



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz BJ  
3003 Bern

Per Mail: [jonas.amstutz@bj.admin.ch](mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch)

Bern, 1. Februar 2022

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Umsetzung des Verbots zur Gesichtsverhüllung (Art. 10a BV) 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. Unsere Antwort basiert auf den Einschätzungen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD.

### **Allgemeine Einschätzung**

Der Städteverband und die KSSD hatten in ihren Stellungnahmen 2018 zum damaligen Vorentwurf zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot zum Ausdruck gebracht, dass sie die ablehnende Haltung des Bundesrats zur Volksinitiative teilen. Ein generelles Verbot von Gesichtsverhüllungen trägt kaum zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei.

Nach Annahme der Volksinitiative erachten wir einhergehend mit der KKJPD eine national einheitliche Lösung für den einzig gangbaren Weg, um ein föderalistisches Flickwerk vermeiden zu können. Aus föderalistischer Sicht wäre zwar eine Umsetzung der Initiative auf dem Weg eines interkantonalen Konkordats sinnvoll gewesen. Die vorgeschlagene bundesrechtliche Lösung ermöglicht es aber, die Umsetzungsfrist einzuhalten. Auch ist aus Sicht des Städteverbandes die Aufnahme eines neuen Übertretungstatbestandes im Strafgesetzbuch grundsätzlich vertretbar.

### **Konkrete Anliegen**

Gleichwohl erlauben wir uns, auf nachfolgende Punkte und absehbare Schwierigkeiten beim Vollzug hinzuweisen.



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". Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die in der Bundesverfassung genannten Konstellationen sich zum Teil überlappen würden, wobei die Gemeinsamkeit im Aspekt der Zugänglichkeit für die Allgemeinheit liege, weshalb der Übertretungstatbestand auch entsprechend formuliert wurde. Aus unserer Sicht ist die Notwendigkeit zu hinterfragen, von der Formulierung der BV abzuweichen und damit zwei möglicherweise nicht genau deckungsgleiche Verbote abzufassen.

Das Strafrecht wird vom Legalitätsprinzip beherrscht. Nach dem Grundsatz *nulla crimen, nulla poena, sine lege* (Art. 1 StGB) darf eine Strafe nur wegen einer Tat verhängt werden, die das Gesetz ausdrücklich unter Strafe stellt. Sodann müssen zum Schutz vor Willkür die «Merkmale strafbaren Verhaltens und dessen Folgen im Zeitpunkt seiner Ausführung bestimmt und für jedermann klar erkennbar gewesen sein» (siehe zum Bestimmtheitsgebot statt vieler: BGE 112 Ia 113).

Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Entwurf kaum eine für die Praxis taugliche und justiziable Strafnorm dar. Hierfür sind die umfangreichen Ausnahmesituationen, in welchen eine Person ihr Gesicht straffrei verhüllen darf, zu weit und unpräzise formuliert oder nicht an objektiv überprüfbare Kriterien und Voraussetzungen geknüpft. Wir sehen diverse Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten.

So darf zum Beispiel nach Art. 332a Abs. 2 Bst. d VE-StGB jede Person nach ihrem eigenen, subjektiven Empfinden zum Schutz vor jeglichen klimatischen Bedingungen (Kälte, Hitze, Regen, Wind etc.) oder zum Schutz der Gesundheit (Schutz vor Atemwegserkrankungen, Allergien, Luftschadstoffe etc.) ihr Gesicht verhüllen, ohne sich dabei auf objektive Kriterien, wie das Vorliegen einer klimatischen Extremsituation oder ein ärztliches Attest, berufen zu müssen. Die Verletzung der vorgeschlagenen Strafnorm dürfte sich kaum je rechtsgenügend beweisen und sanktionieren lassen. Bei Art. 332a Abs. 2 Bst. e VE-StGB wird die schwierige Frage zu klären sein, ab wann ein Ritus als Brauchtum qualifiziert wird und erst recht, ab wann als einheimisch. Ähnliches gilt für die unterhaltenden Darbietungen.

Aus Sicht des Städteverbandes wird das Vorliegen einer strafbefreienden Ausnahmesituation von den Untersuchungs- und Gerichtsbehörden anhand objektiver Kriterien und mit verhältnismässigem Aufwand kaum rechtssicher abgeklärt und beurteilt werden können. Besondere Probleme für den Vollzug dürfte die Formulierung der Ausnahmen für Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum nach Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB stellen. Kantonale Vermummungsverbote werden hinfällig, sofern sie im Widerspruch zur Bundesregelung stehen (vgl. Erläuternder Bericht S. 24). Wir beantragen, hier eine andere Lösung zu prüfen, die ebenfalls sicherstellt, dass das allgemeine Interesse an einem Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum die Wahrnehmung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit nicht praktisch verunmöglicht oder in unverhältnismässiger Weise einschränkt. Eine solche Lösung kann sich in pragmatischer Weise an bestehende Vermummungsverbote wie etwa im Kanton Zürich (§ 10 Straf- und Justizvollzugsgesetz, LS 331) oder im Kanton Bern (Art. 20 Gesetz über das kantonale Strafrecht; BSG 311.1) anlehnen. Konkret schlagen wir vor:



Nicht strafbar sind Gesichtverhüllungen:

...

- g. *bei Einzelauftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum, wenn die Gesichtverhüllung 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.*

*bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund mit Bewilligung der zuständigen Behörde.*

## Anträge

Wir beantragen deshalb:

- ▶ **Noch einmal zu prüfen, ob es in Art. 332a Abs. 1 VE-StGB zielführend ist, von der Formulierung im Verfassungstext abzuweichen.**
- ▶ **Generell Ausnahmesituationen, in welchen eine Person ihr Gesicht straffrei verhüllen darf, stärker zu präzisieren und an objektiv überprüfbare Kriterien und Voraussetzungen zu knüpfen.**
- ▶ **Alternative Formulierung der Ausnahmen für Einzelauftritte und Versammlungen im öffentlichen Raum nach Art. 332a Abs. 2 Bst. g VE-StGB zu prüfen (gemäss obengenanntem Vorschlag).**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für weitere Fragen steht Ihnen gerne Franziska Ehrler, Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik ([franziska.ehrler@staedteverband.ch](mailto:franziska.ehrler@staedteverband.ch)) zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat

Direktor

Martin Flügel

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband