IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 28. September 2010

Nr. 2010/1745
KR.Nr. A 034/2010 (DDI)

Auftrag Christian Werner (SVP, Olten): Standesinitiative für ein Verbot von Vollverschleierungen (09.03.2010);
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Standesinitiative vorzulegen, die auf Bundesebene ein Verbot des Tragens von Vollverschleierungen in der Öffentlichkeit verlangt

2. Begründung

Vollverschleierungen, etwa die aus Afghanistan stammende Burka mit Augengitter oder der arabische Niqab, ein Gesichtsschleier mit Sehschlitz, haben in unserem christlichen Kulturkreis unbestrittenermassen eine grosse Symbolkraft und werden von vielen als Zeichen der Unterdrückung von Frauen und der schleichenden Islamisierung betrachtet.

Auch wenn in der Schweiz die Zahl an Frauen, die eine Vollverschleierung tragen, heute relativ gering ist, widerspricht eine Vollverschleierung unseren abendländischen Rechtsvorstellungen und Traditionen, beraubt die betroffenen Frauen ihrer Identität, Freiheit und Selbstbestimmungsrechte und stellt ein Hindernis für deren Integration dar.

Ein Verbot der Vollverschleierung verletzt weder die Religionsfreiheit (Art. 15 BV) noch das Diskriminierungsverbot (Art. 8 abs. 2 BV), da es auf öffentlichen Interessen bzw. triftigen Gründen beruht und verhältnismässig ist. Die Ausübung der Religion bedarf klarerweise keiner Verschleierung.

Der Kanton Solothurn könnte mit einer Standesinitiative, die ein entsprechendes Verbot auf Bundesebene fordert, ein Zeichen für gelebte Integration und Gleichberechtigung setzen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Institut der Standesinitiative

Nach Artikel 160 Absatz 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101), steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen als sogenannte Standesinitiativen zu unterbreiten. Die Bedeutung der Standesinitiative entspricht dabei der parlamentarischen Initiative, die jedem Mitglied der Bundesversammlung, den Fraktionen und jeder bundesparlamentarischen Kommission gleichermassen zusteht. Gegenstand solcher Initiativen können nach Artikel 163 BV rechtsetzende Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes (mitgemeint sind damit auch Verfassungsbestimmungen) oder eine Bundesverordnung, sowie Erlasse in der Form eines Bundesbeschlusses sein. Nach Artikel 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) kann der Bundesversammlung entweder ein Entwurf zu einem Erlass oder ein Vorschlag, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, unterbreitet werden.

Die Besonderheit einer Standesinitiative liegt aber nach Sinn und Zweck darin, vor allem kantonale oder regionale Interessen wirkungsvoll in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess einzubringen, wenn diese Interessen von Mitgliedern der Bundesversammlung, Bundesfraktionen oder bundesparlamentarischen Kommissionen nicht von sich aus aufgegriffen werden.

Anliegen ohne spezifische kantonale oder regionale Interessenlage oder Themen, die in der Bundesversammlung bereits aufgegriffen wurden, geniessen in der Bundespolitik richtigerweise einen nur geringen Stellenwert und führen erfahrungsgemäss kaum je zum Ziel.

Orientiert man sich nicht am Auftragstext sondern an der Begründung des Auftrages, gibt es im Kanton Solothurn faktisch kaum vollverschleierte Frauen, welche die aus Afghanistan stammende Burka mit Augengitter oder den arabische Niqab mit Sehschlitz tragen. Ein „Vollverschleierungsverbot“ ist somit kein spezifisch solothurnisches Anliegen, oder ein Anliegen von zentraler Ausstrahlung oder mit gravierenden Folgen für den Kanton Solothurn.

3.2 Diskussionen auf Bundesebene und in anderen Kantonen

Die Forderung nach einem solchen Verbot, das in seiner Begründung auf die Praxis der Vollverschleierungen von Frauen aus bestimmten islamischen Staaten zielt, beschäftigt zudem die Bundespolitik bereits intensiv. So hatte schon in der Dezembersession 2009 die Vorsteherin des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in der Fragestunde des Nationalrats ausgeführt, es bestehe zur Zeit kein Anlass, über ein Burka- Verbot zu diskutieren, da es in der Schweiz kaum Burka-Trägerinnen gebe. Der Bundesrat nahm am 24. Februar 2010 zur einer Interpellation Darbellay «Verschleierung und Integration» Stellung und erklärte, er sehe gegenwärtig keinen Handlungsbedarf für Massnahmen gegen das Tragen der Burka und des Niqab. Am 17. März 2010 reichte Nationalrat Oskar Freysinger, SVP. eine Motion «Runter mit den Masken!» ein, die ein Vermummungsverbot auf Gesetzesstufe verlangt und den Bundesrat beauftragt, das Tragen eines Ganzkörperschleiers im Verkehr mit Behörden, im öffentlichen Verkehr und an Veranstaltungen auf öffentlichem Grund zu verbieten. Auch da lehnt der Bundesrat eine Erheblichkeit ab. (vgl. dazu auch die ähnlich lautende Antwort des bernischen Regierungsrates vom 11. August 2010 -M054/2010 JGK auf einen Vorstoss –allerdings bezogen auf ein Burkaverbot - im bernischen Grossen Rat).

Sowohl der Grosse Rat des Kantons Bern als auch derjenige des Kantons Basel-Stadt haben sich gegen die Einreichung einer Standesinitiative ausgesprochen. Bis zum heutigen Datum hat einzig das Aargauer Kantonsparlament – gegen den Willen des Regierungsrates - einen entsprechenden Antrag auf Direktbeschluss der Schweizer Demokraten (SD) überwiesen und beschlossen, eine Standesinitiative mit der Forderung eines schweizweiten Verbotes von Ganzkörperschleiern im öffentlichen Raum einzureichen.

3.3 Inhaltliche Bedeutung des Auftragstextes und seiner Begründung

Inhaltlich bezieht sich der Wortlaut des Vorstosstextes generell auf ein Verbot „von Vollverschleierungen“ in der Oeffentlichkeit. Obwohl es bei der Erheblich- oder Nichterheblicherklärung nur auf den Vorstosstext ankommt, lässt er sich in der Regel nur im Kontext mit der Begründung näher verstehen. Daraus ist ersichtlich, dass der Vorstosstext, wiewohl generell gehalten, letztlich auf ein Tragverbot von bestimmten Kleidungsstücken wie Burka, Niqab und allenfalls – je nach Tragart - auch Tschador, also auf Kleidungsstücke aus Weltregionen muslimischen Glaubens hindeutet.

Sollten auch Kleidungsstücke und Kopfbedeckungen aus dem „christlichen Kulturkreis“ gemeint sein, stellt sich zum Beispiel die Frage, wieweit die auch in der Öffentlichkeit getragenen Trachten oder die Kleidung katholischer Nonnen bestimmter Orden einer Vollverschleierung nahe kommen oder bei Männern die Frage, von welcher Tragart an eine sogenannte Roger-Staub-Mütze eine „Verschleierung“ oder „Vermummung“ ist und ob allein das Vermummen des Gesichtes mit einer solchen Mütze überhaupt eine „Vollverschleierung“ im Sinne des Vorstosstex-

tes ist. Weder aus dem Vorstosstext, noch aus der Begründung geht nämlich klar hervor, ob damit das Tragen von entsprechenden Kleidungsstücken gemeint ist, welche den **ganzen Körper** bedecken oder ob es – auch hier wieder generell – „nur" um das Vermummen oder Verhüllen **des Gesichtes** geht; und wenn ja, wie viel des Gesichtes sichtbar sein muss, beziehungsweise verborgen werden darf oder als letztes Beispiel: wie ist zu urteilen, wenn zwar das Gesicht vollständig verhüllt, der Körper aber freizügig bekleidet bzw. entkleidet ist?

Diese differenzierte Betrachtungsweise zeigt auf, wie schwierig es sein wird, letztlich klar durchsetzbare Regeln zu formulieren, für den Fall, dass ein entsprechendes Verbot formuliert wird.

Vorliegend wird davon ausgegangen, dass mit der „Vollverschleierung" Kleidungsstücke gemeint sind, welche es ermöglichen, das Gesicht ganz oder zum grössten Teil zu verbergen. Die Begriffe *Vollverschleierung – Vollverhüllung – Vollvermummung* werden dabei als Synonyme für das Verdecken des Gesichtes verwendet.

