

Botschaft

zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Grossratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir haben die Ehre, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts zu unterbreiten.

1. Gesetzgeberische Notwendigkeit

Am 29. September 2023 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG; BB 2023 2295) verabschiedet.

Dieses neue Gesetz soll den Artikel 10a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) konkretisieren, der nach der Annahme der Volksinitiative "Ja zum Verhüllungsverbot" durch Volk und Stände am 7. März 2021 eingeführt wurde.

Das BVVG:

- erhebt das Verhüllen des Gesichts in öffentlichen Räumen zu einer bundesrechtlichen Übertretung, deren Verfolgung den Kantonen obliegt;
- sieht die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens auf die Verfolgung und Beurteilung der Straftat vor; und
- führt eine Bewilligungspflicht für das Verhüllen des Gesichts ein, dessen Modalitäten von den Kantonen festgelegt werden müssen.

Unter Berücksichtigung dieser Elemente erfordert die Umsetzung dieses Gesetzes auf kantonaler Ebene zum einen die Konzeption von Ausführungsbestimmungen und zum anderen die Änderung des Einführungsgesetzes zum Ordnungsbussengesetz vom 13. September 2019 (EGOBG; SGS/VS 312.2).

2. Inhalt des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf legt eine kantonsweit einheitliche Bewilligungspflicht fest und bestimmt die zuständigen Behörden, sowohl für die Bewilligung zur Verhüllung des Gesichts bei Kundgebungen oder Aktivitäten als auch für die Erhebung von Ordnungsbussen oder die Durchführung des ordentlichen Strafverfahrens.

Um zu vermeiden, dass ein kantonales Sondergesetz geschaffen wird, das nur vier Artikel enthält, schlägt der Staatsrat vor, die Ausführungsbestimmungen gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 12. Mai 2016 (EGStGB; SGS/VS 311.1) unter Titel 5 einzufügen.

3. Vernehmlassung

Ein Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts wurde vom 24. Januar 2024 bis zum 7. Februar 2024 der Staatsanwaltschaft, dem Kantonsgericht, dem Verband Walliser Gemeinden (VWG) und der Kantonspolizei zu einer Vernehmlassung unterbreitet.

Das Kantonsgericht verzichtete auf eine Stellungnahme. Die anderen konsultierten Partner begrüsst den Vorentwurf und formulierten keine Bemerkungen dazu. Insbesondere befürwortet der VWG die Übertragung neuer Kompetenzen an den Gemeinderat in Bezug auf die Bewilligung zur Gesichtsverhüllung.

4. Kommentar nach Artikeln

4.1. 5.4 Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG)

Unter dem Titel "Bestimmungen zur Anwendung anderer Bundesgesetze in Strafsachen" wird ein neuer Abschnitt über das BVVG eingefügt.

4.2 Art. 86b EGStGB – Bewilligung

Zu Abs. 1 und 2: Um die Praxis auf kantonaler Ebene zu vereinheitlichen, werden in der Ausführungsgesetzgebung die Elemente aufgeführt, die das Gesuch um Bewilligung zur Verhüllung des Gesichts notwendigerweise enthalten muss, nämlich Informationen zur Kontaktaufnahme und Identifizierung der gesuchstellenden Person und/oder der Kontaktperson, eine genaue Beschreibung des Ereignisses, für das das Gesuch gestellt wird, und eine Darstellung der Gründe, die zur Unterstützung der ersuchten Ausnahme angeführt werden.

Das Gesuch muss vor der Durchführung der Kundgebung oder Aktivität gestellt werden. Eine Frist ist im Gesetz nicht festgelegt. Damit soll zum einen der Grundsatz der Gemeindeautonomie gewahrt und zum anderen ein gewisser übertriebener Formalismus vermieden werden, z. B. wenn ein Gesuch erst fünf Tage vor der Veranstaltung gestellt wird, diese aber kurzfristig organisiert wurde.

Der Staatsrat schlägt ausserdem vor, die Zuständigkeit für die Erteilung von Bewilligungen zur Verhüllung des Gesichts dem Gemeinderat des Gebiets zu übertragen, in dem die Kundgebung oder Aktivität stattfindet. Somit werden die Bewilligungen zur Durchführung einer Kundgebung oder Aktivität und die Bewilligungen zur Verhüllung des Gesichts in den meisten Fällen von derselben Behörde erteilt, was die Bearbeitung erleichtert und die Effizienz des Verfahrens steigert. Dies wird auch verhindern, dass eine Gegendemonstration organisiert wird, die z. B. wegen des Tragens von Masken eskaliert.

Die Form des Gesuchs wird bewusst nicht näher erläutert. Denn diese könnte angesichts der technologischen Entwicklung und der Entwicklung neuer Praktiken im Bereich der Kommunikation mit den kantonalen und kommunalen Verwaltungen schnell überholt sein. Ausserdem sollte den Gemeinden ein gewisser Autonomiespielraum bei der Wahl der Form der Anfragen, die sie zu bearbeiten haben, eingeräumt werden.

Zu Abs. 3: Die gesuchstellende Person ist verpflichtet, alle Informationen zu übermitteln, die der zuständige Gemeinderat für die Bearbeitung des Gesuchs als nützlich erachtet.

Zu Abs. 4: Auf Gesuch hin oder von Amtes wegen kann der zuständige Gemeinderat beschliessen, eine generelle Bewilligung zu erteilen, wie vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 12. Oktober 2022 (Botschaft zum Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts, im Folgenden Botschaft des Bundesrates, BBI 2022 2668, S. 40) vorgeschlagen, um den Verwaltungsaufwand der Behörden zu verringern. Diese Möglichkeit betrifft nur Gesuche, die gestellt werden, um das Gesicht zur bildlichen Meinungsäusserung im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b BVVG zu verhüllen. Hier ist beispielsweise an den Organisator einer Demonstration gegen den Einsatz von Pestiziden zu denken, der eine generelle Bewilligung zum Tragen einer Schmetterlingsmaske für alle an der Kundgebung teilnehmenden Personen beantragt. Handelt es sich hingegen um ein Gesuch um Bewilligung zur Gesichtsverhüllung, welches mit dem Persönlichkeitsschutz (Art. 2 Abs. 3 Bst. a BVVG) zusammenhängt, liegen die angeführten Gründe in der persönlichen Situation jedes einzelnen Teilnehmers, so dass die Bewilligung individuell behandelt und erteilt werden muss.

4.3 Art. 86c EGStGB – Widerruf

Laut der Botschaft des Bundesrates besteht kein Schutz für Personen oder Personengruppen, deren Verhalten oder Vorankündigungen darauf hindeuten, dass sie im Schutze der Anonymität eine Rechtsverletzung begehen wollen; das Verhüllen des Gesichts ist strafbar und die zuständigen Behörden können auch bei zuvor erteilter Bewilligung Bussen verhängen, wenn eine Person gegen die Rechtsordnung verstösst oder Vorkehrungen zu diesem Zweck trifft (BB 2022 2668, S. 40).

In diesem Sinne erinnert Artikel 86c EGStGB daran, dass die zuständige Behörde die Bewilligung zur Gesichtsverhüllung widerrufen kann, wenn zu erwarten ist, dass der Begünstigte im Schutze der Anonymität eine Straftat begeht (Abs. 1), wie dies in Artikel 32 des Gesetzes vom 6. Oktober 1976 über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG; SR/VS 172.6) vorgesehen ist. Absatz 2 geht jedoch über diese Bestimmung hinaus und sieht vor, dass jede im Schutze der Anonymität begangene Straftat von Rechts wegen das Erlöschen der erteilten Bewilligung zur Folge hat, um die Arbeit der Polizeibehörden vor Ort zu erleichtern, wenn das Ordnungsbussenverfahren aufgrund einer Verletzung des BVVG angewendet werden muss.

4.4 Art. 86d EGStGB – Verwaltungszusammenarbeit

Diese Bestimmung sieht eine gegenseitige Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen der kantonalen Verwaltung und dem zuständigen Gemeinderat vor.

So sind einerseits die Dienststellen der Kantonsverwaltung verpflichtet, dem zuständigen Gemeinderat alle Informationen zukommen zu lassen, die für die Bearbeitung eines Gesuchs um Bewilligung zur Gesichtsverhüllung relevant sind. Folgende Beispiele sind zu nennen:

- Auf Anfrage könnte die Dienststelle für Bevölkerung und Migration (DBM) dem zuständigen Gemeinderat Informationen übermitteln im Zusammenhang mit der Nationalität einer gesuchstellenden Person und der Gefahr von Repressalien gegen ihre Person oder ihre Familienangehörigen im Rahmen einer Demonstration gegen ein ausländisches Regime;
- Auf Antrag oder von Amtes wegen könnte die Kantonspolizei den zuständigen Gemeinderat informieren über die möglichen Auswirkungen der Erteilung einer Bewilligung zur Verhüllung des Gesichts auf die Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit während einer als sensibel eingestuftes Kundgebung.

Andererseits ist der zuständige Gemeinderat auch verpflichtet, den Dienststellen der kantonalen Verwaltung alle sachdienlichen Informationen mitzuteilen, in erster Linie der Kantonspolizei, die für Ordnung und Sicherheit sorgt und bei Verstössen gegen das BVVG Ordnungsbussen verhängt. In dieser Hinsicht könnte zwischen den Gemeinden und der Kantonspolizei ein System zur systematischen Übermittlung von Entscheiden, die sich auf das BVVG stützen, eingerichtet werden, um die Informationsübermittlung und damit die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 1 BVVG zu erleichtern.

4.5 Art. 86e EGStGB – Übertretungen des Bundesrechts

Zu Abs. 1: Nach Artikel 3 Absatz 1 EGOBG werden die für das ordentliche Strafverfahren zuständigen Organe in der Einführungsgesetzgebung des Bundesgesetzes, welches das strafbare Verhalten sanktioniert, bezeichnet.

Daher muss im EGStGB angegeben werden, welche Behörde Übertretungen verfolgt und beurteilt, wenn das Ordnungsbussenverfahren nicht anwendbar ist oder nicht zum Erfolg führt (Art. 5 Abs. 2, 6 Abs. 4 und 13 Abs. 2 des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 über [OBG; SR 314.1]).

Im vorliegenden Fall schlägt der Staatsrat aus den nachstehend dargelegten Gründen vor, die Kantonspolizei zu bezeichnen. Erstens weist die vom Ordnungsbussenverfahren betroffene Walliser Gesetzgebung in der grossen Mehrheit der Fälle die Zuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung im ordentlichen Strafverfahren "der Dienststelle" bzw. "dem Departement" zu. Als Beispiele seien hier die folgenden kantonalen Gesetzgebungen genannt:

- das Ausführungsgesetz über die Bundesgesetzgebung betreffend den Strassenverkehr vom 30. September 1987 (Art. 15 Abs. 3 [AGSVG; SGS/VS 741.1]);
- das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 13. September 2012 (Art. 12 Abs. 1 EGAuG [SGS/VS 142.1]);
- das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 13. November 1998 (Art. 34 Abs. 2 KNHG [SGS/VS 451.1]);
- das Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 22. September 1999 (Art. 7 Abs. 2 AGWG [SGS/VS 502.1]);
- das Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 30. Januar 1991 (Art. 6 Abs. 1 Bst. b JSG [SGS/VS 922.1]);
- das Gesetz über den Wald vom 14. September 2011 (Art. 60 Abs. 2 kWaG [SGS/VS 921.1]).

