



Entwurf eines Bundesgesetzes über das Gesichtsverhüllungsverbot (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»)

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (September 2018)

1. Grundsätzliches

Die EKF hat sich in ihrem Positionspapier von 2017 eingehend mit frauendiskriminierenden kulturellen und religiösen Praktiken beschäftigt. Für die EKF negiert die Gesichtsverschleierung die Identität und Individualität der Frau und sexualisiert sie auf herabwürdigende und frauenverachtende Weise. Sie zählt zu den frauendiskriminierenden gesellschaftlichen Praktiken, die der Staat zu bekämpfen verpflichtet ist.

In der Kommission wurde kontrovers darüber diskutiert, ob ein allgemeines Verbot der Gesichtsverschleierung im öffentlichen Raum angezeigt ist.

Ein allgemeines Verbot der Gesichtsverschleierung im öffentlichen Raum erachtet die EKF jedoch nicht als angezeigt, weil unnötig, unzweckmässig und letztlich unverhältnismässig (unter anderem weil es die Falschen trafe). Dies schliesst laut Positionspapier der EKF nicht aus, dass die staatlichen Behörden die volle Gesichtsverschleierung beim Zugang zu staatlichen Einrichtungen und Dienstleistungen untersagen dürfen. Die EKF begrüsst daher, dass sich der vorliegende Gesetzesentwurf mit Ausnahme von Art. 4 auf sicherheitspolizeiliche Aspekte beschränkt. Zielführender als breite Verbote gegenüber erwachsenen Frauen im öffentlichen Raum sind allgemeine Gleichstellungs- und Fördermassnahmen sowie die soziale und wirtschaftliche Integration aller Frauen.

Wichtig erscheint der EKF hingegen, dass die Kantone das Tragen von Gesichtsverschleierungen im Schulbereich untersagen, da hier das Interesse an freier Entwicklung und Interaktion der Minderjährigen aus Gleichstellungssicht von grosser Bedeutung ist. Diese Frage gehört jedoch klarerweise in die Kompetenz der Kantone und ist daher zu Recht nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Die EKF fordert den Bundesrat dazu auf, sich bei den Kantonen dafür einzusetzen, dass diese handeln und die Gesichtsverschleierung in Schulen und Hochschulen verbieten.



In ihrem Positionspapier von 2017 führte die EKF Folgendes aus:

«Im Gegensatz zu [...] Kopfbedeckungen (wie dem Kopftuch von Musliminnen oder der Perücke verheirateter orthodoxer jüdischer Frauen) ist die Vollverschleierung des Gesichts oder des ganzen Körpers (etwa durch Niqab oder Burka) nach Ansicht der EKF eine eindeutig und klar frauendiskriminierende gesellschaftliche Praktik. Dass sich nicht nur Männer, sondern auch Frauen uneingeschränkt und mit offenem Gesicht in der Öffentlichkeit bewegen, ist Fundament einer freien Gesellschaft und ein wesentliches Element der Interaktion zwischen den Menschen, ohne Rücksicht auf ihr Geschlecht. Es ist auch Ausdruck der Tatsache, dass Frauen und Männer den gleichen Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raums haben. Die einseitig Frauen auferlegte Gesichtsverschleierung negiert ihre Identität und Individualität und schliesst sie sozial aus. Sie offenbart ein herabwürdigendes Verständnis des weiblichen Körpers, der weiblichen Sexualität und der Stellung und der Rolle der Frau in der Gesellschaft. Sie impliziert eine abwertende Sexualisierung der Frauen, u.a. indem sie diese im Schema der Frau als Heiliger oder als Hure buchstäblich gefangen hält. Sie zeugt zudem von einem Männerbild, welches übrigens wohl auch von der Mehrheit der Männer in der Schweiz als negativ und entwertend empfunden wird.

Der Staat ist gehalten, gesellschaftliche Praktiken zu bekämpfen, die ein gleichstellungswidriges Frauenbild manifestieren. Entsprechend darf der Staat nach Auffassung der EKF das Tragen eines Gesichtsschleiers weder in der Schule noch sonst im Staatsdienst akzeptieren und die Behörden dürfen in ihrer Einflussphäre, namentlich beim Zugang zu staatlichen Einrichtungen und Dienstleistungen, das Tragen eines Gesichtsschleiers verbieten.

Seit 2011 gilt in Frankreich und Belgien und seit Sommer 2016 im Kanton Tessin ein allgemeines Gesichtsverschleierungsverbot in der Öffentlichkeit. Die Bundesversammlung vertrat mit der Genehmigung der entsprechenden Änderung der Tessiner Kantonsverfassung die Auffassung, dass ein Verbot im Grundsatz vor der Bundesverfassung standhält; zuvor hatte auch die Grosse Kammer des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ein ähnliches französisches Gesetz in einem Urteil von 2014 gestützt. Solche Verbote vermögen nach Ansicht der EKF gleichwohl nicht zu überzeugen; sie kann einem generellen Verbot der Gesichtsverschleierung für erwachsene Frauen im öffentlichen Raum nichts abgewinnen. Es gibt in der Schweiz – jedenfalls bis jetzt – keine Schwierigkeiten, deren Lösung ein solche einschneidendes Verbot begründen könnte. Vor allem aber erscheint es mit einer freiheitlichen Werteordnung schwer vereinbar, erwachsene Frauen ausgerechnet mit einem Verbot vor benachteiligenden religiösen Kleidervorschriften schützen zu wollen und sie – die Opfer der Diskriminierung – mit Bussen zu bestrafen.



Solche weitreichenden Massnahmen sind deshalb unnötig, unverhältnismässig und möglicherweise sogar kontraproduktiv.

Zielführender als Verbote, die mit dem Risiko behaftet sind, die gegenseitige Ausgrenzung zu verstärken, wären deshalb Anlauf- und Beratungsstellen, Sensibilisierungsmassnahmen, strukturelle und systematische Integrationsmassnahmen für alle Bevölkerungsgruppen und schliesslich eine gesellschaftliche Debatte, insbesondere auch eine Auseinandersetzung innerhalb der muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz, über Geschlechterrollenbilder und Sexualität. Nicht zu unterschätzen ist die integrierende Kraft der Regelstrukturen, d.h. vor allem der Ausbildungs- und der Arbeitswelt, aber auch z.B. des Sports. Die EKF unterstützt alle Massnahmen, die die Integration über diese Strukturen fördern.

Selbstverständlich ist Wegschauen keine Option. Die Gesichtsverschleierung ist ein Symptom, Ausdruck eines Malaises (oder «Mal-être»). Staat und Gesellschaft sollen sich mit der Frage der Gesichtsverschleierung auseinandersetzen, auch wenn heute nur sehr wenige Frauen in der Schweiz verschleiert sind. Die Entwicklung in einzelnen europäischen Städten zeigt, dass sich diese Situation ändern und damit auch der Druck auf Frauen und Mädchen – übrigens auch auf solche, die gar nicht der betreffenden religiösen Gemeinschaft angehören – zunehmen kann. Allerdings sollte sich die Diskussion nicht auf den Umgang mit dem Gesichtsschleier beschränken, sondern allgemein die Situation von Frauen in fundamentalistischen bzw. konservativ-religiösen Gruppen thematisieren, von Frauen also, die z.B. abgeschirmt von Aussentakten leben und deshalb schwer durch die Integrationsbemühungen des Staates zu erreichen sind.»

Burka und Niqab sind keine vom Islam vorgeschriebene «religiöse Pflicht» und auch in muslimischen Ländern höchst umstritten. Die Gesichtsverschleierung von Frauen ist Ausdruck einer Ideologie, die den Frauen nicht die gleichen Rechte und nicht die gleiche Bewegungsfreiheit wie den Männern zugesteht. Es handelt sich um eine extreme Form von Geschlechtscodierung von Frauen. Aufgrund der politischen Entwicklungen ist die Burka (Niqab im arabischen Raum) ein Merkmal, die in weiten Teilen der Welt die Rechtlosigkeit und Unterdrückung von Frauen symbolisiert und zementiert. Bei diesem Symbol geht es nicht um individuelle Wahlfreiheit, sondern um das Zurschaustellen einer Ideologie religiöser Prägung, die zentrale Errungenschaften der demokratisch-freiheitlichen Rechtsstaaten in Frage stellt, insbesondere die Trennung von Staat und Religion, die Universalität der Menschenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter.

Reformorientierte Musliminnen und Muslime weisen seit langem darauf hin, dass die Gesichtsverschleierung keinem religiösen Gebot entspricht und die Ganzkörperverschleierung der Frau eine Entmenschlichung bedeutet, die einer geschlechtergerecht(er)en Gesellschaft fundamental entgegensteht. In der fundamentalistischen und politischen Strömung des Islams (Salafismus) werden Frauen systematisch diskriminiert. Die Kontrolle über die Frauen, ihr Verhalten



und ihren Körper bzw. ihre Unterordnung ist eine Kernvoraussetzung und ein zentrales Merkmal dieser Ideologie. Unter dem Titel der Religionsfreiheit werden Individualrechte beschnitten.