3.4 Begründungen, den Körper und das Gesicht im öffentlichen Raum zu verhüllen

Die naheliegende Antwort, zumindest in unserer christlich-abendländisch geprägten und aufgeklärten Zivilisation, ergibt sich aus der körperlichen Schutzfunktion der Gesichtsverhüllung. So ist offensichtlich, dass sich Menschen vor Wind, vor Kälte und Schneetreiben – in heissen Gegenden unseres Planeten vor Hitze und Sand schützen wollen; dieses Schutzbedürfnis war zweifellos schon in vorchristlicher und vorislamischer Zeit vorhanden. Im Rahmen des Strassenverkehrs hat ein Integralhelm eine offensichtliche Schutzfunktion und ebenso ist akzeptiert, dass in der Arbeitswelt das Gesicht oder die Atemwege – zum Beispiel beim Schweissen, bei einem gefährlichen Polizeieinsatz, aber auch im Umgang mit ansteckenden Krankheiten geschützt werden muss. Schleier gibt es zudem auch in der Modewelt.

In der Regel handelt es sich um *kurzzeitige* Verhüllungen, auf welche verzichtet wird, wenn der Grund dahinfällt.

Gesichtsverhüllungen oder „Maskierungen" finden sich traditionell auch an der Fasnacht, Kindergeburtstagen oder dann bei Theateraufführungen.

Keine Rechtfertigung findet eine Vermummung bei Demonstrationen. So hat der Kanton Solothurn dafür ein entsprechendes Vermummungsverbot erlassen. So wird nach § 21bis des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 14. September 1941 (BGS 311.1, EG StGB) mit Busse bestraft wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich macht. Auch hier steht ein Schutzzweck im Vordergrund, nämlich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, indem aus der Anonymität heraus verübte Gewaltakte verhindert werden sollen. Ausgenommen vom Vermummungsverbot sind denn auch Umzüge und Versammlungen, bei welchen das traditionelle Maskieren des Gesichtes den eigentlichen Zweck der Veranstaltung darstellt.

Verhüllen bedeutet aber nicht nur sich schützen, etwas verbergen, unsichtbar machen, sondern unter dem Aspekt des Symbolcharakters der Verhüllung auch etwas bewusst sichtbar machen; zum Beispiel die Zugehörigkeit zu einer Religion oder zumindest einer bestimmten Ausprägung der Religion. Die verhüllte Person ist präsent und fällt auf. So verschwindet eine verhüllte Frau eben gerade nicht aus unserem Blickfeld, sondern tritt mit ihrer Geste in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Innerhalb des Islams gibt es seit Jahrzehnten einen Streit zwischen konservativen (Traditionalisten und Fundamentalisten) und fortschrittlicheren (Modernisten) Kräften, weit weniger um die Bedeutung der Gesichtsverschleierung von Frauen, als vielmehr um die Frage, wie weit sich überhaupt der sogenannte Hidschab (die "Verhüllung der Frau"), unabhängig des Gesichtsschleiers, heute noch rechtfertigen lasse.

Unter dem Einfluss gesellschaftsliberaler Anschauung wird attestiert, dass einzelne Menschen ihre religiösen Gefühle und den inneren Glauben mit dieser Symbolik nach aussen manifestieren können. Wer in aufgeklärter westlicher Tradition von der religiösen Bedeutung abstrahiert, kommt zum Schluss, es sei das individuelle Recht eines jeden Menschen – ob Frau oder Mann - sich zu kleiden wie er wolle.

3.5 Gesellschaftliche Erwartungshaltungen

Bereits aufgrund der bisher knappen Darstellung der vielschichtigen Problematik ist erhellt, dass in der Schweiz - von temporären Ausnahmen abgesehen - eine gefestigte Kultur dafür besteht, dass wir beim Gegenüber das Gesicht erkennen wollen und auch müssen (sh. dazu Titel aus einem Interview des Tagesanzeigers vom 5. Mai 2010 mit dem emeritierten Staatsrechtsprofessor Jörg P. Müller im Zusammenhang mit seinem Vorschlag, in die Bundesverfassung einen Toleranzartikel aufzunehmen).

Eine andere Frage ist aber, ob eine Gesichtsverhüllung, die gesellschaftlich missbilligt wird, als Verbot festgeschrieben und - als Folge davon - eine Widerhandlung gegen das Verbot mit einer Strafe oder andern Sanktion belegt werden muss.

Dazu ein paar Stimmen aus den Medien:

- Die Frauenorganisation Alliance F äussert sich zwar nicht als Befürworterin eines Verbotes, signalisiert aber ein gewisses Verständnis dafür, da die Gefahr bestehe, dass sich in der Schweiz Parallelgesellschaften herausbilden, welche letztlich die Frauenrechte gefährden würden.

