



An den Grossen Rat

13.0006.01

JSD/P130006  
Basel, 27. März 2013

Regierungsratsbeschluss vom 26. März 2013

## **Bericht**

**betreffend**

**Initiative für ein "Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)"**

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Ausgangslage .....</b>                                      | <b>3</b>  |
| 1.1 Das Anliegen der Initiative .....                             | 3         |
| 1.2 Vorprüfung.....   | 3         |
| 1.3 Zustandekommen .....  | 3         |
| 1.4 Überweisung an den Regierungsrat .....                        | 3         |
| <b>2. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative.....</b>        | <b>4</b>  |
| 2.1 Initiativtext .....   | 4         |
| 2.2 Formulierte Initiative .....                                  | 4         |
| 2.3 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative .....                 | 4         |
| 2.3.1 Einleitung.....   | 4         |
| 2.3.2 Übereinstimmung mit höherstehendem Recht.....               | 5         |
| 2.3.2.1 Einleitung.....   | 5         |
| 2.3.2.2 Tangierte Grundrechte .....                               | 5         |
| 2.3.2.2.1 Persönliche Freiheit .....                              | 5         |
| 2.3.2.2.2 Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot.....        | 6         |
| 2.3.2.2.3 Glaubens- und Gewissensfreiheit .....                   | 7         |
| 2.3.2.3 Einschränkung von Grundrechten .....                      | 7         |
| 2.3.2.3.1 Gesetzliche Grundlage.....                              | 8         |
| 2.3.2.3.2 Öffentliches Interesse .....                            | 8         |
| 2.3.2.3.3 Verhältnismässigkeit und Wahrung des Kerngehaltes ..... | 10        |
| 2.3.2.4 Vergleich mit Vorstössen auf Bundesebene .....            | 12        |
| 2.3.2.5 Schlussfolgerung.....                                     | 13        |
| 2.3.3 Einheit der Materie und Durchführbarkeit .....              | 13        |
| 2.3.4 Ergebnis der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung .....         | 13        |
| <b>3. Weiteres Vorgehen .....</b>                                 | <b>13</b> |
| <b>4. Antrag .....</b>  | <b>14</b> |

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative für ein „Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)“ will einen neuen § 41<sup>bis</sup> in das Übertretungsstrafrecht (ÜStG; SG 253.100) einfügen, wonach bestraft werden soll, wer sich auf öffentlichem Grund – auch ausserhalb von bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen, was bereits verboten ist (§ 40 Abs. 4 ÜStG) – in irgendeiner Art und Weise das Gesicht verdeckt, verhüllt oder verschleiert, um sich unkenntlich zu machen. Auf lokale, in der Gesellschaft verankerte Bräuche und Anlässe soll die Bestimmung keine Anwendung finden.

### 1.2 Vorprüfung

Am 16. Juni 2011 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG; SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative für ein „Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)“ den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen würden. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 22. Juni 2011 veröffentlicht worden.

In der Veröffentlichung vom 22. Juni 2011 hat die Staatskanzlei darauf hingewiesen, dass gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Kantonsverfassung; SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Publikation bei der Staatskanzlei einzureichen sind und dass dementsprechend die Frist für die Sammlung der Unterschriften am 22. Dezember 2012 abläuft.

### 1.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden.

Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 2. Januar 2013 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative für ein "Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)“ mit 3'788 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 5. Januar 2013 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am 15. Januar 2013 unbenutzt abgelaufen.

### 1.4 Überweisung an den Regierungsrat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten den Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

## 2. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

### 2.1 Initiativtext

*Das Übertretungsstrafgesetz des Kantons Basel-Stadt ist wie folgt zu ergänzen:*

#### *II. Besondere Bestimmungen*

*Nach diesem Gesetz wird bestraft (Titel vor § 16 [bisher]):*

*B) Versammlungen und Veranstaltungen sowie Unkenntlichmachung ausserhalb von bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen (neu; ersetzt den bisherigen Titel II. B. Versammlungen und Veranstaltungen)*

*Unkenntlichmachung ausserhalb von bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen (Titel zum neuen § 41<sup>bis</sup>)*

*§ 41<sup>bis</sup> (neu):*

*„Wer sich auf öffentlichem Grund, ausserhalb von bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen, in irgendeiner Art und Weise das Gesicht verdeckt, verhüllt oder verschleiert, um sich unkenntlich zu machen. Auf lokale, in der Gesellschaft verankerte Gebräuche und Anlässe findet diese Bestimmung keine Anwendung.“*

### 2.2 Formulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 der Kantonsverfassung und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorliegenden Initiative handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll ein neuer § 41<sup>bis</sup> samt Titel in das Übertretungsstrafgesetz eingefügt werden. Darüber hinaus soll der bisherige Titel II. B. angepasst werden. Die neue Bestimmung lässt sich ohne Weiteres in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 der Kantonsverfassung bzw. von § 1 IRG.

### 2.3 Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

#### 2.3.1 Einleitung

Gemäss § 48 Abs. 2 der Kantonsverfassung und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie

- höherstehendes Recht beachtet,
- sich nur mit einem Gegenstand befasst und
- nicht etwas Unmögliches verlangt.

## 2.3.2 Übereinstimmung mit höherstehendem Recht

### 2.3.2.1 Einleitung

Ausgangspunkt für die Prüfung der Übereinstimmung mit höherrangigem Recht ist der Wortlaut der Initiative. Über den Wortlaut hinaus sind auch die mit der Initiative unmittelbar verfolgten Absichten der Initiantinnen und Initianten mitzuberücksichtigen.

Die Initiantinnen und Initianten vertreten die Ansicht, die Vermummung im öffentlichen Raum stelle eine Bedrohung dar und es solle nicht mehr erlaubt sein, sich in der Öffentlichkeit das Gesicht zu verdecken, zu vermummen oder zu verschleiern, um sich unkenntlich zu machen. Damit verfolgt die Initiative im Wesentlichen zwei Zwecke:

- Einerseits soll das Verbot der Vermummung zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit beitragen, indem sich Personen nicht mehr durch Unkenntlichmachen dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entziehen können sollen.
- Andererseits soll mit der Initiative das Verschleiern und Vermummen aus religiösen Gründen verhindert und Frauen sollen dadurch vor Unterdrückung geschützt werden.

Nachfolgend wird das Vermummungsverbot deshalb ausgehend vom Wortlaut und unter Berücksichtigung der Anliegen der Initiantinnen und Initianten geprüft.

### 2.3.2.2 Tangierte Grundrechte

Bei der Beurteilung des Vermummungsverbots sind das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV<sup>1</sup>), das allgemeine Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV<sup>2</sup>), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV<sup>3</sup>) sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 1 BV<sup>4</sup>) zu beachten. Zunächst ist zu prüfen, ob durch das Vermummungsverbot die Schutzbereiche der jeweiligen Grundrechte tangiert sind.

#### 2.3.2.2.1 Persönliche Freiheit

Gemäss Art. 10 Abs. 2 BV hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Das Grundrecht auf persönliche Freiheit umfasst neben diesen ausdrücklich genannten Rechten auch das Recht auf Selbstbestimmung und auf individuelle Lebensgestaltung sowie den Schutz der elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung (BGE 133 I 110 E. 5.2 mit Hinweisen; RAINER J. SCHWEIZER, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, BERNHARD EHRENZELLER et al. [Hrsg.], 2. Auflage 2008, Rn. 5, 25 ff. zu Art. 10 BV).

Wird das Verdecken, Verhüllen oder Verschleiern des Gesichts auf öffentlichem Grund mit Strafe bedroht, besteht eine Vorschrift, die das Auftreten von Privatpersonen und das Tragen von Kleidungsstücken in der Öffentlichkeit reglementiert. Das Recht auf individuelle Lebensgestaltung beinhaltet jedoch auch die Freiheit in der Auswahl der Bekleidung etwa nach den Gesichtspunkten der Ästhetik, der Praktikabilität und religiösen Bekleidungs Vorschriften (vgl. BGE 138 IV 13 E. 7.2) sowie auch die Freiheit, sich nach Belieben unkenntlich zu machen und das Gesicht in der Öffentlichkeit zu zeigen oder nicht zu zeigen. Die Wahl der Bekleidung und der Wunsch nach teilweisem oder ganzem Unkenntlichmachen des Gesichts sind elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung und der individuellen Selbstbestimmung. Kleider und Kleideraccessoires können auch einer Meinungsäusserung dienen. Es sind persönliche Gründe der Mode, Sicherheit oder Gesundheit (Helme, Atemschutzmasken und dgl.), aus beruflichen Motiven (Feuerwehr, Polizei, Handwerker, etc.) sowie als Schutz gegen Witterung (Kälte, Sonneneinstrahlung, Wind, etc.) und sonstige Umwelteinflüsse (Abgase, Emissionen, etc.) denkbar.

<sup>1</sup> Vgl. auch § 11 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung.

<sup>2</sup> Vgl. auch § 8 Abs. 1 der Kantonsverfassung.

<sup>3</sup> Vgl. auch § 8 Abs. 2 der Kantonsverfassung.

<sup>4</sup> Vgl. auch § 11 Abs. 1 lit. k der Kantonsverfassung.

Durch die Initiative wird das Tragen bestimmter Kleidungsstücke oder Accessoires, welche durch ihre Charakteristik bedingt das Gesicht ganz oder teilweise verdecken und eine Person damit unkenntlich machen können, von der Öffentlichkeit ganz ausgeschlossen respektive zieht die Gefahr einer Busse mit sich. Vom Wortlaut der Initiative erfasst sind je nach Ausprägung auch das Verändern des Geschlechts nach aussen durch Tragen der Bekleidung des jeweilig anderen Geschlechts, die Verwendung von Make-up sowie Kopfhaar, welches das Gesicht ganz oder teilweise bedeckt. Das Vermummungsverbot hat somit zur Folge, dass jemand nicht in der von ihm gewünschten Aufmachung an die Öffentlichkeit treten kann und schränkt damit das Recht auf persönliche Freiheit in grossem Masse ein. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Initiative sämtliche denkbare Erscheinungsformen als verankerte Gebräuche verstanden wissen will.

Der Schutzbereich der persönlichen Freiheit ist damit nach Auffassung des Regierungsrats tangiert.

#### **2.3.2.2.2 Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot**

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 125 I 166 mit Hinweisen; RAINER J. SCHWEIZER, a.a.O., Rn. 22 ff., 38 ff. zu Art. 8 BV). Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen.

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen; insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte der Menschenwürde nach Art. 7 BV.

Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV schliesst indes die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal – wie beispielsweise Herkunft, Rasse, Geschlecht oder religiöse Überzeugung – nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Diese kann indes durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden. Art. 8 Abs. 2 BV verbietet nicht nur die direkte, sondern auch die indirekte Diskriminierung. Letztere ist dann gegeben, wenn eine gesetzliche Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützter Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehörige einer solchen Gruppe besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 136 I 297 E. 7.1).

Auch wenn der Initiativtext geschlechtsneutral und ohne Bezug zu religiösen Gruppierungen formuliert ist, sind von einem Vermummungsverbot vorwiegend Frauen betroffen, die das Gesicht aus religiösen und kulturellen Gründen in der Öffentlichkeit verhüllen respektive verschleiern oder ein Kopftuch tragen. Erfasst werden insbesondere die bei Musliminnen gebräuchlichen Hidschab, Tschador, Nikab oder Burka. Die Initiative ist damit – soweit sie das Verschleiern und Vermum-

men aus religiösen Gründen verhindern soll und Frauen dadurch vor Unterdrückung geschützt werden sollen – offensichtlich gegen den Islam gerichtet. Das Vermummungsverbot beruht somit im Ausgangspunkt auf einem Merkmal, das nach Art. 8 Abs. 2 BV verpönt und im Grundsatz unzulässig ist (BGE 134 I 49 E. 3.2). Es führt dazu, dass Frauen, die sich zum Islam bekennen und das Gesicht verhüllen, gegenüber Männern und solchen Frauen, die trotz des Bekenntnisses zum Islam das Gesicht nicht verhüllen oder sich einer anderen oder gar keinen Glaubensrichtung verpflichtet fühlen, benachteiligt und rechtsungleich behandelt werden.

Die Schutzbereiche des Gleichheitsgebotes und des Diskriminierungsverbotes sind demnach nach Auffassung des Regierungsrats tangiert.

### **2.3.2.2.3 Glaubens- und Gewissensfreiheit**

Art. 15 BV gewährleistet schliesslich die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Abs. 1) und räumt jeder Person das Recht ein, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit andern zu bekennen (Abs. 2). Unter diesem Schutze stehen nicht nur die traditionellen Glaubensformen der christlich-abendländischen Kirchen- und Religionsgemeinschaften, sondern alle Religionen, unabhängig von ihrer quantitativen Verbreitung in der Schweiz (BGE 119 Ia 178 E. 4b; 123 I 296 E. 2b/aa). Die Religionsfreiheit umfasst sowohl die innere Freiheit, zu glauben, nicht zu glauben oder seine religiösen Anschauungen zu ändern, wie auch die äussere Freiheit, entsprechende Überzeugungen innerhalb gewisser Schranken zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten (BGE 123 I 296 E. 2b/aa; 119 Ia 178 E. 4c). Sie enthält den Anspruch des Einzelnen darauf, sein Verhalten grundsätzlich nach den Lehren des Glaubens auszurichten und den Glaubensüberzeugungen gemäss zu handeln.

Zur derart gewährleisteten Religionsausübung zählen über kultische Handlungen hinaus auch die Beachtung religiöser Gebräuche und andere Äusserungen des religiösen Lebens im Rahmen gewisser übereinstimmender sittlicher Grundanschauungen der Kulturvölker, soweit solche Verhaltensweisen Ausdruck der religiösen Überzeugung sind (BGE 123 I 296 E. 2b/aa; 119 Ia 178 E. 4c). Das gilt auch für Religionsbekenntnisse, welche die auf den Glauben gestützten Verhaltensweisen sowohl auf das geistig-religiöse Leben wie auch auf weitere Bereiche des alltäglichen Lebens beziehen (BGE 119 Ia 178 E. 4c). Insoweit werden religiös bedingte Bekleidungsvorschriften wie das Tragen des Kopftuches oder die Ganzkörperverhüllung vom Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit erfasst (BGE 123 I 296 E. 2b/aa; 119 Ia 178 E. 4c).

Der Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist damit nach Auffassung des Regierungsrats tangiert.

### **2.3.2.3 Einschränkung von Grundrechten**

Wie im vorhergehenden Kapitel ausgeführt, tangiert die vorliegende Initiative nach Auffassung des Regierungsrats verschiedene Grundrechte. Dies kann aber statthaft sein, sofern kumulativ folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- Gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV<sup>5</sup>)
- Öffentliches Interesse oder Schutz von Grundrechten Dritter (Art. 36 Abs. 2 BV)
- Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)
- Wahrung des Kerngehaltes (Art. 36 Abs. 4 BV).

Einschränkungen des Rechts, das Gesicht aus religiösen Gründen zu verhüllen, oder rechtliche Nachteile, die an die Gesichtsverhüllung geknüpft sind, müssen zudem nicht nur den Anforderungen von Art. 36 BV genügen, sondern sie unterstehen als Diskriminierungstatbestand einem besonders qualifizierten Rechtfertigungserfordernis. Die Ungleichbehandlung von Musliminnen im öffentlichen Raum wäre nur dann verfassungskonform, wenn eine qualifizierte Rechtfertigung vorliegt, bloss irgendein sachlicher Grund genügt nicht (BGE 130 I 352 E. 6.1.2).

<sup>5</sup> Vgl. § 13 der Kantonsverfassung.

### 2.3.2.3.1 Gesetzliche Grundlage

Das Vermummungsverbot im öffentlichen Raum soll durch einen neuen § 41<sup>bis</sup> im Übertretungsstrafrecht geregelt werden. Dieses stellt eine formell-gesetzliche Grundlage dar. Die geplante Norm ist auch hinreichend und angemessen bestimmt formuliert. Dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 BV ist damit genüge getan.

### 2.3.2.3.2 Öffentliches Interesse

Für Einschränkungen der persönlichen Freiheit, des allgemeinen Gleichheitsgebotes, des Diskriminierungsverbotes, sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit muss ein öffentliches Interesse gegeben sein.

Der Begriff des öffentlichen Interesses lässt sich nicht in einer einfachen Formel einfangen. Verfassung und gesetzliche Zielbestimmungen geben Anhaltspunkte. Er ist zeitlich wandelbar und kann in gewissen Bereichen auch örtlich verschieden sein. Im öffentlichen Interesse liegt grundsätzlich alles, was der Staat vorkehren muss, um eine ihm obliegende Aufgabe zu erfüllen. Ob einer staatlichen Massnahme ein ausreichendes öffentliches Interesse zu Grunde liegt, ist oft nur von Fall zu Fall nach Massgabe der jeweils gegebenen Umstände zu bestimmen. Einschränkungen von Freiheitsrechten aus polizeilichen Gründen dienen dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Ruhe, Gesundheit und Sittlichkeit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage 2012, Rz. 314 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2010, Rz. 536 ff.; je mit Hinweisen).

Im Konkreten lassen sich bezüglich der vorliegenden Initiative folgende Überlegungen anstellen:

- Als zulässige öffentliche Interessen gelten zunächst polizeiliche Interessen, vor allem zur Verhinderung von Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Initiantinnen und Initianten vertreten die Ansicht, Vermummung im öffentlichen Raum stelle eine Bedrohung dar. Das Verbot solle verhindern, dass sich vermummte Personen einer Identifizierung durch die Polizei und damit einer Strafverfolgung entziehen können.

Die grossmehrheitliche Zahl der Personen im Kanton Basel-Stadt vermummt oder verhüllt das Gesicht im öffentlichen Raum – wenn überhaupt – nicht, um Straftaten zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen, sondern aus Gründen der Mode, Sicherheit oder Gesundheit (Helme, Atemschutzmasken und dgl.), aus beruflichen Motiven (Feuerwehr, Polizei, Handwerker, etc.) sowie als Schutz gegen Witterung (Kälte, Sonneneinstrahlung, Wind, etc.) und sonstige Umwelteinflüsse (Abgase, Emissionen, etc.). Auch das Unkenntlichmachen des Gesichts hat gewöhnlich redliche Gründe (Verbergen von Krankheitssymptomen, von Verletzungen im Gesicht oder als Ausdruck einer religiösen Zugehörigkeit usw.). In der Regel handelt es sich zudem um kurzzeitige Verhüllungen, die abgelegt werden, wenn der Grund dahinfällt. Es kann deshalb nicht ernstlich davon gesprochen werden, vermummte, verhüllte oder verschleierte Personen seien grundsätzlich eine Bedrohung. Im Kanton Basel-Stadt ist es bisher nie vorgekommen, dass jemand ausserhalb von Demonstrationen oder Kundgebungen bloss durch Unkenntlichmachen des Gesichts die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt oder gefährdet hätte. Die Gewährleistung der Strafverfolgung und der öffentlichen Sicherheit stellt somit nach Auffassung des Regierungsrats keinen sachlichen Grund für ein generelles Vermummungsverbot dar.



- Mit der Initiative soll die religiöse Vermummung verhindert werden, da sich nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten verschleierte Personen im öffentlichen Raum mit den schweizerischen Traditionen und Wertvorstellungen nicht vereinbaren liessen.

Es kann letztlich dahingestellt bleiben, ob vorliegend eine Vereinbarkeit mit den schweizerischen Traditionen und Wertvorstellungen gegeben ist. Dieser Umstand alleine würde nicht ausreichen, um ein öffentliches Interesse, das ein absolutes Vermummungsverbot wie vorgeschlagen rechtfertigen würde, zu begründen. Das Bundesgericht schützte im Jahre 1997 einen Entscheid des Genfer Staatsrates, der einer an einer öffentlichen Primarschule unterrichtenden muslimischen Lehrerin das Tragen des Kopftuches im Unterricht untersagte (BGE 123 I 296). Das Gericht stützte sich in seinem Entscheid auf die Verpflichtung zu einem konfessionell neutralen Schulunterricht. Im konkreten Fall ging es nicht um ein generelles Tragverbot im öffentlichen Raum; dies im Unterschied zur Forderung der vorliegenden Initiative. Das Prinzip der religiösen Neutralität des Staates ist die Basis der Religionsfreiheit. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit gebietet es, alle Religionen und Ansichten gleichberechtigt zu behandeln. Für die Verwirklichung ist entscheidend, dass das ihm zugrunde liegende Religionsverständnis nicht auf die spezifische Gestalt einer bestimmten Religion festgelegt wird. Für den Schutz der Religionsfreiheit ist demnach nicht entscheidend, wie verbreitet eine Religion in der Schweiz ist oder wie sehr ihre Bräuche vom Landesüblichen abweichen (vgl. BGE 119 Ia E. 4b). Die Benachteiligung einer (weiblichen) Person, die ein religiöses Kleidungsstück trägt, sowie die Benachteiligung einzelner Religionen begründet eine Diskriminierung. Die Einschränkung kann deshalb nicht alleine damit gerechtfertigt werden, dass vermeintliche Widersprüche zu hiesigen Traditionen und Wertvorstellungen vorliegen. Diffuse Missbehagen gegenüber bestimmten Religionen und gegen aus religiösen Gründen verhüllten Personen genügen ebenfalls nicht. Vielmehr müssen sachliche, besonders qualifizierte Gründe vorliegen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass gewisse Formen der Religionsausübung unter bestimmten Umständen dem religiösen Frieden und damit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abträglich sind und deren Einschränkungen damit im öffentlichen Interesse liegen. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn die starke Präsenz von Gesichts- oder Ganzkörperverschleierungen den gesellschaftlichen Frieden direkt und ernsthaft bedrohen<sup>6</sup>. Davon kann aktuell nicht ausgegangen werden. Die religiös motivierte Verhüllung tritt im Kanton Basel-Stadt äusserst selten auf und stellt kein Sicherheitsproblem dar. Grösstenteils handelt es sich um arabische Touristinnen; die Mehrheit der Musliminnen im Kanton Basel-Stadt trägt nicht einmal ein Kopftuch. Es besteht demnach keine Gefahr einer übermässigen religiösen Prägung durch Gesichts- oder Ganzkörperverschleierungen, welche den gesellschaftlichen Frieden bedrohen würde. Es finden sich keine qualifizierten und objektiven Gründe für die Benachteiligung und Ungleichbehandlung von Frauen, die ihre religiöse Überzeugung manifestieren und das Gesicht verhüllen. Eine derart umfassende, undifferenzierte Restriktion im Sinne des vorliegenden Vermummungsverbots ist damit nach Auffassung des Regierungsrats willkürlich und deshalb nicht zulässig.

---

<sup>6</sup> Vgl. BENEDICT VISCHER, Die Religionsfreiheit als Eckstein des liberalen Gemeinwesens, in ZBJV 48/2012, S. 571, 596

- Das Vermummungsverbot soll nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten ferner einen Beitrag zur Gleichberechtigung von Frauen leisten, da Verschleierung ein Ausdruck der Unterdrückung von Frauen sei.

Gemäss Art. 8, Abs. 3 BV und § 9 der Kantonsverfassung sind Mann und Frau gleichberechtigt. Demnach könnte ein öffentliches Interesse am vorgeschlagenen Vermummungsverbot als Massnahme zur Gleichstellung erblickt werden. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahre 2008 festgehalten, es könne „nicht mit Grund gesagt werden, das Tragen des Kopftuches als Manifestation eines religiösen Bekenntnisses bringe in allgemein erkennbarer Weise eine Haltung der Unterwerfung der Frau unter den Mann und eine Herabminderung von Frauen zum Ausdruck“ (BGE 134 I 49 E. 3.2). Davon geht auch der Regierungsrat aus. Die Motive von Musliminnen, ihr Gesicht zu verhüllen, können unterschiedlicher Art sein. Die Befolgung der aus dem Koran abgeleiteten Übung kann auf eigenständigem Entschluss der Frauen selber beruhen, ihren Glauben auf diese Weise zu manifestieren, ohne dass damit eine Haltung der Unterwerfung ausgedrückt wird. Insoweit erweist sich das blosses Tragen des Kopftuches in der Regel als wenig aussagekräftig und wertneutral (BGE 134 I 49 E. 3.2). Das Vermummungsverbot selbst aber schränkt zweifelsohne das Selbstbestimmungsrecht von Frauen ein, was nicht im öffentlichen Interesse liegt.

Nach dem Gesagten macht der Regierungsrat hinter dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten keine spezifischen öffentlichen Interessen aus, die die Einschränkungen der tangierten Grundrechte rechtfertigen könnten.

#### **2.3.2.3.3 Verhältnismässigkeit und Wahrung des Kerngehaltes**

Das in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 320 ff.). Erforderlich ist eine Massnahme dann, wenn das Ziel nicht mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden kann. Die Massnahme muss sich zudem für die Betroffenen als zumutbar erweisen; es muss mit anderen Worten eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen (BGE 135 I 87 E. 3.2 mit Hinweisen). Gemäss Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte zudem unantastbar. Das Bundesgericht hat in Urteilen verschiedentlich die Formel angewandt, dass ein Grundrecht in seinem Wesenskern absolut geschützt sei, dass es weder völlig unterdrückt noch seines Gehalts als fundamentale Institution der Rechtsordnung entleert werden dürfe (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 324 ff.). Vor dem Hintergrund des vorangehenden Kapitels erübrigt sich die Prüfung der Verhältnismässigkeit und der Wahrung des Kerngehaltes grundsätzlich, da die Voraussetzungen von Art. 36 BV kumulativ gegeben sein müssen. Der Vollständigkeit halber sei insbesondere zur Verhältnismässigkeit folgendes festgehalten.

- Eine polizeiliche Massnahme darf in zeitlicher, örtlicher, persönlicher und sachlicher Hinsicht nicht weiter gehen, als es der polizeiliche Zweck erfordert.

Die Initiative verlangt, dass bestraft wird, wer sich im gesamten öffentlichen Raum in irgendeiner Art und Weise das Gesicht verdeckt, verhüllt oder verschleiert, um sich unkenntlich zu machen. Das Verbot ist somit sehr generell und undifferenziert formuliert. Es gilt gemäss Wortlaut im gesamten öffentlichen Raum an 365 Tagen im Jahr und rund um die Uhr. Es verbietet das Tragen einer Vielzahl an Kleidungsstücken, religiösen Gewändern und Accessoires, die durch ihre Charakteristik bedingt das Gesicht ganz oder teilweise verdecken und eine Person damit unkenntlich machen können, in der Öffentlichkeit. Damit wird alltägliches, sozialadäquates Verhalten einer Vielzahl von Menschen kriminalisiert. Bereits im Entscheid betreffend das baselstädtische Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Versammlungen anerkannte das Bundesgericht, dass eine verhältnismässige Anwendung des Vermummungsverbots Ausnahmen erfordere, die beispielsweise bei Verschleierungen aus religiösen Gründen zum Tragen kommen könnten (BGE 117 Ia 472). Nebst lokalen Bräuchen und Anlässen – gemeint ist hier wohl namentlich die Fasnacht – beinhaltet die Initiative jedoch keinerlei weitere Ausnahmen (etwa Witterungsverhältnisse, bestimmte Kleidungsstücke, etc.). Damit geht die Initiative in sachlicher wie zeitlicher Hinsicht zu weit und steht in keinem vernünftigen Verhältnis zu den mit dem Vermummungsverbot verbundenen Einschränkungen.

Wenn die Initiantinnen und Initianten anführen, eine Vermummung im öffentlichen Raum gefährde die Identifizierung von Straftätern durch die Polizei, betrifft dies höchstens Fälle, bei welchen die Täter im öffentlichen Raum durch Überwachungsgeräte aufgenommen werden. Es ist jedoch kaum davon auszugehen, dass sich ein Straftäter – welcher ohnehin im Begriffe ist, eine gesetzeswidrige Handlung zu vollziehen – von einem Vermummungsverbot abschrecken liesse geschweige denn dieses befolgen würde. Vielmehr werden Straftäter auch bei einem Verbot sich durch Unkenntlichmachen des Gesichts der Strafverfolgung zu entziehen versuchen. In einem solchen Fall wäre das Verbot nicht durchsetzbar. Es trägt deshalb nichts zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei und erweist sich deshalb als ungeeignet. Anders verhält sich die Frage der Verhältnismässigkeit beim Vermummungsverbot im Rahmen von Demonstrationen oder Kundgebungen. Eine solche Vermummung ist nach heutiger Gesetzgebung bereits strafbar, da im Kanton Basel-Stadt bereits im Jahre 1990 ein entsprechendes Vermummungsverbot erlassen wurde<sup>7</sup>. Der Polizei stehen darüber hinaus weitere Mittel zur Verfügung, um die Identifikation einer Person im öffentlichen Raum sicherzustellen (vgl. § 31 ff. des Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt [SG 510.100]). Wird eine Personenkontrolle mit einer vermummten oder aus religiösen Gründen verschleierten Person durchgeführt, muss die Person die Vermummung resp. Verschleierung an einem geeigneten Ort ablegen. Solche Personenüberprüfungen lassen sich meist vor Ort durchführen. In Ausnahmefällen wird die Person zur Identifikation auf eine Polizeiwache verbracht. Weigert sich jemand, die Verschleierung resp. Vermummung nach Aufforderung durch die Polizei zu entfernen, verstösst sie oder er grundsätzlich gegen § 16 ÜStG (Diensterschwerung) oder Art. 286 StGB (Hinderung einer Amtshandlung). Soweit eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit droht, bestehen also bereits heute gesetzliche Grundlagen, welche die polizeiliche Intervention mit mildereren Mitteln als einem generellen Vermummungsverbot ermöglichen. Die Initiative erweist sich demnach unter diesem Aspekt weder als geeignet noch als erforderlich.

<sup>7</sup> § 40 Abs. 4 ÜStG: [Nach diesem Gesetz wird bestraft:] Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich macht. Es können Ausnahmen bewilligt werden.

- Übermässig betroffen vom Vermummungsverbot wären wie bereits erwähnt muslimische Frauen, welche aus freien Stücken respektive aus religiöser Überzeugung ihr Gesicht verhüllen.

Soweit das geplante Vermummungsverbot zur Stärkung der Rechte von (muslimischen) Frauen beitragen soll, erweist es sich als nicht geeignet und geradezu kontraproduktiv. So würden betroffene Frauen in ihr privates Umfeld zurückgedrängt und könnten ausserhalb der Familie keine sozialen Kontakte pflegen oder am Bildungs- und Erwerbsleben teilnehmen. Dadurch würde den Frauen, die sich integrieren wollen, diese Integration zusätzlich erschwert oder gar versagt. Auf die allgemeine Stellung der Frauen in muslimischen Gemeinschaften würde sich ein Verbot kaum auswirken. Umgekehrt ist jegliche Art von Zwang in diesem Bereich bereits durch die im vierten Titel des Strafgesetzbuches aufgeführten Tatbestände (Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit) abgedeckt.

In der Gesamtschau ist die Initiative nach Auffassung des Regierungsrats weder geeignet noch erforderlich und erweist sich demnach auch als unverhältnismässig. Ohne weitere Vertiefung in die Thematik darf demgegenüber davon ausgegangen werden, dass der Kerngehalt der angesprochenen Grundrechte grundsätzlich gewahrt ist, was bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative aber insgesamt nicht zu einem anderen Ergebnis führt.

#### **2.3.2.4 Vergleich mit Vorstössen auf Bundesebene**

Die vorliegende Initiative steht im Kontext von zahlreichen einschlägigen Vorstössen auf Bundesebene. Zu erwähnen sind zwei Interpellationen (DARBELLAY 06.3675 „Tragen von Burkas“ und DARBELLAY 09.4308 „Verschleierung und Integration“), vier Anfragen (LEUTENEGGER OBERHOLZER 09.5566, RENNWALD 10.1051), zwei Motionen (FREYSINGER 10.3173 „Runter mit den Masken!“ und FEHR 11.3043 „Nationales Vermummungsverbot“) sowie die Standesinitiative des Kantons Aargau 10.333 „Nationales Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum“. Bundesrat, National- und Ständerat teilen in ihren Vorstossbeantwortungen im Wesentlichen die hier vertretende rechtliche Auffassung des Regierungsrates.

Der Bundesrat hat sich in Beantwortung der Interpellation Darbellay 06.3675 zum Tragen von Burkas in der Schweiz geäussert und angezweifelt, ob ein Verbot des Tragens von Burkas eine zulässige im öffentlichen Interesse gerechtfertigte und verhältnismässige Einschränkung von Art. 15 BV wäre. Diese Ansicht hat er in seiner Antwort auf die Anfrage Leutenegger Oberholzer 09.5566 bekräftigt. Betreffend die Motion Darbellay 09.4308 hat der Bundesrat erkannt, die vollständige Verschleierung stelle in der Schweiz ein numerisch unbedeutendes Phänomen dar. Auszugehen sei von etwa 95 bis 130 vollständig verhüllten Frauen, wobei die effektive Zahl erheblich tiefer liegen dürfte, da die Musliminnen in der Schweiz zu über 75 Prozent aus Ländern stammen, in denen die vollständige Verschleierung völlig unüblich oder nur wenig verbreitet sei. Vorkehrungen gegen die Verschleierung seien deshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht notwendig. Schliesslich hält der Bundesrat fest, eine vollständige Gesichtsverhüllung könne ein Integrationshindernis darstellen. Umgekehrt könne sie einzelnen Frauen, die ihre Wohnung sonst nicht verlassen würden, den Zugang zum öffentlichen Raum auch erleichtern. Solange sich eine Frau aus freien Stücken für das Tragen einer Burka oder eines Nikab entscheide, seien ihre eigenen Grundrechte nicht verletzt.

Am 14. September 2010 reichte der Kanton Aargau eine Standesinitiative ein, worin die Bundesversammlung eingeladen wird, rechtliche Grundlagen eines Vermummungsverbots im öffentlichen Raum zu erarbeiten. Die Staatspolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates beantragten beide, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Die Kommissionen haben im Wesentlichen erwogen, die religiös motivierte Verhüllung sei in der Schweiz äusserst selten anzutreffen und somit kein Problem, das nach einer gesetzgeberischen Lösung rufe. Die wenigen Frauen, welche eine Burka oder einen Nikab abziehen, würden dadurch allenfalls gezwungen, sich in den privaten Raum zurückzuziehen. Von einem Verbot betroffen wären auch Touristinnen

aus islamischen Ländern, was aus der Sicht der Interessen des Tourismus negative Folgen hätte. Die Einführung eines nationalen Vermummungsverbot im öffentlichen Raum stelle eine unverhältnismässige Massnahme dar. National- und Ständerat haben der Initiative keine Folge gegeben.

Soweit für den Regierungsrat erkennbar, hat sich in der Schweiz bisher kein Gericht mit der vorliegenden Thematik ausdrücklich befasst.

### **2.3.2.5 Schlussfolgerung**

Aus den vorangehenden Ausführungen gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Initiative das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), das allgemeine Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 Abs. 1 BV) verletzt. Es besteht weder ein öffentliches Interesse an einem generellen Vermummungsverbot im öffentlichen Raum noch wäre ein solches verhältnismässig. Das Vermummungsverbot kann sich demnach auf keine sachlichen Gründe stützen und erweist sich als willkürlich. Damit sind die Voraussetzungen für die Einschränkung der tangierten Grundrechte im Sinne von Art. 36 BV nicht erfüllt.

### **2.3.3 Einheit der Materie und Durchführbarkeit**

Die Initiative befasst sich mit einem einzigen Gegenstand, so dass das Prinzip der Einheit der Materie gewahrt ist. Sie verlangt nichts Unmögliches und ist daher durchführbar.

### **2.3.4 Ergebnis der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung**

Die Initiative widerspricht höherstehendem Recht und ist im Sinne von § 48 Abs. 2 der Kantonsverfassung und § 14 IRG rechtlich unzulässig.

## **3. Weiteres Vorgehen**

Sollte der Grosse Rat die Initiative entgegen der Auffassung des Regierungsrats für zulässig erklären oder das Gericht im Beschwerdeverfahren gemäss § 16 f. IRG deren Zulässigkeit feststellen, hat der Grosse Rat gemäss § 18 Abs. 3 IRG die Initiative

- entweder sofort dem Volk vorzulegen (lit. a)
- oder sie dem Regierungsrat oder einer Grossratskommission zur Berichterstattung zu überweisen (lit. b).

Wenn er die Initiative sofort dem Volk vorlegt, kann er der Stimmbevölkerung dazu gemäss § 18 Abs. 3 lit. a IRG keine Empfehlung abgeben und ihr auch keinen Gegenvorschlag vorlegen. Die Stimmberechtigten stimmen dann über die formulierte Initiative ab, ohne von Regierungsrat und Grosse Rat konkret über das Initiativbegehren und seine Auswirkungen bei einer Annahme unterrichtet worden zu sein. Wenn die Stimmberechtigten die formulierte Initiative annehmen, werden die in ihr enthaltenen Bestimmungen geltendes Gesetz.

Die Folgen der vorliegenden Initiative sind noch nicht absehbar und können sehr weitreichend sein. Eine fundierte Information und Empfehlung an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger scheint deshalb unerlässlich. Die Voraussetzungen für einen sofortigen Volksentscheid erachtet der Regierungsrat somit als nicht gegeben. Aus diesem Grund soll die Initiative für den Fall, dass der Grosse Rat die Initiative für zulässig erklären oder das Gericht im Beschwerdeverfahren gemäss § 16 f. IRG dessen Zulässigkeit feststellen sollte, dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen werden.

#### 4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt § 13 Satz 2 IRG beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die formulierte Initiative für ein "Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)" für rechtlich unzulässig zu erklären.
2. Die formulierte Initiative für ein "Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)" dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen, falls der Grosse Rat oder das Gericht infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG die Initiative für rechtlich zulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

## **Grossratsbeschluss**

**über**

**die rechtliche Zulässigkeit**

**der formulierten Volksinitiative für ein "Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)"**

(vom )

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr.  
vom

beschliesst:

Die mit 3'788 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative für ein "Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)" wird für rechtlich unzulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.