

Vom Minarett-Verbot zur Burka-Initiative:

Die politische Debatte um ein schweizweites Verhüllungsverbot

Von Cornelia Niggli*

Am 7. März stimmen die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über das Verhüllungsverbot ab. Im Fokus der politischen und medialen Debatte stehen vor allem muslimische Frauen, die einen Nikab tragen. Es ist nicht das erste Mal, dass die Schweizer Politik sich mit Aspekten des islamischen Lebens auseinandersetzt. Die Minarett-Initiative ist allen noch präsent. Doch die Verhüllungs-Initiative ist keine neu aufgeflamnte Islam-Debatte, vielmehr wurde das Thema seit Annahme des Minarett-Verbots 2009 auf politischer Ebene – sowohl kantonal, als auch national – warm gehalten. Schliesslich war schon vor 12 Jahren auf jedem Plakat des Initiativkomitees eine verhüllte Frau zu sehen. Das deutliche Ja (57,5 %) am 29. November 2009 stimmte Islam-Gegnerinnen und -Gegner zuversichtlich, weitere Aspekte islamischen Lebens beschränken und kontrollieren zu können.

Nur zwei Wochen nach Annahme der Initiative richtete sich der damalige CVP-Parteipräsident und Nationalrat Christophe Darbellay mit der Interpellation „Verschleierung und Integration“ ([09.4308](#)) an den Bundesrat. Das war nicht das erste Mal, bereits 2006 verfasste er die Interpellation „Tragen von Burkas“ ([06.3675](#)). Diese wurde damals abgeschrieben, weil sie nicht innerhalb der zweijährigen Frist im Nationalrat behandelt worden ist.

SVP-Nationalrat Oskar Freysinger reichte 2010 knapp drei Wochen nach der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Darbellay die Motion „Runter mit den Masken!“ ([10.3173](#)) ein.

Ebenfalls 2010 reichte der Kanton Aargau eine Standesinitiative ([10.333](#)) in Bern ein, welche das Verhüllen des Gesichts im öffentlichen Raum verbieten wollte.

Noch bevor das Parlament die Motion Freysinger und die Standesinitiative diskutiert hatte, wandte sich SVP-Nationalrat Hans Fehr im März 2011 mit seiner Motion „Nationales Vermummungsverbot“ ([11.3043](#)) an den Bundesrat.

Zwei Wochen nachdem seine Motion im Ständerat scheiterte, reichte Fehr zeitgleich mit SVP-Ständerat Peter Föhn im Juni 2013 die Motion „Vermummungsverbot im Strafgesetzbuch“ ([13.3520](#) und [13.3525](#)) ein.

Schliesslich folgte im Dezember 2014 die parlamentarische Initiative „Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts“ ([14.467](#)). Initiiert hatte diese Walter Wobmann, SVP-Nationalrat und Präsident des Egerkinger Komitees.

Es sind letztendlich nur eine Handvoll Politiker der SVP und CVP, welche das Thema über Jahre hinweg immer wieder aufs Tapet brachten, sobald es erledigt schien. Manchmal richteten sie sich ganz offensichtlich gegen Nikabträgerinnen, manchmal war die Formulierung impliziter, dann, wenn von einem Vermummungsverbot die Rede war. Doch vollverhüllte Frauen wären auch von diesem Verbot betroffen gewesen.

Der Bundesrat antwortete auf diese Vorstösse stets gleich. In Bezug auf religiös motivierte Verhüllung sah er keinen Handlungsbedarf, da diese Form der Verhüllung in der Schweiz kaum vorkomme, ausser im Tourismus. Dort wiederum wollte man von einem Verbot absehen, weil es möglicherweise der Hotellerie und dem Detailhandel in den jeweiligen Regionen schaden könnte. In Bezug auf ein allgemeines Verhüllungs-/Vermummungsverbot, betonte der Bundesrat, dass dies im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Kantone liege und man im Sinne des Föderalismus nicht

beabsichtige, dies zu ändern. Kamen einige dieser Vorstösse noch durch den Nationalrat, scheiterten sie spätestens im Ständerat.

Nachdem das Egerkinger Komitee im März 2016 die Initiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ lanciert hatte, kam es auf nationaler Ebene zu keinen weiteren Vorstössen mehr, abgesehen von der Interpellation „Burka und Eigenverantwortung“ ([16.3966](#)) des FDP-Ständerats Andrea Caroni. Ihm ging es jedoch nicht um ein Verbot, sondern vielmehr darum, wie man bei den verschiedenen Behörden mit Frauen umgeht, welche freiwillig einen Nikab tragen.

Vorstösse für Verhüllungsverbote wurden nicht nur auf nationaler Ebene debattiert, sondern auch in den kantonalen Parlamenten und Räten. Im Kanton Bern wurde eine entsprechende Motion bereits 2010 abgelehnt. 2013 erklärte der Grosse Rat in Basel-Stadt eine eingereichte Volksinitiative für ungültig. Auch in den Kantonen Freiburg, Schwyz, Solothurn und Zürich scheiterten Bestrebungen im Parlament.

Allerdings kennen die Kantone Basel-Stadt und Genf partielle Verbote. In Basel bezieht sich dieses Verbot einzig auf das Gericht. Richter*innen, Gerichtsschreiber*innen und Volontär*innen ist es weder in Verhandlungen noch in der Eröffnung von Entscheiden erlaubt, sichtbare religiöse Symbole zutragen. In Genf geht das Verbot noch etwas weiter, da man sich einer strikten *laïcité* nach französischem Vorbild verpflichtet – einer klaren Trennung von Religion und Staat. So ist es sämtlichen Staatsangestellten verboten, während der Arbeit religiöse Kleidung, Symbole oder Zeichen zu tragen.

Dort wo nicht Parlamente, sondern das Volk über ein Verhüllungsverbot entscheiden kann, haben die Vorlagen deutlich bessere Chancen angenommen zu werden. 65,4 Prozent der Tessinerinnen und Tessiner stimmten im September 2013 der Initiative „Für ein Verhüllungsverbot des Gesichts an öffentlich zugänglichen Orten“ zu. Ebenfalls mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit sprachen sich die Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen 2018 für ein Verbot aus. Während der Tessiner Gesetzestext praktisch identisch ist mit dem Initiativtext des Egerkinger Komitees, ist die St. Galler Version eher ein „Burka-Verbot-light“. Gebüsst werden kann nur, wer durch die Verhüllung des eigenen Gesichts die öffentliche Sicherheit gefährdet. Anwendung fand das neue Gesetz in St. Gallen nicht: Seit Inkrafttreten kam es zu [keinem](#) einzigen Fall, in dem die Polizei eine Nikabträgerin auch nur angetroffen hätte.

So klar die Abstimmungen in St. Gallen und im Tessin für ein Verbot ausfielen, so deutlich verwarf die Glarner Landsgemeinde im Mai 2017 einen solchen Vorschlag. Zwei Drittel lehnten einen Memorialsantrag ab. Sowohl auf medialer, als auch auf politischer Ebene findet dieser Entscheid kaum Erwähnung – erst die Operation Libero hat in jüngster Zeit begonnen, dieses Ereignis in ihre Abstimmungskampagne einzubauen.

Analysiert man die Vorstösse und Aussagen von Politiker*innen in den Debatten, zeigt sich eine gewisse Unsicherheit im Sprachgebrauch, obwohl das Thema Vollverhüllung seit nun mehr als einem Jahrzehnt auf politischer Ebene diskutiert wird. Omnipräsent ist der Begriff *Burka*, obwohl in der Schweiz kein Fall einer Frau bekannt ist, die eine solche trägt. In jüngster Zeit ist ein Wandel sichtbar und die Begriffe Nikab und Burka werden inzwischen differenzierter benutzt.

Eine weitere Unsicherheit bringt das Thema Religion mit sich. Während der Minarett-Debatte war die Religionsfreiheit eines der zentralen Themen. Zehn Jahre später umschiffen sowohl die Befürworter*innen als auch die Gegner*innen diese Debatte, obwohl man sich einig ist, dass der Ursprung des „Problems“ der Vollverhüllung „irgendwo“ im Islam liegt. Aber ob und wie diese Praxis etwas mit Religion zu tun hat, daran will sich niemand mehr die Finger verbrennen.

Was auffällt, die Betroffenen eines allfälligen Verbots werden kaum thematisiert und kommen auch nicht zu Wort. Nach ihren Anliegen oder ihrer Motivation, in der Schweiz einen Nikab zu tragen, fragte niemand. Es wird mehrheitlich angenommen, dass sie dies unter Zwang tun und dass diese Form der Kleidung Frauen diskriminiert. Hier sind sich Gegner*innen und Befürworter*innen meist einig. Jedoch ist seit Anfang dieses Jahres auch hier ein Wandel sichtbar, zwar kommen Direktbetroffene immer noch kaum zu Wort, aber dass sie selbstbestimmt handeln, wird ihnen – zumindest von Gegner*innen der Initiative – weniger abgesprochen als zuvor.

Grundsätzlich geht es in der politischen Debatte aber um zwei Fragen, welche weder von der Initiative beantwortet werden können, noch in der Debatte explizit diskutiert werden. Erstens, wie gehen wir mit der in der Bevölkerung real existierenden Angst vor dem politischen Islam um? Ein Verhüllungsverbot verbietet zwar ein Stück Stoff, aber keine Ideologie. Gleichzeitig ist die immer wieder behauptete Verbindung zwischen dieser Ideologie und Nikabträgerinnen wissenschaftlich nicht erwiesen. Studien aus anderen westeuropäischen Ländern zeigen, dass die Frauen mehrheitlich nur lose mit salafistischen Strömungen des Islams verbandelt sind.

Zweitens geht es in dieser Debatte um nichts weniger als die Identität der Schweiz. Wer sind „wir“ und was sind „unsere Werte“? Sind wir eine Gesellschaft, die Multikulturalismus nicht nur über die vier Sprachregionen hinweg lebt, sondern auch zwischen den Religionen? Sind wir eine Gesellschaft, die in ihrem Verständnis von Freiheit auch akzeptiert, dass Menschen sich bewusst gegen die gängigen Interpretationen von Freiheit entscheiden? Das Kleidungsstück, das angeblich im Zentrum der Debatte steht, ist nebensächlich. Es sind die Grenzen unseres Freiheitsverständnisses, die verhandelt werden sollten und wie wir als Gesellschaft mit unterschiedlichen Lebensentwürfen umgehen wollen.

* Cornelia Niggli absolviert an der Universität Luzern gerade ihr Masterstudium in Kulturwissenschaften mit Schwerpunkt Religionswissenschaft. Sie ist zudem Mit-Autorin der Studie „Verhüllung – Die Burka-Debatte in der Schweiz“.

Quelle: Tunger-Zanetti, Andreas: Verhüllung – die Burka-Debatte in der Schweiz, unter Mitarbeit von Cornelia Niggli, Asia Petrino, Noémie Marchon, Julia Meier, Lea Wurmet, Zürich: Hier und Jetzt, Januar 2021, 156 Seiten, 5 Abbildungen, Fr. 29.–