- Die FDP-Frauen Schweiz setzen auf die Integration. Der Staat müsse Migrantinnen anstelle von Verboten mit Aufklärung und Ausbildung unterstützen

- Auch Exponentinnen der SP, der Grünen und der Christlichsozialen Partei lassen – allerdings im Zusammenhang mit einem „Burka-Verbot“ - in einem gemeinsamen Communiqué verlauten, dass sie gegen ein solches Verbot seien. Vielmehr sei eine «Gleichstellungsoffensive» zu lancieren.

- Die Frauen der CVP äussern sich unentschlossen, da sich Gründe dafür und dagegen finden liessen. Auch sie setzen aber auf Gleichstellung und Integration.

- Interessanterweise lehnen auch SVP-Exponenten und Exponentinnen ein solches Verbot ab, sei es nun bezogen auf die Burka oder generell auf die Gesichtsverhüllung. So sind die SVP-Frauen Schweiz mehrheitlich der Ansicht, dass es nicht die Aufgabe des Staates sein soll, Kleidervorschriften zu erlassen. Gerade ein daraus folgendes Verbot einzelner Kleidungsstücke aus islamischen Ländern führe unweigerlich zu Erklärungsnotständen in Bezug auf andere Kleidungstraditionen. SVP-Nationalrat Ulrich Schlüer spricht sich gegen solche Verbote aus und stellt die rhetorische Frage, wie wohl mit verschleierten Touristinnen aus dem arabischen Raum oder mit diesen, vielleicht noch etwas pubertären Schwärmerinnen, welche die Burka freiwillig trügen, umzugehen wäre. Auch SVP Bundesrat Ueli Maurer lehnt auf die Frage nach einem Burkaverbot generalisierend ab. „In einem liberalen Rechtsstaat muss man nicht mit Kleidervorschriften kommen“.

3.6 Rechtliche Betrachtung

Soweit es sich um religiöse Symbolik, insbesondere des Islams handelt, hat die eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR bereits in ihrem Bericht „Mehrheit und muslimische Minderheit“ (2006) ausgeführt, dass muslimische Einwohnerinnen und Einwohner als Individuen wie alle anderen Bewohnerinnen und Bewohner des Landes sowohl geschützt als auch in die Pflicht genommen werden müssen. Wie Angehörige anderer Religionen haben sie nebst den glauben-

sunabhängigen auch spezifische, auf ihrer Religion basierende Bedürfnisse. Diese werden durch das Diskriminierungsverbot, die Glaubens- und Gewissensfreiheit und durch eine Reihe von Gesetzbestimmungen geschützt. Mögliche Spannungen entstünden dadurch, dass die schweizerische Rechtsordnung, die aus einem christlich geprägten Kontext entstanden ist, heute aber dem säkularisierten Staat entspricht, Auswirkungen auf das Leben Angehörige einer religiösen Minderheit hat. Auch wenn der Auftragstext „religionsneutral" formuliert ist, ist der Vorstoss aufgrund der Begründung deutlich gegen den Islam gerichtet (sh auch Feststellung unter Ziffer 3.3) und dürfte damit sowohl die *Glaubens- und Gewissenfreiheit* nach Artikel 15, als auch das *Rechtsgleichheits- und Gleichbehandlungsgebot* nach Artikel 8 unserer Bundesverfassung verletzen. In diesem Fall stellt der Vorstoss eine *Diskriminierung* dieser Religion und ihrer einzelnen Angehörigen im Vergleich zu anderen Religionen und ihren Angehörigen dar. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Beispiel in einem Urteil eine Verletzung von Artikel 9 EMRK zur Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit) entschieden, dass eine Verurteilung wegen des Tragens religiös motivierter Kleidungsstücke vor einem türkischen Gericht als unverhältnismässig erscheine. Angesichts der Bedeutung des „Laizitätsprinzips" in der Türkei ein bemerkenswertes Urteil, in dem ein türkisches Gericht als „eine allen zugängliche Institution (vergleichbar mit einem öffentlichen Platz)" bezeichnet wird, in welcher die religiöse Neutralität des Staates nicht gleichermassen über dem Recht des Einzelnen stehe, seine Religion offen zu bekunden (Ahmet Arslan und andere gegen den türkischen Staat vom 23. Februar 2010; Nr. 41135/98).

