



Schweizerischer Städteverband SSV

per Email info@stadteverband.ch

Zürich, 18. September 2018

Vorentwurf zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD danken wir Ihnen für die Einladung zur Teilnahme an der eingangs erwähnten Vernehmlassung.

Die KSSD 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. Ein generelles Verbot von Gesichtsverhüllungen trägt kaum zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei. Das 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: Bei der Durchsetzung von solchen Verboten sind immer polizeitaktische Gesichtspunkte und das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen.

Was den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats betrifft, so stellt die KSSD den gesetzgeberischen Handlungsbedarf grundsätzlich in Frage. Zwar geht der Gegenvorschlag anders als die Initiative auf spezifische Problemfelder ein, die das Tragen einer Gesichtsverhüllung mit sich bringen kann. Dies betrifft zum einen die Pflicht zum Ablegen der Gesichtsverhüllung in Fällen, wo eine visuelle Identifizierung im Umgang mit Behörden unabdingbar ist, und zum anderen Fälle von Zwang zur Gesichtsverhüllung. Nach unseren Erfahrungen hat die Identifizierung verhüllter Personen bisher jedoch weder zu Problemen noch zu nennenswertem Mehraufwand in einzelnen Fällen geführt. Die geltende Rechtslage bietet genügend Handhabe für den Umgang mit gesichtsverhüllten Personen. Wird 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. Die vorgeschlagene bundesrechtliche Pflicht zur Enthüllung dürfte somit kaum Auswir-



kungen für die Praxis haben und erschöpft sich wohl im Symbolwert einer ausdrücklichen und spezifischen gesetzlichen Grundlage. Die Pflicht würde zudem auf Amtshandlungen gestützt auf Bundesrecht beschränkt bleiben (s. unten, Hinweise zu Art. 1 Abs. 1).

Auch erzwungene Formen der Gesichtshüllung sind bereits heute strafbar. Die Schaffung eines Spezialtatbestands zur Nötigung gemäss Art. 181 Strafgesetzbuch (gemäss Vorlage mit derselben Strafandrohung) ist somit aus unserer Sicht kaum zweckmässig. Wir begrüssen es ausdrücklich, wenn Gesellschaft und Behörden klare Zeichen gegen den Zwang zur Gesichtshüllung setzen und dieser Problematik die nötige Aufmerksamkeit widmen. Die Schaffung eines speziellen Straftatbestands halten wir jedoch nicht für das geeignete Mittel dazu.

Vor diesem Hintergrund erachtet eine Mehrheit im KSSD-Vorstand das vorgeschlagene Bundesgesetz über das Gesichtshüllungsverbot für unnötig und lehnt dieses ab (Basel-Stadt, Luzern, St. Gallen) oder beantragt zumindest, den Bedarf für eine Regelung auf Bundesebene noch einmal näher zu prüfen (Winterthur). Die Stadt Bern dagegen begrüsst den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot».

Hinweise zu den einzelnen Bestimmungen

Als politische Verantwortliche für die städtischen Polizeiorganisationen möchten wir auf einzelne Schwierigkeiten hinweisen, die in der Umsetzung der vorgeschlagenen Pflicht zur Enthüllung des Gesichts vor den Behörden auftreten dürften. Wir beantragen, 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

Abs. 1: Die Pflicht zur Enthüllung besteht gemäss Gesetzeswortlaut 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.

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

Bereiche: Angesichts der praktischen Bedeutung der Bestimmung für das Zivilstandswesen ist auch dieses in der nicht abschliessenden Aufzählung zu erwähnen.

gestützt auf Bundesrecht: 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 die KSSD 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 festhalten würde, 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 legisfizieren, obschon dazu faktisch kein Bedarf besteht und obschon dies die Rechtslage unnötig verkompliziert.

Abs. 2: Die Enthüllungspflicht gilt 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

Abs. 2: Sofern die visuelle Identifizierung im ausschliesslichen Interesse der Person liegt, die der Aufforderung, ihr Gesicht zu enthüllen, keine Folge leistet, so ist die Nichtbefolgung der Aufforderung nicht strafbar.

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

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren
Co-Präsidentin

Barbara Günthard-Maier



- Kopie:
- Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
 - Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern
 - Direction de la sécurité et de l'économie Lausanne
 - Dicastero Sicurezza e Spazi urbani della Città di Lugano
 - Sozial- und Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern
 - Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen
 - Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur
 - Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
 - Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP
 - Städtevereinigung der Schutz- und Rettungsorganisationen