

## § 5 Memorialsantrag «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus»

### **Die Vorlage im Überblick**

Der Landsgemeinde wird der Memorialsantrag «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus» unterbreitet. Der von einem Bürger im September 2015 eingereichte Memorialsantrag will einen neuen Artikel 6a in die Kantonsverfassung einfügen, wonach niemand sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen darf, die allgemein zugänglich sind oder der Erbringung von Publikumsdienstleistungen dienen. Vom Verhüllungsverbot explizit ausgenommen sind in örtlicher Hinsicht Sakralstätten (z. B. Kirchen oder Moscheen). Daneben soll es Ausnahmen aus gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten oder klimatischen Gründen sowie in Zusammenhang mit der Ausübung des einheimischen Brauchtums geben. Schliesslich soll in der Kantonsverfassung auch der Zwang gegenüber einer Person verboten werden, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen. Der Landrat erklärte den Memorialsantrag Mitte Dezember 2015 für rechtlich zulässig und erheblich.

### **Aktueller Stand der öffentlichen Diskussion**

In der aktuellen öffentlichen Diskussion über ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum argumentieren sowohl Befürworterinnen und Befürworter als auch Gegnerinnen und Gegner mit den Grundrechten. Die Forderung nach einem generellen Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum kommt nicht nur aus rechtskonservativen und islamkritischen Kreisen. Es stellen sich auch bürgerliche Politikerinnen und Frauen mit Migrationshintergrund sowie Feministinnen hinter ein Verbot. Auch männliche Exponenten des politisch linken Lagers positionieren sich zudem neuerdings abweichend von ihrer Partei.

Die Tessiner Stimmberechtigten nahmen im September 2013 eine Volksinitiative für ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum an und verankerten dieses damit in der Kantonsverfassung. Im November 2015 verabschiedete der Tessiner Grosse Rat ein kantonales Ausführungsgesetz. Dieses trat am 1. Juli 2016 in Kraft. Das Tessin ist somit der erste Kanton in der Schweiz mit einem generellen Verhüllungsverbot. Im März 2016 wurde schliesslich die nationale Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» lanciert. Der vorgeschlagene neue Artikel 10a der Bundesverfassung mit dem Titel «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts» weist den praktisch gleichen Wortlaut auf wie der Text des Memorialsantrags. Gemäss Angaben der Initianten ist davon auszugehen, dass die Initiative zustande kommt.

### **Haltung des Regierungsrates**

Der Regierungsrat lehnt den Memorialsantrag zum jetzigen Zeitpunkt ab. Beim Verhüllungsverbot geht es darum, wie Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kulturen in einer demokratischen Gemeinschaft zusammenleben sollen. Im Vordergrund steht dabei eine politische Betrachtung. Rechtliche Argumente sind seit der grundsätzlichen Bejahung der Vereinbarkeit eines generellen Verhüllungsverbots im öffentlichen Raum mit den Grund- und Menschenrechten durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Zusammenhang mit dem französischen Verbot und durch die Bundesversammlung im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Tessiner Verfassungsbestimmung in den Hintergrund gerückt.

Das generelle Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum hat eine Wertedebatte ausgelöst, deren Dynamik nur schwer abschätzbar ist. Es geht nur noch am Rande um Fragen der öffentlichen Sicherheit. Das Verhältnis der Schweiz und seiner Bevölkerung zum Fundamentalismus sowie zum Islam ist zurzeit Gegenstand einer vertieften Auseinandersetzung in der Gesellschaft. Die aktuelle Debatte zeigt aber auch die Komplexität dieses Vorhabens. Neben der Grundsatzfrage, was die Schweiz als Wertegemeinschaft bei sich zulassen soll, werden gleichzeitig von verschiedenen Exponenten auf Bundesebene Gegenvorschläge zum Initiativtext überlegt, welche das Verhältnis zum Islam bzw. dessen fundamentalistischen Richtungen allgemein regeln wollen. Das Verhüllungsverbot wird teilweise als Symbolpolitik angesehen, mit welcher die sich tatsächlich stellenden Fragen offen bleiben, zumindest aber nicht nachhaltig beantwortet werden.

Burka und Nikab können allerdings Ausdruck von Intoleranz sein. Einer solchen Haltung darf nicht mit Gleichgültigkeit begegnet werden. Frauen in Ganzkörperumhängen mit völlig verschleiertem Gesicht im Glarnerland sind denn auch nicht im Sinne des Regierungsrates. Ob allerdings eine Kleidervorschrift die richtige Antwort auf die Problematik ist, lässt sich aufgrund der aktuell laufenden Debatte kaum beurteilen. Am Schluss wird voraussichtlich die gesamte Schweizer Bevölkerung aufgrund der eingereichten Volksinitiative zu entscheiden haben.

Die Debatte ist noch in vollem Gange – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, diese weiter zu verfolgen und den Ausgang der sich

abzeichnenden eidgenössischen Volksabstimmung abzuwarten. Die Diskussion lässt sich im Kanton Glarus nicht losgelöst davon führen. Die jetzige Situation im Kanton Glarus verlangt kein schnelles Handeln, sondern Augenmass, zumal sich bis jetzt praktisch keine Trägerinnen religiös bedingter Gesichtsschleier im öffentlichen Raum bewegen. Anderweitige Vermummungen an Demonstrationen oder Massenveranstaltungen kommen ebenfalls kaum vor. Wo staatliche Dienstleistungen die Identifikation einer Person verlangen (Strassenverkehrsamt, Passbüro, Sozialhilfe usw.), haben sich verhüllte Personen im Übrigen bereits heute zu enthüllen, ansonsten sie keine Leistungen erhalten. Schliesslich macht sich, wer andere zwingt, sich zu verschleiern, bereits heute strafbar. Vor diesem Hintergrund ist im Kanton Glarus zum jetzigen Zeitpunkt auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum zu verzichten. Der Regierungsrat wird den Handlungsbedarf neu beurteilen, nachdem auf eidgenössischer Ebene die Diskussion abgeschlossen ist.

#### **Debatte im Landrat**

Der Landrat schloss sich nach engagierter Diskussion der Haltung des Regierungsrates an, nachdem schon die vorberatende Kommission die Ablehnung des Memorialsantrags beantragt hatte. Das Parlament sah es als sinnvoll an, die Entwicklungen auf eidgenössischer Ebene abzuwarten, zumal im Kanton selber kein dringender Handlungsbedarf gegeben sei. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

## **1. Der Memorialsantrag**

Der Memorialsantrag wurde durch einen Bürger am 1. September 2015 in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht und am 23. September 2015 durch den Antragsteller präzisiert:

*«Geschützt auf Artikel 58 Memorialsantrag, Antragsrecht Art. 58 Abs. 1 und Abs. 4 der geltenden Kantonsverfassung reiche ich der Unterzeichnende den Memorialsantrag ein.*

*Die Kantonsverfassung soll wie folgt geändert werden, Art. 6 a (neu)*

- 1. Niemand darf sein Gesicht im öffentlichen Raum und an Orten verhüllen oder verbergen, die allgemein zugänglich sind (ausgenommen sind Sakralstätten) oder der Erbringung von Publikumsdienstleistungen dienen.*
- 2. Niemand darf eine Person zwingen, ihr Gesicht aufgrund ihres Geschlechts zu verhüllen.*
- 3. Ausnahmen sind zu gestatten aus gesundheitlichen, sicherheitsrelevanten (Polizei, Feuerwehr, Schutzmasken, Grenzschutz, Behördenempfindlichkeiten), klimatischen sowie aus Gründen des einheimischen Brauchtums.*

*Begründung:*

*Der Inhalt dieser entspricht genau der Volksinitiative des Kanton Tessin Artikel 9a Absatz 1, welche das Stimmvolk mit 64 % deutlich angenommen hat. Diese Initiative wurde nun vom Bundesrat für Verfassungskonform beurteilt. In Frankreich und in Belgien hat jeweils das Parlament ein solches Verhüllungsverbot beschlossen. Im Fall von Frankreich befasste sich die Grosse Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) mit einer Beschwerde, die eine französische Muslimin wegen Verletzung verschiedener Artikel der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingereicht hatte. Mit Urteil vom 1. Juli 2014 befand der EGMR, das französische Verbot sei mit der EMRK vereinbar. Ähnlich wie in Frankreich könnten zum Beispiel medizinische oder hygienische Gründe, die Sicherheit im Verkehr, am Arbeitsplatz und beim Sport, sowie die Pflege des Brauchtums als Ausnahmen gelten. Die Übernahme des Tessiner Gesichtsverhüllungsverbots auf den ganzen Kanton Glarus schafft Klarheit für alle. Denn unterschiedliche Regelungen in diesem Bereich führt zu Unklarheiten und Verwirrung.»*

Der Landrat bestätigte am 16. Dezember 2015 die rechtliche Zulässigkeit und erklärte den Memorialsantrag für erheblich.

## **2. Verhüllungsverbot in der Schweiz**

### **2.1. Parlamentarische Vorstösse auf eidgenössischer Ebene**

Seit 2006 befasste sich die Bundesversammlung wiederholt mit einem Verhüllungsverbot. Entsprechende parlamentarische Vorstösse gingen zurück auf Christophe Darbellay (CVP, VS), Oskar Freysinger (SVP, VS) und Hans Fehr (SVP, ZH). Auch der Kanton Aargau forderte mit einer Standesinitiative im September 2010

ein Verhüllungsverbot. Mit Ausnahme der Vorstösse der CVP zielten alle Eingaben auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum. Sie waren nicht ausschliesslich gegen die religiös begründete Gesichts- oder Ganzkörperverschleierung gerichtet, sondern auch gegen die Vermummung von gewaltbereiten, demonstrierenden Personen.

Der Bundesrat lehnte sämtliche dieser Vorstösse ab. Als Begründung führte er in seinen Stellungnahmen an, dass ein Verbot gegen die Grundrechte verstossen würde, insbesondere gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Artikel 15 der Bundesverfassung (BV). In einer Antwort aus dem Jahr 2010 hielt der Bundesrat zudem fest, er gehe gestützt auf eine Schätzung, welche auf Zahlen aus Frankreich basiere, von maximal bzw. eher weniger als 95–130 Burkaträgerinnen in der Schweiz aus. Zwar sah der Bundesrat in der Burka und ähnlichen Gesichts- und Ganzkörperverhüllungen ein Integrationshindernis für muslimische Frauen. Er befürchtete aber, dass die Betroffenen sich noch mehr von der Gesellschaft ausschliessen würden, wenn ein Verbot errichtet würde. Nicht in Frage kam für den Bundesrat schliesslich, zwischen Touristinnen und inländischen Burkaträgerinnen zu unterscheiden.

Der Nationalrat unterstützte sämtliche Vorstösse – zuletzt (wenn auch knapp) auch die parlamentarische Initiative von Nationalrat Walter Wobmann (SVP, SO) vom Dezember 2014. Dieser gab der Nationalrat am 27. September 2016 Folge. Hingegen lehnte der Ständerat bisher sämtliche Vorstösse ab. Entsprechend beantragt auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates dem Plenum, der parlamentarischen Initiative Wobmann keine Folge zu geben.

## 2.2. Volksinitiativen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene

Die Tessiner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben im September 2013 eine Volksinitiative für ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum mit 65,4 Prozent klar angenommen und dieses damit in der Kantonsverfassung verankert. Vom Verbot betroffen sind neben vermummt demonstrierenden Personen auch die Trägerinnen von religiös bedingten Gesichts- oder Ganzkörperschleiern – seien es Burkas oder Nikabs –, welche das Gesicht ausser der Augenpartie in der Öffentlichkeit vollständig verhüllen.

Im März 2015 gewährleistete die Bundesversammlung die Tessiner Verfassungsbestimmung auf entsprechenden Antrag des Bundesrates hin. Sie brachte damit zum Ausdruck, dass die Tessiner Regelung mit Bundes- und übergeordnetem Recht vereinbar sei. Der Bundesrat führte in seinem Antrag an die Bundesversammlung zwar aus, dass er das Verbot angesichts der geringen Anzahl von verhüllten Frauen in der Schweiz als nicht sinnvoll erachte. Er bestätigte aber, dass die Art und Weise, wie das Verbot in der Tessiner Verfassung ausformuliert sei, bundesrechtskonform ausgelegt werden könne. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) von 2014. In diesem Urteil billigte der EGMR ein französisches Gesetz, welches die Vollverschleierung in der Öffentlichkeit generell verbietet.

Demgegenüber kam das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Stadt in einem anfangs 2014 ergangenen Urteil zum Schluss, der Grosse Rat habe die Initiative «kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)» zu Recht als rechtlich unzulässig erklärt. Ein generelles Vermummungsverbot im öffentlichen Raum sei unverhältnismässig, soweit es überhaupt der Verfolgung öffentlicher Interessen diene. Nachdem der Tessiner Grosse Rat im November 2015 ein kantonales Ausführungsgesetz verabschiedet hat, ist das Tessin der erste Kanton in der Schweiz mit einem entsprechenden gesetzlichen Verbot. Dieses ist am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

Im März 2016 wurde die nationale Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» lanciert. Hinter der Initiative steht das sogenannte Egerkinger Komitee, welches bereits das Minarettverbot auf Bundesebene mit einer Volksinitiative durchgesetzt hat. Der vorgeschlagene neue Artikel 10a BV mit dem Titel «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts» weist praktisch den gleichen Wortlaut auf wie der Text des Memorialsantrags. Die Unterschriftensammlung startete am 15. März 2016 und läuft noch bis zum 15. September 2017. Gemäss eigenen Angaben der Initianten ist davon auszugehen, dass die Initiative zustande kommt. Mit der Durchführung der eidgenössischen Volksabstimmung dürfte in den Jahren 2018 oder 2019 zu rechnen sein. Die Initiative will bewusst auch die Gesichtsverhüllung aus religiösen Gründen erfassen.

## 2.3. Gesellschaftspolitische Debatte

In der öffentlich geführten Diskussion über ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum argumentieren Befürworterinnen und Befürworter wie auch Gegnerinnen und Gegner mit den Grundrechten. Dabei liegen die Argumentationslinien teilweise ähnlich wie bei der Diskussion über das Kopftuch. Gegnerinnen und Gegner des Verbots betonen insbesondere das Selbstbestimmungsrecht von muslimischen Frauen. Demgegenüber kritisieren Befürworterinnen und Befürworter eines Verbots, dass die Toleranz gegenüber der Ganzkörperverschleierung als Toleranz gegenüber der Unterdrückung betroffener Frauen zu werten sei.

Menschenrechtsorganisationen wie etwa Amnesty International und Terre des Femmes sprechen sich gegen ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum aus. Schliesslich setzen sich weitere zivilgesellschaftliche Akteure wie die Bewegung Operation Libero – im Namen der persönlichen Freiheit – gegen ein mögliches generelles Verhüllungsverbot ein. Dieses sei «gegen eine liberale Verfassung, die Selbstbestimmung der Frau und gegen eine vielfältige Gesellschaft» gerichtet.

Es gilt aber festzuhalten, dass die Forderung nach einem generellen Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum nicht nur aus rechtskonservativen und islamkritischen Kreisen kommt. Auch bürgerliche Politikerinnen und Frauen mit Migrationshintergrund sowie Feministinnen stellen sich hinter ein Verbot. Daneben positionieren sich männliche Exponenten des politisch linken sowie rechten Lagers neuerdings abweichend von ihrer Partei. Offenkundig teilen sich die Meinungen zum Verhüllungsverbot nur bedingt entlang der politischen Lager.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Beim Verhüllungsverbot geht es darum, wie Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kultur in einer demokratischen Gemeinschaft zusammenleben sollen. Im Vordergrund steht dabei eine politische Betrachtung. Rechtliche Argumente sind seit der grundsätzlichen Bejahung der Vereinbarkeit eines generellen Verhüllungsverbots im öffentlichen Raum mit den Grund- und Menschenrechten durch den EGMR im Zusammenhang mit dem französischen Verbot und durch die Bundesversammlung im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Tessiner Verfassungsbestimmung in den Hintergrund gerückt. Darüber hinaus läuft derzeit die Unterschriftensammlung für die eidgenössische Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot». Die Diskussion lässt sich im Kanton Glarus nicht losgelöst davon führen. Sie ist von schweizweiter Relevanz.

Das generelle Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum hat eine Wertedebatte ausgelöst, deren Dynamik nur schwer abschätzbar ist. Es geht nur noch am Rande um Fragen der öffentlichen Sicherheit. Das Verhältnis der Schweiz und seiner Bevölkerung zum Fundamentalismus sowie zum Islam ist zurzeit Gegenstand einer vertieften Auseinandersetzung in der Gesellschaft. Es wird über alle Schichten, Kreise und Parteien hinweg kontrovers diskutiert. Die Frage «Burka-Verbot – Ja oder Nein?» ist einfach gestellt und verleitet zu einer schnellen Antwort. Die aktuelle Debatte zeigt aber die Komplexität sowie die Verwerfungen, die sich dahinter verbergen. Neben der Grundsatzfrage, was die Schweiz als Wertegemeinschaft bei sich zulassen soll, werden gleichzeitig von verschiedenen Exponenten auf Bundesebene Gegenvorschläge zum Initiativtext überlegt, welche das Verhältnis zum Islam bzw. dessen fundamentalistischen Richtungen allgemein regeln wollen. Das Verhüllungsverbot wird teilweise als Symbolpolitik angesehen, mit welcher die sich tatsächlich stellenden Fragen offen bleiben, zumindest aber nicht nachhaltig beantwortet werden.

Burka und Nikab können allerdings Ausdruck von Intoleranz sein. Frauen, die sich auf diese Weise verhüllen, scheinen die Werte unserer offenen und freiheitlichen Gesellschaft nicht zu teilen. Einer solchen Haltung darf nicht mit Gleichgültigkeit begegnet werden. Frauen in Ganzkörperumhängen mit völlig verschleiertem Gesicht im Glarnerland sind denn auch alles andere als im Sinne des Regierungsrates. Ob allerdings eine Kleidervorschrift die richtige Antwort auf die Problematik ist, lässt sich aufgrund der aktuell laufenden Debatte kaum beurteilen. Die Bedeutung der Werte in der Schweiz im Zusammenhang mit anderen Religionen steht auf dem öffentlichen Prüfstand. Am Schluss wird mit grosser Wahrscheinlichkeit das Schweizer Stimmvolk zu entscheiden haben. Eine absolut richtige Antwort dürfte es in dieser schwierigen Frage nicht geben. Umso wichtiger erweist es sich daher, dass vor einer Entscheidung eine umfassende Diskussion erfolgen kann, die eine kritische Auseinandersetzung über das Auftreten und Verhalten unterschiedlicher Kulturen und Religionen in unserer Gesellschaft beinhaltet.

Die Debatte ist bei Weitem noch nicht erschöpfend geführt, sondern in vollem Gange – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen europäischen Ländern. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dem Diskurs nicht mit einem eigenen Entscheid der Landsgemeinde vorzugreifen. Stattdessen möchte er die Debatte weiter verfolgen und den Ausgang einer allfälligen eidgenössischen Volksabstimmung abwarten. Die jetzige Situation im Kanton Glarus verlangt kein schnelles Handeln, sondern Augenmass, zumal sich bis jetzt praktisch keine Trägerinnen religiös bedingter Gesichtsschleier im öffentlichen Raum bewegen. Anderweitige Vermummungen an Demonstrationen oder Massenveranstaltungen kommen ebenfalls kaum vor. Zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten stellt das geltende Recht angemessene Instrumente der polizeilichen Intervention zur Verfügung. Auch aus präventiven Gründen ist kein sofortiges Verhüllungsverbot angezeigt. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die Situation kurzfristig ändert.

Wo staatliche Dienstleistungen die Identifikation einer Person verlangen (Strassenverkehrsamt, Passbüro, Sozialhilfe usw.), haben sich verhüllte Personen im Übrigen bereits heute zu enthüllen, ansonsten sie keine Leistungen erhalten. Schliesslich macht sich, wer andere zwingt, sich zu verschleiern, bereits heute strafbar. Vor diesem Hintergrund ist im Kanton Glarus zum jetzigen Zeitpunkt auf ein generelles Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum zu verzichten. Der Regierungsrat wird den Handlungsbedarf neu beurteilen, nachdem auf eidgenössischer Ebene die Diskussion abgeschlossen ist.

## 4. Beratung der Vorlage im Landrat

### 4.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Mathias Zopfi, Engi, befasste sich mit der Vorlage. In der Kommission gab es drei Gruppen mit jeweils unterschiedlichen Argumenten. Die erste Gruppe hiess den Memorialsantrag gut, weil im Kanton Glarus Handlungsbedarf bestehe. Die Vertreter dieser Gruppe waren in der Kommission klar in der Minderheit. Für sie signalisierte die religiös begründete Verhüllung die Bereitschaft zur Radikalität. Dagegen sei ein Zeichen zu setzen. Die zweite Gruppe lehnte den Memorialsantrag klar ab und wollte dies ebenso klar zum Ausdruck bringen. Die Vertreter dieser Gruppe sahen hinter einer Burka zwar ebenso eine mit der hiesigen Gesellschaft kaum vereinbare Haltung – unabhängig davon, ob diese von der verhüllten Frau oder vom Ehemann ausgehe. In einer freien Gesellschaft dürften sich jedoch alle so kleiden, wie es ihnen passt – selbst wenn ihre Kleidung unliebsame Botschaften verbreitet. Gemäss dieser Gruppe sei es eine Stärke der hiesigen Gesellschaft, dass nur wo notwendig mit Verboten eingegriffen werde. Mit null bis zwei Burkaträgerinnen im Kanton Glarus seien die Voraussetzungen für ein Verbot schlicht nicht gegeben.

Die beiden gegenläufigen Positionen zeigten, dass es letztlich um eine Güterabwägung geht: die unerwünschte Symbolik auf der einen, die Grundsätze einer liberalen Gesellschaft auf der anderen Seite. Diese Abwägung ist schwierig. Ihr liegt eine Werterhaltung zugrunde. Dies hat letztendlich den Regierungsrat und die dritte Gruppe in der Kommission veranlasst, den Memorialsantrag abzulehnen – dies aber vor allem mit Blick über die Kantonsgrenzen hinaus und auf die eingereichte Volksinitiative für ein schweizweites Verhüllungsverbot: Zuerst solle die Wertedebatte auf einer anderen Ebene geführt werden. So sei es nicht sinnvoll, über etwas abzustimmen, das zwei Jahre später Gegenstand einer schweizweiten Abstimmung sei. Es gebe für den Kanton Glarus keinen Grund, vorzupreschen. Nach der Abstimmung über die Volksinitiative könne der Handlungsbedarf in Ruhe geprüft werden.

Man müsse, so die Kommissionsmehrheit, zudem aufpassen, dass keine Scheindiskussion über ein Symbol – die Burka – geführt, sondern Radikalität und vor allem gefährliche Radikalität echt und gezielt bekämpft würden. Das gehe nicht über Kleidervorschriften. Vielmehr seien jene Strömungen mit wenigen, aber gefährlichen Anhängern im Auge zu behalten. Ausserdem solle mit der vorliegenden Debatte – auch an der Landsgemeinde – nicht gerade jenen eine Bühne geboten werden, die junge und vielleicht orientierungslose Menschen in ihren Bann ziehen und radikalieren wollen. Es sei zu hoffen, dass radikale Organisationen diese Bühne nicht für ihre Selbstdarstellung missbrauchten. Jeder junge Mensch, der sich davon beeindrucken lasse, sei einer zu viel. Wenn dies das Resultat des Memorialsantrags wäre, hätte man ihn vermutlich besser gar nie gestellt.

Eine klare Mehrheit der Kommission beantragte dem Landrat aus unterschiedlichen Gründen, den Memorialsantrag abzulehnen.

### 4.2. Landrat

Im Landrat wurde engagiert diskutiert. Die Diskussion orientierte sich an den gleichen Argumentationslinien wie in der landrätlichen Kommission.

Die Landratsmehrheit votierte für die Ablehnung des Memorialsantrags. Es brauche in der Kantonsverfassung kein Verbot wegen eines Problems, das in der Realität im Kanton Glarus schlicht und einfach nicht bestehe. Mit einer Änderung der Kantonsverfassung wäre das Verhüllungsverbot zudem noch nicht umgesetzt. Der Vollzug wäre auch noch zu regeln. Sicherlich sei es für Glarnerinnen und Glarner eine ungewohnte Situation, eine verschleierte Person anzutreffen. Das Unbehagen sei nachvollziehbar, man wolle ein Gesicht sehen. Aber dies rechtfertige kein – sozusagen vorbeugendes – Verbot in der Kantonsverfassung. Ein solches solle dann erlassen werden, wenn tatsächlich eine Notwendigkeit besteht. In einer liberalen Gesellschaft sei zudem erlaubt, was nicht stört. Das vom Antragsteller geforderte Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum würde falsche Zeichen setzen und der hiesigen offenen und liberalen Haltung völlig widersprechen. Auch aus präventiven Gründen brauche es kein sofortiges Gesichtsverhüllungsverbot. Die Diskussionen über ein Burka-Verbot seien auf nationaler Ebene im Gang, diese seien abzuwarten. Zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten kenne das geltende Recht bereits angemessene Instrumente der polizeilichen Intervention. Die mit dem Memorialsantrag verbundene Wertediskussion über die Haltung unserer Gesellschaft zum Islam und der damit verbundenen Rolle der Frau, die unseren Werten widerspreche, könne nicht über eine Kleidervorschrift in der Verfassung aufgelöst werden. Mit Zustimmung zum Verbot würden extreme Positionen, die das Trennende betonen, gestärkt. Dies gelte es zu verhindern.

Die Landratsminderheit wollte den Memorialsantrag annehmen. Es brauche kein riesiges Gesetz für dessen Umsetzung, wie das Beispiel Tessin zeige. Das Verbot funktioniere dort seit Juli 2016. Gemäss Artikel 1 des Tessiner Gesetzes bezwecke dieses, die grundlegenden Bedingungen des Zusammenlebens zu bewahren. Die Befürworter des Verbots sahen dies ebenso, weshalb der Eingriff in die Grundrechte gerechtfertigt sei. Es gehe darüber hinaus nicht nur um simple Bekleidungs Vorschriften. Durch eine Verhüllung im öffentlichen Raum mit Burkas oder Nikabs werde die Ablehnung westlicher Werte und demokratischer Prinzipien optisch zum Ausdruck gebracht. Durch eine Vermummung würden zudem gewaltbereite Personen versuchen, in Sportanlagen oder bei Demonstrationen trotz Überwachung anonym zu bleiben. Das Gesetz über die Verhüllung werde für alle gelten, egal ob Einheimische, Migranten oder Touristen. Dieses könne zudem implizit bei der Klärung der Frage helfen, ob und wann etwa das Tragen einer Kopfbedeckung oder eines Kopftuchs in Schulen bzw. bei der Arbeit erlaubt sei. Ausserdem nehme die Zahl der Frauen mit Gesichtsverhüllung in den nächsten drei bis fünf Jahren zu. Ein solches Problem sei zu lösen, solange es nur wenige Betroffene gebe. Die Gesichtsverhüllung löse – unabhängig davon, aus welchen Gründen sie vorgenommen wird – bei vielen Bürgerinnen und Bürgern Angst und Unsicherheit aus. Um dies zu verhindern, sei der Memorialsantrag zur Zustimmung zu empfehlen.

Der Landrat beschloss nach gewalteter Diskussion mit klarer Mehrheit, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu beantragen.

## 5. Antrag

*Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts im Kanton Glarus» abzulehnen.*

## § 6 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

### **Die Vorlage im Überblick**

*Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung unterbreitet. Sie dient der Optimierung der Steuerung der kantonalen Bildungsangebote, insbesondere der beruflichen Grundbildung und der höheren Berufsbildung.*

*Im Kanton Glarus besteht ein unterdurchschnittliches Ausbildungsniveau bei erwerbstätigen Erwachsenen: Ein Viertel der zwischen 25- und 65-jährigen Personen kann keinen Berufsabschluss vorweisen. Dazu kommt mit knapp über 15 Prozent die schweizweit tiefste Quote bei den tertiären Ausbildungen (höhere Berufsbildung, Fachhochschulen FH, universitäre Abschlüsse) und der Maturitäten (Berufsmaturität, Fachmaturität, gymnasiale Matura). Überdies existieren zu wenig Ausbildungsangebote im Gesundheitsbereich, wo der Fachkräftemangel besonders ausgeprägt ist. Die Optimierung der Berufsbildungs- und Maturitätsangebote ist denn auch eines der Legislaturziele für die laufende Legislaturperiode. Der Kanton Glarus hat bei den kantonalen Bildungsangeboten folgende Schwächen:*

- Wenig Angebote der höheren Berufsbildung im Kanton; zur Mitfinanzierung neuer Angebote fehlt dem Kanton Glarus heute die gesetzliche Grundlage.*
- Tiefe Bildungsquote: Im Kanton Glarus kann ein Viertel der zwischen 25- und 65-Jährigen keinen förmlichen Ausbildungsabschluss vorweisen. Die heutige Praxis der kantonalen Kostenbeteiligung zur Unterstützung alternativer Ausbildungswege ist widersprüchlich oder zum Teil gar willkürlich.*
- Erwachsene ohne oder mit nicht mehr marktkonformem Lehrabschluss: Zu den 25 Prozent ohne Ausbildungsabschluss kommen jene, die zwar über einen Lehrabschluss verfügen, deren Ausbildung aber nicht mehr arbeitsmarktkonform ist.*

### **Optimierung und bessere Steuerung der Bildungsangebote**

*Die angestrebte Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs wird nun in zwei Schritten angegangen. Prioritär setzt der Regierungsrat bei der Angebotsgestaltung und der Steuerung des Berufsbildungsbereichs (inkl. Finanzierung) an. Erst zu einem späteren Zeitpunkt und in einer separaten Vorlage wird der Bereich Struktur und Aufsicht bei den kantonalen Schulen angegangen. Folgende Handlungsfelder werden in dieser Vorlage behandelt:*