im Unterschied zu den im erläuternden Bericht angefügten Delikten, wie Tötlichkeit, Sachbeschädigung, sexuelle Belästigung, handelt es sich beim Verhüllungsverbot um einen Tatbestand, der keine Geschädigten kennt und keine individuellen Rechtsgüter verletzt. Damit liegt der neue Tatbestand viel näher bei den Strassenverkehrs- oder Betäubungsmittel-Delikten, bei denen sich die Ahndung im Ordnungsbussenverfahren über lange Jahre hin absolut bewährt hat.
- Die Anwendung des Verbots im öffentlich zugänglichen Raum erachten wir als richtig. Auch die Anwendung auf öffentliche Verkehrsmittel ist richtig. Allerdings ist die Ausnahme der Zivilluftfahrt – soweit sie schweizerische Luftfahrzeuge im öffentlichen Verkehr betrifft – nicht nachvollziehbar und aus Sicherheitsgründen auch nicht sinnvoll. An Bord schweizerischer Luftfahrzeuge gilt schweizerisches Recht, unabhängig davon, über welchem Land sich das Luftfahrzeug befindet. Die Argumentation, dass die Zivilluftfahrt deshalb auszunehmen sei, weil sich die Luftfahrzeuge mehrheitlich über ausländischem Territorium befinden, ist sachlich nicht überzeugend. Für die Sicherheit an Bord von schweizerischen Luftfahrzeugen sind schweizerische

Sicherheitskräfte (z.B. Air Marshalls) zuständig. Für diese ist die Gewährleistung der Sicherheit durch eine Ausnahme vom Verhüllungsverbot schwieriger sicherzustellen. Der Unterschied zur Seeschifffahrt ist nicht erkennbar. Wir fordern deshalb, dass der zivile öffentliche Luftverkehr aus Sicherheitsgründen nicht vom Geltungsbereich des Verhüllungsverbots ausgenommen wird.

- Aus dem Blickwinkel der öffentlichen Sicherheit und der Durchsetzung der öffentlichen Ruhe und Ordnung ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Verhüllungsverbot bei der Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit nicht gelten soll. Wer sich auf öffentlichem Grund bewegt, soll grundsätzlich nicht die Möglichkeit haben, unter dem Schutz der Anonymität durch Vermummung Straftaten wie insbesondere Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) zu begehen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass sich diese Gefahr im Zusammenhang mit Menschenansammlungen jeglicher Art immer wieder verwirklicht hat. Wir leben nicht in einer Gesellschaft, in welcher seine Identität verheimlichen muss, wer seine Meinung öffentlich kundtun will. Der Ausnahmetatbestand, dass eine Gesichtsverhüllung für die Ausübung dieser Grundrechte notwendig sein könne – wie es im ersten Halbsatz von Artikel 332a Abs. 2 Buchstabe g ausgeführt ist – halten wir hier in unserem Land für nicht gegeben. Wir leben in einer freien Demokratie, in welcher keine Gesinnungsverfolgung stattfindet. Diese Ausnahme würde der anonymen Ausübung von Gewalt bei Kundgebungen und bei Sportveranstaltungen Tür und Tor öffnen. Es ist zwar richtig, dass die Polizei dort, wo heute schon ein Vermummungsverbot eingeführt ist, jeweils eine Abwägung der Verhältnismässigkeit vornimmt beim Entscheid, ob sie gegen vermummte Personen nur wegen der Vermummung einschreitet oder erst dann, wenn es zu Gewalttätigkeiten kommt. Solche Taten müssen aber präventiv und je nach Lage schon durch Einschreiten gegen eine Vermummung zwecks Verschleierung der Identität im Vorfeld mutmasslicher Gewalttätigkeiten bekämpft werden können, wenn es die Umstände, sprich: namentlich die Verhältnismässigkeit, zulassen. Gegen die Verhüllung als Stilmittel oder als bildliche Meinungsäusserung in diesem Rahmen haben wir dagegen keine Einwände. Wir schlagen daher folgende gekürzte Formulierung vor: *«g. bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt.»*

Hochachtungsvoll



Thomas Weber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 45
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Per Mail an:
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Basel, 25. Januar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Zustellung der Unterlagen zur vorgeschlagenen, bundesrechtlichen Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) und für die Möglichkeit, eine Stellungnahme einzureichen.

Der Kanton Basel-Stadt akzeptiert die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung durch die Aufnahme einer neuen Bestimmung im Strafgesetzbuch. Im Hinblick auf die Umsetzung haben wir zum Entwurf der neuen Bestimmung folgende Anmerkungen:

Art. 332a Abs. 1 VE-StGB nimmt den Verfassungstext mit einem abgeänderten Wortbestand auf und spricht nunmehr von «öffentlichen oder privaten Orten, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen». Dass Offenstehen für die entgeltliche oder unentgeltliche Nutzung der Allgemeinheit bezieht sich sowohl auf die öffentlichen wie auch privaten Orte. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die in der Bundesverfassung (BV) genannten Konstellationen sich zum Teil überlappen würden, wobei die Gesamtheit im Aspekt der Zugänglichkeit für die Allgemeinheit liege, weshalb der Übertretungstatbestand auch entsprechend formuliert wurde. Es besteht nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt indes keine Notwendigkeit, von der Formulierung der BV abzuweichen und entsprechend zwei möglicherweise nicht genau deckungsgleiche Verbote abzufassen.

Die Gleichbehandlung von privaten, aber allgemein nutzbaren Transportmitteln mit öffentlichen Verkehrsmitteln in Bezug auf das Verhüllungsverbot ist grundsätzlich zu begrüßen. So soll das Gesichtsverhüllungsverbot auch in Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich gelten. Überdies bei privaten, aber allgemein nutzbaren Transportmitteln, worunter auch Dienstleister, die im öffentlichen Raum Passagiere aufnehmen, wie Taxiunternehmen oder Firmen, die mittels Apps Fahrerinnen oder Fahrern Passagiere zuhalten, gehören. Der erläuternde Bericht soll nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt indessen präzisiert werden. «Im Voraus bestellte Fahrten von einem Ausgangspunkt zu einem Ziel» sollen beispielsweise nicht unter das Verhüllungsverbot fallen (erläuternder Bericht, Ziff. 5.1.2.2). Viele Taxifahrten werden auf Bestellung ausgeführt. Es erscheint für die Beantwortung der Frage, ob das Verhüllungsverbot im Taxi gilt, nicht sinnvoll zu unterscheiden, ob eine Fahrt auf Bestellung oder durch «zufällige» Aufnahme der Kundschaft im

öffentlichen Raum erfolgt. Bei Fahrten von privaten Limousinen-Diensten (Bestellfahrten) trifft eine Analogie zu privaten Fahrzeugen eher zu. Andererseits stehen auch diese Fahrten (ausgenommen werden können lediglich unternehmensinterne Limousinendienste) für die Allgemeinheit zur Nutzung offen, womit die Berechtigung für eine Ungleichbehandlung mit Taxis wiederum fraglich ist. Unbeantwortet bleibt, ob bei «bestellten» Transporten, wie z.B. Schüler- oder Behindertentransporten, die teilweise von der öffentlichen Hand finanziert werden, das Verhüllungsverbot gelten soll.

Unter Berücksichtigung des einfachen Zugangs für zahlreiche Personen, die im Umfeld von Flughäfen arbeiten und nicht mit abfliegenden und ankommenden Passagieren vergleichbar sind, sowie der Eignung von Flughäfen als Ziele von terroristischen Anschlägen scheint es grundsätzlich fraglich, eine Ausnahme der Flughäfen vom Verhüllungsverbot zu rechtfertigen. Der Kanton Basel-Stadt regt an, auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot die Einfügung einer weiteren Ausnahme unter Abs. 2 von Art. 332a VE-StGB zu prüfen, so dass klar ersichtlich ist, dass im Bereich der Zivilluftfahrt für Flugpassagiere in den Flugzeugen eine Ausnahmeregelung vom Verhüllungsverbot geschaffen werden soll (erläuternder Bericht Ziff. 5.1.2.3).

Die Ausführungen im erläuternden Bericht (Ziff. 5.1.2.4), wonach «die Gesichtsverhüllung für Fahrzeuglenkerinnen und Fahrzeuglenker nach geltendem Recht aus Gründen der Verkehrssicherheit immer verboten sei» sind in dieser Absolutheit nicht korrekt beziehungsweise zu präzisieren. Die Pflicht zur Beherrschung des Fahrzeuges schliesst auch allfällige Beeinträchtigungen des Sichtfeldes ein. Ob eine Beeinträchtigung des Sichtfeldes konkret vorliegt, bleibt eine Einzelfallbeurteilung. Es kommt insbesondere auf das Mass der Verhüllung an. So sind Hygienemasken am Steuer grundsätzlich zulässig. Auch andere Verhüllungen, wie z.B. eine Ski- oder Motorradmaske oder eine Kopfhaut zum Tauchen (z.B. auf einem Boot) sind wohl als zulässig zu betrachten. Beim Tragen eines Niqabs (Gesichtsschleier) ist das Sichtfeld demgegenüber eingeschränkt.

Art. 332a Abs. 2 lit. c VE-StGB: Der erläuternde Bericht führt aus, dass die Sicherheit einerseits im Sinne von körperlicher Unversehrtheit gemeint ist. Zudem ist durch die Erwähnung von «Einsätzen im Sicherheitsbereich» aber auch Sicherheit im Sinne von «Schutz vor zu erwartenden Nachteilen» (als Beispiel wird die Gewährleistung der Anonymität von Polizei, Militär, Feuerwehr oder Sicherheitsdiensten aufgeführt) gemeint. Unklar bleibt, ob mit «Sicherheitsdiensten» auch private Dienstleister im Sicherheitsbereich gemeint sind respektive ob sich einzelne Personen oder Personengruppen ebenfalls auf lit. c berufen können, wenn ihre eigene Sicherheit (im Sinne der Erwartung von Nachteilen) betroffen ist.

Art. 332a Abs. 2 lit. e VE-StGB: In der Praxis werden sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Es bleibt unklar, ab wann ein Ritus als Brauchtum qualifiziert und darüber hinaus bleibt unklar, ab wann ein Ritus als «einheimischer» Brauchtum qualifiziert wird. Dieselben Schwierigkeiten zeigen sich bereits heute bei den künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen.

Art. 332a Abs. 2 lit. g VE-StGB: In der Praxis werden sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Angesprochen ist der Abschnitt «... wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit notwendig ist». Unklar ist, ab wann eine Gesichtsverhüllung als «notwendig» und damit «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit» als zulässig beurteilt wird. Die Bestimmung trifft zudem eine Unterscheidung, die der Klärung bedarf. Wenn eine Gesichtsverhüllung zur Ausübung von Grundrechten notwendig ist, ist sie zulässig. Handelt es sich dabei um eine «bildliche Meinungsäusserung», ist eine Gesichtsverhüllung nur zulässig, wenn durch die bildliche Meinungsäusserung «die öffentliche Sicherheit und Ordnung» nicht beeinträchtigt wird. Unklar ist, ob eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Kauf genommen wird, solange es sich nicht um eine bildliche Meinungsäusserung handelt und die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist. Die Erläuterungen zu lit. g (Ziff. 5.2.8.5) besagen, dass «die Ausnahme» von vornherein

nur Aktivitäten schützt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen, der Wortlaut von lit. g lässt sich aber durchaus anders lesen. Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt ist eine generelle Überarbeitung von lit. g angezeigt. Die Ausübung von Grundrechten im Rahmen von Demonstrationen, Kundgebungen und Menschenansammlungen und dessen Vereinbarkeit mit dem Verhüllungsverbot beziehungsweise die Identifikation mutmasslicher Straftäterinnen und Straftäter stellen bereits heute eine grosse Herausforderung dar.

Das StGB enthält keine Bestimmung, die den Zwang zur Gesichtsverhüllung ausdrücklich unter Strafe stellt. Wer eine andere Person zwingt, ihr Gesicht zu verhüllen, kann nach geltendem Recht gestützt auf den Nötigungstatbestand (Artikel 181 StGB) bestraft werden. Der Kanton Basel-Stadt regt an, die Ergänzung des Art. 332a VE-StGB um Aufnahme eines Verbots des Zwangs zur Gesichtsverhüllung zu prüfen.

Schliesslich bespricht der erläuternde Bericht die Verfassungsmässigkeit des Verbots zur Gesichtsverhüllung hinsichtlich der Grundrechte der persönlichen Freiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit. Im vorliegenden Kontext fehlen Ausführungen zur Gleichstellung von Frauen und Männer (Art. 8 Abs. 3 BV). Die Vereinbarkeit des Verhüllungsverbotes mit dieser grundsätzlichen Verfassungsbestimmung ist nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt in den erläuternden Bericht aufzunehmen.

Bei Fragen steht Ihnen als Kontaktperson Dr. Davide Donati, Co-Leiter Zentraler Rechtsdienst (Leitung.zrd@jsd.bs.ch), gerne zur Verfügung. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

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

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : jonas.amstutz@bj.admin.ch

Fribourg, le 18 janvier 2022

2022-49

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 20 octobre 2021, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

Nous saluons l'option retenue de mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel par la création d'une nouvelle contravention dans le code pénal, qui permettra notamment de lutter efficacement contre les délinquants usant de la dissimulation du visage pour commettre des infractions de manière anonyme ou se soustraire à des poursuites pénales.

Même si la mise en œuvre de cette nouvelle disposition pénale entraînera vraisemblablement une augmentation de la charge de travail de notre Police cantonale, nous estimons qu'elle demeurera limitée et pleinement proportionnée au bénéfice sécuritaire escompté.

Avec ces considérations, nous apportons notre plein appui au projet présenté.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Copie

—

à la Direction de la sécurité et de la justice, pour elle et la Police cantonale ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 2 février 2022

Le Conseil d'Etat

265-2022

Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

**Concerne : mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) :
modification du code pénal**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions pour le courrier de votre département du 20 octobre 2021, relatif à l'objet cité en tête.

Après consultation des autorités concernées par la mise en œuvre de cette interdiction, dont la chancellerie de police et le pouvoir judiciaire, et après examen du rapport explicatif et l'analyse de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme S.A.S. c. France [requête n° 43835/11], notre Conseil a l'honneur de vous faire part de sa position.

La réglementation de l'ordre régnant dans l'espace public relève en priorité des cantons. Notre Conseil rappelle son attachement au respect de ce partage constitutionnel des compétences et considère que toute dérogation à cette attribution doit répondre à une exigence stricte de nécessité.

Notre Conseil partage la conclusion du comité de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) que l'interdiction de se dissimuler le visage devrait idéalement faire l'objet d'une réglementation uniforme.

Cependant, cette interdiction et ses nombreuses exceptions concernent des situations extrêmement différentes dont les manifestations sportives, le culte religieux, la manifestation culturelle, le carnaval, le port du niqab et de la burqa qui rendent difficile une application uniforme du fait de la variété des intérêts publics concernés.

L'article AP-332a CP proposé bouleverse le partage constitutionnel des compétences et entre en conflit avec les solutions cantonales actuellement en vigueur sans examiner les intérêts en jeu dans chaque domaine de son application.

Le souci légitime de respecter le délai de deux ans imposé pour la mise en œuvre de l'article 10a Cst. ne peut, à lui seul, justifier la nécessité d'un bouleversement aussi profond de l'ordre fédéraliste.

Outre ce problème constitutionnel, le choix du code pénal crée des conséquences négatives dont l'ampleur dépasse les problèmes que l'article AP-332a est censé résoudre.

En effet, cet article aménage une quantité insolite d'exceptions créant de grandes difficultés d'interprétation. Cette indétermination de la norme pose problème en ce qu'elle ne respecte pas le principe de la légalité du code pénal qui exige un état de fait légal objectif, clair et précis.

L'AP-332a CP risque ainsi d'être interprété de manière différente selon le canton en charge de son application, ce qui serait en contradiction avec la volonté exprimée par la CCDJP d'une application uniforme et ne justifierait plus, rétroactivement, que les cantons aient renoncé à leurs prérogatives.

La mise en œuvre de l'article 10a Cst. nécessite de traiter spécifiquement la prohibition du port des vêtements religieux dissimulant le visage, car cette interdiction se distingue des autres par la nature des biens juridiques qu'elle entend protéger.

En effet, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire S.A.S. c. France, a considéré que l'interdiction totale de se dissimuler le visage pouvait être justifiée dans la mesure où elle protège la culture du "vivre ensemble", or ce bien juridique ne fait pas partie de ceux protégés par le code pénal.

Ainsi, la solution proposée consistant à classer l'article AP-332a dans un emplacement extérieur à la systématique des biens juridiques du code pénal se lit comme une construction artificielle qui n'a pour but que l'introduction d'une disposition dans un code qui n'a pas la vocation de l'accueillir.

Notre conseil rappelle l'attachement de Genève au respect des droits humains et considère que la CEDH développe un raisonnement spécifique pour traiter le cas d'un vêtement religieux considéré comme l'expression individuelle de la liberté d'expression et de conscience. Cette situation mérite et nécessite un traitement juridique spécifique et adéquat.

En conséquence, notre Conseil considère que ni le code pénal, ni la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) ne sont des instruments adéquats pour mettre en œuvre l'article 10a Cst. et que seule une loi fédérale autonome sera en mesure de traiter la diversité et la complexité de son champ d'application.

Votre département a écarté cette voie en la considérant disproportionnée au vu de la matière à régler. Il apparaît qu'au contraire, cette solution est proportionnée en regard des difficultés que l'article AP-332a menace de générer et dont rien ne permet de minimiser l'impact. En effet, Genève, siège d'organisations internationales, connaît un nombre important de manifestations politiques et attire des touristes dont certaines susceptibles de porter le niqab.

Une loi autonome aurait l'avantage de pouvoir réserver la compétence des cantons pour certains domaines d'application comme les manifestations dans l'espace public et respecterait davantage l'ordre fédéraliste historique.

Elle éviterait également d'introduire une norme pénale dont les difficultés d'interprétation augmenteraient la charge financière des cantons en charge de la poursuite et de l'examen judiciaire des cas.

Elle permettra enfin de définir le bien juridique protégé pour chacune des situations et développer la notion de contrainte de l'article 10a al. 2 Cst. qui ne recoupe pas forcément celle de l'article 181 du code pénal.

Notre conseil n'ignore pas les difficultés juridiques soulevées par la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage et attache beaucoup d'importance au respect de la volonté du citoyen. Il encourage ainsi la Confédération à engager toutes les ressources nécessaires pour élaborer une loi autonome dans le délai imposé des deux ans.

Cette voie est la seule qui soit en mesure de mettre en œuvre la volonté populaire, de distinguer les cas d'application, d'en définir les biens juridiques qu'elle protège, de respecter la Convention des droits de l'homme et de respecter davantage les compétences cantonales en vigueur en matière de domaine public.

En vous remerciant d'avoir consulté la République et canton de Genève, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 Bern

Glarus, 25. Januar 2022
Unsere Ref: 2021-233

**Vernehmlassung zur Änderung des Strafgesetzbuchs; Umsetzung des Verbots zur Ge-
sichtsverhüllung (Art. 10a BV)**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angele-
genheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt
vernehmen:

Der vorgeschlagenen Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots nach Art. 10a BV durch
Einführung eines neuen Übertretungstatbestands in Art. 332a des Schweizerischen Strafge-
setzbuchs (SR 311; abgekürzt StGB) wird im Wesentlichen zugestimmt.

Dass die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens bei Verstössen gegen das Gesichts-
verhüllungsverbot allerdings nicht möglich sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Dieses kann in
der Regel an Ort und Stelle sofort mit Busse geahndet werden. Das Ordnungsbussenverfah-
ren eignet sich daher gut zu dessen Sanktionierung. Sind im Einzelfall die Voraussetzungen
dafür nicht gegeben bzw. wird dieses von der betroffenen Person abgelehnt, kommt das or-
dentliche Strafverfahren ohnehin subsidiär zur Anwendung. Muss das Gesichtsverhüllungs-
verbot sodann stets im ordentlichen Verfahren verfolgt werden, verursacht dies deutlich mehr
Aufwand. Das Ordnungsbussenverfahren ist hier viel ökonomischer. Deshalb wird verlangt,
dieses für die Ahndung des Gesichtsverhüllungsverbots im Gesetz vorzusehen.

Als problematisch ist im Weiteren die Ausnahme in Abs. 2 Bst. g von Art. 332a StGB zu be-
trachten. Strafbestimmungen haben höheren Anforderungen an die Bestimmtheit zu genü-
gen. Dies ist bei Bst. g nicht umfassend der Fall. Danach soll die Gesichtsverhüllung dann
zulässig sein, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungs-
äusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist. In der Rechtsanwendung
führt diese Formulierung zu nicht zu tolerierenden Unsicherheiten. Die Bürgerinnen und Bür-
ger werden zu Rechtsgüterabwägungen gezwungen, die geprägt sind von individuellen An-
sichten, die zwangsläufig unterschiedlich ausfallen werden. Sie können nicht abschätzen, ob
ihr Verhalten in dieser Konstellation noch legal ist oder doch mit einer Bestrafung gerechnet
werden muss. Die Rechtssicherheit erweist sich damit nicht mehr als ausreichend gegeben.
Die Zulässigkeit der Gesichtsverhüllung an Demonstrationen ist im Gesetz daher präziser zu
umschreiben.

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

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

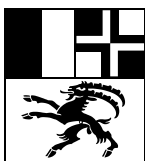


Marianne Lienhard
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

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



Sitzung vom

25. Januar 2022

Mitgeteilt den

26. Januar 2022

Protokoll Nr.

67/2022

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Auch per Mail zustellen als PDF und Word-Dokument:

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 lassen Sie uns die oben erwähnte Vorlage zur
Stellungnahme zukommen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden erachtet die vorgeschlagene Konkretisierung der Verfassungsbestimmung von Artikel 10a zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung mittels Übertretungstatbestand im Strafgesetzbuch als sachgerecht. Auf eine weiterführende inhaltliche Stellungnahme verzichten wir.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

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

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

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de justice et police
A l'attention de Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Suter

Par courriel à jonas.amstutz@bj.admin.ch
(en formats Word et PDF)

Delémont, le 25 janvier 2022

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal ; procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Par la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet sa réponse relative à la procédure de consultation citée en marge.

Le Gouvernement adhère au projet mis en consultation. A l'instar des autres cantons, il souligne l'importance d'une réglementation uniforme sur l'interdiction de se dissimuler le visage au niveau du droit fédéral.

Il est en particulier favorable à la concrétisation de la disposition constitutionnelle au sein du code pénal (CP) permettant ainsi une harmonisation avec la partie de l'initiative visant à interdire la contrainte de se dissimuler le visage (art. 10a, al. 2, Cst), déjà sanctionnée par l'article 181 CP relatif à la contrainte. En outre, les exceptions à l'interdiction de se dissimuler le visage énumérées à l'article 332a, al. 2, let. a à g, CP garantissent le respect des conditions nécessaires à la restriction des droits fondamentaux inscrites au sein même de la Constitution fédérale.

Mme Eline Schaller, conseillère juridique (032 420 56 43 ; eline.schaller@jura.ch), se tient à votre disposition en cas de question.

Le Gouvernement jurassien vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

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

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

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

Luzern, 18. Januar 2022

Protokoll-Nr.: 61

Strafrecht. Änderung des Strafgesetzbuches (Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Oktober 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Änderung des Strafgesetzbuches (Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

Wir stimmen der Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung d.h. der Änderung Strafgesetzbuches (StGB) zu. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird schweizweit eine einheitliche Regelung sichergestellt. Dies ist zu begrüßen. Wir erachten es auch für richtig, dass der private Raum nicht vom Gesichtsverhüllungsverbot umfasst wird, soweit dort keine grundsätzlich von allen beanspruchbaren Dienstleistungen angeboten werden. Damit bleibt der Schutz der Privatsphäre gemäss Artikel 13 der Bundesverfassung (BV) gewährleistet. Mit den in Artikel 332a Absatz 2 StGB vorgeschlagenen Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot wird Artikel 10a Absatz 3 BV umgesetzt. Wir begrüßen dabei insbesondere, dass Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig sind und die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen. Demonstrationen, die sich auf diese Grundrechte stützen, haben einen wichtigen Stellenwert in unserer demokratischen Gesellschaft. Selbstverständlich dürfen aber Gesichtsverhüllungen nicht missbraucht werden, um Straftaten anonym zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen.

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

Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : modification du code pénal ; ouverture de la procédure de consultation

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir offert la possibilité de participer à la consultation fédérale dont l'objet est cité sous rubrique.

En préambule, nous estimons que cette nouvelle disposition pénale permettra de réprimer, de manière proportionnée et rapide (simple contravention), la violation à l'interdiction de se dissimuler le visage consacrée à l'art. 10a Cst. Par ailleurs, de nombreuses exceptions ont été prévues par le législateur, de sorte que la réponse des autorités pénales pourra tenir compte des circonstances du cas d'espèce et ne punir que les dissimulations du visage problématiques, soit celles adoptées pour perturber l'ordre et la sécurité publics.

Une certaine inquiétude a néanmoins été exprimée par les autorités judiciaires quant à l'appréciation concrète de certaines situations avec, pour exemple, une personne qui porterait une cagoule « pour se protéger des conditions climatiques » lors d'un match de foot se déroulant à la mi-novembre. Notre expérience déjà existante dans ce domaine, en raison d'une interdiction cantonale de se dissimuler le visage lors de manifestations sportives, se veut pour l'heure rassurante mais une grande vigilance de nos autorités sera nécessaire.

En vous réitérant nos remerciements pour nous avoir associés à cette procédure de consultation, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 2 février 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND



NE



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

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 1. Februar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV).

Der Kanton Nidwalden begrüsst die vorgeschlagene Revision des Strafgesetzbuches (VE-StGB). Die einheitliche Regelung im Strafgesetzbuch wird als sinnvoll erachtet. Zudem lässt die Ausgestaltung der Strafnorm als Übertretungstatbestand einen gewissen Spielraum zu und kann im Rahmen eines Schnellverfahrens abgehandelt werden.

Art. 322a VE-StGB verbietet in Abs. 1 neu die Gesichtshüllung an allgemein zugänglichen Orten. Die Ausführungen zum Verbot und der räumliche Geltungsbereich sind schlüssig und verständlich abgehandelt. In Abs. 2 werden die verschiedenen vorgesehenen Ausnahmen erfasst. Gemäss Bst. g soll neu auch eine Ausnahme vom Vermummungsverbot gelten «bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtshüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt».

Hierzu muss darauf hingewiesen werden, dass eines der Ziele des Gesichtshüllungsverbots von Art. 10a BV ist, dem Schutz der öffentlichen Ordnung zu dienen, indem Vermummungen nicht missbraucht werden können, um Straftaten anonym zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen. Dabei geht es auch darum, Gesichtshüllungen von Chaoten anlässlich von Demonstrationen zu unterbinden. In vielen Kantonen wurde aufgrund dieser geforderten Zielsetzung auch ein Vermummungsverbot eingeführt. Mit der vorgesehenen Regelung in Art. 322a Abs. 2 Bst. g VE-StGB wird nun jedoch das Gegenteil erreicht.

Gemäss Ausführungen in Kap. 5.2.8.5 des erläuternden Berichts vom 20. Oktober 2021 soll die Ausnahme gemäss Bst. g von vornherein nur Aktivitäten schützen, «die die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigen». Das kommt aber mit dem gewählten Wortlaut nicht zum Ausdruck, da sich der Passus «die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht

beeinträchtigen» grammatikalisch nur auf «eine bildliche Meinungsäusserung», nicht auf die Gesichtsverhüllung, welche «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist» bezieht.

Für die Polizei ist eine solche Regelung in der Praxis nur sehr schwierig umzusetzen. Es ist absehbar, dass es zwischen Polizei und Demonstranten zu ausufernden und müssigen Diskussionen kommen wird. Es kann nicht objektiv festgestellt werden, ob nun die Personen an einer Veranstaltung durch ihr Verhalten oder vorgängige Ankündigungen zum Ausdruck bringen, Rechtsverletzungen begehen zu wollen. Es wird in der Praxis insbesondere bei unbewilligten Demonstrationen schwierig zu erkennen sein, ob nun jemand zur Begehung von Straftaten verummmt ist oder es sich lediglich um eine «legale Gesichtsverhüllung» gemäss Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB handelt. Eine Demonstration ist meist dynamisch und kann in der Lage sehr schnell ändern. Insbesondere kann es auch zu Durchmischungen von Teilnehmenden mit unterschiedlichen Absichten kommen. Mit Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB werden schwierige Ermessensentscheide an die Polizei übertragen, welche im Einsatz getroffen werden müssen. Dies wird die Tätigkeit der Polizei in der Praxis erheblich erschweren. Die Polizei würde zukünftig bei Demonstrationen neben bereits heute bestehenden schwierigen Aufgaben (Taktik, Verhältnismässigkeit, Verkehr usw.) zusätzlich noch die Prüfung der Rechtmässigkeit der Gesichtsverhüllungen an Kundgebung zu prüfen haben. Rufen bspw. Organisatoren einer Kundgebung zur Maskierung auf, da es aus ihrer Sicht für die beabsichtigte Meinungsäusserung legitim sei, fehlt es an der im Strafrecht geforderten Klarheit des Verbots. Viele gebüsste Personen würden sich in diesem Fall auf einen Verbotsirrtum berufen können (Art. 21 StGB).

Aufgrund der gemachten Erläuterungen empfehlen wir daher, auf die Ausnahmeregelung in Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB zu verzichten. Eine Streichung dieses Tatbestands widerspricht auch nicht der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Gemäss Ausführungen in Kap. 5.2.8.3 des erläuternden Berichts würde einzig ein absolutes Vermummungsverbot vor der Konvention nicht standhalten. Mit den Ausnahmen gemäss Buchstaben a – f wäre dieser Vorgabe aber weiterhin genüge getan. Um die Grundrechtskonformität der neuen Strafbestimmung zu sichern, könnte allenfalls die Zulässigkeit der Gesichtsverhüllung an einer Kundgebung an das Erfordernis einer vorgängigen Bewilligung geknüpft werden. Da es sich bei Demonstrationen um bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Raums handelt, würden die Grundrechte nicht weiter eingeschränkt, wenn nicht nur die Kundgebung an sich, sondern auch die Gesichtsverhüllung einer Bewilligungspflicht unterstellt wird. So könnte die Frage, ob eine solche Anonymisierung objektiv für die Meinungsäusserung notwendig sei, vorgängig mit Rechtsmittelmöglichkeiten verbindlich geklärt werden. Zudem kann auch die Verhältnismässigkeit resp. Zumutbarkeit eines Gesichtsverhüllungsverbots so geprüft werden. Somit bestünde am Anlass selber für die Teilnehmenden als auch für die Polizei die vom Strafrecht geforderte Klarheit über die Zulässigkeit.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Er unterstützt die vorgesehene Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) unter Vorbehalt der Bemerkungen zu Art. Art. 322a Abs. 1 Bst. g VE-StGB.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Karin Kayser-Frutschi
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

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



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Justiz- und Polizeide-
partement EJPD

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

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4180

Sarnen, 26. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV), Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Entwurf des Strafgesetzbuchs für die Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV) danken wir Ihnen.

Der Regierungsrat begrüsst eine bundesrechtliche Umsetzung des Hüllungsverbots im Strafgesetzbuch. Damit kann dem Anliegen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nach einer einheitlichen Regelung entsprochen werden. Es ist zweckmässig, die Umsetzung des Gesichtshüllungsverbots als Übertretungstatbestand im StGB zu regeln und die Sanktion mit Busse ist gemäss Erachtens des Regierungsrats angemessen.

Die gemäss Art. 332a Abs. 2 Bst. a bis f StGB vorgeschlagenen Ausnahmen sind nachvollziehbar. Der Regierungsrat hat jedoch Vorbehalte bezüglich der Ausnahmeregelung gemäss Art. 332a Abs. 2 Bst. g StGB.

Der Argumentation, dass Gesichtshüllungen als bildliche Meinungsäusserung zulässig sein sollen, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt, kann gefolgt werden. Tatsächlich sollen gewisse Aussagen anlässlich einer Kundgebung auch bildlich unterstrichen werden dürfen. Dieser Teilsatz der Bestimmung dürfte auch in der Umsetzung wenig Probleme bereiten, da der Zweck der Hüllung aus dem Kontext in der Regel leicht erkennbar wird.

Der erste Teilsatz der Bestimmung jedoch, welcher eine Gesichtshüllung zulässt, wenn sie aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes als geboten erscheint, wird in der Praxis grosse Probleme bereiten. Es ist zu erwarten, dass sich viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Kundgebungen und Demonstrationen, gerade aus Kreisen deren Kundgebungen oftmals in Gewalt umschlagen, auf diese Ausnahme berufen werden. Insbesondere bei Kundgebungen und Demonstrationen für Anliegen aus

den Randbereichen des politischen Spektrums entspricht es oft dem eigentlichen Selbstverständnis der potentiellen Kundgebungsteilnehmenden, dass sie einer staatlichen Repression unterworfen seien. Gerade aus solchen Kundgebungen werden jedoch sehr oft Gewalttaten und Vandalenakte verübt. Zu überprüfen, ob sich eine Vermummung aufgrund der vorliegenden Ausnahmebestimmung rechtfertigt, ist faktisch unmöglich da die entsprechende Einschätzung für die Behörden vielfach gar nicht objektivierbar ist. Letztlich bietet die Bestimmung in dieser Art eine Legitimation, gerade das zu tun, was die Volksinitiative eigentlich unterbinden wollte. Nämlich aus einer Kundgebung oder Demonstration heraus unerkannt Straftaten begehen zu können. Für das polizeiliche Handeln und die Strafverfolgung bedeutet dies faktisch also keine Verbesserung, da die Durchsetzung des Verbots erst nach Begehen einer Straftat oder zumindest der Androhung einer solchen umsetzbar ist. Zu diesem Zeitpunkt ist diese jedoch in der Regel polizeitaktisch bereits unmöglich. Ein Ziel des Verhüllungsverbots ist der Schutz der öffentlichen Ordnung. Diesem Ziel wird mit dem ersten Teilsatz des Art. 332a Ziff. 2 Bst. g StGB kaum Rechnung getragen. Entsprechend ist der erste Teilsatz des Art. 332a Ziff. 2 Bst. g StGB zu streichen.

Sollte an der Ausnahme gemäss Bst. g in der vorgeschlagenen Form festgehalten werden, ist zumindest der Wortlaut anzupassen. Die Bestimmung ist so formuliert, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht nur bei bildlichen Meinungsäusserungen nicht beeinträchtigt werden darf. Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muss auch Voraussetzung bei Einzelauftritten und Versammlungen sein. Demzufolge könnte Bst. g wie folgt formuliert werden:

*g. bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt **und die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt wird.***

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

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Daniel Wyler
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 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 23. Dezember 2021

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV), Änderung des Strafgesetzbuchs; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie den Kantonsregierungen die «Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs» bis zum 3. Februar 2022 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Wir sind mit der vorgeschlagenen Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots nach Art. 10a BV durch Einführung eines neuen Übertretungstatbestands in Art. 332a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311; abgekürzt StGB) einverstanden.

