



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 45
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

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

Basel, 25. Januar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2022

Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV): Änderung des Strafgesetzbuches

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Zustellung der Unterlagen zur vorgeschlagenen, bundesrechtlichen Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV) und für die Möglichkeit, eine Stellungnahme einzureichen.

Der Kanton Basel-Stadt akzeptiert die Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung durch die Aufnahme einer neuen Bestimmung im Strafgesetzbuch. Im Hinblick auf die Umsetzung haben wir zum Entwurf der neuen Bestimmung folgende Anmerkungen:

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». Dass Offenstehen für die entgeltliche oder unentgeltliche Nutzung der Allgemeinheit bezieht sich sowohl auf die öffentlichen wie auch privaten Orte. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die in der Bundesverfassung (BV) genannten Konstellationen sich zum Teil überlappen würden, wobei die Gesamtheit im Aspekt der Zugänglichkeit für die Allgemeinheit liege, weshalb der Übertretungstatbestand auch entsprechend formuliert wurde. Es besteht nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt indes keine Notwendigkeit, von der Formulierung der BV abzuweichen und entsprechend zwei möglicherweise nicht genau deckungsgleiche Verbote abzufassen.

Die Gleichbehandlung von privaten, aber allgemein nutzbaren Transportmitteln mit öffentlichen Verkehrsmitteln in Bezug auf das Hüllungsverbot ist grundsätzlich zu begrüssen. So soll das Gesichtshüllungsverbot auch in Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich gelten. Überdies bei privaten, aber allgemein nutzbaren Transportmitteln, worunter auch Dienstleister, die im öffentlichen Raum Passagiere aufnehmen, wie Taxiunternehmen oder Firmen, die mittels Apps Fahrerinnen oder Fahrern Passagiere zuhalten, gehören. Der erläuternde Bericht soll nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt indessen präzisiert werden. «Im Voraus bestellte Fahrten von einem Ausgangspunkt zu einem Ziel» sollen beispielsweise nicht unter das Hüllungsverbot fallen (erläuternder Bericht, Ziff. 5.1.2.2). Viele Taxifahrten werden auf Bestellung ausgeführt. Es erscheint für die Beantwortung der Frage, ob das Hüllungsverbot im Taxi gilt, nicht sinnvoll zu unterscheiden, ob eine Fahrt auf Bestellung oder durch «zufällige» Aufnahme der Kundschaft im

öffentlichen Raum erfolgt. Bei Fahrten von privaten Limousinen-Diensten (Bestellfahrten) trifft eine Analogie zu privaten Fahrzeugen eher zu. Andererseits stehen auch diese Fahrten (ausgenommen werden können lediglich unternehmensinterne Limousinendienste) für die Allgemeinheit zur Nutzung offen, womit die Berechtigung für eine Ungleichbehandlung mit Taxis wiederum fraglich ist. Unbeantwortet bleibt, ob bei «bestellten» Transporten, wie z.B. Schüler- oder Behindertentransporten, die teilweise von der öffentlichen Hand finanziert werden, das Verhüllungsverbot gelten soll.

Unter Berücksichtigung des einfachen Zugangs für zahlreiche Personen, die im Umfeld von Flughäfen arbeiten und nicht mit abfliegenden und ankommenden Passagieren vergleichbar sind, sowie der Eignung von Flughäfen als Ziele von terroristischen Anschlägen scheint es grundsätzlich fraglich, eine Ausnahme der Flughäfen vom Verhüllungsverbot zu rechtfertigen. Der Kanton Basel-Stadt regt an, auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot die Einfügung einer weiteren Ausnahme unter Abs. 2 von Art. 332a VE-StGB zu prüfen, so dass klar ersichtlich ist, dass im Bereich der Zivilluftfahrt für Flugpassagiere in den Flugzeugen eine Ausnahmeregelung vom Verhüllungsverbot geschaffen werden soll (erläuternder Bericht Ziff. 5.1.2.3).

Die Ausführungen im erläuternden Bericht (Ziff. 5.1.2.4), wonach «die Gesichtsverhüllung für Fahrzeuglenkerinnen und Fahrzeuglenker nach geltendem Recht aus Gründen der Verkehrssicherheit immer verboten sei» sind in dieser Absolutheit nicht korrekt beziehungsweise zu präzisieren. Die Pflicht zur Beherrschung des Fahrzeuges schliesst auch allfällige Beeinträchtigungen des Sichtfeldes ein. Ob eine Beeinträchtigung des Sichtfeldes konkret vorliegt, bleibt eine Einzelfallbeurteilung. Es kommt insbesondere auf das Mass der Verhüllung an. So sind Hygienemasken am Steuer grundsätzlich zulässig. Auch andere Verhüllungen, wie z.B. eine Ski- oder Motorradmaske oder eine Kopfhaube zum Tauchen (z.B. auf einem Boot) sind wohl als zulässig zu betrachten. Beim Tragen eines Niqabs (Gesichtsschleier) ist das Sichtfeld demgegenüber eingeschränkt.

Art. 332a Abs. 2 lit. c VE-StGB: Der erläuternde Bericht führt aus, dass die Sicherheit einerseits im Sinne von körperlicher Unversehrtheit gemeint ist. Zudem ist durch die Erwähnung von «Einsätzen im Sicherheitsbereich» aber auch Sicherheit im Sinne von «Schutz vor zu erwartenden Nachteilen» (als Beispiel wird die Gewährleistung der Anonymität von Polizei, Militär, Feuerwehr oder Sicherheitsdiensten aufgeführt) gemeint. Unklar bleibt, ob mit «Sicherheitsdiensten» auch private Dienstleister im Sicherheitsbereich gemeint sind respektive ob sich einzelne Personen oder Personengruppen ebenfalls auf lit. c berufen können, wenn ihre eigene Sicherheit (im Sinne der Erwartung von Nachteilen) betroffen ist.

Art. 332a Abs. 2 lit. e VE-StGB: In der Praxis werden sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Es bleibt unklar, ab wann ein Ritus als Brauchtum qualifiziert und darüber hinaus bleibt unklar, ab wann ein Ritus als «einheimischer» Brauchtum qualifiziert wird. Dieselben Schwierigkeiten zeigen sich bereits heute bei den künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen.

Art. 332a Abs. 2 lit. g VE-StGB: In der Praxis werden sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Angesprochen ist der Abschnitt «... wenn die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit notwendig ist». Unklar ist, ab wann eine Gesichtsverhüllung als «notwendig» und damit «zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit» als zulässig beurteilt wird. Die Bestimmung trifft zudem eine Unterscheidung, die der Klärung bedarf. Wenn eine Gesichtsverhüllung zur Ausübung von Grundrechten notwendig ist, ist sie zulässig. Handelt es sich dabei um eine «bildliche Meinungsäusserung», ist eine Gesichtsverhüllung nur zulässig, wenn durch die bildliche Meinungsäusserung «die öffentliche Sicherheit und Ordnung» nicht beeinträchtigt wird. Unklar ist, ob eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Kauf genommen wird, solange es sich nicht um eine bildliche Meinungsäusserung handelt und die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsäusserungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit notwendig ist. Die Erläuterungen zu lit. g (Ziff. 5.2.8.5) besagen, dass «die Ausnahme» von vornherein

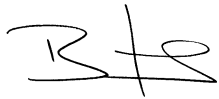
nur Aktivitäten schützt, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigen, der Wortlaut von lit. g lässt sich aber durchaus anders lesen. Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt ist eine generelle Überarbeitung von lit. g angezeigt. Die Ausübung von Grundrechten im Rahmen von Demonstrationen, Kundgebungen und Menschenansammlungen und dessen Vereinbarkeit mit dem Verhüllungsverbot beziehungsweise die Identifikation mutmasslicher Straftäterinnen und Straftäter stellen bereits heute eine grosse Herausforderung dar.

Das StGB enthält keine Bestimmung, die den Zwang zur Gesichtsverhüllung ausdrücklich unter Strafe stellt. Wer eine andere Person zwingt, ihr Gesicht zu verhüllen, kann nach geltendem Recht gestützt auf den Nötigungstatbestand (Artikel 181 StGB) bestraft werden. Der Kanton Basel-Stadt regt an, die Ergänzung des Art. 332a VE-StGB um Aufnahme eines Verbots des Zwangs zur Gesichtsverhüllung zu prüfen.

Schliesslich bespricht der erläuternde Bericht die Verfassungsmässigkeit des Verbots zur Gesichtsverhüllung hinsichtlich der Grundrechte der persönlichen Freiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Meinungsäusserungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit. Im vorliegenden Kontext fehlen Ausführungen zur Gleichstellung von Frauen und Männer (Art. 8 Abs. 3 BV). Die Vereinbarkeit des Verhüllungsverbot mit dieser grundsätzlichen Verfassungsbestimmung ist nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt in den erläuternden Bericht aufzunehmen.

Bei Fragen steht Ihnen als Kontaktperson Dr. Davide Donati, Co-Leiter Zentraler Rechtsdienst (Leitung.zrd@jsd.bs.ch), gerne zur Verfügung. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin