

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

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

18. September 2018

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

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

#### A. Grundsätzliches

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

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

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

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

## B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 E-BG über das Gesichtsverhüllungsverbot

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

### Art. 2 E-BG über das Gesichtsverhüllungsverbot

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

### Art. 181 Abs. 2 E-StGB

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

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

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

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Roland Heim  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber