

An den Landrat

---

Glarus, 8. November 2016

## **Memorialsantrag Ronald Hämmerli, Bilten „Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus“**

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Der Memorialsantrag wurde am 1. September 2015 in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht und am 23. September 2015 durch den Antragsteller präzisiert (s. Beilage). Er will einen neuen Artikel 6a in die Kantonsverfassung (KV; GS I A/1/1) einfügen, wonach niemand sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen darf, die allgemein zugänglich sind oder der Erbringung von Publikumsdienstleistungen dienen. Vom Verhüllungsverbot explizit ausgenommen sind in örtlicher Hinsicht Sakralstätten. In sachlicher Hinsicht sind zudem Ausnahmen aus gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten oder klimatischen Gründen sowie in Zusammenhang mit der Ausübung des einheimischen Brauchtums zu erlauben. Schliesslich soll in der Kantonsverfassung auch der Zwang gegenüber einer Person verboten werden, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen.

Mit Beschluss vom 1. Dezember 2015 (RRB § 605) beantragte der Regierungsrat dem Landrat, den Memorialsantrag für rechtlich zulässig zu erklären und über dessen Erheblichkeit zu befinden. Der Landrat bestätigte mit Beschluss vom 16. Dezember 2015 (LRB § 168) die rechtliche Zulässigkeit und erklärte den Memorialsantrag für erheblich. Ein Memorialsantrag ist nach dem Beschluss über die Erheblichkeit spätestens der übernächsten Landsgemeinde zu unterbreiten (Art. 59 Abs. 3 KV). Er ist somit der Landsgemeinde 2017 vorzulegen. Der Regierungsrat arbeitet zu einem als erheblich erklärten Memorialsantrag eine Vorlage aus, in der er inhaltlich Stellung nimmt und einen Antrag an den Landrat stellt. Der Antrag des Regierungsrates kann dabei auf Zustimmung oder Ablehnung lauten, wobei auch eine teilweise Zustimmung möglich ist. Ebenfalls hat er die Möglichkeit, dem Landrat einen Gegenvorschlag zu unterbreiten oder die Verschiebung des Geschäfts zu beantragen.

### **2. Verhüllungsverbot in der Schweiz**

#### **2.1. Parlamentarische Vorstösse auf eidgenössischer Ebene**

Ab dem Jahr 2006 befasste sich die Bundesversammlung wiederholt mit einem Verhüllungsverbot. Entsprechende parlamentarische Vorstösse gingen zurück auf Christophe Darbellay (CVP, VS; Interpellation 06.3675 vom 13. Dezember 2006; Interpellation 09.4308 vom 11. Dezember 2009), Oskar Freysinger (SVP, VS; Motion 10.3173 vom 17. März 2010) und

Hans Fehr (SVP, ZH; Motion 11.3043 vom 3. März 2011). Auch der Kanton Aargau forderte mit einer Standesinitiative ein Verhüllungsverbot (Standesinitiative AG 10.333 vom 14. September 2010). Mit Ausnahme der Vorstösse der CVP zielten alle Eingaben auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum. Sie waren nicht ausschliesslich gegen die religiös begründete Gesichts- oder Ganzkörperverschleierung gerichtet, sondern auch gegen die Vermummung von gewaltbereiten, demonstrierenden Personen.

Der Bundesrat lehnte sämtliche dieser Vorstösse ab. Als Begründung führte er in seinen Stellungnahmen an, dass ein Verbot gegen die Grundrechte verstossen würde, insbesondere gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Artikel 15 der Bundesverfassung (BV; SR 101). In einer Antwort aus dem Jahr 2010 hielt der Bundesrat zudem fest, er gehe gestützt auf eine Schätzung, welche auf Zahlen aus Frankreich basiere, von maximal bzw. eher weniger als 95–130 Burkaträgerinnen in der Schweiz aus. Zwar sah der Bundesrat in der Burka und ähnlichen Gesichts- und Ganzkörperverhüllungen ein Integrationshindernis für muslimische Frauen. Er befürchtete aber, dass die Betroffenen sich noch mehr von der Gesellschaft ausschliessen würden, wenn ein Verbot errichtet würde. Nicht in Frage kam für den Bundesrat schliesslich, zwischen Touristinnen und inländischen Burkaträgerinnen zu unterscheiden (vgl. Bundesrat, Stellungnahme vom 24. Februar 2010).

Der Nationalrat unterstützte sämtliche Vorstösse – zuletzt (wenn auch knapp) auch die parlamentarische Initiative von Nationalrat Walter Wobmann (SVP, SO; Palv 14.467 vom 11. Dezember 2014). Dieser gab er am 27. September 2016 Folge. Hingegen lehnte der Ständerat bisher sämtliche Vorstösse ab. Entsprechend beantragt auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates dem Plenum, der parlamentarischen Initiative Wobmann keine Folge zu geben.

