



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

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

Bern, 16. Oktober 2018

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Der Städteverband teilt die ablehnende Haltung des Bundesrats zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Auch wir sind der Ansicht, dass die Initiative unnötigerweise in die Autonomie der Kantone eingreifen würde und ein generelles Verbot von Gesichtsverhüllungen kaum zum Schutz der öffentlichen Ordnung beiträgt. Letzteres zeigen die Erfahrungen mit Vermummungsverboten in mehreren Kantonen und somit in Städten, wo es immer wieder zu Demonstrationen oder gewalttätigen Ausschreitungen mit vermummten Personen kommt. Denn bei der Durchsetzung von solchen Verboten sind immer auch polizeitaktische Gesichtspunkte und das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen.

Was den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats betrifft, sind sich die Mitglieder des Städteverbandes indes uneinig.

Einige Städte begrüßen den vom Bundesrat vorgesehenen Gesetzesentwurf ausdrücklich. Er erweise sich als geeigneter Ansatz um die heute bestehenden Lücken in Bezug auf das Thema Gesichtsverhüllung in der schweizerischen Gesetzgebung zu schliessen, soweit dies auf Bundesebene zu geschehen hat. Allerdings geht die vorgeschlagene Regelung manchen Städten zu wenig weit. Nach de-



rer Auffassung sollte eine weitergehende Regelung vorgesehen werden, welche auch privaten Unternehmen (z.B. Gastronomiebetriebe, Versicherungen, Kaufhäuser oder Sportvereine) ermöglicht, die Präsenz komplett verhüllter Personen nicht akzeptieren zu müssen.

Andere Städte stellen den gesetzgeberischen Handlungsbedarf hingegen grundsätzlich in Frage. Zwar gehe der Gegenvorschlag anders als die Initiative auf spezifische Problemfelder ein, die das Tragen einer Gesichtsverhüllung mit sich bringen kann. Die geltende Rechtslage biete aber bereits heute genügend Handhabe für den Umgang mit gesichtsverhüllten Personen. Wird beispielsweise eine Personenkontrolle bei einer verhüllten Person durchgeführt, muss die Person die Gesichtsverhüllung ablegen. Weigert sich jemand, die Verhüllung nach Aufforderung durch die Polizei vorübergehend zu entfernen, verstösst sie oder er in der Regel gegen kantonales Recht oder Art. 286 Strafgesetzbuch (Hinderung einer Amtshandlung). Solche Handlungsweisen können demnach bereits heute sanktioniert werden. Und auch erzwungene Formen der Gesichtsverhüllung sind bereits heute strafbar. Es sei ausdrücklich zu begrüssen, wenn Gesellschaft und Behörden klare Zeichen gegen den Zwang zur Gesichtsverhüllung setzen und dieser Problematik die nötige Aufmerksamkeit widmen. Die Schaffung eines speziellen Straftatbestands sei jedoch nicht das geeignete Mittel dazu.

Konkrete Anliegen

Die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD – eine Sektion des Städteverbandes – hat uns im Rahmen dieser Vernehmlassung auf einzelne Schwierigkeiten hingewiesen, die in der Umsetzung der vorgeschlagenen Pflicht zur Enthüllung des Gesichts vor den Behörden auftreten dürften. Wir beantragen deshalb, dass der Bundesrat – sofern er das Gesetz dem Parlament unterbreitet – die nachfolgenden Punkte einer näheren Prüfung unterzieht und sicherstellt, dass die neue Regelung nicht zu Rechtsunsicherheiten für die Polizeiorgane führt.

Art. 1 Pflicht zur Enthüllung des Gesichts

Gemäss Absatz 1 besteht die Pflicht zur Enthüllung unter der Voraussetzung, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter einer Behörde des Bundes oder der Kantone, namentlich zuständig in den Bereichen der Sicherheit, Migration oder Sozialversicherungen gestützt auf Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren bzw. visuell zu identifizieren.

Vielfach dürfte die Bestimmung zur Anwendung kommen, wenn kommunale Behörden eine Person identifizieren müssen. Wir beantragen deshalb, auch die Gemeinden zu erwähnen oder alternativ ganz auf die Nennung der staatlichen Ebene zu verzichten.

Des Weiteren ist angesichts der praktischen Bedeutung der Bestimmung für das Zivilstandswesen auch dieses in der nicht abschliessenden Aufzählung zu erwähnen. Und anstelle von Sozialversicherung schlagen wir vor, den weitergehenden Begriff des Sozialwesens zu verwenden.

Dass sich die behördliche Pflicht aus Bundesrecht ergeben muss, könnte zu Unklarheiten für die polizeiliche Praxis führen. Identifizierungspflichten nach kantonalem Recht sind damit ausdrücklich nicht erfasst. Es bedeutet für die Praxis, dass diese Bestimmung zum Beispiel bei Personenkontrollen nur dann anwendbar ist, wenn diese gestützt auf die Strafprozessordnung (StPO; AS 312.0) vorgenommen werden. Will die Polizei eine Person gestützt auf ein kantonales Polizeigesetz im Rahmen einer



Personenkontrolle identifizieren, so ist dieser Fall vom neuen Gesetz ausdrücklich nicht erfasst (vgl. Erläuternder Bericht, 9.2.2). Der Bundesrat begründet dies damit, dass für eine Regelung, die in den kantonalen Zuständigkeitsbereich eingreift, eine Verfassungsänderung notwendig wäre (ebd.). Diese beschränkte Anwendbarkeit der vorgesehenen Enthüllungspflicht ist für den Städteverband zwar nachvollziehbar und hat den Vorteil, dass sie nicht in die Zuständigkeit der Kantone und Städte im Bereich im Sicherheitsbereich eingreifen würde. Wir beantragen aber, dass der Bundesrat in seiner Botschaft klar festhält, dass eine Pflicht zur Enthüllung zwecks Identifizierung, die sich bisher aus kantonalem Recht ergeben hat, auch weiterhin Geltung hat. Andernfalls dürfte die vorgeschlagene Neuregelung dazu führen, dass die Kantone ihrerseits eine analoge Pflicht legislieren, obschon dazu faktisch kein Bedarf besteht und dies die Rechtslage unnötig verkompliziert.

Gemäss Absatz 2 gilt die Enthüllungspflicht auch dann, wenn eine Vertreterin oder ein Vertreter einer Behörde nach Absatz 1 eine bundesrechtliche Vorgabe nur mittels einer visuellen Identifizierung mit verhältnismässigem Aufwand erfüllen kann.

Diese Bestimmung könnte sich für die Rechtsanwendung gerade für den polizeilichen Bereich als zu schwammig erweisen. Wann ist die Schwelle zum unverhältnismässigen Aufwand erreicht?

Art. 2 Nichtbefolgung der Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts

Gemäss Absatz 2 ist die Nichtbefolgung der Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts nicht strafbar, wenn die visuelle Identifizierung im ausschliesslichen Interesse der Person liegt, die der Aufforderung, ihr Gesicht zu enthüllen, keine Folge leistet.

Wir erkennen hier im Begriff des «ausschliesslichen Interesses der Person» mögliche Probleme und Unklarheiten für die Praxis.

Anträge

Wir beantragen deshalb:

► **Artikel 1 Pflicht zur Enthüllung des Gesichts, Absatz 1**

Wir beantragen folgende Anpassungen des Gesetzeswortlauts (fett hervorgehoben):

Ist eine Vertreterin oder ein Vertreter einer Behörde des Bundes, der Kantone **oder der Gemeinden**, namentlich zuständig in den Bereichen der Sicherheit, der Migration, **des Sozial- oder Zivilstandswesen**, gestützt auf Bundesrecht verpflichtet, eine Person zu identifizieren und muss sie oder er zu diesem Zweck deren Gesicht sehen (visuelle Identifizierung), so muss die Person ihr Gesicht enthüllen.

► **Artikel 2 Nichtbefolgung der Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts**

Wir beantragen, den Begriff des «ausschliesslichen Interesses der Person» zu klären.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband