

Das «Snowli-Dilemma» – oder vom Verhüllungsverbot auf der Skipiste

Es ist Wintersaison und «alles fährt Schii», wie wir seit dem unvergesslichen und vielfach abgewandelten Schlager des Trios Ammann von 1949 wissen. Damit die ganze Familie am Skispass teilhaben kann, betreiben die Schweizer Skischulen in den meisten Winterdestinationen «Swiss Snow Kids Villages», wo die Kleinsten ihre ersten Rutschversuche wagen können. Liebevoll betreut werden sie dabei vom plüschigen Schneehasen «Snowli». Ein Schelm, wer schlecht über dieses Winteridyll denkt! Doch wem nicht nur daran gelegen ist, seinen Nachwuchs in die Geheimnisse des Schweizer Nationalsports einzuweihen, sondern wer auch die Bundesverfassung beim Wort nimmt, der kann ein gewisses Unbehagen nicht unterdrücken. Denn die Person im «Snowli»-Kostüm verbirgt ihr wahres Gesicht unter einem übergrossen Kopf mit Kulleraugen; und das steht offensichtlich im Widerspruch zu Art. 10a Abs. 1 BV: «Niemand darf sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen, die öffentlich zugänglich sind [...]» Zwar erlaubt Abs. 3 der genannten Bestimmung Ausnahmen: «Diese umfassen ausschliesslich Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums.» Während die meisten auf der Skipiste ihr Gesicht somit verfassungskonform vor der Kälte schützen dürfen, tut «Snowli» dies als Maskottchen der Schweizer Skischulen, um die Kinder zu bespassen. Diese Ausnahme sieht der rigide formulierte Verfassungstext nicht vor. Daher müsste «Snowli» für sein verfassungswidriges Gebaren eigentlich gebüsst werden – so wie es das Anfang Jahr in Kraft getretene Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts vom 29. September 2023 (BVVG; SR 311.6) für andere Verstösse gegen das Verbot verlangt. Die Mitarbeitenden der Schweizer Skischulen dürfen allerdings erleichtert aufatmen, denn sowohl Bundesrat wie Bundesversammlung haben den «ausschliesslichen» Ausnahmekatalog der Verfassung um weitere Tatbestände ergänzt. Ausgenommen vom Verbot sind auch Gesichtsverhüllungen «bei künstlerischen und unterhaltenden Darbietungen» (Art. 2 Abs. 2 Bst. f BVVG) und «zu Werbezwecken» (Art. 2 Abs. 2 Bst. g BVVG). Damit wollte der Bundesrat ausdrücklich «verkleidete Figuren in Wander- und Skigebieten» vom Verbot ausnehmen, deren Zweck doch darin liege, «die Kinder- und Familienfreundlichkeit eines Ortes zu betonen» (Botschaft zum Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts vom 12. Oktober 2022, BBl 2022 2668, Ziff. 5.4.8).

Mit gutem Grund kann man sich fragen, ob «Snowli» von derart zentraler Bedeutung ist, dass ihm ein Beitrag in diesem Blatt gewidmet wird. Der gesetzgeberische Umgang mit der Werbefigur steht indes symbolisch für ein Dilemma, mit dem Bundesrat und Bundesversammlung konfrontiert sind, wenn sie Volksinitiativen umsetzen müssen, die im Widerspruch zu anderen Verfassungsnormen stehen. Denn das rigide formulierte Verhüllungsverbot läuft verschiedenen in Bundesverfassung und EMRK verankerten Grundrechten zuwider und trägt auch dem Verhältnismässig-

keitsprinzip nicht annähernd Rechnung. Die Bundesbehörden stehen daher vor dem ««Snowli»-Dilemma» (Votum SR Caroni, AB 2023 S 454), ob sie einer unangenehmen Initiative mithilfe «verfassungsharmonisierender Auslegung» (BBl 2022 2668, Ziff. 5.4.1) fast alle Stacheln ziehen wollen oder sich an den Wortlaut der neuen Verfassungsbestimmung gebunden fühlen. Bei «Snowli» sah man die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) offenbar derart in Gefahr, dass man sich über den klaren Wortlaut der jüngeren und spezifisch formulierten Verfassungsnorm hinwegsetzte. Eigenartig ist dabei, dass sich der Harmonisierungsdrang des Bundesgesetzgebers sehr einseitig manifestierte und gewissen Grundrechten keine Beachtung schenkte, etwa der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 16 BV, Art. 9 EMRK). Dies erstaunt umso mehr, als in der Covid-19-Pandemie die Gewichtung der Grundrechte ganz anders erfolgte. Während im Januar 2021 zur Pandemiebekämpfung Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum verboten wurden und zahlreiche Kultur- und Restaurationsbetriebe ihre Türen schliessen mussten, durften religiöse Veranstaltungen mit bis zu 50 Personen weiter durchgeführt werden (m.w.Hw. *Kaspar Ehrenzeller/Christina Müller/Benjamin Schindler*, *Ausgestaltung des Verhüllungsverbots durch den Bundesgesetzgeber*, *Jusletter* vom 28. März 2022, S. 37). Die diametral andere Gewichtung beim Verhüllungsverbot findet im Wortlaut von Art. 10a BV keinen Anhaltspunkt, sondern lässt sich einzig mit der antireligiösen Stossrichtung der Initiative begründen, die primär auf ein «Burkaverbot» bzw. ein Verbot des Niqab als Gesichtsschleier gewisser muslimischer Frauen zielte.

Indem der Bundesgesetzgeber dem verfassungsrechtlichen Verhüllungsverbot fast alle Stacheln zog, gab er dem BVVG erst die antireligiöse Stossrichtung. Denn der Stachel im Fleisch derer, die sich aus Gründen ihres Glaubens das Gesicht verhüllen, bleibt schmerzhaft übrig. Das mag ganz im Sinne der Initiantinnen und Initianten gewesen sein, die bei der Formulierung des Initiativtexts das Skischul-Maskottchen schlicht vergessen hatten. Es stellt sich aber die Frage, wie ernst die Bundesbehörden Verfassungsbestimmungen nehmen, die auf Volksinitiativen zurückgehen. Offenbar gelten hier andere Auslegungsregeln als bei behördlich formuliertem Verfassungsrecht. Das Ergebnis ist ein fragwürdiger «methodischer Doppelstandard» (*Giovanni Biaggini*, *Verfassungsauslegung*, in: *Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler*, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2020, Bd. 1, I.10, Rz. 34). Ein vom Verfassungswortlaut vorgegebenes und konsequent durchgesetztes Verbot des «Snowli» hätte zudem künftigen Initiantinnen und Initianten deutlich gemacht, wie wichtig ein sorgfältig formulierter Initiativtext ist. Zur Freude der Kinder hat es der Bundesgesetzgeber nun aber nicht so genau genommen und «Snowli» darf weiter im Schnee herumhopsen – doch das verfassungsrechtliche Unbehagen auf der Skipiste bleibt.

Benjamin Schindler