Im Rahmen einer Massnahme, auch was eine gesetzliche Regelung betrifft, ist dabei auch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. So hält der Bundesrat in Beantwortung eines der zahlreichen Vorstösse in dieser Sache fest, dass verschiedene Massnahmen, von den örtlich zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden bereits heute umgesetzt werden könnten, ohne dass eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig wäre. So könne zum Beispiel jede Behörde mittels Weisung anordnen, dass amtliche Dienstleistungen, für die ein persönlicher Kontakt unabdingbar ist, nur gegenüber unverhüllten Personen, deren Identität damit optisch feststellbar ist, erbracht werden. Auch sei jede Behörde befugt, den Zugang zu ihren Gebäuden oder zu Gebäuden, die ihrer Aufsicht unterstehen, aus Sicherheitsgründen zu beschränken. Schliesslich halte Artikel 12 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung, PBG (SR 745.1) fest, dass konzessionierte Unternehmen Fahrgäste nur befördern müssen, wenn sie die Gesetzes- und Tarifbestimmungen einhalten.

Bei unverhüllter Betrachtung erweist sich das Begehren der Standesinitiative denn auch als „Stellvertreterlösung", welche diffuse Ängste einzelner Bevölkerungskreise gegenüber dem Islam aufnimmt. Sie verschleiert aber die Tatsache, dass letztlich nur mit verstärkten Integrationsbemühungen, welche ausländische und schweizerische Staatangehörige gleichermassen betreffen, dafür gesorgt werden kann, dass sich Menschen aus andern Ländern eingliedern. Und wenn in diesem Bereich schon gesellschaftlich brisante Themen aufgegriffen werden sollen, geht es darum, „Parallelgesellschaften" zu verhindern, Zwangsehen zu verbieten und „Mädchenbeschneidungen" zu ächten.

Eine Standesinitiative ist daher auch aus Gründen der fehlenden Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit abzulehnen.

4. Schlussfolgerung

Wir sind mit den Verfassern des Auftrages der Auffassung, dass die Demokratie „mit offenem Visier" gelebt werden muss. Diese Offenheit bedeutet gegenseitigen Respekt und signalisiert die Gleichberechtigung der Geschlechter. Menschliches Zusammenleben und Kommunikation in der Öffentlichkeit setzt ein unverhülltes Gesicht voraus und lebt auch vom Austausch der Blicke und dem gegenseitigen Blick auf die Gesichtszüge und die Mimik des Gegenübers.

Wir lehnen jedoch eine Standesinitiative für ein Verbot von Vollverschleierungen ab:

- Die vollständige Verschleierung, auch des Gesichtes ist in der Schweiz, und erst recht im Kanton Solothurn, ein numerisch unbedeutendes Phänomen.

- Die Problematik ist auf Bundesebene längstens thematisiert.

- Eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes – sowohl nach unserer Bundesverfassung als auch nach der EMRK - ist nicht auszuschliessen.

- Auf den Erlass eines Verbotes ist schon aus Gründen der fehlenden Zweckmässigkeit, der fehlenden Durchsetzbarkeit und der Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips abzulehnen.

- Es bestehen genügend Möglichkeiten, vor allem in öffentlichen Gebäuden, auf Dienststellen und Schulen, die Offenlegung des Gesichtes zu verlangen. Wer sich nicht daran hält, wird nicht bedient oder erhält keine Leistungen.

- Die liberalen und sozialen Werte der Schweiz sind nicht primär durch Verbote, schon gar nicht durch Kleidervorschriften, sondern durch Bildung, Gleichstellungsprogramme, soziale Integration, Förderung und Prävention, Aufklärung, Sensibilisierung und Dialog zu erreichen.

- Soweit Frauen, die aus dem Ausland zugezogen sind, anzusprechen sind, ist ihnen besser geholfen, wenn sie im Rahmen eines Integrationsvertrages zum Dialog und zur Auseinandersetzung mit den hiesigen Werten angehalten werden.

- Soweit konvertierte Schweizerfrauen gemeint sind, kann ihnen zum Beispiel auch im Rahmen eines Beratungsangebotes Hilfe gewährt werden.

- Wo bestimmte Religionen angesprochen sind, ist der interreligiöse Dialog – der im Kanton Solothurn im Rahmen der Integrationsarbeit seit 2006 systematisch geführt wird, weiter zu entwickeln. Im Rahmen der schweizerischen Veranstaltungsreihe „Woche der Religionen" hat zum Beispiel sich ein vom Kanton geführtes Forum der Religionen entwickelt, in dem auch Muslime vertreten sind.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Amt für Soziale Sicherheit (6: Ablage, CHA, BRU, Wie, HER, KOC)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat