



12. Oktober 2022

---

# **Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafbuches**

## **Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

---



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1	Vernehmlassungsverfahren.....	4
1.2	Wesentlicher Inhalt des Vorentwurfs .....	4
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse</b> .....	<b>5</b>
2.1	Allgemeine Beurteilung des Vernehmlassungsentwurfs .....	5
2.2	Stellungnahmen zu Artikel 332a VE-StGB.....	6
2.2.1	Umschreibung des verbotenen Verhaltens (Abs. 1).....	6
2.2.2	Ausnahmen .....	7
2.2.2.1	Allgemeines.....	7
2.2.2.2	Sakralstätten (Abs. 2 Bst. a).....	7
2.2.2.3	Gesundheit (Abs. 2 Bst. b).....	7
2.2.2.4	Sicherheit (Art. 2 Bst. c).....	7
2.2.2.5	Klimatische Bedingungen (Abs. 2 Bst. d).....	7
2.2.2.6	Brauchtum, künstlerische und unterhaltende Darbietungen (Abs. 2 Bst. e).....	7
2.2.2.7	Werbezwecke (Abs. 2 Bst. f) .....	7
2.2.2.8	Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum (Abs. 2 Bst. g).....	8
2.2.3	Tieferer Strafrahmen .....	9
2.2.4	Ordnungsbussenverfahren oder verwaltungsrechtliche Umsetzung .....	9
2.2.5	Weitere Bemerkungen zur Umsetzung .....	9
<b>3</b>	<b>Einsichtnahme</b> .....	<b>10</b>
	<b>Anhang / Annexe / Allegato</b> .....	<b>11</b>

## Zusammenfassung

Am 7. März 2021 nahmen Volk und Stände die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» an. Damit wurden die Artikel 10a und 197 Ziffer 12 neu in die Bundesverfassung (BV) aufgenommen. Die Verfassungsbestimmung ist nicht unmittelbar anwendbar, sondern muss auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Der Vorentwurf schlägt einen Übertretungstatbestand in einem neuen Artikel 332a StGB vor.

Am 20. Oktober 2021 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung, die bis zum 4. Februar 2022 dauerte. Insgesamt gingen 55 Stellungnahmen ein. Alle 26 Kantone, fünf in der Bundesversammlung vertretene Parteien und eine weitere Partei sowie 23 Organisationen und andere Teilnehmende reichten Beiträge ein.

Die Vorlage stösst mehrheitlich auf Zustimmung. Grundsätzlich zustimmend zur vorgeschlagenen Bundeslösung im StGB äussern sich 39 Vernehmlassungsteilnehmende. Ablehnend äussern sich ein Kanton, eine Partei sowie sechs Organisationen und Private. In den positiven Stellungnahmen wird die vorgeschlagene Lösung begrüsst. Häufig wird erwähnt, dass diese eine einheitliche Umsetzung gewährleisten. In den ablehnenden Stellungnahmen wird zum Teil die Umsetzung im Bund kritisiert. Andere lehnen eine Lösung im Strafgesetzbuch ab und befürworten stattdessen ein autonomes Bundesgesetz.

Inhaltlich halten es einige Vernehmlassungsteilnehmende für inakzeptabel, dass gemeinschaftlich genutzte Räume in Miethäusern nicht vom Gesichtshüllungsverbot erfasst werden. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wollen die Aufnahme weiterer Ausnahmen, namentlich im Bereich der Grundrechte. Viele Stellungnahmen befassen sich mit der Ausnahme vom Gesichtshüllungsverbot bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum. 12 Teilnehmende möchten strikter werden, indem die Ausnahme gestrichen oder überarbeitet wird. Kritisch mit Blick auf die Umsetzung (Praktikabilität) äussern sich weitere 10 Teilnehmende. Einzelne Teilnehmende bringen eine Bewilligungspflicht ins Spiel. Mit dem Ziel, die Umsetzbarkeit für die Polizei zu verbessern, könne die Ausnahme an die vorgängige Erteilung einer Bewilligung geknüpft werden. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wollen eine deutliche Senkung des vorgeschlagenen Strafrahmens von maximal Fr. 10'000.--, wie sie das Strafgesetzbuch für Übertretungen vorsieht. Einige verlangen, die Busse müsse ihrer Höhe nach symbolisch sein. Etliche Vernehmlassungsteilnehmende wollen eine Umsetzung im Ordnungsbussenverfahren. Dieses verursache weniger Aufwand für die Kantone.

### 1 Einleitung

Am 7. März 2021 nahmen Volk und Stände die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» an. Damit wurden die Artikel 10a und 197 Ziffer 12 neu in die Bundesverfassung (BV)<sup>1</sup> aufgenommen. Artikel 10a BV verbietet die Vollverschleierung im öffentlichen Raum und an Orten, die öffentlich zugänglich sind oder an denen grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen angeboten werden. Das Verbot gilt nicht für Sakralstätten (Abs. 1). Ausdrücklich verboten wird auch der Zwang zur Verhüllung des Gesichts (Abs. 2). Das Gesetz soll ausschliesslich Ausnahmen aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimati-

<sup>1</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

schen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums vorsehen (Abs. 3). Die Übergangsbestimmung in Artikel 197 Ziffer 12 BV legt fest, dass die Ausführungsgesetzgebung innert zweier Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände zu erarbeiten ist.

## 1.1 Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf die Bundeskompetenz im Gebiet des Strafrechts (Art. 123 Abs. 1 BV) erarbeitete das EJPD eine Umsetzungsvorlage im Strafgesetzbuch.<sup>2</sup> Am 20. Oktober 2021 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung, die bis zum 4. Februar 2022 dauerte. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere interessierte Organisationen.

## 1.2 Wesentlicher Inhalt des Vorentwurfs

Der Vorentwurf schlägt 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." Nicht vom Gesichtsverhüllungsverbot erfasst wird der private Raum, soweit dort keine grundsätzlich von allen beanspruchbare Dienstleistungen angeboten werden. Unter das Verbot fällt der öffentliche Verkehr, nicht aber privat genutzte Fahrzeuge. Nicht unter das Verbot fallen soll der Zivilluftverkehr, weil er vorwiegend über fremdem oder internationalem Gebiet stattfindet. Sakralstätten werden nicht vom Verbot erfasst. Die in Artikel 10a BV genannten Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot nimmt Artikel 332a VE-StGB auf. Nicht strafbar sind Gesichtsverhüllungen:

- zum Schutz und zur Wiederherstellung der Gesundheit (z.B. Hygiene- oder andere Masken zum Schutz vor Atemwegserkrankungen);
- zur Gewährleistung der Sicherheit (z.B. im Verkehr oder am Arbeitsplatz);
- zum Schutz vor Witterungseinflüssen (z.B. vor Kälte oder Hitze);
- zur Pflege des einheimischen Brauchtums (z.B. Fasnacht, aber auch neu dazugekommene Bräuche wie Halloween) sowie im Rahmen von künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen (z.B. Strassenkunst);
- bei Auftritten zu Werbezwecken.

Der Vorentwurf sieht zudem vor, dass Gesichtsverhüllungen auch bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig sind oder wenn sie bildliche Meinungsäusserungen sind, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen (Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB). Da es sich um eine Übertretung handelt, ist die Sanktion eine Busse (Art. 103 StGB). Gemäss Artikel 106 Absatz 1 StGB kann der Höchstbetrag der Busse Fr. 10'000.-- betragen.

---

<sup>2</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0

## 2 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

### 2.1 Allgemeine Beurteilung des Vernehmlassungsentwurfs

Insgesamt gingen 55 Stellungnahmen ein. Alle 26 Kantone, fünf in der Bundesversammlung vertretene Parteien und eine weitere Partei<sup>3</sup> sowie 23 Organisationen und andere Teilnehmende<sup>4</sup> reichten Beiträge ein. Das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht, das Bundesverwaltungsgericht und der Schweizerische Arbeitgeberverband verzichteten auf eine Stellungnahme. Eine Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden findet sich im Anhang.

Grundsätzlich zustimmend zur vorgeschlagenen Bundeslösung im StGB äussern sich 39 Vernehmlassungsteilnehmende: 25 Kantone<sup>5</sup>, vier Parteien<sup>6</sup> und 10 Organisationen<sup>7</sup>. Ablehnend äussern sich ein Kanton<sup>8</sup>, eine Partei<sup>9</sup> sowie sechs Organisationen und Private<sup>10</sup>. Die Piratenpartei, der Flughafen Zürich, die KKKPKS und der Schweizer Tourismus-Verband konzentrieren sich in ihren Stellungnahmen auf die Ausnahmen.

In den zustimmenden Stellungnahmen wird die vorgeschlagene Lösung begrüsst. Häufig wird erwähnt, dass diese eine einheitliche Umsetzung gewährleiste.<sup>11</sup> So meint etwa der Schweizerische Städteverband, ein Konkordat wäre föderalistisch sinnvoll gewesen, aber die nationale Lösung sei der "einzig gangbare Weg, um ein föderalistisches Flickwerk vermeiden zu können" und um die Initiative zeitgerecht umzusetzen. Das Centre Patronal teilt mit, es favorisiere föderalistische Lösungen, unterstütze hier aber eine Bundeslösung, weil die Initiative den Gegenstand zur Bundessache gemacht habe. Die FDP ist einverstanden mit einer Umsetzung im StGB, beurteilt allerdings die "Abweichung vom föderalistischen Weg" kritisch.<sup>12</sup> Die grosse Mehrheit der Teilnehmenden äussert sich allgemein zustimmend zur Umsetzung im StGB, ohne allerdings näher darauf einzugehen. Die EDU bezeichnet die StGB-Lösung als "richtig". Das Egerkinger Komitee meint, eine spezialgesetzliche Regelung wie in Österreich sei "nicht zwingend". Die SVP beurteilt die Wahl des StGB als "grundsätzlich sinnvoll", der Kanton Solothurn als "sachgerecht". Nur der Kanton Wallis begrüsst explizit den Verzicht auf eine Umsetzung im BWIS<sup>13</sup> oder in einem eigenen Bundesgesetz. Der Schweizerische Gemeindeverband hält einen Verzicht auf ein eigenes Gesetz für "zweckmässig".

In den ablehnenden Stellungnahmen wird zum Teil die Umsetzung im Bund kritisiert. So verlangen die Grünen, Operation Libero und Marcel Küchler eine kantonale Umsetzung. Für die Grünen entspräche diese dem vor der Abstimmung Gesagten<sup>14</sup> und der Kompetenzordnung der Bundesverfassung. Zudem könne so auf unterschiedliche "Ansichten und Realitäten" in

<sup>3</sup> EDU, FDP, Grüne, SP, SVP sowie Piratenpartei Schweiz

<sup>4</sup> Amnesty International (AI), Brava, Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht, Centre Patronal (CP), Dachverband Freikirchen Schweiz Egerkinger Komitee, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), Fédération islamischer Dachorganisationen in der Schweiz (FIDS), Flughafen Zürich, Les Foulards Violets, GastroSuisse, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), Marcel Küchler, Operation Libero (OL), Schweizer Tourismus-Verband (STV), Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gemeindeverband (SGemV), Schweizerischer Gewerbeverband (sgv), Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG), Schweizerischer Städteverband (SSV)

<sup>5</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, JU

<sup>6</sup> EDU, FDP, SP und SVP

<sup>7</sup> CP; Freikirchen; Egerkinger Komitee; FIDS; GastroSuisse; KKJPD; SGemV; sgv; SIG; SSV

<sup>8</sup> GE

<sup>9</sup> Grüne

<sup>10</sup> Amnesty International, Brava, EKR, Les Foulards Violets, Marcel Küchler, OL

<sup>11</sup> So explizit die Kantone AR, BE, BL, JU, LU, OW, SH, VD, ZG, aber auch die FIDS und der sgv.

<sup>12</sup> Eine kantonale Umsetzung hätte "bedarfsgerechte, den kantonalen Umständen angemessene Umsetzungslösungen" ermöglicht.

<sup>13</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997, SR 120

<sup>14</sup> So auch Marcel Küchler. Es gehe nicht an, auf dem Weg einer Bundeslösung eine "verunglückte Initiative zu retten".

den Kantonen eingegangen werden. Operation Libero bestreitet die Bundeskompetenz. Andere lehnen eine Lösung im StGB ab und befürworten stattdessen ein autonomes Bundesgesetz. So der Kanton Genf, der bei einer StGB-Lösung eine uneinheitliche Anwendung in den Kantonen und eine übermässige Beanspruchung von Ressourcen befürchtet. Ein autonomes Bundesgesetz befürworten, falls an einer Bundeslösung festgehalten werden sollte, auch die Grünen, zudem Amnesty International und "Les Foulards Violets". So könne problemlos auch ein Ordnungsbussenverfahren mit deutlich tieferen Sanktionen eingeführt werden. Der vorgesehene Strafraum für die Missachtung des "vivre ensemble", ein Bagatelldelikt, sei unverhältnismässig. Die EKR betrachtet den Artikel 332a StGB als ungerechtfertigten Eingriff in die Grundrechte. Auch Operation Libero schlägt eventualiter, falls keine kantonale Lösung umgesetzt wird, eine Regelung im Verwaltungsstrafrecht vor. Das StGB könne allenfalls subsidiär via Artikel 292 (Ungehorsam gegen eine staatliche Verfügung) Anwendung finden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen, dass auf eine Regelung des Zwangs zur Gesichtsverhüllung verzichtet wird. Sie führen an, mit dem Tatbestand der Nötigung (Art. 181 StGB) enthalte das Strafgesetzbuch bereits eine anwendbare Bestimmung.<sup>15</sup>

## 2.2 Stellungnahmen zu Artikel 332a VE-StGB

### 2.2.1 Umschreibung des verbotenen Verhaltens (Abs. 1)

Einige Teilnehmende kritisieren oder sind dagegen, dass die Umschreibung des verbotenen Verhaltens vom Wortlaut in Artikel 10a Absatz 1 BV abweicht.<sup>16</sup> Die Kantone Waadt und Valais wünschen eine Definition der Gesichtsverhüllung. Welche Gesichtspartien müssen bedeckt sein? Reicht auch eine Verhüllung mit den Händen? Waadt fragt, ob es allenfalls ein besonderes subjektives Tatbestandselement (z.B. Wille, sich einer Identifizierung zu entziehen) brauche. Die EDU, die SVP und das Egerkinger Komitee halten es für inakzeptabel, dass gemeinschaftlich genutzte Räume in Miethäusern nicht vom Gesichtsverhüllungsverbot erfasst werden. Betroffen wären beispielsweise Treppenhäuser, Waschküchen, Gemeinschaftsgaragen, Spielplätze und Gärten. Mieterinnen und Mieter hätten Anspruch auf eine Umsetzung der Initiative und müssten sich an das Verbot halten. Ghettobildungen und Parallelgesellschaften seien zu vermeiden; die Integration sei auch an solchen Orten durchzusetzen. Von einigen Teilnehmenden aufgegriffen wird die im Vorentwurf vorgesehene Nichtanwendung des Verbots für die Zivilluftfahrt. Baselland lehnt dies ab. Die Unterscheidung gegenüber der Seefahrt überzeuge nicht. Umgekehrt möchte Basel-Stadt eine spezielle Ausnahme für die Zivilluftfahrt in Absatz 2 verankern.<sup>17</sup> Die vorgeschlagene Nichtanwendung begrünnen auch der Flughafen Zürich, GastroSuisse und der Schweizer Tourismus-Verband. So könnten Eingriffe in fremde Hoheitsbereiche vermieden werden. Der Flughafen Zürich möchte die Nichtanwendung auch auf den nicht öffentlich zugänglichen Transitbereich in Schweizer Flughäfen ausweiten. Dieser dient Transitpassagieren, die nicht in die Schweiz einreisen, als kurzfristiger Aufenthaltsort. GastroSuisse begrüsst die praxistaugliche Lösung, dass "ein Raum eines gastgewerblichen Betriebes, welcher von einer Privatperson für eine bestimmte Dauer exklusiv gebucht wird, vorübergehend nicht mehr Teil des öffentlichen Raumes ist."