Die EKF unterstreicht an dieser Stelle erneut, dass die Emanzipation von religiös-patriarchalischen Einflüssen auf Sittlichkeit, Sexualität, Partnerwahl und Rollenverteilung in Familie und Gesellschaft kein ausschliessliches Problem von Musliminnen und Muslimen ist. Auch in der christlichen und in der jüdischen Religion und weiteren Religionen ist dies eine sehr zäh verlaufende Entwicklung, die nach wie vor auf erheblichen Widerstand stösst. Es ist das gemeinsame Merkmal patriarchal geprägter Religionen, die Individualrechte von Frauen und Kindern zugunsten der «Religionsfreiheit des Kollektivs» einzuschränken.

Diskriminierende Praktiken – im Namen welcher Religionen und Kulturen auch immer – sind klar zu verurteilen und zu bekämpfen. Der Genuss der Menschenrechte – und damit auch die Bewegungsfreiheit und die Nutzung des öffentlichen Raums – steht allen Frauen, unabhängig von ihrer Herkunft und Familie, ihrem Zivilstand oder ihrer Religion gleichermassen zu und darf kein Privileg einheimischer Personen bleiben.

2. Zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Pflicht zur Enthüllung des Gesichts

Die EKF begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, da dieser dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung trägt und aufzeigt, dass in sicherheitsrelevanten Situationen die Enthüllung des Gesichts notwendig ist.

Die EKF fordert den Bundesrat jedoch auf, sich bei den Kantonen dafür einzusetzen, dass diese handeln und die Gesichtsverschleierung in Schulen und Hochschulen verbieten.

Art. 2 Nichtbefolgung der Aufforderung zur Enthüllung des Gesichts

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Art. 2 Abs. 1 erklärt die Missachtung der Pflicht zur Enthüllung des Gesichts für strafbar. Wer einer wiederholten Aufforderung einer Vertreterin oder eines Vertreters einer Behörde zur Enthüllung des Gesichts keine Folge leistet, wird mit Busse bestraft. Die Nichtbefolgung der Aufforderung ist gemäss Art. 2 Abs. 2 nicht strafbar bzw. wird nicht sanktioniert, wenn die visuelle Identifizierung im ausschliesslichen Interesse der betroffenen Person liegt (z.B. Bezug von Leistungen).



Zentrales Anliegen der EKF ist, dass die Aufforderung in jedem Fall situationsgerecht formuliert wird. Die Aufforderung muss so erfolgen, dass die zur Gesichtsenthüllung verpflichtete Person verstanden hat, dass eine vollständige Gesichtsverhüllung verboten ist und was von ihr erwartet wird.

Dabei kann es in keinem Fall darum gehen, dass eine Burka- oder Niqabtragende Frau gezwungen wird, ihr Gesicht zu enthüllen. Wenn sie sich trotz wiederholter Aufforderung weigert, das Gesicht zu zeigen, wird eine Busse ausgestellt; nicht anders, als dies bei anderen Verstössen von Regeln im öffentlichen Raum (Falschparkieren, Geschwindigkeitsübertretung auf Autostrassen usw.) üblich ist.

Art. 4 Änderung eines anderen Erlasses

Der Zwang zum Tragen einer Gesichtverschleierung wie der Burka oder dem Niqab ist eine Form von Gewalt an Frauen und stellt eine Verletzung der Menschenrechte dar.

Die EKF unterstützt den Vorschlag des Bundesrates, in Artikel 181 Absatz 2 StGB einen Spezialtatbestand der Nötigung zur Gesichtsverhüllung zu schaffen. Wesentlich ist dabei, dass das Verbot des Zwangs zu einer Gesichtsverhüllung sich auf den öffentlichen und auf den privaten Raum erstreckt. Mit der Einführung dieser Norm soll eine Signalwirkung erzielt werden. Diese Absicht formuliert der Bundesrat zumindest in seinem Erläuternden Bericht.

Diese Signalwirkung sollte deutlich und überzeugend sein. **Die EKF unterstützt deshalb die Ausgestaltung dieser Norm als Offizialdelikt;** Zuwiderhandlungen können somit von Amtes wegen verfolgt werden. Die vorgesehene Ergänzung der Strafrechtsordnung dient dem besseren Schutz von Mädchen und Frauen vor der Einschränkung ihrer Selbstbestimmungsrechte. Allfällige Probleme bei der Sachverhaltsabklärung sind kein Argument, um den vorgesehenen Spezialtatbestand der Nötigung zur Gesichtsverhüllung abzulehnen. Wer Frauen dazu zwingt, ihr Gesicht zu verhüllen, negiert ihre Identität und Individualität, stigmatisiert sie und schliesst sie aus der Gesellschaft aus.