

BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2013.1 vom 2. Januar 2013

BS Appellationsgericht, 2013-01-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VG.2013.1

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2013.1 du 2 janvier 2013

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VG.2013.1 del 2 gennaio 2013

Erwägungen

E. 1

1.1 Gemäss § 91 Abs. 1 lit. g der Kantonsverfassung (KV) entscheidet der Grosse Rat über die Zulässigkeit von Volksinitiativen, soweit er die Frage nicht direkt dem Appellationsgericht zum Entscheid vorlegt. Dieser Entscheid unterliegt gemäss § 116 Abs. 1 lit. b KV und § 16 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) der Beschwerde an das Appellationsgericht als Verfassungsgericht. Zur Beschwerde legitimiert ist jede im Kanton stimmberechtigte Person (§ 16 Abs. 2 IRG, § 30m Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRPG]). Die Beschwerde ist binnen 10 Tagen seit der Veröffentlichung des Entscheids des Grossen Rates im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden und innert 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, schriftlich und mit Anträgen zu begründen (§ 17 Abs. 1 IRG, § 30n VRPG). Das Verfahren richtet sich unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen in den §§ 30l ff. VRPG sinngemäss nach den Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren (§ 17 Abs. 3 IRG, § 30b VRPG).

1.2 Der Beschwerdeführer wohnt im Kanton Basel-Stadt und ist hier stimmberechtigt. Die Beschwerde ist nach der am 18. Mai 2013 erfolgten Publikation des Grossratsbeschlusses vom 15. Mai 2013 mit den Eingaben vom 24. Mai und 17. Juni 2013 fristgerecht erhoben und begründet worden. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

1.3 Das Verfassungsgericht kann ohne Verhandlung entscheiden und publiziert seinen Entscheid im Dispositiv unter Angabe des Titels der Initiative im Kantonsblatt (§ 17 Abs. 3 und 4 IRG). Die Kognition des Verfassungsgerichts ist frei.

E. 2

2.1 Initiativen sind rechtlich zulässig, wenn sie höherrangiges Recht beachten, sich nur mit einem Gegenstand befassen (Prinzip der Einheit der Materie) und nichts Unmögliches verlangen (§ 48 Abs. 2 KV).

2.2 Wie der Regierungsrat in seinem Bericht 13.0006.01 vom 27. März 2013 an den Grossen Rat zutreffend ausgeführt hat, handelt es sich bei dem streitgegenständlichen Volksbegehren um eine formulierte Initiative im Sinne von § 47 Abs. 3 KV und § 1 IRG, welche einen ausgearbeiteten Gesetzestext enthält. Mit Bezug auf ihren Inhalt ist der Regierungsrat in seinem detailliert begründeten Bericht ■ dem der Grosse Rat in seiner Beratung und Beschlussfassung gefolgt ist ■ zum Schluss gelangt, dass die Initiative gegen höherrangiges Recht verstosse. Er hat erwogen, dass das Verbot der Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum und die entsprechende Strafbestimmung die Schutzbereiche der persönlichen Freiheit, des Gleichbehandlungsgebotes und des Diskriminierungsverbotes sowie der Glaubens- und Gewissensfreiheit tangierten. Eine Rechtfertigung dieser Grundrechtsbeschränkungen hat er verneint, da mit der Massnahme kein öffentliches

Interesse verfolgt werde und sie zudem auch nicht verhältnismässig erscheine.

E. 3

3.1 Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung der Auslegungsregeln, welche bei der Prüfung der Gültigkeit einer Initiative zur Anwendung zu kommen hätten. Seiner Ansicht nach verkennen der Regierungsrat und der Grosse Rat den Grundsatz, dass eine Initiative nur nach ihrem Wortlaut selbst und nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten zu interpretieren sei. Aus dem Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts folge zudem, dass eine Initiative bei der Prüfung ihrer Gültigkeit in dem für die Initianten günstigsten Sinne auszulegen sei. Sie sei wenn möglich durch eine verfassungs- und bundesrechtskonforme Interpretation vor einer Ungültigerklärung zu bewahren.

3.1.1 Im Einzelnen macht er diesbezüglich geltend, die Auslegung des Initiativtextes durch den Regierungsrat und den Grossen Rat sei ■offensichtlich falsch, um nicht zu sagen absurd■. Es sei unrichtig, den vorgeschlagenen neuen § 41 bis ÜStG so auszulegen, dass er alle Personen erfasse, die ■ aus welchen Gründen auch immer ■ ihr Gesicht ganz oder teilweise verdeckten, verschleierten oder verhüllten, und damit auch das Tragen von Helmen, Atemschutzmasken, Dienstkleidung der Feuerwehr und Polizei oder die Arbeitsbekleidung von Handwerkern und schliesslich gar das Tragen von Bekleidung des anderen Geschlechts, die Verwendung von Make-Up sowie Kopfhaar, welches das Gesicht ganz oder teilweise bedecke, unter diesen Übertretungsstraftatbestand zu subsumieren. Damit werde verkannt, dass der Wortlaut dieser Bestimmung den Willen verlange, sich unkenntlich zu machen. Daher erfasse sie Personen, die aus Gründen der Sicherheit, Gesundheit oder Mode das Gesicht verdeckten, nicht, da diese das Motiv, sich unkenntlich zu machen, gerade nicht erfüllten. Das Kopftuch werde daher ebenso wenig erfasst wie ein Hut oder Turban, da sie das Gesicht nicht verhüllten. Erfasst würden dagegen Burkas und Niqabs (Beschwerdebegründung Ziff. 17 und 18).

3.1.2 Wie der Beschwerdeführer zutreffend geltend macht, sind Initiativen im Rahmen der Prüfung ihrer rechtlichen Zulässigkeit in dem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen (Wullschleger, Bürgerrecht und Volksrechte, in: Buser, Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 158; VGE vom 5. Juni 1992, in: BJM 1994 S. 262). Ihre Auslegung hat dabei nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen zu erfolgen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGer 1C_127/2013 vom 28. August 2013 E. 5.7 [zur Publikation vorgesehen], 1P.1/2003 vom 9. Juli 2003 E. 2.3; BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395; vgl. auch BGE 138 I 61 E. 8 S. 87 ff.). Soweit die Auslegung nach den anerkannten Auslegungsmethoden eine mit dem höherrangigen Recht konforme Interpretation zulässt, ist die Initiative für gültig zu erklären (BGE 128 I 190 E. 4 S. 197 f.; 125 I 227 E. 4a S. 231 f.).

Nach dem Wortlaut der streitgegenständlichen Initiative soll es verboten werden, sich in irgendeiner Art und Weise das Gesicht zu verdecken, zu verhüllen oder zu verschleiern, um sich unkenntlich zu machen. Der Beschwerdeführer legt die Formulierung des Verbots einer Verdeckung, Verhüllung oder Verschleierung des Gesichts, ■um sich unkenntlich zu

machen■, als diesbezüglichen Willen aus. Im Strafrecht, zu dem auch das kantonale Übertretungsstrafrecht zählt, ist aber der Eventualvorsatz dem direkten Vorsatz gleichgestellt (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 StGB i.V.m. § 4 ÜStG). In diesem Sinne fallen Personen, die in den vom Regierungsrat ■ über die Fälle der religiös bedingten Gesichtsverdeckung hinaus ■ aufgezählten Fällen ihre Unkenntlichmachung bloss in Kauf nehmen, ohne sie direkt anzustreben, ebenfalls unter die initiierte Strafnorm. Tatsächlich erscheint das direkte Ziel einer Gesichtsverdeckung vor dem Hintergrund der mit dem Verbot verfolgten Interessen wenig relevant, führt doch die Verhüllung für sich allein schon zur Unkenntlichkeit und steht einer Kommunikation und Identifikation im Wege. Die vom Regierungsrat vorgenommene Konkretisierung der Norm ist daher insoweit nicht zu beanstanden, als die genannten Beispiele zur Unkenntlichkeit des Gesichts führen und dies von den Betroffenen in Kauf genommen wird.

3.2Im Weiteren macht der Beschwerdeführer geltend, der Grosse Rat habe sich bei der Ungültigerklärung der Initiative lediglich von politischen Motiven leiten lassen. Dies sei absehbar gewesen, weshalb eine Überweisung der Initiative an das Verfassungsgericht geboten gewesen wäre (Beschwerdebegründung Ziff. 20 f.). Gemäss § 91 Abs. 1 lit. g KV und §§ 15 und 17a IRG entscheidet der Grosse Rat über die Zulässigkeit von Volksinitiativen oder legt diese Frage direkt dem Appellationsgericht als Verfassungsgericht zum Entscheid vor. Diesbezüglich kommt dem Grossen Rat ein umfassendes Auswahlermessen zu. Zwar wollte der Verfassungsgeber mit der Einführung des Vorlagerechts der mitunter begrenzten funktionalen Eignung des Grossen Rates als politischen Organs für die Entscheidung komplexer Gültigkeitsfragen Rechnung tragen (Wullschleger, a.a.O., S. 158), doch ist der Grosse Rat im Einzelfall frei, von diesem Vorlagerecht Gebrauch zu machen oder unter Vorbehalt einer Beschwerde selber über die Zulässigkeit einer Initiative zu entscheiden. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, hat sich der Grosse Rat bei seiner Entscheidung entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers nicht von politischen Überlegungen leiten lassen, sondern seinen Entscheid auf der Grundlage des fundierten Berichts des Regierungsrats allein auf die juristische Gültigkeitsfrage beschränkt.

E. 4

Der Beschwerdeführer bestreitet zu Recht nicht, dass das in der streitgegenständlichen Initiative verlangte umfassende Vermummungsverbot auf öffentlichem Grund den Schutzbereich mehrerer Grundrechte tangiert. Diesbezüglich können mit dem Regierungsrat und dem Grossen Rat Eingriffe in folgende Grundrechte festgestellt werden:

4.1Das Vermummungsverbot schränkt zunächst die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit gemäss Art. 15 BV und § 11 Abs. 1 lit. k KV ein. Diese schützt das Recht, eine Religion frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen (Art. 15 Abs. 2 BV). Unter dem Schutz der Religionsfreiheit stehen alle Religionen, unabhängig von ihrer quantitativen Verbreitung in der Schweiz (BGer 2C_794/2012 vom 11. Juni 2013 E. 4.1; BGE 134 I 56 E. 4.3 S. 60 m.w.H.). Die Religionsfreiheit umfasst neben der inneren Freiheit, zu glauben, nicht zu glauben oder seine religiösen Anschauungen zu ändern, auch die äussere Freiheit, entsprechende Überzeugungen innerhalb gewisser Schranken zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten oder sie nicht zu teilen. Sie enthält damit den Anspruch des Einzelnen darauf, sein Verhalten grundsätzlich nach den Lehren des Glaubens auszurichten und den Glaubensüberzeugungen gemäss zu handeln (BGE 2C_794/2012 vom 11. Juni 2013 E. 4.1; BGE 123 I 296 E. 2b/aa S. 300). Zu der

entsprechend geschützten Religionsausübung zählen nicht nur die Vornahme kultischer Handlungen, sondern auch die Beachtung religiöser Gebräuche und andere Äusserungen des religiösen Lebens im Rahmen gewisser übereinstimmender sittlicher Grundanschauungen der Kulturvölker, soweit solche Verhaltensweisen Ausdruck der religiösen Überzeugung sind. Das gilt auch für Religionsbekenntnisse, welche ■ wie der Islam ■ die auf den Glauben gestützten Verhaltensweisen sowohl auf das geistig-religiöse Leben wie auch auf weitere Bereiche des alltäglichen Lebens beziehen. Damit werden religiös bedingte Bekleidungs Vorschriften wie das Tragen einer Gesichtverschleierung, zu der eine Burka oder ein Niqab dient, von der Religionsfreiheit erfasst (vgl. BGE 134 I 56 E. 4.3 S. 60, 123 I 296 E. 2b/aa S. 300 f.). Ein Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum hindert weibliche Angehörige des Islams entsprechender Ausrichtung daran, aus religiöser Überzeugung einer Bekleidungs Vorschrift ihres Glaubens in einem gewichtigen Teil ihres Lebensalltags zu folgen. Es verunmöglicht ihnen damit indirekt auch, an Kultushandlungen teilzunehmen, ohne gegen eine Glaubensregel zu verstossen, ist eine Moschee doch regelmässig nur über öffentlichen Grund erreichbar (vgl. auch Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 260). Dies stellt einen schweren Eingriff in die Religionsfreiheit dar (BGE 2C_794/2012 vom 11. Juni 2013 E. 5.2). Dem entspricht auch die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 9 EMRK (EGMRE i.S. Sahin gegen Türkei vom 10. November 2005 Nr. 44774/98 § 78, 104 ff., i.S. Dogru gegen Frankreich vom 4. Dezember 2008 Nr. 27058/05 § 48, 61 ff.).

4.2 Darüber hinaus tangiert das initiierte Verhüllungsverbot auch das Grundrecht der persönlichen Freiheit. Die persönliche Freiheit schützt das Recht auf Selbstbestimmung und auf individuelle Lebensgestaltung und umfasst den Schutz der elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung, ohne aber eine allgemeine Handlungsfreiheit zu vermitteln (BGE 138 IV 13 E. 7.1 S. 25). Sie bietet einen subsidiären Schutz, soweit eine Entfaltung der Persönlichkeit nicht bereits durch ein spezifisches Freiheitsrecht geschützt ist (BGE 123 I 296 E. 2b/bb S. 301). Nicht geschützt sind dagegen nebensächliche Wahl- und Betätigungsmöglichkeiten des Menschen (BGE 101 Ia 336 S. 346 ff., 97 I 45 S. 49; Rhinow/Schefer, a.a.O., N 1246 f.). Der Schutzbereich dieses weiten Grundrechts ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in einer kasuistischen Rechtsprechung von Fall zu Fall zu konkretisieren (BGE 134 I 214 E. 5.1 S. 216). Bereits mit Entscheid vom 9. Juni 1876 (BGE 2 S. 178) hat das Bundesgericht ein im Kanton Genf erlassenes Verbot, in der Öffentlichkeit geistliche Kleidung zu tragen, unter dem Aspekt der Einschränkung der persönlichen Freiheit beurteilt (Kley, Kutten, Kopftücher, Kreuze und Minarette ■ religiöse Symbole im öffentlichen Raum, in: Pahud de Mortanges [Hrsg.], Religion und Integration aus der Sicht des Rechts, Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht, Band 24, Zürich 2010, S. 229, 236 f.). Bei der Beurteilung des Verbots des Nacktwanderns im Kanton Appenzell A.Rh. hat es festgestellt, das Recht auf individuelle Lebensgestaltung beinhalte auch die Freiheit in der Auswahl der Bekleidung etwa nach den Gesichtspunkten der Ästhetik und der Praktikabilität. Es sei jedoch fraglich, ob dazu auch der gänzliche Verzicht auf das Tragen von Kleidern zu zählen sei. Dies könne allerdings dahingestellt bleiben, da ein Gebot der Verhüllung wenigstens im Intimbereich die persönliche Freiheit höchstens geringfügig einschränke, so dass an die Voraussetzungen der Einschränkung keine hohen Anforderungen zu stellen seien (BGE 138 IV 13 E. 7.2 S. 26). Daraus kann für den vorliegenden Fall abgeleitet werden, dass das Verbot der Verhüllung des ganzen Körpers unter Einschluss des Gesichts aus anderen als religiösen Gründen zwar eine Einschränkung des grundrechtlich geschützten Anspruchs auf individuelle

Lebensgestaltung begründet, aber in der Regel nur als geringfügig angesehen werden kann (vgl. auch Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, N 364). Anders verhält es sich bei der Verhüllung eigentlicher körperlicher Entstellungen, deren Verbot schwerer wiegt.

4.3 Schliesslich beschlägt das Vermummungsverbot auch das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV. Eine Diskriminierung nach dieser Bestimmung liegt unter anderem dann vor, wenn eine Person allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit etwa zu einer religiösen Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird, ungleich behandelt wird (BGE 138 I 305 E. 3.3. S. 316). Der Regierungsrat hat zutreffend festgehalten, der Initiativtext sei zwar geschlechtsneutral und ohne Bezug auf religiöse Gruppierungen formuliert, betreffe aber vorwiegend Frauen, die das Gesicht aus religiösen und kulturellen Gründen in der Öffentlichkeit verhüllten respektive verschleierten und ein Kopftuch trügen. Soweit die Initiative das Verschleiern und Vermummen aus religiösen Gründen verhindern will, ist sie offensichtlich gegen den Islam gerichtet und beruht damit im Ausgangspunkt auf einem Merkmal, das nach Art. 8 Abs. 2 BV verpönt und im Grundsatz unzulässig ist.

E. 5

Soweit nicht der Kernbereich eines Grundrechts betroffen wird, kann es unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden (BGE 134 I 56 E. 4.3 S. 60 f.). Eine Einschränkung setzt kumulativ eine gesetzliche Grundlage, die Rechtfertigung durch ein damit verfolgtes öffentliches Interesse und die Verhältnismässigkeit der Massnahme voraus. Dem entspricht im Ergebnis auch die Regelung der Einschränkung der Garantien von Art. 8 und 9 EMRK. Diese können nach Art. 8 Ziff. 2 resp. 9 Ziff. 2 EMRK gesetzlich eingeschränkt werden, soweit der Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Auch die Anknüpfung einer rechtlichen Regelung an ein nach Art. 8 Abs. 2 BV verpöntes Merkmal wie die religiöse Überzeugung ist nicht absolut unzulässig. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, welcher jedoch durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann (BGE 138 I 305 E. 3.3 S. 317 f.).

E. 6

Bevor dies bezüglich im Einzelnen auf die Streitgegenständliche Initiative eingegangen wird, ist zunächst ein Blick über die Grenzen unseres Kantons angezeigt.

6.1 In Frankreich und Belgien ist es seit dem Jahr 2011 gesetzlich verboten, im öffentlichen Raum Kleidung zu tragen, die der Verhüllung des Gesichts dient, bzw. sich an öffentlichen Orten mit verhülltem Gesicht aufzuhalten (Frankreich: Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public; Belgien: Loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage; Code Pénal, Art. 563bis). Diese Verbote zielen wie die Streitgegenständliche Initiative in erster Linie auf ein Verbot des islamischen Gesichtsschleiers in Form von Burka und Niqab. Zuwiderhandlungen können in Frankreich mit einer Geldbusse und der Verpflichtung zur Teilnahme an Kursen in Staatsbürgerkunde, in Belgien sogar mit bis zu sieben Tagen Freiheitsstrafe geahndet werden. Die höchsten Gerichte beider Länder haben

diese Verbote als verfassungsmässig erklärt und geschützt (Frankreich: Décision du conseil constitutionnel n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010; Belgien: Décision de la cour constitutionnelle n° 145/2012 du 6 décembre 2012). In Bezug auf Frankreich ist derzeit die Klage einer betroffenen Muslimin beim Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hängig (Requête n° 43835/11 S.A.S. contre la France).

6.2 Demgegenüber ist in Deutschland der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages im Mai 2010 in einem verfassungsrechtlichen Gutachten zum Ergebnis gelangt, dass ein generelles Verbot der Burka im öffentlichen Raum gegen das Neutralitätsgebot des Grundgesetzes verstosse und sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen liesse. Ein Verbot komme nur im Einzelfall als Ergebnis einer Abwägung mit kollidierenden Verfassungsgütern in Betracht (<http://wolfgang-bosbach.de/news/burkaverbot-in-deutschland>, besucht am 15. Januar 2014).

6.3 In der Schweiz hat auf nationaler Ebene Nationalrat Christophe Darbellay erstmals im Dezember 2006 sowie erneut im Dezember 2009 mit zwei Interpellationen (06.3675 ■ Tragen von Burkas ■; 09.4308 ■ Verschleierung und Integration ■) ein Verbot des Tragens von Burkas und Niqabs angeregt. Am 17. März 2010 haben Nationalrat Oskar Freysinger und am 3. März 2011 Nationalrat Hans Fehr entsprechende Motionen eingereicht (Motion Freysinger 10.3173 ■ Runter mit den Masken ■; Motion Fehr 11.3043 ■ Nationales Vermummungsverbot ■). Der Kanton Aargau hat im Mai 2010 eine Standesinitiative mit der gleichen Stossrichtung beschlossen. Der Bundesrat und das Parlament haben sich bisher stets gegen ein solches Verbot ausgesprochen.

6.4 Auf kantonaler Ebene haben im Kanton Tessin die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 22. September 2013 eine Initiative für ein Verschleierungsverbot in der Kantonsverfassung angenommen. Die Gewährleistung dieser neuen Verfassungsbestimmung durch die eidgenössischen Räte steht noch aus.

E. 7

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Einschränkung der oben genannten Grundrechte durch die ■ Vermummungsverbots-Initiative ■ gegeben sind.

7.1 Das Verbot des Tragens einer Kopfbedeckung resp. einer Gesichtverschleierung bezieht sich für gläubige Musliminnen zwar nicht nur auf eine äussere Glaubensbekundung, sondern darüber hinaus für Angehörige bestimmter Glaubensrichtungen dieser Religion auf ein Glaubensgebot und stellt daher ■ wie dargelegt ■ einen schweren Eingriff in die Religionsfreiheit dar. Gleichwohl betrifft es aber nicht den Kern der Religionsfreiheit (BGE 123 I 296 S. 2b/cc S. 302). Die Initiative zielt auf die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für das angestrebte Verbot der Verhüllung, Verdeckung oder Verschleierung des Gesichts. Dieses bildet eine genügende Grundlage für eine Einschränkung der genannten Grundrechte.

7.2 Der Beschwerdeführer macht ■ in Übereinstimmung mit den Initiantinnen und Initianten ■ ein öffentliches Interesse, welches eine Einschränkung der genannten Grundrechte rechtfertige, in mehrfacher Hinsicht geltend: Mit dem Verbot soll zum einen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit beigetragen werden, zum andern soll mit der Verhinderung der Komplettverschleierung aus religiösen Gründen ein Signal gegen die Unterdrückung der Frauen gesetzt werden. Schliesslich wird das Verbot damit begründet, dass es der Erhaltung der Schweizerischen Traditionen und Wertvorstellungen diene.

7.2.1 Der Regierungsrat hat in seinem Bericht vom 26. März 2013 ein öffentliches Interesse am Verbot einer Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit verneint. Er hat darauf hingewiesen, dass sich die grossmehrheitliche Zahl der Personen im Kanton Basel-Stadt nicht mit dem Ziel verummte oder verhülle, Straftaten zu begehen oder sich der Strafverfolgung zu entziehen. Sie täten dies vielmehr aus Gründen der Mode, der Sicherheit oder der Gesundheit, aus beruflichen Gründen sowie zum Schutz gegen Witterung oder sonstige Umwelteinflüsse. Auch das absichtliche Unkenntlichmachen des Gesichts habe gewöhnlich redliche Gründe, wie das Verbergen von Krankheitssymptomen oder von Verletzungen im Gesicht oder als Ausdruck einer religiösen Zugehörigkeit. Verhüllte, verummte oder verschleierte Personen stellten daher nicht grundsätzlich eine Bedrohung dar. Im Kanton Basel-Stadt sei es ausserhalb von Demonstrationen oder Kundgebungen noch nie vorgekommen, dass jemand bloss durch das Unkenntlichmachen des Gesichts die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt oder gefährdet hätte. Die Gewährleistung der Strafverfolgung und der öffentlichen Sicherheit stelle daher keinen sachlichen Grund für ein generelles Vermummungsverbot dar.

Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, dass sich ein potentieller Straftäter durch seine Vermummung der Identifizierung und Strafverfolgung entziehen könne. Die Vermummung zwecks Begehung einer Straftat gefährde daher die öffentliche Sicherheit unabhängig davon, ob sie im Rahmen von bewilligungspflichtigen Veranstaltungen geschehe oder nicht.

Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, dass Personen, die zu delinquirieren beabsichtigen, durch ihre Vermummung vor, während und nach der Tatbegehung das Risiko einer Sanktionierung ihrer Tat mindern können. Der Hinweis des Regierungsrates, dass in der Öffentlichkeit sehr selten verummte Menschen anzutreffen sind und ausserhalb von Kundgebungen oder Zusammenrottungen ■ wo bereits ein Vermummungsverbot besteht (vgl. § 40 Abs. 4 ÜStG; dazu BGE 117 Ia 472) ■ kaum je verummte Personen Straftaten begehen, ist aber ebenso zutreffend. Das öffentliche Interesse an einem generellen Verbot der Vermummung im öffentlichen Raum aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ist daher zwar vorhanden, aber als gering zu veranschlagen.

7.2.2 Was das Argument der Unterdrückung der Frauen anbelangt, ist auf Folgendes hinzuweisen: Soweit eine Frau aus eigener Glaubensüberzeugung oder aus anderen Gründen freiwillig eine vollständige Gesichtverschleierung trägt, kann darin keine Unterdrückung der Frauen erblickt werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass islamische Feministinnen im Gegensatz zu westlichen feministischen Strömungen die Praxis der Verschleierung eher als freiheitsförderndes Instrument betrachten, das es muslimischen Frauen ermögliche, (politisch) aktiv zu agieren, ohne sich der in der westlichen Öffentlichkeit eingeschriebenen Kleider- und Geschlechterordnung zu unterwerfen (Fateh-Moghadam, Religiös-weltanschauliche Neutralität und Geschlechterordnung: Strafrechtliche Burka-Verbote zwischen Paternalismus und Moderne, in: Stollberg-Rilinger [Hrsg.], Als Mann und Frau schuf er sie. Religion und Geschlecht, Ergon Verlag, Würzburg 2013). Dem einseitig an Frauen gerichteten Gebot, sich zu verschleiern, liegt zwar eine geschlechtsspezifische Betrachtung der Geschlechterrollen in der Gesellschaft zugrunde, die vor dem Hintergrund der geschlechterunabhängigen und auf den individuellen Grundrechten beruhenden Grundwerten des heutigen Verfassungsstaates wenig verständlich ist. Eine derartige

geschlechtsspezifische Betrachtung kennen, wenngleich in gemilderter Weise, aber auch im Kanton öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften, welche etwa die Frauen nicht zu priesterlichen Aufgaben zulassen oder ihnen das Tragen von Röcken oder das Bedecken des Kopfhaares vorschreiben.

Berechtigung kommt dem Interesse an der Verhinderung einer Unterdrückung von Frauen durch ein Verbot der Gesichtsverhüllung indessen dann zu, wenn sich Frauen nicht freiwillig verschleiern. Es trifft wohl zu, dass das Tragen des Niqab oder einer Burka in gewissen familiären Konstellationen auf gesellschaftlichem Druck des unmittelbaren Umfelds beruht. Dies dürfte in unserem Kanton, wo ohnehin nur ganz vereinzelt verschleierte Frauen in der Öffentlichkeit anzutreffen sind, jedoch höchst selten der Fall sein, so dass ein öffentliches Interesse am Schutz dieser Frauen entsprechend gering ist. Im Übrigen ist festzuhalten, dass das Ausüben von unzulässigem Druck und Zwang bereits heute durch den Nötigungstatbestand von Art. 181 StGB sanktioniert werden kann.

7.2.3

7.2.3.1 Schliesslich begründet der Beschwerdeführer das Vermummungsverbot mit dem Interesse an der Erhaltung der Schweizerischen Traditionen und Wertvorstellungen. Es richte sich gegen religiösen Extremismus. Die Verschleierung des Gesichts bis zur Unkenntlichkeit und die Ganzkörperverschleierung im öffentlichen Raum wirkten auf den Grossteil der Bevölkerung nicht nur befremdend, sondern bedrohlich und provokativ. Die Komplettverschleierung stehe in betontem und bedingungslosem Widerspruch zu den hiesigen Wertvorstellungen, den Mindestgrundsätzen des Zusammenlebens und des öffentlichen Umgangs. Sie schüre Ängste und verzerre die öffentliche Wahrnehmung des Islam in der Schweiz. Damit erschwere sie das friedliche Zusammenleben der Religionen (Beschwerdebegründung Ziff. 32).

Dem hält der Regierungsrat entgegen, dass Traditionen und Wertvorstellungen für sich allein kein absolutes Vermummungsverbot zu rechtfertigen vermöchten. Das Prinzip der religiösen Neutralität stelle die Basis der Religionsfreiheit dar und verpflichte zur gleichberechtigten Behandlung aller Religionen. Für den Schutz der Religionsfreiheit sei nicht entscheidend, wie verbreitet eine Religion sei oder wie sehr ihre Bräuche vom Landesüblichen abwichen. Weder Widersprüche zu hiesigen Traditionen und Wertvorstellungen noch ein diffuses Missbehagen gegenüber bestimmten Religionen und gegen aus religiösen Gründen verhüllte Personen genügten zur Einschränkung der Grundrechte. Vielmehr müssten sachliche, besonders qualifizierte Gründe vorliegen. Es sei zwar nicht auszuschliessen, dass gewisse Formen der Religionsausübung unter bestimmten Umständen dem religiösen Frieden und damit der öffentlichen Ordnung abträglich sein könnten. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn eine starke Präsenz von Gesichts- oder Ganzkörperverschleierungen den gesellschaftlichen Frieden direkt und ernsthaft bedrohe. Die religiös motivierte Verhüllung trete im Kanton Basel-Stadt aber nur äusserst selten, vorwiegend bei arabischen Touristinnen auf, während die Mehrzahl der Musliminnen nicht einmal ein Kopftuch trage. Es bestehe daher keine Gefahr einer übermässigen religiösen Prägung durch Gesichts- oder Ganzkörperverschleierungen, welche den gesellschaftlichen Frieden bedrohen würde. Eine derart umfassende Restriktion wie ein Vermummungsverbot sei daher willkürlich und nicht zulässig.

7.2.3.2 Die belgische Cour constitutionnelle (CC BE) hat mit ihrem Entscheid Nr. 145/2012 vom 6. Dezember 2012 in der Verteidigung einer gewissen Anschauung über das

Zusammenleben in der Gesellschaft ein legitimes und Art. 9 EMRK entsprechendes öffentliches Interesse an einem Verbot der Gesichtsverschleierung im öffentlich zugänglichen Raum erkannt. Diese Anschauung sei vom Modell einer Gesellschaft geprägt, in welcher die Integration aller gefördert werde, damit die Bürger ein gemeinsames Erbe von grundsätzlichen Werten teilen könnten, wie das Recht auf Leben, Freiheit, Gewissensfreiheit, Demokratie, Gleichheit der Geschlechter und der Trennung von Kirche und Staat (E. B.17).

Das Schweizerische Bundesgericht hat im Zusammenhang mit dem Verbot des Nacktwanderns im Kanton Appenzell A.Rh. erkannt, dass auch eine ■nachvollziehbare Empörung■ über die nicht vorhandene Bekleidung Einzelner im öffentlichen Raum und das dadurch verletzte sittliche Empfinden Anlass für den Erlass von Bekleidungsvorschriften sein könne, dies allerdings vor dem Hintergrund, dass das Grundrecht auf persönliche Freiheit durch die Vorschrift, sich beim Wandern im öffentlichen Raum wenigstens im Intimbereich zu bekleiden, höchstens geringfügig eingeschränkt sei (BGE 138 IV 13 E. 7.2 S. 26).

7.2.3.3Die generelle und anlassfreie Verhüllung des Gesichts im öffentlichen Raum widerspricht grundsätzlichen Vorstellungen unserer Gesellschaft über das gemeinschaftliche Zusammenleben. Sie widerspricht den Grundwerten einer offenen Gesellschaft, die auf der Kommunikation und Teilhabe aller gründet. Mit der Verhüllung des Gesichts entzieht sich eine Person der Kommunikation nicht nur verbal, sondern auch in nonverbaler Hinsicht. Verhüllt sich eine Person generell im öffentlichen Raum komplett, so schliesst sie sich von der Gesellschaft gleichsam aus. Sie ist als Individuum in dieser nicht mehr wahrnehmbar, und sie macht es Dritten unmöglich, eine menschliche Beziehung zu ihr aufzunehmen. Insofern kann der belgischen Cour constitutionelle gefolgt werden (vgl. CC BE B.21). Den Grundwerten einer offenen und demokratischen Gesellschaft entspricht es aber auch, dass eine Teilhabe an der gesellschaftlichen Kommunikation nicht erzwungen werden kann. Wer sich im öffentlichen Raum bewegt, ist nicht verpflichtet, mit der Gesellschaft in Kommunikation zu treten. Es ist daher mit dem Regierungsrat festzustellen, dass ein generelles Verbot von Gesichts- resp. Ganzkörperverschleierungen im öffentlichen Raum nur dann im öffentlichen Interesse der hiesigen Wertvorstellungen über das Zusammenleben in der Gesellschaft geboten wäre, wenn der gesellschaftliche oder religiöse Friede durch massenhaftes Auftreten verschleierter Frauen bedroht würde.

7.3Die Verfolgung der genannten öffentlichen Interessen ■ soweit sie für ein Verbot sprechen ■ durch die Einschränkung der vorerwähnten Grundrechte ist nur im Rahmen der Verhältnismässigkeit zulässig. Das heisst, die Massnahme muss sowohl geeignet als auch erforderlich sein, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 1221 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 581).

7.3.1In Bezug auf das (gemäss den obigen Ausführungen geringe) Interesse der öffentlichen Sicherheit ist festzustellen, dass ein über das bereits bestehende Vermummungsverbot bei bewilligungspflichtigen Versammlungen hinaus gehendes generelles Vermummungsverbot nicht geeignet ist, Straftaten zu verhindern oder die Strafverfolgung zu erleichtern. Wenn sich ein Delinquent gezielt im Hinblick auf ein Delikt (z.B. einen Banküberfall) vermummen will, lässt er sich auch durch ein Vermummungsverbot nicht davon abhalten.

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht (S. 11) zutreffend erwogen hat, stehen zudem der Polizei erforderlichenfalls ausreichend Mittel zur Verfügung, um die Identifikation einer Person ■ auch einer verummumten resp. verschleierte Person ■ festzustellen (vgl. § 34, 35 Polizeigesetz).

7.3.2 Zum Schutz von muslimischen Frauen, welche von ihrem familiären oder gesellschaftlichen Umfeld gegen ihren Willen gezwungen werden in der Öffentlichkeit einen Gesichtsschleier zu tragen, ist ein Vermummungsverbot ebenfalls nicht geeignet. Wie der Regierungsrat in seinem Bericht (S. 12) zutreffend ausgeführt hat, könnte ein Verbot der Verschleierung in solchen Fällen sogar kontraproduktiv wirken, indem es dazu führte, dass diese Frauen gänzlich in den privaten Raum zurückgedrängt werden. Dieselbe Wirkung hätte ein solches Verbot auf Frauen, die in der Verschleierung selbst ein religiöses Gebot erblicken, dem sie entsprechen wollen, wäre ihnen doch das Betreten des öffentlichen Raumes ohne Verletzung ihrer Glaubenspflichten überhaupt verunmöglicht. Damit würde das Verhüllungsverbot selbst eine Unterdrückung dieser Frauen bewirken.

7.3.3

7.3.3.1 Auch zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen und religiösen Friedens ist ein generelles Vermummungsverbot weder geeignet noch erforderlich. Diesbezüglich ist mit dem Regierungsrat festzustellen, dass im Kanton Basel-Stadt bloss eine verschwindend kleine Zahl von Frauen aus religiösen Motiven im öffentlichen Raum ihr Gesicht verhüllt. Der Niqab ist vor allem auf der Arabischen Halbinsel verbreitet und wird daneben ■ in deutlich geringerer Verbreitung ■ auch in Ägypten, Syrien, Jordanien, im Irak und in nordafrikanischen Ländern getragen. Die Burka wird im Wesentlichen in Afghanistan und in Pakistan getragen. Aus diesen Ländern kommen traditionell nur wenige Immigrantinnen und Immigranten in die Schweiz. Dem Entscheid des Conseil constitutionnel der Republik Frankreich Nr. 2010-613 vom 7. Oktober 2010 kann entnommen werden, dass sich in Frankreich gemäss einer Erhebung von Januar 2010 (vor dem Verschleierungsverbot) rund 1'900 Frauen vollständig verschleierten. Umgerechnet auf die Bevölkerungszahl der Schweiz ergäbe das für die gesamte Schweiz rund 230 Frauen. Würde man dies auf die Einwohnerzahl des Kantons Basel-Stadt herunterrechnen, käme man auf fünf bis sechs Frauen. Tatsächlich sieht man im Basler Strassenbild kaum je vollständig verschleierte Frauen. Eine Gefährdung des gesellschaftlichen oder religiösen Friedens ist durch wenige Einzelfälle von vollverschleierten Frauen nicht gegeben, so dass diesbezüglich bereits das öffentliche Interesse an einem Verbot fehlt. In Bezug auf die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme ist zudem zu beachten, dass gerade auch das Verbot der Verschleierung selbst den gesellschaftlichen Frieden gefährden kann. So ist es beispielsweise in Frankreich in der Folge von Identitätskontrollen verhüllter Frauen im Juli 2013 zu Krawallen gekommen, bei welchen rund 250 muslimische Jugendliche mit Steinen und Feuerwerkskörpern gegen Polizeikräfte vorgegangen sind (vgl. NZZ vom 23. Juli 2013). Ausserdem hat eine Studie ergeben, dass in Frankreich das Verschleierungsverbot insofern ■subversives Potential■ freigesetzt hat, als zehn von 32 befragten Frauen, die den Gesichtsschleier tragen, sich erst nach Ausbruch der öffentlichen Kontroverse über ein entsprechendes Verbot dazu entschieden haben (vgl. Fateh-Moghadam, a.a.O., S. 5, m.w.H.).

7.3.3.2 Im Übrigen ist festzuhalten, dass Privatpersonen, welche im öffentlichen Raum als Individuen auftreten, nicht verpflichtet werden können, aktiv Grundwerte der Allgemeinheit zu vertreten oder diesen mit ihrem Erscheinungsbild zu entsprechen. Wie das Bundesgericht im Entscheid BGE 119 Ia 178 erkannt hat, besteht für die Angehörigen

anderer Länder und anderer Kulturen keine Rechtspflicht, sich über die Einhaltung der hiesigen Rechtsordnung hinaus den herrschenden Gebräuchen und Lebensweisen anzupassen (E. 8c S. 196). Solange sie den öffentlichen Raum nicht zur aktiven Belästigung oder unzulässigen Beeinflussung Dritter nutzen, erfordert daher der gewöhnliche Gemeingebrauch des öffentlichen Raums nicht das Ablegen einer Gesichtsverschleierung.

7.3.3.3 Das Tragen von Gesichtsschleiern im öffentlichen Raum ist daher nicht zu vergleichen mit dem Tragen religiöser Kleidung (z.B. Kopftüchern) durch Lehrerinnen während ihrer Unterrichtstätigkeit an öffentlichen Schulen oder Universitäten. Als Angestellte und Vertreterinnen öffentlich-rechtlicher Bildungseinrichtungen haben diese den Anspruch der Schülerinnen und Schüler auf religiös neutralen Unterricht zu wahren und dürfen jene in religiöser Hinsicht nicht beeinflussen. Die Grenze, an welcher die Anerkennung religiöser Vielfalt in religiöse Parteinahme durch den Staat umschlägt, wird in streng laizistischen Staaten wie der Türkei oder Frankreich enger gezogen als in Verfassungsordnungen mit grösserer gegenseitiger Durchmischung von Religion und Staat wie etwa bisher der Schweiz oder Deutschland (Müller/Schefer, a.a.O., S. 275 f.). Das Bundesgericht hat in einem Genfer Fall das gegenüber einer zum Islam übergetretenen Primarlehrerin ausgesprochene Verbot, beim Unterrichten ein ihrer Ansicht nach den Anforderungen des Korans entsprechendes Kopftuch zu tragen, mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Tradition des Laizismus im Kanton Genf geschützt (BGE 123 I 296). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist auf eine Beschwerde gegen diesen Entscheid wegen offensichtlicher Unbegründetheit nicht eingetreten (EGMR i.S. Dahlab v. Schweiz Nr. 42393/98 vom 15. Februar 2001). In verschiedenen die Türkei betreffenden Fällen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Kopftuch- und Tschadorverbote gegenüber Lehrerinnen und Universitätsprofessorinnen bei der Ausübung ihrer Arbeit geschützt (vgl. Übersicht bei Müller/Schefer, a.a.O., S. 277 Fn. 201). Während aber im Fall von Lehrerinnen öffentlicher Bildungseinrichtungen das eigene Recht der Lehrerin auf Ausübung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit durch das Tragen eines religiösen Symbols mit dem Anspruch der Schülerinnen und Schüler gegenüber dem Staat auf religiöse Neutralität in einem Konflikt steht, stehen diese beiden verfassungsrechtlichen Prinzipien beim Tragen religiöser Symbole durch Privatpersonen im öffentlichen Raum im Einklang und sprechen beide für die Zulassung des Tragens solcher Symbole, auch des Gesichtsschleiers (Fateh-Moghadam, a.a.O., S. 11).

7.3.3.4 Mit dem Urteil i.S. Leyla Sahin v. Türkei Nr. 44774/98 vom 10. November 2005 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Verweigerung der Zulassung einer Studentin zur medizinischen Fakultät der Universität Istanbul, weil sie nicht bereit war, in den Räumlichkeiten der Universität ihr Kopftuch abzulegen, geschützt. Entscheidend waren für den Gerichtshof die besondere Bedeutung der Laizität des türkischen Staates, welche dieser aufgrund seiner historischen Erfahrungen verfassungsrechtlich verankert hat, sowie die Existenz starker religiös extremistischer Bewegungen in der Türkei. Er führte aus, die Bestrebungen des türkischen Staates, mit dem Verbot den religiösen Frieden gegen den wachsenden Einfluss islamistischer Extremistinnen und Extremisten zu sichern, sei ein legitimer Grund für die Beschränkung der Religionsfreiheit. Die Notwendigkeit einer solchen Massnahme in der Türkei könne der türkische Staat besser beurteilen als der EGMR, weshalb sich dieser zurückhalte. Mit den Entscheiden vom 4. Dezember 2008 i.S. Kervanci v. Frankreich Nr. 31645/04 und i.S. Dogru v. Frankreich Nr. 27058/05, mit denen Schülerinnen das Tragen des Kopftuchs während des Sportunterrichts verboten wurde,

hat der EGMR den Entscheid Sahin auch in Bezug auf Frankreich bestätigt. Die Schweiz kennt bislang weder einen derart stringenten Laizismus wie die Türkei und Frankreich noch starke, religiös extremistische und homogene politische Gruppierungen, so dass die genannten Entscheide nicht ohne weiteres auf die Schweiz übertragen werden können (so Müller/Schefer, a.a.O., S. 278, vgl. auch Kley, a.a.O., S. 240 f.). Tatsächlich hat das Bundesgericht mit Urteil 2C_794/2012 vom 11. Juli 2013 festgestellt, ein Verbot des Tragens eines Kopftuchs durch Schülerinnen in der Schule könne nicht mit der Verpflichtung des Staates zu religiöser und konfessioneller Neutralität begründet werden. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit enthalte eine Verpflichtung des Staates zu religiöser und konfessioneller Neutralität. Die öffentlichen Schulen und die für sie handelnden Lehrpersonen seien somit zu Neutralität und konfessioneller Gleichbehandlung verpflichtet. Demgegenüber seien Schülerinnen und Schüler keiner Neutralitätspflicht unterworfen. Das Verbot des Tragens des Kopftuches aus religiösen Gründen für Schülerinnen könne daher nicht aus dem Neutralitätsgebot der öffentlichen Schule abgeleitet werden (a.a.O. E. 5.5.2, 6.6).

7.3.3.5 Erst recht muss dies gelten, wenn es wie im vorliegenden Fall um ein Verbot des Tragens solcher Kleidungen nicht ■bloss■ in öffentlichen Bildungseinrichtungen, sondern ■ noch viel weiter gehend ■ ganz allgemein im öffentlichen Raum geht, welches einer noch stärkeren Rechtfertigung bedürfte, um als verhältnismässig zu erscheinen. Diesbezüglich ist auf den EGMR i.S. Ahmet Arslan v. Türkei Nr. 41135/98 vom 23. Februar 2010 zu verweisen, bei dem es um Mitglieder einer religiösen Gruppierung ging, welche sich entsprechend den Anforderungen ihrer Religion gekleidet (mit Turban, Pluderhosen, einer Tunika und einem Stock) in der Öffentlichkeit ■ vor der Moschee, wo sie eine religiöse Zeremonie abhalten wollten ■ aufgehalten hatten, wofür sie vom türkischen Verfassungsgericht bestraft worden waren. Der Gerichtshof sah darin einen unzulässigen Eingriff in die Religionsfreiheit. Er hielt fest, dass die Beschwerdeführer durch das Tragen religiöser Kleidung in der Öffentlichkeit keine Bedrohung der öffentlichen Ordnung dargestellt oder Druck auf andere ausgeübt hätten, und stellte klar, dass seine Rechtsprechung in Bezug auf das Tragen religiöser Symbole in öffentlichen Einrichtungen (Schulen und Universitäten), wo das staatliche Interesse an religiöser Neutralität das individuelle Interesse an der Manifestation seiner Religion überwiegen könne, nicht auf den öffentlichen Raum übertragen werden könne, der allen offen stehe (a.a.O., §§ 49, 50). Diese Überlegungen müssen auch und umso mehr für die Schweiz gelten, einen weniger streng laizistischen Staat ohne relevante extremistische religiöse Strömungen. Der angefochtene Beschluss des Grossen Rats, die streitgegenständliche Initiative betreffend ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum als rechtlich unzulässig zu erklären, steht damit im Einklang diesem Entscheid des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

7.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein generelles Vermummungsverbot im öffentlichen Raum nicht verhältnismässig ist, soweit es überhaupt der Verfolgung öffentlicher Interessen dient.

E. 8

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Grosse Rat die Initiative ■kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)■ zu Recht als rechtlich unzulässig erklärt hat. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer gemäss Art. 30 Abs. 1 VRPG dessen

ordentliche Kosten mit einer Gebühr von CHF 1'000.■ zu tragen.

E. 9

Gemäss § 17 Abs. 4 IRG ist dieser Entscheid im Kantonsblatt zu publizieren.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.