In Bezug auf den vom Gesichtsverhüllungsverbot umfassten Teilgehalt des Vermummungsverbots möchten wir allerdings auf folgende Problematik hinweisen: In der Praxis lässt sich das Verbot bei Sportveranstaltungen, v.a. bei Fussball- und Eishockeyspielen, aus polizeitaktischen oder sicherheitsrelevanten Gründen nicht immer konsequent durchsetzen. In diesem Sinn sieht die st.gallische Regelung des Vermummungsverbots (Art. 12^{bis} Abs. 3 des Übertretungsstrafgesetzes [sGS 921.1]) vor, dass die Einsatzleitung der Polizei im Einzelfall von einer Durchsetzung des Verbots absehen kann, wenn dies zur Verhinderung einer Eskalation geboten erscheint. Eine solche «Ermessensregelung», die sich im Kanton St.Gallen bewährt, scheint uns auch auf Bundesebene prüfenswert.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Kenntnisnahme unseres Hinweises.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär





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

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

per E-Mail:
Jonas.amstutz@bj.admin.chj

Schaffhausen, 31. Januar 2022

**Vernehmlassung EJPD betreffend Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung
(Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs; Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen begrüsst, dass das Verbot zur Gesichtsverhüllung vom Bund nunmehr einheitlich geregelt werden soll. Dabei begrüssen wir die Umsetzung von Art. 10a BV im Strafgesetzbuch (aufgrund des Ausschlussprinzips) sowie die vorgesehene Systematik, wonach das Verbot in Abs. 1 und die Ausnahmeregelung in Abs. 2 verankert werden sollen. Zu hinterfragen ist allerdings, ob es sinnvoll und notwendig ist, bei der Definition des vom Verbot erfassten Raumes in Abs. 1 vom Verfassungswortlaut abzuweichen. Die abschliessende Nennung der nicht strafbaren Formen von Gesichtsverhüllungen in Abs. 2 wird befürwortet, da nur so die schweizweite Einheitlichkeit des Verbots gewährleistet werden kann. In der Praxis dürfte es aufgrund des Ausnahmekatalogs wenige Verzeigungen geben, wobei die Beurteilung der Ausnahmen sich im polizeilichen Alltag als schwierig erweisen könnte. Dies gilt insbesondere für die in Abs. 2 lit. g vorgesehene erforderliche Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und den Privatinteressen (Ausübung der Meinungsäusserungs- sowie der Versammlungsfreiheit).

Aus den genannten Gründen und weil keine nachteiligen Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten sind, wird die vorgesehene Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung im Strafgesetzbuch sowie die in Art. 332a VE-StGB getroffene Regelung befürwortet. Mit Inkrafttreten der eidgenössischen Regelung wird die bisherige kantonale Bestimmung von Art. 12 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 22. September 1941 (SHR 311.100) nicht mehr anwendbar sein.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Die Präsidentin:

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "C. Stamm Hurter".

Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Bilger".

Dr. Stefan Bilger

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht,
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte
und –methodik
Bundesrain 20
3003 Bern

24. Januar 2022

Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 20. Oktober 2021 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

A. Grundsätzliches

Wir begrüssen, dass die gesetzliche Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) im Strafgesetzbuch erfolgen soll. Wir befürworten Absatz 1 des Artikels 332a VE-StGB. Dieser erscheint uns zweckmässig. Die Ausgestaltung der Strafbestimmung als Übertretung ist angemessen. Wie sich aus den nachfolgenden Erläuterungen ergibt, können wir jedoch dem Absatz 2 des Gesetzesentwurfs nur teilweise zustimmen. Der Verzicht auf eine Ahndung im Ordnungs-bussenverfahren ist sachgerecht, wie auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

B. Bemerkungen zu Artikel 322a Absatz 2 VE-StGB

Dem Strafgesetzbuch liegt die Konzeption präziser und klarer Verbote zugrunde. Für die Rechtsunterworfenen soll Rechtssicherheit herrschen. Für ein Verbot sind somit die Kriterien der Klarheit, der Vorhersehbarkeit und der Eindeutigkeit unerlässlich. Im Strafrecht gilt das Bestimmtheitsgebot. Das Gesetz soll ausgelegt werden können, aber keinen zu grossen Interpretationsspielraum offenlassen. Absatz 2 des Artikels 322a VE-StGB beansprucht die vorgenannten Gepflogenheiten mit einem Ausnahmenkatalog von sieben Punkten intensiv.

Während wir die Auslegung der Bestimmungen von Buchstaben a bis f für die Vollzugsbehörden als umsetzbar erachten, lehnen wir die Ausnahmeregelung in Buchstabe g in der vorgeschlagenen Form ab. Die erforderliche Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und den Privatinteressen (Ausübung der Meinungsäusserungs- sowie der Versammlungsfreiheit) durch die Polizeiorgane vor

Ort ist erfahrungsgemäss in kurzer Zeit vorzunehmen. Dies dürfte sich in der Praxis mit der vorgesehenen Regelung als kaum durchführbar erweisen.

Der Kanton Solothurn sieht in § 21^{bis} seines Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (BGS 311.1) bereits seit mehreren Jahren ein Vermummungsverbot an bewilligungspflichtigen Versammlungen und Demonstrationen vor. Nach Absatz 2 dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde Ausnahmen bewilligen, wenn berechtigte Gründe für die Vermummung geltend gemacht werden. Diese Regelung stützt sich auf die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den kantonalen Vermummungsverboten ab (insb. BGE 117 Ia 472). Wir beantragen, Artikel 322a Absatz 2 Buchstabe g VE-StGB entsprechend dieser kantonalen Bestimmung sowie der dieser zugrundeliegenden Bundesgerichtsrechtsprechung zu präzisieren, indem für die Straflosigkeit der Gesichtsverhüllung eine vorgängige Bewilligung der zuständigen Behörde vorausgesetzt wird, welche aufgrund berechtigter Gründe ausnahmsweise eine Gesichtsverhüllung erlauben kann.

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

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Januar 2022

Nr. 2022/86

Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV; Änderung des Strafgesetzbuchs) Schreiben an das Bundesamt für Justiz

1. Erwägungen

Die Staatskanzlei unterbreitet dem Regierungsrat das Schreiben an das Bundesamt für Justiz betreffend Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV; Änderung des Strafgesetzbuchs) zur Beratung und Beschlussfassung.

2. Beschluss

Auf Antrag der Staatskanzlei wird das Schreiben an das Bundesamt für Justiz betreffend Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV; Änderung des Strafgesetzbuchs) beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Schreiben an das Bundesamt für Justiz vom 24. Januar 2022

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (3)
Departement des Innern
Obergericht
Staatsanwaltschaft
Gerichtskonferenz, p. Adr. Guido Walser, Amtsgerichtspräsident Thal-Gäu, Schmelzihof
Polizei Kanton Solothurn
Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)

Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Schwyz, 25. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV)

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 3. Februar 2022 Stellung zu nehmen.

Der Kanton Schwyz stimmt der Vorlage in dieser Form nicht zu. Die Ausnahmebestimmung für Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum geht zu weit und ist zu streichen bzw. deutlich einzuschränken. Unklar ist ferner, inwiefern die Nichtanwendung des Gesichtsverhüllungsverbot in der Zivilluftfahrt in die Umsetzungsbestimmung aufgenommen wurde.

Am 7. März 2021 nahmen Volk und Stände die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» mit folgenden Wortlaut an:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 10a Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts

¹ Niemand darf sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen, die öffentlich zugänglich sind oder an denen grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen angeboten werden; das Verbot gilt nicht für Sakralstätten.

² Niemand darf eine Person zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen.

³ Das Gesetz sieht Ausnahmen vor. Diese umfassen ausschliesslich Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums.

Mit Schreiben vom 24. März 2021 teilte Ihnen der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit, dass die Kantone keinen Anspruch auf eine kantonale Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots erheben und eine Umsetzung durch den Bund als zweckmässig erachten. Dass der Bund auf die Umsetzung in einem eigenständigen Gesetz verzichtet hat und vorliegend eine Umsetzung im zwanzigsten Titel (Übertretungen bundesrechtlicher Bestimmungen) des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937

(StGB, SR 311.0) vorschlägt, findet unsere Zustimmung. Zu befürworten ist überdies, dass eine Ausdehnung auf das Ordnungsbussenverfahren verworfen wurde.

Der in die Vernehmlassung geschickte Umsetzungsvorschlag lautet wie folgt:

Art. 332a Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbots

¹ *Wer sein Gesicht an öffentlichen oder an privaten Orten verhüllt, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, wird mit Busse bestraft.*

² *Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen:*

- a. in Sakralstätten;*
- b. zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit;*
- c. zur Gewährleistung der Sicherheit;*
- d. zum Schutz vor klimatischen Bedingungen;*
- e. zur Pflege des einheimischen Brauchtums sowie bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen;*
- f. bei Auftritten zu Werbezwecken;*
- g. bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist oder wenn es sich dabei um eine bildliche Meinungsäusserung handelt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt.*

Nicht vom Gesichtsverhüllungsverbot erfasst soll gemäss dem erläuternden Bericht die Zivilluftfahrt. Die internationale Zivilluftfahrt wird durch das Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicagoer Abkommen, SR 0.748.0) geregelt. Dieses sieht vor, dass jeder Staat im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet (Landgebiete und Hoheitsgewässer) die volle und ausschliessliche Lufthoheit besitzt und entsprechende Vorschriften erlassen kann. In Flugzeugen im internationalen Luftraum d. h. über hoher See kommt demgegenüber das Recht des Flaggenstaates zur Anwendung. Damit kann ein Staat sein Recht an Bord jedes in- und ausländischen Zivilflugzeugs zur Anwendung bringen, welches sein Territorium überfliegt. Aufgrund dieser Rechtslage könnte der Bund ein Gesichtsverhüllungsverbot im Schweizer Luftraum für schweizerisches und ausländische Flugzeuge durchsetzen, sofern er für letztere nicht eine abweichende Regelung getroffen hat. Durchgesetzt könnte das Verbot auch in schweizerischen Flugzeugen im internationalen Luftraum. Im Hoheitsbereich anderer Staaten könnte das Verbot dagegen nur Anwendung finden, wenn diese auf die Durchsetzung ihres eigenen Rechts verzichten. In der Praxis dürfte sich die Anwendung dieser Bestimmung auf Inlandflüge und Flüge über die Schweiz beschränken. Dass die Anwendung und Durchsetzung des Verhüllungsverbotes in der Zivilluftfahrt aufgrund wechselnder Zuständigkeiten kaum praktikabel sein dürfte und sich aufgrund fest zugewiesener Sitzplätze die Problematik grundsätzlich nicht stellt, dürfte unbestritten sein. Wie dies der vorgesehenen Umsetzungsbestimmung entnommen werden kann, ist jedoch nicht klar.

Die in Art. 332a Abs. 1 VE-StGB vorgesehene Ausnahme erfasst Einzelauftritte oder Versammlungen im öffentlichen Raum wie z. B. Aktionen von Einzelpersonen, Standaktionen, Platzkundgebungen oder Demonstrationzüge.

Die erste Konstellation nimmt Maskierungen von der Strafbarkeit aus, wenn sie notwendig ist, damit Personen die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit im öffentlichen Raum wahrnehmen können. Zu denken ist an Demonstrierende, die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes auf Anonymität angewiesen sind, um sich oder Familienangehörige vor Verfolgung oder schwerwiegender Diskriminierung zu schützen (z. B. Arbeitsplatzverlust bei Bekanntwerden einer politischen Weltanschauung).

Die zweite Konstellation erfasst Fälle, in denen die Gesichtsverhüllung eine bildliche Form der Meinungsäusserung ist. So sollen beispielsweise Gesichtsmasken erlaubt sein, mit denen visuell auf ein bestimmtes Anliegen aufmerksam gemacht werden soll.

Ein absolutes Vermummungsverbot bei Demonstrationen, welches keine Ausnahmen zulässt, dürfte in Einzelfällen vor Gericht nicht standhalten. Die in Art. 332a Abs. 2 lit. g VE-StGB vorgesehene Aufzählung lässt jedoch Raum für zu viele Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten und ist mit dem Ziel und Zweck der Volksinitiative nicht vereinbar. Zudem werden mit dieser Bestimmung kantonale Vermummungsverbote aufgehoben und führen im Ergebnis zu einer Schwächung des Status Quo. Die Volksinitiative wurde von Volk und Ständen nicht nur angenommen, um einzelnen Frauen die Vollverschleierung zu verbieten, sondern auch deshalb, weil Vermummung an Demonstrationen und anderen Veranstaltungen nicht mehr hingenommen werden sollen. Diesem Umstand wird in der vorliegenden Umsetzung nicht Rechnung getragen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:



Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 17. Januar 2022

30

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) / Änderung des Strafgesetzbuchs

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) betreffend Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots nach Art. 10a der Bundesverfassung (BV; SR 101) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage einverstanden sind.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

M. Müller

Der Staatsschreiber

RS



Numero
6325

fr

0

Bellinzona
15 dicembre 2021

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
Palazzo federale ovest
3003 Berna

jonas.amstutz@bj.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica del Codice penale per l'attuazione del divieto di dissimulare il proprio viso (art. 10a Cost.)

Gentili Signore,
egregi Signori,

abbiamo ricevuto la lettera del 20 ottobre 2021 e Vi ringraziamo per averci concesso l'opportunità di esprimere la nostra opinione sull'avamprogetto di modifica del Codice penale (CP).

Concordiamo con l'impostazione presentata nell'avamprogetto. In particolare esprimiamo la nostra adesione alla decisione di attuare il divieto di dissimulazione del proprio viso mediante l'introduzione di una disposizione specifica nel diritto federale, così com'era stato chiesto dai Cantoni lo scorso mese di marzo.

Condividiamo le riflessioni presentate nel rapporto esplicativo, secondo le quali la soluzione più appropriata consiste nell'introdurre la nuova fattispecie nel Codice penale, anziché nella legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) o in una legge specifica.

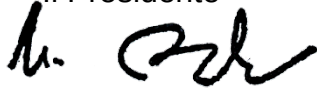
Il tenore della norma proposta ci sembra adeguato. La fattispecie dell'articolo 332a capoverso 1 CP e l'elenco delle eccezioni dell'articolo 332a capoverso 2 CP corrispondono sostanzialmente alle norme vigenti nel nostro Cantone (legge del 23 novembre 2015 sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici; art. 2 cpv. 1 lett. i e cpv. 2 della legge del 23 novembre 2015 sull'ordine pubblico).

In conclusione, condividiamo l'avamprogetto sottoposto alla procedura di consultazione.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Manuele Bertoli

Il Cancelliere


Arnoldo Coduri

Copia a:

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



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuchs; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. Oktober 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]; SR 101) Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Wir begrüßen die bundesrechtliche Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) als Übertretungstatbestand in einem neuen Artikel 332a Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0). Auch sind wir mit dem Gesetzesentwurf, inklusive den genannten Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot, einverstanden. Im Übrigen verzichten wir auf eine einlässliche Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 4. Februar 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor


Urban Camenzind


Roman Balli

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral de justice
et police DFJP
3003 Berne

*Par courrier électronique à
jonas.amstutz@bj.admin.ch (une version Word
et une version PDF)*

Lausanne, le 26 janvier 2022

**Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) :
modification du code pénal. Procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur le projet.

Après avoir mené une consultation auprès des organismes concernés du Canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

I. Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage dans le code pénal

Le choix d'inscrire la disposition d'application de la norme constitutionnelle dans le code pénal semble opportun et a l'avantage d'unifier la législation au niveau fédéral.

Il est en outre relevé qu'il n'a pas été jugé nécessaire de créer une nouvelle norme pénale spécifique pour interdire la contrainte exercée sur une personne pour qu'elle se dissimule le visage en raison de son sexe (art. 10a al. 2 Cst.), cette interdiction étant déjà mise en œuvre par l'art. 181 CP.

II. Projet de nouvel article 332a CP

Le projet prévoit que « Quiconque se dissimule le visage dans des lieux publics ou dans des lieux privés ouverts à la collectivité, gratuitement ou contre paiement, est puni de l'amende ».

Le comportement incriminé serait le fait de « se dissimuler le visage » sans plus de précision, ce qui paraît trop vague et imprécis. On ignore à partir de quand une personne « se dissimule le visage ». Des précisions quant à l'intensité requise pour que le comportement soit punissable manquent, par exemple quant à savoir s'il suffit que la dissimulation soustraie à la vue certaines parties du visage et lesquelles, ou s'il faut qu'elle rende plus difficile ou impossible l'identification de la personne. Le fait de porter

des lunettes de soleil, un masque chirurgical, un chapeau ou le tout ensemble (sans motif justificatif au sens de l'art. 332a al. 2 AP-CP) est-il suffisant ? On ignore par ailleurs si cette dissimulation doit intervenir au moyen d'accessoires ou si le fait de se cacher le visage avec ses mains réaliserait déjà l'infraction ? La formulation choisie pose plusieurs difficultés en lien avec les principes de légalité et de prévisibilité de la norme pénale.

Il pourrait également être utile d'inclure dans l'incrimination un élément subjectif spécifique en précisant le lien entre l'acte de dissimulation du visage et son but consistant par exemple à empêcher toute identification ou à porter sérieusement atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

La disposition proposée prévoit de nombreuses et importantes exceptions. Leur formulation très générale est toutefois susceptible de vider de toute substance la norme tant leur champ d'application recouvre nombre de situations initialement visées par l'interdiction.

Plusieurs motifs justifiant une exception seront en outre difficiles à vérifier (cf. lettres b et d de l'alinéa 2 notamment).

Les lettres b et c de l'alinéa 2 devraient être précisées en ce sens que la préservation de la « santé » et de la « sécurité » ne vise pas que celle de l'auteur, mais aussi celle des tiers (pandémies).

La lettre e de l'alinéa 2 pourrait être complétée de sorte à réserver les loisirs (par exemple snorkeling avec masque et tuba) et la culture ou l'humour dont on peut concevoir qu'ils interviennent également en dehors de « spectacles » au sens strict.

Toujours concernant la lettre e de l'alinéa 2, la formulation « entretenir des coutumes locales » pourrait être modifiée, le terme « entretenir » laissant entendre que seules des coutumes déjà implantées donneraient lieu à l'impunité par opposition à celles pouvant faire leur apparition en fonction de l'évolution de la société.

On peut également se demander si d'autres libertés fondamentales ne devraient pas pouvoir être incluses dans l'exception de la lettre g de l'alinéa 2 et non seulement la liberté d'expression, de réunion ou d'opinion, pour autant que l'auteur ne porte pas atteinte à la sécurité et à l'ordre public. Une personne pourrait en effet être amenée à se dissimuler le visage pour protéger sa vie privée ou sa personnalité (par exemple le VIP qui se protège des paparazzis ou le prévenu qui arrive au tribunal).

III. Conclusion

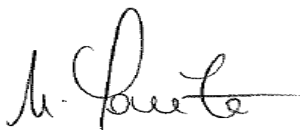
Le Conseil d'Etat est favorable à la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage par l'introduction d'une nouvelle contravention dans le code pénal. Le texte proposé (art. 332a AP-CP) apparaît toutefois trop vague à de nombreux égards et va poser de nombreux problèmes dans son application. Dès lors, certaines clarifications quant au comportement incriminé pénalement et aux exceptions admises apparaissent encore nécessaires. Enfin, le Conseil d'Etat tient à préciser que le montant de l'amende prévue en cas d'infraction à la nouvelle disposition doit rester proportionné, et dans tous les cas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Aurélien Buffat

Copies

- Office des affaires extérieures
- Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, Direction des affaires juridiques
- SG-DIT, M. Stéphane Wicht, secrétaire général



2022.00105

P.P. CH-1951
Sion

Poste CH SA

Madame
Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne



Notre réf. MT/ES

Date **26 JAN. 2022**

**Mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage (art. 10a Cst.) : avant-projet
modification du code pénal**

Madame la Conseillère fédérale,

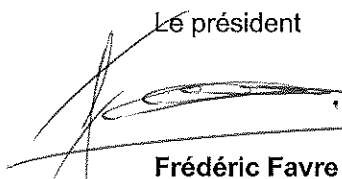
Le Conseil d'Etat valaisan vous remercie de l'avoir consulté sur l'avant-projet cité en exergue et vous communique ci-après sa détermination.

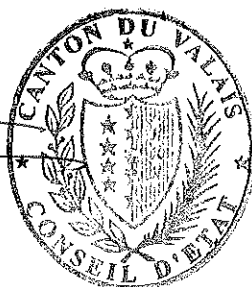
Nous saluons et soutenons la proposition d'inscrire la mise en œuvre de l'interdiction de se dissimuler le visage dans le code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311), et non dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 314.1) ou dans une loi fédérale indépendante. Néanmoins, nous regrettons que cette solution ne permette pas une répression simplifiée de l'infraction par la procédure de l'amende d'ordre. En effet, partageant les doutes du Conseil fédéral quant à l'effet de prévention générale de l'interdiction de se dissimuler le visage sur la commission d'infractions, nous craignons que la répression des contraventions selon la procédure pénale ordinaire ne charge davantage l'activité des autorités judiciaires au détriment de la lutte contre les actes délictueux et la criminalité.

Nous relevons par ailleurs que la mise en œuvre concrète de l'interdiction de se dissimuler le visage, avec ses nombreuses exceptions, ne sera pas aisée. Les actions et les contrôles de police seront de fait plus ardues du point de vue sécuritaire. Toutefois, la liste des exceptions étant exhaustive, l'équilibre entre, d'une part, l'intérêt public au maintien de l'ordre et de la sécurité publique et, d'autre part, l'intérêt privé à l'exercice des droits fondamentaux, demeure sauvegardé. Finalement, dans un souci de clarté, nous sommes d'avis qu'il conviendrait de définir la notion de dissimulation de visage, notamment s'agissant de savoir si l'interdiction vise tout ou partie du visage et, dans la deuxième hypothèse, de déterminer quelles parties du visage sont visées par l'interdiction, respectivement quels sont les critères retenus pour considérer que le visage est dissimulé.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Frédéric Favre



Le chancelier


Philipp Spörri

Copie à jonas.amstutz@bj.admin.ch



Place de la Planta 3, CP 478, 1951 Sion
Tél. 027 606 21 00 · Fax 027 606 21 04



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
3003 Bern

Zug, 11. Januar 2022 rv

**Vernehmlassung zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 3. Februar 2021 zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) vernehmen zu lassen. Wir nehmen diese Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Der Kanton Zug begrüsst die Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung auf Bundesstufe und beurteilt diese grundsätzlich als gelungen. Die Umsetzung auf Bundesstufe gewährleistet eine einheitliche Regelung auf nationaler Ebene, was als sinnvoll und zweckmässig erachtet wird. Allerdings dürfte die Anwendung des neuen Übertretungstatbestandes im Praxisalltag gewisse Schwierigkeiten bieten, insbesondere die vorgesehene Beurteilung im ordentlichen Strafverfahren.

Im Einzelnen stellen wir zur Gesetzesvorlage folgende

Anträge:

1. Das Gesichtsverhüllungsverbot sei im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden.
2. Eventualantrag: Sollte das Gesichtsverhüllungsverbot im ordentlichen Strafverfahren verfolgt werden, sei die maximale Bussenhöhe tiefer als 10'000 Franken festzulegen.
3. Eventualantrag: Sollte das Gesichtsverhüllungsverbot im ordentlichen Strafverfahren verfolgt werden, sei in der Botschaft des Bundesrats klarzustellen, dass es im Bereich Finanzen und Personal sicher zu einem Mehrbedarf durch die Kantone kommt.
4. Die Anwendbarkeit des Verhüllungsverbots auf Cabrios, nicht aber auf Fahrräder dürfte nicht für alle Normadressaten nachvollziehbar sein. Dies sei zu ändern.

5. Dass die Ausnahme vom Verbot der Gesichtsverhüllung zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit (Art. 332a Abs. 2 Bst. b VE-StGB) kein Attest verlangt, dürfte bei den Strafverfolgungsbehörden vielfach zu näheren und aufwändigen Abklärungen führen. Dies sei in der Botschaft des Bundesrats auszuführen.
6. Die Formulierung der Ausnahme vom Gesichtsverhüllungsverbot bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum (Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB) erscheint zu offen formuliert.

Begründung:

Zum Antrag 1

Es ist nicht nachvollziehbar und unverständlich, weshalb die Ahndung des Bagatelldelictes nicht über das Ordnungsbussengesetz erfolgen soll. Die Begründung des Bundesrates, es bestünde bei einer Ausdehnung des Ordnungsbussenverfahrens die Gefahr, Tür und Tor für den Einbezug auch anderer Straftaten, etwa von Tötlichkeiten, Sachbeschädigungen und der sexuellen Belästigung zu öffnen (vgl. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Ziff. 1.2.2.1, S. 5 f), entbehrt jeglicher Grundlage und erscheint realitätsfremd. Die Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbots liesse sich im Ordnungsbussenverfahren bei der Feststellung vor Ort einfach und rasch ahnden und würde so auch ökonomisch gesehen genau das richtige Vorgehen darstellen. Bereits heute ist absehbar, dass die Übertretungen voraussichtlich mehrheitlich von Touristinnen aus dem Ausland begangen werden dürften. Die Ahndung im ordentlichen Strafverfahren (mittels Verzeigung an die Staatsanwaltschaft) würde diesen Übertretungstatbestand folglich ad absurdum führen und eine Bestrafung in der Praxis nahezu verunmöglichen. Würde man hingegen das Ordnungsbussenverfahren vorsehen, könnten vermutlich die meisten Fälle einfach und rasch erledigt werden. In denjenigen Fällen, in welchen die Voraussetzungen des Ordnungsbussenverfahrens nicht vorlägen, könnte die Beurteilung immer noch im ordentlichen Strafverfahren erfolgen.

Zum Antrag 2 (Eventualantrag)

Die maximale Bussenhöhe beträgt gemäss Art. 106 StGB 10'000 Franken. Dabei ist aufgrund der bisherigen kantonalen Rechtsprechung und auch mit Blick auf andere europäische Länder voraussehbar, dass dieser Betrag bei weitem über dem Zulässigen (Verhältnismässigen) liegt. Die in anderen Ländern festgelegten maximalen Bussen betragen zwischen 120 bis 200 Euro. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» und zum indirekten Gegenvorschlag vom 15. März 2019 selbst fest, dass die Busse in den meisten Fällen nicht mehr als einige hundert Franken betragen dürfe, sonst könnte diese unverhältnismässig sein (BBI 2019 2947). Folglich wäre die maximale Bussenhöhe – sollte das Gesichtsverhüllungsverbot im ordentlichen Strafverfahren verfolgt werden – jedenfalls tiefer als 10'000 Franken festzulegen.

Zum Antrag 3 (Eventualantrag)

Sollten die Übertretungen des Gesichtsverhüllungsverbots nicht im Ordnungsbussenverfahren abgewickelt werden können, muss den Ausführungen unter Ziff. 6.2 des erläuternden Berichts bezüglich finanzieller und personeller Auswirkungen für Kantone und Gemeinden deutlich widersprochen werden: Der Bearbeitungsaufwand für die Ahndung dieser Übertretung ausserhalb des Ordnungsbussenverfahrens könnte nicht nur, sondern würde bei den Kantonen sicherlich zu einem Mehrbedarf im Bereich Finanzen und Personal führen. So dürfte die Verzeigung von ausländischen Personen, welche sich nur vorübergehend zu Tourismus- oder Geschäftszwecken in der Schweiz aufhalten, für Polizei und Staatsanwaltschaft einen deutlichen Mehraufwand – insbesondere administrativer Natur – generieren. Auch kann – entgegen den Mutmassungen des Bundesrats – nicht davon ausgegangen werden, dass mit einer eher geringen Zahl an einschlägigen Fällen zu rechnen ist. War es doch auch der Unmut der Stimmbürgerinnen und -bürger über die Vielzahl von Gesichtsverhüllungen, der im März 2021 zu einer Annahme der Volksinitiative durch Volk und Stände führte. Folglich hätte der Bundesrat in seiner Botschaft klar darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung der Bestimmung im Bereich Finanzen und Personal sicherlich zu einem Mehrbedarf der Kantone führt.

Zum Antrag 4

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 20. Oktober 2021 (Ziff. 5.1.2.4 f., S. 15) fallen verhüllte Personen in Privatautos, privaten Kutschen, aber auch Segeljachten oder Motorbooten nicht unter das Verhüllungsverbot, unabhängig davon, ob die Verhüllung von aussen her sichtbar ist (Cabrios, geöffnete Fenster, offenes Deck) oder nicht. Hingegen findet das Gesichtsverhüllungsverbot Anwendung auf Fahrzeuge und Fortbewegungsmittel des Langsamverkehrs und der Freizeitgestaltung (Fahrräder, E-Bikes, Trottinette, Skateboards, Inlineskates etc.). Diese Unterscheidung dürfte (insbesondere beim Vergleich von Cabrios und Fahrrädern) voraussichtlich nicht für alle Normadressaten nachvollziehbar sein. Folglich sind die Erläuterungen der Bestimmung in der Botschaft des Bundesrats so zu ergänzen, dass diese Unterscheidung verständlich wird oder aber die Fahrzeuge und Fortbewegungsmittel sind mit Blick auf das Verhüllungsverbot gleich zu behandeln.

Zum Antrag 5

Gesichtsverhüllungen zum Schutz und zur Wiederherstellung der (physischen und psychischen Gesundheit) sollen nicht strafbar sein (Art. 332a Abs. 2 Bst. b VE-StGB). Ein ärztliches Attest wird für die Anwendbarkeit dieser Ausnahme aber nicht verlangt. Zwar sind die im erläuternden Bericht genannten Argumente gegen das Vorzeigen eines ärztlichen Attests durchaus nachvollziehbar (Ziff. 5.2.3, S. 17). Allerdings ist auch zu beachten, dass ohne ärztliches Attest – zur Frage, ob das Tragen einer Gesichtsverhüllung aus gesundheitlichen Gründen zulässig ist – vielfach nähere und aufwändige Abklärungen durch die Strafverfolgungsbehörden notwendig sein dürften. Dies sei in der Botschaft des Bundesrats entsprechend auszuführen.

Zum Antrag 6

Im Einzelnen dürfte die offene Formulierung in Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB «wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist» in der Praxis zu mehr Rechtsunsicherheit denn Rechtssicherheit führen, insbesondere bezüglich des Kriteriums der Notwendigkeit. Insofern wäre eine klare Lösung, bspw. ähnlich der bestehenden Regelung des Kantons Zug, vorzuziehen. So statuiert § 7 des Übertretungsstrafgesetzes des Kantons Zug vom 23. Mai 2013 (ÜStG, BGS 312.1) ein generelles Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Veranstaltungen, Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem oder privaten Grund. Ausnahmen kann die Polizei bewilligen, wenn achtenswerte Gründe es rechtfertigen, sich unkenntlich zu machen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 11. Januar 2022

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Martin Pfister
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (jonas.amstutz@bj.admin.ch; je als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Obergericht des Kantons Zug (felix.ulrich@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch; Abschluss der GEVER-Aufgabe und zur Aufschaltung der Vernehmlassung im Internet)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

26. Januar 2022 (RRB Nr. 140/2022)

**Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV):
Änderung des Strafgesetzbuches (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 haben Sie uns den Entwurf für eine Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) betreffend die Umsetzung von Art. 10a der Bundesverfassung zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**Übertretung des Gesichtsverhüllungsverbots
(Art. 332a Abs. 1 E-StGB)**

Wir begrüssen, dass der Bund mit der vorliegenden Änderung des StGB eine schweizweit einheitliche Regelung zur Umsetzung des Verhüllungsverbots vorlegt. Die vorgeschlagene Umsetzung mittels eines neuen Übertretungsstrafbestands sowie die systematische Einordnung im 20. Kapitel des StGB halten wir für sachgerecht.

Das Gesichtsverhüllungsverbot ist zwar neutral formuliert. Das Tragen des Gesichtsschleiers wurde im Abstimmungskampf jedoch bewusst mit einer mangelnden Integrationsbereitschaft von migrantischen (oder als migrantisch gedachten) Frauen in Zusammenhang gebracht. Es besteht deshalb die Befürchtung, dass muslimfeindliche Haltungen und Rassismus durch das Verbot verstärkt werden. Damit würde einer Spaltung der Gesellschaft entlang ethnisch-kultureller Grenzen Vorschub geleistet und die freiheitliche und pluralistische Gesellschaftsform der Schweiz untergraben. Um solchen negativen Auswirkungen begegnen zu können, sollte ein Monitoring des Vollzugs der vorgeschlagenen Strafbestimmung aufgebaut werden. Mit diesem soll der Umgang der Behörden mit dem Verbot im Allgemeinen, die Anzahl und die Umstände der Verzeigungen sowie die Auswirkungen des Verbots auf die Gesellschaft und auf die Menschen muslimischen Glaubens beobachtet werden.

Wir weisen darauf hin, dass zwar ein Teil der Frauen, die ihr Gesicht verhüllen, dies selbstbestimmt macht. Ein anderer Teil der Frauen wird jedoch dazu gezwungen. Wenn diese Frauen gegen das Verhüllungsverbot verstossen, sind sie gleichzeitig immer auch Opfer eines Zwangs zur Gesichtsverhüllung und als solche zu behandeln. Insbesondere sollen diese Frauen über entsprechende Beratungsangebote informiert werden. Das Ziel muss sein, dass sie ihre individuellen Rechte einfordern und sich aus dem Zwang zur Gesichtsverhüllung lösen können.

Weiter ist zu beachten, dass der Zwang zur Gesichtsverhüllung das schwerere Delikt ist als die Gesichtsverhüllung an sich. Das zeigt sich insbesondere am deutlich höheren Strafmass bei der Nötigung, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft wird (Art. 181 StGB), während die Gesichtsverhüllung – zu Recht – bloss mit einer Busse geahndet werden soll (Art. 332a Abs. 1 E-StGB). Deshalb muss der Fokus der Strafverfolgung auf dem Zwang zur Gesichtsverhüllung liegen.

Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot (Art. 332a Abs. 2 E-StGB)

Die Ausnahmen für Gesichtsverhüllungen in Sakralstätten, zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit, zur Gewährleistung der Sicherheit, zum Schutz vor klimatischen Bedingungen und zur Pflege des einheimischen Brauchtums sowie bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen (Art. 332a Abs. 1 Bst. a–e E-StGB) werden in Art. 10a Abs. 1 und 3 Satz 2 BV aufgeführt. Wir begrüssen, dass diese Ausnahmen ausdrücklich in den neuen Übertretungstatbestand aufgenommen werden. Die Ausnahmen sind jedoch eher unbestimmt formuliert. Soweit möglich, sollten diese Ausnahmen präzisiert werden. Insbesondere schlagen wir vor, Abs. 2 Bst. c wie folgt zu ergänzen: «zur Gewährleistung der persönlichen Sicherheit».

Auf die Ausnahmen für Gesichtsverhüllungen bei Auftritten zu Werbezwecken und Gesichtsverhüllungen, die für die Ausübung der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit notwendig sind (Abs. 2 Bst. f und g), ist hingegen zu verzichten. Die neue Verfassungsbestimmung zählt die zulässigen Ausnahmen jedoch in Art. 10a Abs. 1 (letzter Teilsatz) und Abs. 3 ausdrücklich abschliessend auf («[Die Ausnahmen] umfassen ausschliesslich»). Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht (S. 19) sind Äusserungen des Initiativkomitees angesichts des klaren Wortlauts nicht relevant. Einerseits ist ein solcher Entscheid des Verfassungsgebers zu respektieren. Andererseits wäre es unseres Erachtens unglaubwürdig, wenn die Behörden die Initiative zunächst unter anderem mit der Begründung ablehnen, sie sei zu starr und diese Starrheit später im Rahmen der Umsetzung wieder korrigieren. Das kann dazu führen, dass entsprechende Einwände bei künftigen Volksinitiativen noch weniger gehört werden. Demgegenüber kann eine strikte Umsetzung, bei der die in der Initiative angelegten unerwünschten Folgen bestehen bleiben, die Folge haben, dass künftige Initiativen wieder etwas offener formuliert werden. Wir fordern deshalb, auf diese zwei Ausnahmen zu verzichten. Die Regelung in Abs. 2 Bst. g, wonach Gesichtsverhüllungen bei Versammlungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig» sind, ist auch deshalb abzulehnen, weil sie für die Polizei im Einsatz nicht umsetzbar ist.

**Verbot, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen**

Weiter begrüßen wir, dass zur Umsetzung des Verbots, eine Person zu zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen (Art. 10a Abs. 2 BV), kein zusätzlicher Straftatbestand geschaffen werden soll. Dieses Verbot ist bereits vom Nötigungstatbestand erfasst (Art. 181 StGB). Ein zusätzlicher, wiederholender Straftatbestand wäre eine reine Symbolgesetzgebung, die abzulehnen ist (so bereits unsere Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative, vgl. RRB Nr. 947/2018).

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

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Jacqueline Fehr

Dr. Kathrin Arioli