Zweitens hat sich der Grosse Rat im Rahmen des von der Justizkommission am 19. Dezember 2014 eingereichten Postulats Nr. 6.0036 "Mehr Gewicht für die Tätigkeit und die Glaubwürdigkeit der Verwaltungsbehörden" dreimal für eine Übertragung von Kompetenzen der Staatsanwaltschaft des Kantons Wallis (nachfolgend: Staatsanwaltschaft) auf die kantonale Verwaltung ausgesprochen, nämlich in den Sessionen vom November 2015, März 2019 und März 2020. Das besagte Postulat verfolgt, wie der Name schon sagt, das doppelte Ziel, die Glaubwürdigkeit der Verwaltungsbehörden zu stärken, indem ihnen ermöglicht wird, Verhaltensweisen zu ahnden, die den Gesetzen, deren Hüter sie sind, zuwiderlaufen, und die Staatsanwaltschaft von weniger schweren Straftaten (Übertretungen) zu entlasten, damit sie sich besser auf die Bekämpfung von Kriminalität und Vergehen konzentrieren kann. Der Staatsanwaltschaft die Zuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen des BVVG im ordentlichen Strafverfahren zu übertragen, würde also dem Willen des Grossen Rates zuwiderlaufen.

Schliesslich hat der Kanton Wallis im Rahmen der Umsetzung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen den Kommandanten der Kantonspolizei oder einen Offizier des Stabs der Kantonspolizei als zuständige Behörde bezeichnet, um die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen auszusprechen (Art. 2 Abs. 2, 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 des Ausführungsreglements zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 17. August 2011 [SGS/VS 550.500]).

Zu beachten ist noch, dass das Polizeigericht seinerseits für Übertretungen des Gemeinderechts zuständig ist (Art. 11 Abs. 2 EGStGB).

Zu Abs. 2: Dieser Absatz übernimmt die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe p neues EGOBG vorgesehene Änderung (vgl. § 4.6 unten). Er wird in das EGStGB eingefügt, um die Zuständigkeiten der Kantonspolizei und der Gemeindepolizeien je nach anwendbarem Strafverfahren zu klären.

4.6 Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe p neu EGOBG

Die Zuständigkeit für die Erhebung der Ordnungsbusse und die Vornahme der im EGOBG vorgesehenen Handlungen liegt bei der Kantonspolizei sowie bei den Gemeindepolizeien, die auf ihrem Gemeindegebiet im Rahmen ihrer durch die Artikel 73 und 74 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 11. November 2016 (PoIG; SGS/VS 550.1) zugewiesenen Kompetenzen tätig werden können.

5 Auswirkungen (finanzielle und andere)

5.1. Auf kommunaler Ebene

Der vorliegende Entwurf bedeutet einen leichten Anstieg des Verwaltungsaufwands für die Gemeindebehörden im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Gesuchen auf Erteilung einer Bewilligung zur Gesichtsverhüllung.

Die Gemeinden können unter anderem:

- ihr Gesuchsformular für die Bewilligung einer Kundgebung ändern, indem sie beispielsweise einen Abschnitt über das Verhüllen des Gesichts einfügen;
- ein System zur systematischen Informationsübermittlung mit der Kantonspolizei einrichten.

5.2 Auf kantonaler Ebene

Die Umsetzung des Projekts bedeutet eine Erhöhung der Arbeitsbelastung für die Kantonspolizei und erfordert die Einstellung einer Juristin oder eines Juristen (1 VZÄ), um insbesondere die Aufgaben der Untersuchung, der Redaktion, der Bearbeitung von Beschwerden und der administrativen Nachbereitung zu erfüllen.

6 Auswirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit (wirtschaftlich, ökologisch und sozial)

Die vorliegende Überarbeitung hat keine wesentlichen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit.

7. Schlussfolgerung

Angesichts der vorausgehenden Erwägungen schlagen wir Ihnen vor, sehr geehrter Herr Grossratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte den Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts anzunehmen.

Sitten, den 27. März 2024

Der Präsident des Staatsrates: **Christophe Darbellay**
Die Staatskanzlerin: **Monique Albrecht**