



SJSD/Entwurf vom 12.11.2024

12. November 2024

## Bericht 2024-CE-37

—

# Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot

*Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot.*

## Inhaltsverzeichnis

—

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Inhalt des Gesetzesentwurfs</b>	<b>2</b>
<b>2.1</b>	<b>Änderung des EGStGB</b>	<b>2</b>
<b>2.2</b>	<b>Änderung des KOBG</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Auswirkungen des Entwurfs</b>	<b>5</b>

---

# 1 Ausgangslage

---

Am 29. September 2023 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot (BVVG; BBl. 2023 2295) verabschiedet. Mit dem neuen Gesetz wird Artikel 10a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) konkretisiert. Dieser war nach der Annahme der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» durch Volk und Stände am 7. März 2021 eingeführt worden. Das BVVG tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.

Es dient der landesweit einheitlichen Umsetzung des Verbots der Verhüllung des eigenen Gesichts und stellt gleichzeitig sicher, dass Gesichtsverhüllungen zur Wahrung persönlicher Schutzbedürfnisse weiterhin erlaubt sind.

Konkret regelt das BVVG in Bezug auf die zwei grundlegenden Ziele von Artikel 10a BV den Grundsatz des Gesichtsverhüllungsverbots an öffentlichen Orten, namentlich zum Schutz der öffentlichen Ordnung, indem Vermummungen an Auftritten und Versammlungen im öffentlichen Raum nicht missbraucht werden können, um anonym Straftaten zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen. Artikel 2 Abs. 2 BVVG enthält den abschliessenden Ausnahmekatalog, mit dem sichergestellt wird, dass Gesichtsverhüllungen unter bestimmten Umständen und an bestimmten Orten weiterhin erlaubt sind. Im Übrigen sieht das Gesetz ein System vor, mit dem Gesichtsverhüllungen an öffentlichen Orten bewilligt werden können, sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt werden. Die Modalitäten der Bewilligungspflicht müssen von den Kantonen geregelt werden.

Im Bereich der Sanktionen sieht das Gesetz für die Strafverfolgung und für die Beurteilung von Verstössen die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens vor. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

Die kantonale Umsetzung des BVVG erfolgt demnach auf zwei Ebenen: Einerseits ist für die Einführung des Bewilligungssystems mit Hilfe der Ausführungsbestimmungen die zuständige Behörde zu bezeichnen. Andererseits gilt es, im Bereich der Strafverfolgung die Kompetenz jener Behörde zu regeln, die angerufen wird, wenn das Ordnungsbussenverfahren scheitert oder nicht anwendbar ist.

## 2 Inhalt des Gesetzesentwurfs

---

Der vorliegende Entwurf des Einführungsgesetzes zum BVVG umfasst eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1) und eine Änderung des Gesetzes über kantons- und bundesrechtliche Ordnungsbussen (KOBG; SGF 33.1). Der Zweck der EGStGB-Änderung besteht namentlich in der kantonalrechtlichen Bezeichnung der Behörde, die für die Bewilligungen nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG zuständig ist. Die Anpassung des KOBG hat dagegen einzig zum Ziel, die Zuständigkeit bei einem Scheitern oder bei Unanwendbarkeit des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens zu regeln.

### 2.1 Änderung des EGStGB

Das Bewilligungssystem nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG deckt die beiden Situationen ab, in denen die Gesichtsverhüllung an öffentlichen Orten zur Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit weiterhin möglich sein muss. Die Bestimmung lautet wie folgt:

*« Sofern die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht beeinträchtigt werden, kann die zuständige Behörde Gesichtsverhüllungen an öffentlichen Orten ausserdem bewilligen, wenn:*

*a. die Gesichtsverhüllung zur Ausübung der Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit für den eigenen Schutz notwendig ist; oder*

*b. die Gesichtsverhüllung eine Form der bildlichen Meinungsäusserung darstellt».*

Die Bewilligungspflicht schränkt die Möglichkeit spontaner Auftritte und Versammlungen mit verhülltem Gesicht ein.

---

In der Botschaft des Bundesrates zum BVVG vom 12. Oktober 2022 heisst es dazu: «*Mit einer Bewilligungspflicht können die Behörden zusammen mit den interessierten Kreisen im Vorfeld von Kundgebungen oder Standaktionen besser klären, ob ein Ausnahmefall gegeben ist. Das Bewilligungsverfahren kann einfach und niederschwellig ausgestaltet werden. Denkbar wären auch Allgemeinverfügungen, die die zuständigen Behörden allenfalls sogar noch vor Ort erteilen könnten. Die Einführung einer Bewilligungspflicht verursacht etwas mehr Aufwand vor einer Veranstaltung. Sie schafft aber mehr Klarheit für die Behörden, die das Gesichtsverhüllungsverbot vor Ort durchsetzen müssen, und sie könnte auch dazu führen, dass der Sanktionierungsaufwand kleiner wird*» (Botschaft des BR zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot, BBl. 2022 2668, S. 41).

Festzuhalten ist auch, dass Artikel 2 Abs. 3 BVVG von vornherein nur Aktivitäten schützt, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigen. Keinen Schutz finden Gesichtsverhüllungen von Personen oder Personengruppen, die durch ihr Verhalten oder vorgängige Ankündigungen zum Ausdruck bringen, dass sie im Schutz der Anonymität Rechtsverletzungen begehen wollen. Wer die Rechtsordnung missachtet oder entsprechende Vorbereitungen dazu trifft, kann sich nicht auf Ausnahmen berufen. In solchen Fällen bleibt die Gesichtsverhüllung strafbar, und die zuständigen Behörden können Bussen aussprechen, auch wenn zuvor eine Bewilligung zur Gesichtsverhüllung erteilt wurde (Botschaft des BR zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot, BBl. 2022 2668, S. 41 f.).

Idealerweise wäre das Bewilligungssystem des BVVG mit einem kantonalen Spezialgesetz mit nur wenigen Artikeln umzusetzen gewesen. Der Einfachheit halber wird jedoch vorgeschlagen, die Ausführungsbestimmungen in das EGStGB zu integrieren. Dazu muss allerdings zunächst dessen Geltungsbereich angepasst werden. Derzeit regelt das EGStGB die Anwendung des Strafgesetzbuches (Art. 1 Abs. 1) sowie die Polizeiübertretungen und die auf die Übertretungen des kantonalen Rechts anwendbaren allgemeinen Bestimmungen (Art. 1 Abs. 2).

Der vorliegende Entwurf umfasst konkret die folgenden Änderungen des EGStGB:

- Erweiterung des Geltungsbereichs auf die Ausführung anderer strafrechtlicher Bundesgesetze, für die es keine spezifische Ausführungsgesetzgebung gibt (Art. 1 Abs. 2<sup>bis</sup> neu);
- Neuer Abschnitt 4a für die Bestimmungen zur Ausführung anderer strafrechtlicher Bundesgesetze;
- neuer Artikel 22a zur Ausführung von Artikel 2 Abs. 3 BVVG auf kantonalen Ebene.

## **Kommentar zu den einzelnen Artikeln**

### **Art. 1 Abs. 2<sup>bis</sup> EGStGB**

Wie oben erwähnt, erlauben es Struktur und Geltungsbereich des EGStGB aktuell nicht, Bestimmungen zur Ausführung eines, insbesondere strafrechtlichen, Bundesgesetzes einzufügen. Anstatt ein kantonales Spezialgesetz zu schaffen, das nur einen bis höchstens zwei Artikel enthalten hätte, schien es sinnvoller, den Geltungsbereich des EGStGB zu erweitern.

Dies vereinfacht auch die Ausführung allfälliger weiterer strafrechtlicher Bundesgesetze, für die es im Kantonsrecht keine spezifische Ausführungsgesetzgebung gibt.

### **Art. 12a EGStGB**

Das Freiburger Kantonsrecht sieht für Veranstaltungen mit einem gesteigerten Gemeingebrauch bereits ein Gesichtsverhüllungsverbot und ein Bewilligungssystem vor (Art. 12a BVVG). Das BVVG regelt die Strafbarkeit der Gesichtsverhüllung an öffentlichen oder privaten Orten, die der Allgemeinheit zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Nutzung offenstehen, jedoch umfassend. Da die Bundesregelung derogatorische Kraft hat und kantonalen Regelungen, die dazu im Widerspruch stehen, vorgeht, sind die kantonalen Gesetze, die ein Vermummungsverbot enthalten, mit Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes praktisch nicht mehr anwendbar.

Mit der Änderung von Artikel 12a EGStGB wird deshalb das kantonalrechtliche Gesichtsverhüllungsverbot aufgehoben.

---

## **Art. 22a EGStGB**

Derzeit gibt Artikel 12a Abs. 2 EGStGB den Oberämtern die Kompetenz, Ausnahmen vom Vermummungsverbot und vom Verbot des Mitführens gefährlicher Gegenstände zu bewilligen. Die Oberämter sind denn auch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich (Art. 19 des Gesetzes über die Oberamtämänner (SGF 122.3.1) und Botschaft Nr. 67 des Staatsrats an den Grossen Rat vom 25. Juni 2013 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei, ad Art. 12a EGStGB).

Analog zu der Zuständigkeit, über welche die Oberamtspersonen bei Veranstaltungen bereits verfügen, soll ihnen nun auch die Kompetenz zur Ausstellung von Bewilligungen nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG übertragen werden.

Die im Vorfeld konsultierte Oberamtspersonenkonferenz äusserte sich angesichts der Ähnlichkeit zum heutigen Gesetz positiv zum Grundsatz ihrer neuen Zuständigkeit, unter Vorbehalt des zusätzlichen Arbeitsaufwands, der damit verbunden sein könnte.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die Kompetenz zur Erteilung von Bewilligungen für die Gesichtsverhüllung der Oberamtsperson jenes Ortes zuzuweisen, an dem die Veranstaltung oder Aktion stattfindet (Art. 22a Abs. 1 des Gesetzesentwurfs).

Was die Form betrifft, ist es im Sinne des Bundesgesetzes, ein einfaches und niederschwelliges Bewilligungsverfahren vorzusehen. Aus diesem Grund wird im Kantonsrecht keine besondere Form für die Einreichung der Gesuche festgelegt. Es ist jedoch wichtig, dass das Gesuch innert angemessener Frist eingereicht wird und dass die zuständige Behörde über die nötigen Informationen für ihren Entscheid verfügt. Dabei handelt es sich beispielsweise um Angaben zur gesuchstellenden Person, die Begründung des Gesuchs und eine Beschreibung der Veranstaltung oder Aktion, für die das Gesuch gestellt wird, sowie um deren Ort, Datum und Zeit (Art. 22 Abs. 2 des Entwurfs).

Schliesslich muss die Oberamtsperson vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der Kantonspolizei und der betroffenen Gemeinde einholen (Art. 22 Abs. 3 des Entwurfs), damit sich die Behörden, die von den Gesuchen nach Artikel 2 Abs. 3 BVVG und den entsprechenden Veranstaltungen betroffen sind, koordinieren können.

## **2.2 Änderung des KOBG**

Wie oben erwähnt werden Verstösse gegen das BVVG nach dem Ordnungsbussenverfahren verfolgt und beurteilt (Art. 4 BVVG). Artikel 4 BVVG ergänzt die Liste von Artikel 1 Abs. 1 Bst. a des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 (OBG; SR 314.1) um eine Ziffer 18, die es erlaubt, Verstösse gegen das Gesichtsverhüllungsverbot mit einer Ordnungsbusse zu bestrafen. Diese Änderung zieht eine Änderung der Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 (OBV; SR 314.11) nach sich, mit der Verstösse gegen das BVVG in die Bussenliste von Anhang 2 aufgenommen werden.

Die allgemeine Zuständigkeit für die Verhängung dieser Ordnungsbussen wird im Kantonsrecht der Kantonspolizei zugewiesen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a KOBG). Diesbezüglich ist keine Anpassung erforderlich: Die Kantonspolizei wird auch für die Verhängung von Ordnungsbussen nach der Gesetzgebung über das Gesichtsverhüllungsverbot zuständig sein.

Im KOBG festzulegen ist hingegen, welche Behörde bei einem Scheitern oder bei Unanwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens zuständig ist.

Ebenso wie die Kompetenz zur Erteilung der Bewilligungen ist auch hier die Zuständigkeit der Oberamtspersonen vorgesehen. Verstösse gegen das BVVG sind bei einem Scheitern oder bei Unanwendbarkeit des vereinfachten Ordnungsbussenverfahrens bei der Oberamtsperson anzuzeigen (Art. 20 Abs. 1 Bst. j (*neu*) des Entwurfs).

---

### 3 Auswirkungen des Entwurfs

---

Bei der Verabschiedung des Bundesgesetzesentwurfs wurde darauf hingewiesen, dass die Strafverfolgung und die richterliche Beurteilung Sache der Kantone sein würden und dass sich daher bei den Finanzen und beim Personal ein Mehrbedarf ergeben könnte (Botschaft des BR zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot, BBl. 2022 2668, S. 43).

Nach einer ersten Analyse scheint die Einführung des BVVG auf kantonaler Ebene keinen nennenswerten Bedarf an zusätzlichen Mitteln zur Folge zu haben. Das Gesichtsverhüllungsverbot ist im Kanton Freiburg bereits im Jahr 2013 in Kraft getreten. Seither wurde im Kanton Freiburg auf dieser Grundlage keine Übertretung verzeichnet, die als Verstoss gegen das Vermummungsverbot bestraft worden wäre. Angesichts dieser Daten dürften nicht allzu viele konkrete Anwendungsfälle des BVVG zu erwarten sein. Überdies sollen Verstösse gegen das BVVG im Ordnungsbussenverfahren verfolgt werden, das relativ einfach ist und dessen Anwendung keine umfangreichen Zusatzmittel erfordert. Dies trifft auch auf den relativ geringen Mehraufwand zu, der bei den Oberämtern anfallen wird, wenn sie die neuen Bewilligungen ausstellen, für die ihnen mit dem vorliegenden Änderungsentwurf die Kompetenz erteilt wird.

#### Anhänge

---

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot, auf Deutsch und Französisch
- Entwurf des Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot, auf Deutsch und Französisch