Einige Vernehmlassungsteilnehmende weisen darauf hin, dass im französischen Bericht z.T. ungenau von "femmes voilées" gesprochen werde. Da es nur um die Verschleierung des Gesichts gehe, seien Formulierungen wie "femmes ou personnes se voilant le visage" (FIDS)

<sup>15</sup> BE, JU, VD, SVP, KKJPD. Demgegenüber möchte BS eine Ergänzung mit einem Verbot des Zwangs zur Gesichtsverhüllung prüfen.

<sup>16</sup> BS, SH, KKJPD, SSV

<sup>17</sup> Für mehr Klarheit bei der Regelung plädiert auch Schwyz. Die Begründung der Nichtanwendbarkeit sei plausibel. Es sei aber unklar, wie dies der vorgesehenen Umsetzungsgesetzgebung entnommen werden könne.

bzw. "femmes portant le voile intégral" (Amnesty International, "Les Foulards Violets", Brava) zu verwenden.

## 2.2.2 Ausnahmen

### 2.2.2.1 Allgemeines

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wollen die Aufnahme weiterer Ausnahmen. So verlangen Amnesty International, Brava und "Les Foulards Violets" explizite Ausnahmen für die Ausübung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, zum Schutz der Persönlichkeitsrechte, der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit und der Gleichstellung von Frau und Mann. Namentlich sei auch auf Meinungsfreiheit der muslimischen Frauen Rücksicht zu nehmen. Gemäss Operation Libero sollen Gesichtshüllungen "aus religiösen Gründen» nicht strafbar sein. Ausserdem brauche es zum Schutz der Grundrechte eine Art Generalklausel (keine Strafbarkeit bei "anderen anerkennungswürdigen Beweggründen"). Die Piratenpartei möchte explizite Ausnahmen zum Schutz der Privatsphäre, von Cosplay-Veranstaltungen und für Augenklappen.

### 2.2.2.2 Sakralstätten (Abs. 2 Bst. a)

Der Kanton Bern möchte in der Botschaft festhalten, dass Sakralstätten auch Orte sein können, die nur für eine bestimmte Zeitdauer zur Ausübung der Religion genutzt werden.

### 2.2.2.3 Gesundheit (Abs. 2 Bst. b)

Der Schweizerische Städteverband möchte prüfen, ob präzisere und objektiv überprüfbare Kriterien möglich sind. Der Kanton Zug weist darauf hin, dass der Verzicht auf ein Attest vielfach zu aufwändigen Abklärungen durch die Strafverfolgungsbehörden führen würde.

### 2.2.2.4 Sicherheit (Art. 2 Bst. c)

Die KKJPD regt an, im Gesetzeswortlaut zu ergänzen, dass Gesichtshüllungen zur Gewährleistung der *persönlichen* Sicherheit nicht strafbar sind.

### 2.2.2.5 Klimatische Bedingungen (Abs. 2 Bst. d)

Der Schweizerische Städteverband regt auch hier an zu prüfen, ob präzisere und objektiv überprüfbare Kriterien möglich sind.

### 2.2.2.6 Brauchtum, künstlerische und unterhaltende Darbietungen (Abs. 2 Bst. e)

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende schlagen vor, den Begriff "einheimisches Brauchtum" zu modifizieren. Für den Kanton Waadt ist klarzustellen, dass nicht nur langjährige Traditionen ausgenommen werden. Die EKR fände "in der Schweiz gelebtes Brauchtum" sinnvoller. Operation Libero schlägt vor, den Begriff durch Formulierungen wie "im Rahmen festlicher Anlässe" oder "aufgrund ortsüblicher Gepflogenheiten" zu ersetzen.

### 2.2.2.7 Werbezwecke (Abs. 2 Bst. f)

Eine Privatperson<sup>18</sup> will diese Ausnahme streichen, da sie nicht in der Verfassung vorkommt.

---

<sup>18</sup> Marcel Kuchler

### 2.2.2.8 Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum (Abs. 2 Bst. g)

Viele Stellungnahmen befassen sich mit der Ausnahme vom Gesichtshüllungsverbot bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum. 12 Teilnehmende (sieben Kantone<sup>19</sup>, zwei Parteien<sup>20</sup> und drei Organisationen<sup>21</sup>) möchten strikter werden, indem die Ausnahme gestrichen oder überarbeitet wird. Kritisch mit Blick auf die Umsetzung (Praktikabilität) äussern sich weitere 10 Teilnehmende (sieben Kantone<sup>22</sup>, eine Partei<sup>23</sup>, zwei Organisationen<sup>24</sup>). Einige davon möchten Präzisierungen. Wie vorgeschlagen belassen möchten die Bestimmung vier Teilnehmende (ein Kanton<sup>25</sup>, eine Partei<sup>26</sup> und zwei Organisationen<sup>27</sup>). Ein Kanton<sup>28</sup> und eine Partei<sup>29</sup> möchten eine grosszügigere Ausnahmeregelung.

Der Kanton Basel-Landschaft spricht sich für eine Streichung der Ausnahme für Gesichtshüllungen zur Ausübung der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit aus, weil so der anonymen Gewaltanwendung bei Kundgebungen und Sportveranstaltungen Tür und Tor geöffnet würde.<sup>30</sup> Auch der Kanton Schwyz lehnt die Ausnahme in der vorgeschlagenen Form ab, da sie zu viele Umgehungsmöglichkeiten eröffne, was mit den Zielen der Volksinitiative unvereinbar sei. Für eine Streichung sind Obwalden und Zürich (für Polizei im Einsatz nicht umsetzbar). Mindestens eine tiefgreifende Überarbeitung wünscht auch Appenzell-Ausserrhoden. Die Einschränkung, wonach die Gesichtshüllung die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen darf, sei "nicht fassbar". Für eine Streichung plädieren die EDU, die SVP, das Centre Patronal und das Egerkinger Komitee. Für die EDU ist es Personen auch an Demonstrationen zuzumuten, ihr Gesicht zu zeigen. Die SVP bezeichnet die vorgeschlagene Ausnahme bei Demonstrationen als "faktisch nicht durchsetzbar." Die Behörden könnten nicht feststellen, wer aus Angst vor persönlichen Nachteilen das Gesicht verhüllt. Die Ausnahmen in den Buchstaben e und f eröffneten genug Spielraum zum Schutz der Grundfreiheiten. Für das Centre Patronal entleert die Ausnahme das Gesichtshüllungsverbot. Auch das Egerkinger Komitee beanstandet die fehlende Klarheit der Ausnahme und will ihre Streichung. Die Missbrauchsgefahr an Demonstrationen sei hoch. Bildliche Meinungsäusserungen seien durch die Ausnahmen in den Buchstaben e und f abgedeckt.

Weitere Teilnehmende schlagen zwecks Verbesserung der Praktikabilität Anpassungen vor. Bern regt an, statt von "Einzelauftritten" von "Auftritten" zu sprechen, um zu verhindern, dass Auftritte von zwei Personen nicht erfasst werden (unter einer Versammlung versteht man in der Regel mindestens drei Personen). In Anlehnung an seine eigene Gesetzgebung zum Vermummungsverbot an Kundgebungen hält es Zug für sinnvoll, Ausnahmen aus "achtenswerten Beweggründen" zuzulassen. St. Gallen regt an zu prüfen, ob man der Polizei bei der Umsetzung des Gesichtshüllungsverbots an Kundgebungen auf Gesetzesebene nicht explizit ein Ermessen einräumen sollte. Nidwalden und Solothurn bringen eine Bewilligungspflicht ins

<sup>19</sup> AR, BL, NW, OW, SO, SZ, ZH

<sup>20</sup> EDU, SVP

<sup>21</sup> Centre Patronal, Egerkinger Komitee, KKPKS

<sup>22</sup> AG, BE, BS, GL, SG, SH, ZG,

<sup>23</sup> FDP (Präzisierungen auf Verordnungs- oder Vollzugsebene)

<sup>24</sup> Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband

<sup>25</sup> LU

<sup>26</sup> SP

<sup>27</sup> Dachverband Freikirchen Schweiz, GastroSuisse

<sup>28</sup> VD

<sup>29</sup> Grüne

<sup>30</sup> Weniger problematisch ist für BL die Gesichtshüllung als bildliche Meinungsäusserung. Das sieht auch OW so.

Spiel. Mit dem Ziel, die Umsetzbarkeit für die Polizei zu verbessern, könne die Ausnahme an die vorgängige Erteilung einer Bewilligung geknüpft werden.

Die SP begrüsst die Ausnahme als notwendige, proportionale Umsetzung des Gesichtshüllungsverbots. Es sei wichtig, dass Personen "zum Schutz ihrer Persönlichkeit" auch künftig anonymisiert an Kundgebungen teilnehmen können.

Einzelne wollen die Ausnahme erweitern. So stellt Waadt weitere Ausnahmen zum Schutz der Privatsphäre und der Persönlichkeitsrechte zur Diskussion. Die Grünen wollen keine Einschränkung auf Situationen, in denen die "öffentliche Ordnung und Sicherheit" nicht beeinträchtigt wird.

### **2.2.3 Tieferer Strafraumen**

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende wollen eine deutliche Senkung des Strafraumes. Der Vorentwurf übernimmt den Höchstbetrag von Fr. 10'000.-- für Bussen, der für im Strafgesetzbuch geregelte Übertretungstatbestände gilt (Art. 103 StGB in Verbindung mit 106 Abs. 1 StGB). Der Kanton Zug will einen wesentlich tieferen Ansatz, wenn kein Ordnungsbussenverfahren eingeführt wird. Für die Grünen darf die Busse nur symbolisch sein (z.B. Fr. 10.--). Der Bundesrat müsse eine entsprechende Empfehlung an die Kantone abgeben. Für eine deutlich tiefere, symbolische Busse sprechen sich auch Brava und "Les Foulards Violets" aus. Auch Amnesty International äussert sich mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip kritisch zur vorgeschlagenen Bussenhöhe. Die SP schlägt eine Bussenhöhe bis Fr. 1'500.-- vor. Die FIDS möchte nach Motiven unterscheiden. Wer sein Gesicht aus religiösen Gründen verschleiert, dürfe nicht mit Vermummten gleichgesetzt werden, die die öffentliche Ordnung beeinträchtigen. Die Bussenhöhe sei schon im Gesetz genauer festzulegen und dürfe nicht nur den Gerichten überlassen werden. Bei Gesichtshüllungen aus religiösen Motiven könne z.B. mit Fr. 50.-- bis Fr. 150.-- (erstmalig), im Wiederholungsfall mit Fr. 300.-- bis Fr. 1'000.-- gebüsst werden. Der Kanton Waadt hält fest, dass die Bussen verhältnismässig und in jedem Fall mit der Praxis des EGMR vereinbar sein müssen.

### **2.2.4 Ordnungsbussenverfahren oder verwaltungsrechtliche Umsetzung**

Etliche Vernehmlassungsteilnehmende wollen eine Umsetzung im Ordnungsbussenverfahren. Dafür sind BL, GL, NW, VS, ZG, die FDP, die Grünen (wenn eine Umsetzung im Bund mittels eigenem Gesetz erfolgt), Brava und die "Foulards Violets". Glarus und Wallis führen an, ein Ordnungsbussenverfahren verursache weniger Aufwand für die Kantone. Für Zug ist es "unverständlich, weshalb die Ahndung des Bagatelldelikt nicht über das Ordnungsbussengesetz erfolgen soll." Dieses Verfahren ermögliche eine einfache und rasche Erledigung. Die FDP kritisiert, dass mit einer Umsetzung im StGB kein Ordnungsverfahren möglich sei, wodurch der Mehraufwand für die Strafverfolgung grösser werde.

Explizit gegen ein Ordnungsbussenverfahren spricht sich nur Schwyz aus. Solothurn bezeichnet den Verzicht als "sachgerecht".

### **2.2.5 Weitere Bemerkungen zur Umsetzung**

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung der neuen Strafnorm wünscht Bern vom Bund eine Vollzugsempfehlung.

Der Kanton Zürich möchte ein Monitoring des Vollzugs. Geprüft werden sollen 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.

- 3 Einsichtnahme** Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer, und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht, öffentlich zugänglich. Die vollständigen Stellungnahmen können auf der Publikationsplattform des Bundesrechts<sup>31</sup> eingesehen werden.

---

<sup>31</sup> [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > EJPD

**Verzeichnis der Eingaben**  
**Liste des organismes ayant répondu**  
**Elenco dei partecipanti**

**Kantone / Cantons / Cantoni**

<b>AG</b>	Aargau / Argovie / Argovia
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
<b>BE</b>	Bern / Berne / Berna
<b>BL</b>	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
<b>BS</b>	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
<b>FR</b>	Freiburg / Fribourg / Friburgo
<b>GE</b>	Genf / Genève / Ginevra
<b>GL</b>	Glarus / Glaris / Glarona
<b>GR</b>	Graubünden / Grisons / Grigioni
<b>JU</b>	Jura / Giura
<b>LU</b>	Luzern / Lucerne / Lucerna
<b>NE</b>	Neuenburg / Neuchâtel
<b>NW</b>	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
<b>OW</b>	Obwalden / Obwald / Obvaldo
<b>SG</b>	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
<b>SH</b>	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
<b>SO</b>	Solothurn / Soleure / Soletta
<b>SZ</b>	Schwyz / Svitto
<b>TG</b>	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
<b>TI</b>	Tessin / Ticino
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Waadt / Vaud
<b>VS</b>	Wallis / Valais / Vallese
<b>ZG</b>	Zug / Zoug / Zugo
<b>ZH</b>	Zürich / Zurich / Zurigo

**Parteien / Partis politiques / Partiti politici**

<b>EDU</b>	Eidgenössisch-Demokratische Union EDU Union démocratique fédérale UDF Unione democratica federale UDF
------------	---

<b>FDP</b>	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
<b>GPS</b>	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
<b>Piratenpartei Schweiz</b>	Piratenpartei Schweiz Parti Pirate Suisse Partito Pirata Svizzero
<b>SP</b>	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS
<b>SVP</b>	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC

### Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

<b>Amnesty International</b>	Amnesty International. Schweizer Sektion Amnesty International. Section Suisse Amnesty International. Sezione Svizzera
<b>Brava</b>	Brava (ehemals: Terre des Femmes)
<b>CP</b>	Centre patronal
<b>Dachverband Freikirchen Schweiz</b>	Dachverband Freikirchen Schweiz
<b>Egerkinger Komitee</b>	Egerkinger Komitee Comité d'Egerkingen Comitato di Egerkingen
<b>EKR</b>	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) Commission fédérale contre le racisme (CFR) Commissione federale contro il razzismo (CFR)
<b>FIDS</b>	Föderation Islamischer Dachorganisationen der Schweiz (FIDS) Les Fédérations d'organisations islamiques de Suisse (FOIS) Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere (FOIS)
<b>Flughafen Zürich</b>	Flughafen Zürich
<b>GastroSuisse</b>	GastroSuisse
<b>KKJPD</b>	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police CCDJP Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia et polizia CDDGP

<b>KKPKS</b>	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KKPKS Conférence des commandants des polices cantonales CCPCS Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali CCPCS
<b>Les Foulards Violets</b>	Les Foulards Violets
<b>Marcel Kuchler</b>	Marcel Kuchler
<b>OL</b>	Operation Libero Opération Libero
<b>STV</b>	Schweizer Tourismus-Verband STV Fédération suisse du tourisme FST Federazione svizzera del turismo FST Federaziun svizra dal turissem
<b>SGemV</b>	Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri Associazion de las Vischnancas Svizras
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband SGV Union suisse des arts et métiers USAM Unione svizzera delle arti e mestieri USAM
<b>SIG</b>	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG) Fédération suisse des communautés israélites (FSCI)
<b>SSV</b>	Schweizerischer Städteverband SSV Union des villes suisses UVS Unione delle città svizzere UCS

### Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere

- Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale
- Bundesstrafgericht  
Tribunal pénal fédéral  
Tribunale penale federale
- Bundesverwaltungsgericht  
Tribunal administratif federal  
Tribunale amministrativo federale
- Schweizerischer Arbeitgeberverband  
Union patronale suisse  
Unione svizzera degli imprenditori