## **2.2.     *Volksinitiativen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene***

Die Tessiner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben im September 2013 eine Volksinitiative für ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum mit 65,4 Prozent klar angenommen und dieses damit in der Kantonsverfassung verankert. Vom Verbot betroffen sind neben vermummt demonstrierenden Personen auch die Trägerinnen von religiös bedingten Gesichts- oder Ganzkörperverschleiern – seien es Burkas oder Nikabs, welche das Gesicht ausser der Augenpartie in der Öffentlichkeit vollständig verhüllen.

Im März 2015 gewährleistete die Bundesversammlung die Tessiner Verfassungsbestimmung auf entsprechenden Antrag des Bundesrates hin (s. BBI 2015 3035). Sie brachte damit zum Ausdruck, dass die Tessiner Regelung mit Bundes- und übergeordnetem Recht vereinbar sei. Der Bundesrat führte in seinem Antrag an die Bundesversammlung zwar aus, dass er das Verbot angesichts der geringen Anzahl von verhüllten Frauen in der Schweiz als nicht sinnvoll erachte. Er bestätigte aber, dass die Art und Weise, wie das Verbot in der Tessiner Verfassung ausformuliert sei, bundesrechtskonform ausgelegt werden könne (s. BBI 2014 9112). Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) von 2014 (vgl. EGMR, Urteil i.S. S.A.S. gegen Frankreich Nr. 43.835/11 vom 1. Juli 2014). In diesem Urteil billigte der EGMR ein französisches Gesetz, welches die Vollverschleierung in der Öffentlichkeit generell verbietet.

Demgegenüber kam das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Stadt in einem anfangs 2014 ergangenen Urteil zum Schluss, der Grosse Rat habe die Initiative „kantonaes Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)“ zu Recht als rechtlich unzulässig erklärt. Ein generelles Vermummungsverbot im öffentlichen Raum sei unverhältnismässig, soweit es überhaupt der Verfolgung öffentlicher Interessen diene (vgl. AppGer BS, Urteil VG.2013.1 vom 4. Februar 2014). Nachdem der Tessiner Grosse Rat im November 2015 ein kantonales Ausführungsgesetz verabschiedet hat, ist das Tessin der erste Kanton in der Schweiz mit einem entsprechenden gesetzlichen Verbot. Dieses ist am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

Am 15. März 2016 wurde die nationale Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ lanciert. Hinter der Initiative steht das sogenannte Egerkinger Komitee, welches bereits das Minarettverbot auf Bundesebene mit einer Volksinitiative durchgesetzt hat (Art. 72 Abs. 3 BV). Der vorgeschlagene neue Artikel 10a BV mit dem Titel „Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts“ weist praktisch den gleichen Wortlaut auf wie der Text des Memorialsantrags. Die Unterschriftensammlung startete am 15. März 2016 und läuft noch bis zum 15. September 2017. Gemäss eigenen Angaben der Initianten ist davon auszugehen, dass die Initiative zustande kommt. Mit der Durchführung der eidgenössischen Volksabstimmung dürfte in den Jahren 2018 oder 2019 zu rechnen sein. Die Initiative will bewusst auch die Gesichtsverhüllung aus religiösen Gründen erfassen.

### **2.3. Gesellschaftspolitische Debatte**

In der öffentlich geführten Diskussion über ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum argumentieren sowohl Befürworterinnen und Befürworter als auch Gegnerinnen und Gegner mit den Grundrechten. Dabei liegen die Argumentationslinien teilweise ähnlich wie bei der Diskussion über das Kopftuch. Gegnerinnen und Gegner des Verbots betonen insbesondere das Selbstbestimmungsrecht von muslimischen Frauen. Demgegenüber kritisieren Befürworterinnen und Befürworter eines Verbots, dass die Toleranz gegenüber der Ganzkörperverschleierung als Toleranz gegenüber der Unterdrückung betroffener Frauen zu werten sei. Die Menschenrechtsorganisationen Amnesty International und Terre des Femmes sprechen sich gegen ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum aus. Schliesslich setzt sich auch die Bewegung Operation Libero – im Namen der persönlichen Freiheit – gegen ein mögliches generelles Verhüllungsverbot ein. Dieses sei „gegen eine liberale Verfassung, die Selbstbestimmung der Frau und gegen eine vielfältige Gesellschaft“ gerichtet.

Es gilt aber festzuhalten, dass die Forderung nach einem generellen Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum nicht nur aus rechtskonservativen und muslimkritischen Kreisen kommt. Auch bürgerliche Politikerinnen und Frauen mit Migrationshintergrund (vgl. Saïda Keller-Messahli / Anu Sivaganesan, Menschenrechte sind kein Privileg für Einheimische, in: NZZ, Ausgabe vom 28. Mai 2010) sowie Feministinnen (vgl. Katrin Rieder und Elisabeth Joris, Ein feministisches Nein zum Burkaverbot, in: NZZ, Ausgabe vom 12. Mai 2010) stellen sich hinter ein Verbot. Auch männliche Exponenten des politisch linken Lagers positionieren sich zudem neuerdings abweichend von ihrer Partei. Offenkundig teilen sich die Meinungen zum Verhüllungsverbot nur bedingt entlang der politischen Lager. So sprach sich zuletzt auch ein Zürcher SVP-Vertreter mit Berufung auf das Freiheitsethos vehement gegen ein generelles Verhüllungsverbot in der Öffentlichkeit aus.

## **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Beim Verhüllungsverbot geht es darum, wie Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kultur in einer demokratischen Gemeinschaft zusammenleben sollen. Im Vordergrund steht dabei eine politische Betrachtung. Rechtliche Argumente sind seit der grundsätzlichen Bejahung der Vereinbarkeit eines generellen Verhüllungsverbots im öffentlichen Raum mit den Grund- und Menschenrechten durch den EGMR im Zusammenhang mit dem französischen Verbot und durch die Bundesversammlung im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Tessiner Verfassungsbestimmung in den Hintergrund gerückt. Darüber hinaus läuft derzeit die Unterschriftensammlung für die eidgenössische Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“. Die Diskussion lässt sich im Kanton Glarus nicht losgelöst davon führen. Sie ist von schweizerweiter Relevanz.

Das generelle Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum hat eine Wertedebatte ausgelöst, deren Dynamik nur schwer abschätzbar ist. Es geht nur noch am Rande um Fragen der öffentlichen Sicherheit. Das Verhältnis der Schweiz und seiner Bevölkerung zum Fundamentalismus sowie zum Islam ist zurzeit Gegenstand einer vertieften Auseinandersetzung in der Gesellschaft. Es wird über alle Schichten, Kreise und Parteien hinweg kontrovers diskutiert.

Die Frage „Burka-Verbot – Ja oder Nein?“ ist einfach gestellt und verleitet zu einer schnellen Antwort. Die aktuelle Debatte zeigt aber die Komplexität sowie die Verwerfungen, die sich dahinter verbergen. Neben der Grundsatzfrage, was die Schweiz als Wertegemeinschaft bei sich zulassen soll, werden gleichzeitig von verschiedenen Exponenten auf Bundesebene Gegenvorschläge zum Initiativtext formuliert, welche das Verhältnis zum Islam bzw. dessen fundamentalistischen Richtungen allgemein regeln wollen. Das Verhüllungsverbot wird als Symbolpolitik angesehen, mit welcher die sich die tatsächlich stellenden Fragen offen bleiben, zumindest aber nicht nachhaltig beantwortet werden.

Burka und Nikab können Ausdruck von Intoleranz sein. Frauen, die sich auf diese Weise verhüllen, scheinen die Werte unserer offenen und freiheitlichen Gesellschaft nicht zu teilen. Einer solchen Haltung darf nicht mit Gleichgültigkeit begegnet werden. Frauen in Ganzkörperumhängen mit völlig verschleiertem Gesicht im Glarnerland sind denn auch alles andere als im Sinne des Regierungsrates. Ob allerdings eine Kleidervorschrift die richtige bzw. ausreichende Antwort auf die Problematik ist, lässt sich aufgrund der aktuell laufenden Debatte kaum beurteilen. Die Bedeutung der Werte in der Schweiz im Zusammenhang mit anderen Religionen steht auf dem Prüfstand der Öffentlichkeit. Am Schluss wird mit grosser Wahrscheinlichkeit das Schweizer Stimmvolk zu entscheiden haben. Eine absolut richtige Antwort dürfte es in dieser schwierigen Frage nicht geben. Umso wichtiger erweist es sich daher, dass vor einer Entscheidung eine umfassende Diskussion erfolgen kann, die eine kritische Auseinandersetzung über das Auftreten und Verhalten unterschiedlicher Kulturen und Religionen in unserer Gesellschaft beinhaltet.

Die Debatte ist noch bei Weitem nicht erschöpfend geführt, sondern in vollem Gange – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dem Diskurs nicht mit einem eigenen Entscheid der Landsgemeinde vorzugreifen. Stattdessen möchte er diesen weiter verfolgen und den Ausgang einer allfälligen eidgenössischen Volksabstimmung abwarten. Die jetzige Situation im Kanton Glarus verlangt kein schnelles Handeln, sondern Augenmass, zumal sich bis jetzt praktisch keine Trägerinnen religiös bedingter Gesichtsschleier im öffentlichen Raum bewegen. Anderweitige Vermummungen an Demonstrationen oder Massenveranstaltungen kommen ebenfalls kaum vor. Zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten stellt das geltende Recht angemessene Instrumente der polizeilichen Intervention zur Verfügung. Auch aus präventiven Gründen ist kein sofortiges Verhüllungsverbot angezeigt. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die Situation kurzfristig ändert.

Wo staatliche Dienstleistungen die Identifikation einer Person verlangen (Strassenverkehrsamt, Passbüro, Sozialhilfe usw.), haben sich verhüllte Personen im Übrigen bereits heute zu enthüllen, ansonsten sie keine Leistungen erhalten. Schliesslich macht sich, wer andere zwingt, sich zu verschleiern, bereits heute strafbar. Vor diesem Hintergrund ist im Kanton Glarus zum jetzigen Zeitpunkt auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum zu verzichten. Der Regierungsrat wird den Handlungsbedarf neu beurteilen, nachdem auf eidgenössischer Ebene die Diskussion abgeschlossen ist.

#### **4. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags „Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus“ zu beantragen.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Rolf Widmer, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag