



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Direktionsbereich Öffentliches Recht

Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik

30. Januar 2019

Erläuternder Bericht zur Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Gesetzliche Grundlage	3
3	Einzelne Bestimmungen	5
3.1	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	5
3.1.1	Artikel 1 Gegenstand	5
3.1.2	Artikel 2 Beitragsempfängerinnen	5
3.1.3	Artikel 3 Minderheiten	6
3.2	2. Abschnitt: Massnahmen	7
3.2.1	Artikel 4	7
3.3	3. Abschnitt: Finanzhilfen	8
3.3.1	Artikel 5 Grundsatz	8
3.3.2	Artikel 6 Materielle Voraussetzungen	8
3.3.3	Artikel 7 Begrenzung der Finanzhilfen	9
3.3.4	Artikel 8 Bemessung	10
3.4	4. Abschnitt: Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen	10
3.4.1	Artikel 9 Grundlagen, Rechtsform und Befristung	10
3.4.2	Artikel 10 Gesuche	11
3.4.3	Artikel 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid	11
3.4.4	Artikel 12 Auskunft- und Rechenschaftspflicht	11
3.4.5	Artikel 13 Offenlegung der Unterstützung durch den Bund	12
3.5	5. Abschnitt: Rechtsschutz	12
3.5.1	Artikel 14	12
3.6	6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	12
3.6.1	Artikel 15 Evaluation	12
3.6.2	Artikel 16 Übergangsbestimmung	12
3.6.3	Artikel 17 Inkrafttreten	12
4	Auswirkungen	12
4.1	Auswirkungen auf den Bund	12
4.2	Auswirkungen auf die Kantone	13
4.3	Auswirkungen auf die Gesellschaft	13

1 Ausgangslage

Minderheiten sind in den letzten Jahren auch in Europa wiederholt zum Ziel gewaltsamer Aktionen oder entsprechender Planungen und Vorbereitungshandlungen geworden. Gemäss der Beurteilung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) sind insbesondere jüdische und muslimische Personen und Einrichtungen auch in der Schweiz einer erhöhten Bedrohung durch terroristische bzw. gewaltextremistische Aktionen ausgesetzt. In dieser Situation haben bestimmte Minderheiten, namentlich die jüdischen Gemeinschaften, die Kantone und den Bund ersucht, den polizeilichen Schutz zu verstärken und sich an den hohen Kosten zu beteiligen, die sie für Sicherheitsmassnahmen beim Objekt- und Personenschutz aufbringen.

In diesem Kontext wurden politische Vorstösse eingereicht, die den Bundesrat aufforderten zu prüfen, ob die Bemühungen zum Schutz religiöser Gemeinschaften und Minderheiten weiter zu verstärken sind (Motion 16.3945 "Schutz religiöser Gemeinschaften vor terroristischer und extremistischer Gewalt" von Ständerat Jositsch vom 5. Dezember 2016 sowie Motion 16.4062 "Schutz von Minderheiten vor terroristischer und extremistischer Gewalt" von Nationalrätin Feri vom 15. Dezember 2016). Die Motion Jositsch wurde von den Räten überwiesen. Die Motion Feri wurde zurückgezogen.

Am 13. Februar 2017 erteilte die Politische Plattform des Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) dem SVS ein Mandat zur Erarbeitung eines Konzeptes zur Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen. Dieses sollte nicht nur für religiöse, sondern für alle Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen gelten. Am 7. Mai 2018 verabschiedete die Politische Plattform des SVS das Konzept "Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen" vom 17. April 2018¹. Gleichzeitig beauftragte sie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), dem Bundesrat zu beantragen, über die Erarbeitung einer Verordnung im Sinne des Konzepts zu beschliessen. Geprüft werden sollte auch die Schaffung eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an Schutzmassnahmen vor Ort.

Der Bundesrat nahm am 4. Juli 2018 Kenntnis vom Konzept. Er beauftragte das EJPD, einen Verordnungsentwurf über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen zu erarbeiten, der bis Ende 2018 in die Vernehmlassung gegeben werden kann. Das EJPD soll zudem bis Ende 2020 in enger Abstimmung mit den Kantonen prüfen, ob ein Gesetz verfasst werden kann, das dem Bund die Unterstützung aktiver und passiver Schutzmassnahmen für besonders schutzbedürftige Einrichtungen und Personen ermöglicht.

2 Gesetzliche Grundlage

Die Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen stützt sich auf Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)². Diese Bestimmung schafft eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Präventionsmassnahmen durch den Bund. Gestützt darauf kann der Bund in der Kriminalprävention tätig werden, indem er Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten selber ergreift oder Massnahmen Dritter finanziert oder fördert. Gestützt auf Artikel 386 StGB möglich sind auch Ausbildungsmassnahmen.

Gestützt auf Artikel 386 StGB hat der Bundesrat schon verschiedene Verordnungen erlassen:

- Verordnung vom 14. Oktober 2009 über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte³;

¹ www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2018/2018-07-041/konzept-svs-d.pdf

² SR 311.0

³ SR 151.21

- Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte⁴;
- Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel⁵;
- Verordnung vom 18. November 2015 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution⁶;
- Verordnung vom 16. Mai 2018 über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus⁷.

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) ist für die Umsetzung der Verordnungen über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel und Prostitution sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus zuständig. Die anderen beiden Verordnungen werden vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) umgesetzt.

Bei Art. 386 StGB handelt es sich um eine Bestimmung, die aus dogmatischer Sicht nicht strafrechtlicher Natur ist, sondern an sich dem Polizeirecht zugeordnet werden muss. Zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Beseitigung von Störungen sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Dazu gehören im Prinzip auch präventive Massnahmen. Artikel 386 StGB als Grundlage für den Bund zur Unterstützung von Präventionsmassnahmen stellt vor diesem Hintergrund einen Sonderfall dar. In der Lehre wird das Fehlen einer hinreichend bestimmten Verfassungsgrundlage für diesen Gesetzesartikel teilweise kritisch betrachtet. Aus diesem Grund muss sein Anwendungsbereich restriktiv ausgelegt werden.

Die Massnahmen in den auf Artikel 386 StGB gestützten Verordnungen, die der Bundesrat bisher erlassen hat, bewegen sich eher im Rahmen der klassischen Kriminalprävention⁸: Die vom Bund getragenen oder mitfinanzierten Programme, Projekte und Aktivitäten dienen vorwiegend der Information, Sensibilisierung, Beratung, Wissensvermittlung, Kompetenzentwicklung, Vernetzung und Forschung. Mit der vorliegenden Verordnung werden konkrete Massnahmen vorgesehen, die in einem Grenzbereich zwischen unmittelbarer Gefahrenabwehr und präventiven Massnahmen liegen. Der Bund soll neu als "weitere Massnahmen" im Sinne von Artikel 386 StGB finanzielle Beiträge auch für Schutzmassnahmen baulicher und technischer Art zur Verhinderung von Straftaten ausrichten können. Solche Massnahmen wirken nicht nur gegen konkrete, unmittelbar drohende Gefahren, sondern auch stark präventiv gegenüber jeder möglichen künftigen Täterschaft. Sie entfalten ihre Wirkung aber an einem konkreten Ort. Es ist anerkannt, dass die Prävention auch Massnahmen einschliesst, deren Ziel es ist, die Begehung von Straftaten zu erschweren. Die Delikte, die durch bauliche und technische Massnahmen verhindert werden sollen (insbesondere terroristisch motivierte Straftaten, Sprengstoffdelikte) fallen in die Strafgerichtsbarkeit des Bundes. Insofern weisen die Präventionsmassnahmen einen Bezug zu den Kompetenzen des Bundes auf, denn der Umfang der Bundesgerichtsbarkeit gibt gleichzeitig auch den Rahmen vor, innerhalb dessen dem Bund und seinen Sicherheitsorganen polizeiliche Befugnisse zukommen. Kommt dazu, dass die beschriebenen Kriminalitätsphänomene überregionale Bedeutung haben und daher allenfalls auch eine Berufung auf die Koordinationskompetenz des Bundes im Bereich der

⁴ SR 311.039.1

⁵ SR 311.039.3

⁶ SR 311.039.4

⁷ SR 311.039.5

⁸ Allerdings leistete fedpol 2018 gestützt auf die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution (SR 311.039.4) Finanzhilfe für eine App für Mobiltelefone, die im Fall einer unmittelbaren Bedrohung von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern eine direkte Kontaktaufnahme mit der Polizei und Fachpersonen ermöglicht.

inneren Sicherheit möglich ist. Vor diesem Hintergrund kann auch die vorliegende Verordnung auf Artikel 386 StGB abgestützt werden.

3 Einzelne Bestimmungen

3.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

3.1.1 Artikel 1 Gegenstand

Die Verordnung befasst sich mit der Leistung von Finanzhilfen des Bundes an Organisationen, die Massnahmen in der Schweiz durchführen, um bestimmte Minderheiten vor Angriffen, die im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus stehen, zu schützen.

Die Verordnung beschränkt sich ausschliesslich auf Finanzhilfen des Bundes in der Form von Geldleistungen, die unter der Voraussetzung der vollumfänglichen Einhaltung der bewilligten Gesuche nicht rückzahlbar sind. Direkte Unterstützungsmassnahmen des Bundes wie beispielsweise die Zurverfügungstellung von Sicherheitspersonal sind von der Verordnung nicht gedeckt. Im Bereich der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, primär eine Domäne der Kantone (vgl. Ziff. 2), soll der Bund zurückhaltend intervenieren. Die Finanzhilfe des Bundes soll den unterstützten Minderheiten helfen, diejenigen Sicherheitsmassnahmen, die sie selber verantworten, besser tragen zu können. Sie tritt somit nicht an die Stelle kantonalen oder kommunalen Sicherheitsmassnahmen. Die Errichtung von Organisationen, die Präventionsmassnahmen durchführen, wird durch die Verordnung ebenfalls nicht mitfinanziert. In der Schweiz gibt es bereits zahlreiche Organisationen mit spezifischen Kenntnissen im Bereich der Gewaltprävention und konkreten Erfahrungen bei der Abwehr von Bedrohungen, die gegen bestimmte Minderheiten gerichtet sind.

Die Minderheiten, die unter die Verordnung fallen, werden in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung definiert. Die Verordnung bezweckt den Schutz der Minderheiten vor Angriffen, die im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus stehen. Die Begriffe des Terrorismus und des gewalttätigen Extremismus werden in Artikel 19 Absatz 2 Buchstaben a und e des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG)⁹ umschrieben. Terroristische Aktivitäten sind "Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen" (Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG). Gewalttätig-extremistische Aktivitäten sind "Bestrebungen von Organisationen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten" (Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG). In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass solche Bedrohungen durchaus auch von radikalisierten Individuen ausgehen können, die aus rassistischen und anderen Hassmotiven bereit sind, Gewaltakte gegen Minderheiten zu begehen. Unter "Angriff" werden sowohl physische Gewalt gegen Personen und Einrichtungen als auch Cyber-Attacken, denen eine gewaltextremistische oder terroristische Motivation zugrunde liegt, erfasst.

3.1.2 Artikel 2 Beitragsempfängerinnen

Die für eine finanzielle Unterstützung in Frage kommenden Organisationen können dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht unterstellt sein. Organisation ist in einem weiten Sinn zu verstehen. In Frage kommen beispielsweise Vereine, Stiftungen, autonome Fachkommissionen des öffentlichen Rechts, Dachverbände von Religionsgemeinschaften oder Nichtregierungsorganisationen, nicht aber Kantone oder Gemeinden und ihre Organe als hoheitlich

⁹ SR 121

handelnde Verbände. Verlangt wird ein enger Bezug zur Schweiz. Zum einen müssen unterstützungsberechtigte Organisationen ihren Sitz in der Schweiz haben. Zum anderen müssen die Massnahmen selber in der Schweiz erbracht werden. Organisationen mit gewinnorientiertem Charakter sind ausgeschlossen. Nicht möglich ist damit beispielsweise die finanzielle Unterstützung privater Sicherheitsdienstleister.

3.1.3 Artikel 3 Minderheiten

Artikel 3 Absatz 1 definiert den Begriff der unter die Verordnung fallenden Minderheiten. Als solche gelten Gruppen von Personen in der Schweiz, die gegenüber dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons in der Minderzahl sind. Sie haben eine gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten und zeichnen sich insbesondere durch eine gemeinsame Lebensweise, Kultur, Religion, Tradition, Sprache oder eine gleiche sexuelle Orientierung aus.

Der in der Verordnung verwendete Begriff der Minderheit unterscheidet sich materiell vom Minderheitenbegriff, den die Schweiz ihrer Erklärung zum Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten¹⁰ zugrunde legt. Dennoch wird auch in der Verordnung von "Minderheiten" gesprochen und bewusst auf offenere Umschreibungen wie "Gemeinschaften" oder "Personengruppen" verzichtet. Die im Rahmen des SVS geleisteten Vorarbeiten, die zum Konzept "Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen" führten, gingen von der Terminologie der Minderheit aus. Mit den beschränkten Finanzmitteln sollen nicht beliebig offene, sondern in gewisser Weise strukturierte Personengruppen und Gemeinschaften unterstützt werden.

Gleich wie im Rahmenabkommen ist eine Minderheit eine Personengruppe, die verglichen mit dem Land oder einem Kanton numerisch in der Minderzahl ist (Bst. a). Unterstützungsrechtlich können landesweite Minderheiten, aber auch nur lokal auftretende Minderheiten sein. Erforderlich ist eine "Klammer" in Form einer gemeinsamen Lebensweise, Kultur, Religion, Tradition, Sprache oder einer gleichen sexuellen Orientierung (Bst. b). Diese Aufzählung ist nicht abschliessend ("insbesondere"). Erfasst werden somit religiöse Gruppierungen wie beispielsweise jüdische und muslimische Gemeinschaften. Erfasst werden Minderheitsgruppierungen wie LGBTI, deren Gemeinsamkeit die sexuelle Orientierung ist. In den Geltungsbereich fallen zum Beispiel aber auch Gruppierungen wie Jenische, Sinti und Roma, ob sie eine fahrende Lebensweise pflegen oder nicht, deren Kulturen und Traditionen sich von denjenigen der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden. Personengruppen, die sich über ihren Beruf definieren (z.B. Metzger, Landwirte, Ärztinnen und Ärzte), fallen demgegenüber nicht unter die Verordnung. Hier lässt sich nicht von einer Lebensweise oder Kultur sprechen.

Die Minderheiten müssen eine gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten haben (Bst. c). Das heisst zunächst, dass sie im gesellschaftlichen Leben unseres Landes, der Kantone, Regionen oder Städte gut wahrnehmbar sind und dieses zumindest punktuell auch mitgestalten. Nicht verlangt wird dagegen eine bestimmte Präsenzdauer. Auch Minderheiten, die eine relativ kurze Geschichte in der Schweiz aufweisen, wie das zum Beispiel auf viele muslimische Gemeinschaften zutrifft, fallen in den Geltungsbereich der Verordnung. Keine gefestigte Bindung zur Schweiz besteht dagegen bei Flüchtlingsgruppen oder Gruppen von Asylbewerberinnen und -bewerbern. Hier hat der Staat, namentlich wenn es um vom Gemeinwesen betriebene oder zur Verfügung gestellte Unterkünfte geht, ohnehin schon spezielle Pflichten, was die Gewährleistung der Sicherheit dieser Personen betrifft. Der Hinweis auf die "Werte" bedeutet, dass die Minderheiten mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem der Schweiz vertraut sind.¹¹ Gruppierungen, die religiöse oder ideologische Haltungen vertreten,

¹⁰ SR 0.441.1. Das Abkommen trat für die Schweiz am 21. Oktober 1998 in Kraft.

¹¹ Diese Umschreibung wird in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung vom 24.10.2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA, SR 142.205) verwendet.

welche in einem fundamentalen Gegensatz zu den hiesigen rechtsstaatlichen und demokratischen Grundwerten stehen, die sich resolut von der Mehrheitsgesellschaft oder anderen Minderheiten abgrenzen, die den offenen gesellschaftlichen Austausch ablehnen und denen die provokative Konfrontation wichtiger ist als ein auf Ausgleich und Verständigung gerichteter Dialog, kommen nicht als unterstützungsberechtigte Minderheiten in Frage. Kreise, welche Bedrohungen für Minderheiten, die mit dieser Verordnung zusätzlich geschützt werden sollen, durch ihr Verhalten provozieren, billigen, verharmlosen, rechtfertigen oder auf sonstige Weise fördern, dürfen nicht in den Genuss einer finanziellen Unterstützung des Bundes kommen.

Artikel 3 Absatz 2 verlangt ein besonderes Schutzbedürfnis. Dieses setzt voraus, dass die Bedrohung durch im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus stehende Angriffe, der eine Minderheit ausgesetzt ist, über die allgemeine, die übrige Bevölkerung treffende Bedrohung hinausgeht. Die besondere Schutzbedürftigkeit kann sich nicht auf subjektive Empfindungen stützen. Ausschlaggebend sind objektiv messbare Kriterien. Diese lassen sich aber nicht in der Verordnung umschreiben. Eine Definition auf dieser Ebene wäre falsch, weil sie zu starr ausfiele. Die Umstände, unter denen eine Bedrohung für eine Minderheit als besonders hoch zu betrachten ist, hängen von der jeweiligen spezifischen Sicherheitslage ab. Sie lassen sich nicht im Voraus abstrakt festlegen. Die Bedrohung kann allerdings nicht sehr kurzfristiger Art sein, denn das Konzept der finanziellen Unterstützung des Bundes und der verfahrensmässig notwendige Vorlauf sind auf mittel- und längerfristige Situationen ausgelegt. Akute Bedrohungen sind durch die zuständigen Sicherheitsorgane von Bund, Kantonen und Gemeinden zu behandeln.

Artikel 3 Absatz 3 bestimmt, dass der Nachrichtendienst (NDB) zum besonderen Schutzbedürfnis eine Beurteilung abgibt. Die Beurteilung erfolgt zuhanden der entscheidenden Behörde, also fedpol (vgl. Art. 11). Der NDB, dessen zentrale Aufgabe das frühzeitige Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit ist (Art. 6 Abs. 1 NDG), verfügt über die notwendigen Kenntnisse und die Erfahrung, um eine solche Einschätzung vornehmen zu können. Die Beurteilung des NDB im Zusammenhang mit dem besonderen Schutzbedürfnis wird sich auf die Beurteilung der gewaltextremistischen oder terroristischen Bedrohung einer bestimmten Minderheit beschränken. Über Methoden und Kriterien, um eine solche Beurteilung vornehmen zu können, verfügt der NDB bereits. Die Beurteilung des NDB geht von den gewaltextremistischen oder terroristischen Gruppierungen bzw. Organisationen aus, die eine entsprechende Motivation verfolgen ("Täterseite"). Für eine Beurteilung aus der "Opferperspektive" fehlt dem NDB dagegen die gesetzliche Grundlage. Die Beurteilung des NDB ist eine wichtige, aber nicht die einzige Grundlage für den Entscheid von fedpol. Sie ist nicht bindend und als solche auch nicht beschwerdefähig.

3.2 2. Abschnitt: Massnahmen

3.2.1 Artikel 4

Artikel 4 nennt die Zwecke der Massnahmen, die finanziell unterstützt werden können. Finanzhilfen sind zulässig für Schutzmassnahmen baulicher und technischer Art zur Verhinderung von Straftaten (Bst. a). Bauliche Massnahmen sind passive Vorkehrungen zur Abhaltung von Personen, die Straftaten begehen wollen. Dazu zählen Zäune, Mauern oder Eingangssicherungen. Technische Massnahmen sind namentlich Überwachungskameras oder Alarmanlagen. Ausgeschlossen ist Waffentechnik jeder Art. Finanziell unterstützt werden kann auch die Ausbildung von Mitgliedern von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr (Bst. b). Zulässig ist die Ausbildung zur Selbstverteidigung, allerdings ohne Waffen. Die Ausbildung an Waffen ist ausgeschlossen. Möglich sind auch finanzielle Mittel zur Sensibilisierung von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen oder von Dritten (Bst. c). Hierunter fallen Massnahmen,

die Angehörige besonders schutzbedürftiger Minderheiten oder spezifische Dritte (z.B. Personen aus der näheren Umgebung) über besondere Risiken aufklären und auf spezifische Vorkehrungen zur Gewährleistung ihrer Sicherheit aufmerksam machen. Informationen über Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (Bst. d) sprechen dagegen breite Bevölkerungskreise oder einzelne Gruppen daraus an (z.B. Schülerinnen und Schüler). Bei der finanziellen Unterstützung zum Zweck der Information wird die entscheidende Behörde besonders darauf achten müssen, keine Mittel für breit angelegte, allgemeine Aufklärungskampagnen zu sprechen, die nicht spezifisch auf Minderheiten ausgerichtet sind. In diesem Zusammenhang ist Artikel 5 Absatz 2 von Bedeutung, der angesichts begrenzt verfügbarer Mittel die Erstellung einer Prioritätenordnung verlangt und entsprechende Kriterien festlegt.

3.3 3. Abschnitt: Finanzhilfen

3.3.1 Artikel 5 Grundsatz

Artikel 5 Absatz 1 hält fest, dass der Bund unter dem Vorbehalt der jährlichen Kreditanträge und -beschlüsse der zuständigen Organe des Bundes zum Voranschlag und Finanzplan Finanzhilfen gewähren kann. Diese erfolgen in Form nicht rückzahlbarer Geldleistungen. Es wird darauf verzichtet, einen maximal zur Verfügung stehenden Betrag in die Verordnung hineinzuschreiben. Bei einer allfälligen Veränderung der ordentlich eingestellten Mittel muss so nicht jedes Mal die Verordnung angepasst werden. Bei der Erarbeitung des Konzepts "Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen" (vgl. Fussnote 1) wurde beschlossen, dass der Bund gestützt auf die vorliegende Verordnung jährlich Finanzhilfen in der Grössenordnung von maximal 500'000 Franken leisten können soll. Damit ist auch die Erwartung verbunden, dass die Kantone Leistungen in gleicher Höhe erbringen. Kantonale Unterstützungen können durchaus komplementär sein und müssen keineswegs im selben Bereich wie die gestützt auf diese Verordnung erbrachten Leistungen des Bundes erfolgen. Die Bundesmittel sind allerdings nicht von kantonalen Beiträgen abhängig. Der eingestellte Maximalbetrag muss überdies auch nicht ausgeschöpft werden. Ob und in welchem Umfang Finanzhilfen gewährt werden, hängt von den eingereichten Gesuchen ab. Nicht ausgeschöpfte Mittel werden nicht auf das Folgejahr übertragen. Es besteht kein Anspruch auf finanzielle Leistungen.

Artikel 5 Absatz 2 bestimmt, dass die entscheidende Behörde eine Prioritätenordnung gemäss Artikel 13 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG)¹² für Situationen erstellt, in denen die eingestellten Mittel nicht für alle qualifizierten Gesuche reichen. In solchen Fällen sollen in erster Linie Massnahmen berücksichtigt werden, die unter dem Aspekt der besonderen Schutzbedürfnisse am dringlichsten erscheinen (Bst. a) und die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen mit Blick auf die Qualität (Bst. b) und einen effizienten Mitteleinsatz (Bst. c) am besten erfüllen. Es kann somit sein, dass ein Gesuch die Voraussetzungen zur Gewährung einer finanziellen Unterstützung erfüllt, mangels verfügbarer Mittel aber dennoch abgelehnt werden muss.

3.3.2 Artikel 6 Materielle Voraussetzungen

Artikel 6 Absatz 1 zählt allgemeine Kriterien auf, die die entscheidende Behörde bei der Beurteilung eingegangener Gesuche prüfen muss. Finanzhilfen gemäss Verordnung können sowohl für einmalige als auch für wiederkehrende Massnahmen gewährt werden. Die unterstützten Massnahmen müssen auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein (Bst. a). Das impliziert eine gewisse Beständigkeit, etwa indem sich das Schutzniveau langfristig verbessert oder eine Bedrohung beseitigt wird. Eine bestimmte Dauer der Massnahme ist aber nicht vorgeschrieben. Bei Massnahmen in den Bereichen Sensibilisierung oder Information wäre ein

¹² SR 616.1

zeitliches Kriterium kaum "messbar". Die Massnahmen müssen zudem "eine möglichst grosse Breiten- und Multiplikationswirkung erzielen oder als Lösungsansatz zur Beseitigung weiterer Bedrohungen dienen können" (Bst. b). Mit diesem Kriterium soll vermieden werden, dass eng begrenzte Partikularinteressen unterstützt werden. Die unterstützten Massnahmen sollen eine über den konkreten Fall hinausgehende Perspektive haben. Das schliesst allerdings nicht aus, dass auf bestimmte Einrichtungen konzentrierte Massnahmen unterstützt werden, z.B. wenn es um bauliche oder technische Belange geht (Art. 4 Bst. a). Massnahmen, die lokal umgesetzt werden, können allenfalls in anderen Situationen mit ähnlichen Bedürfnissen in Frage kommen. Mit solchen Massnahmen gemachte Erfahrungen können wertvolle Erkenntnisse für das Vorgehen in anderen Bedrohungsfällen liefern. Es werden nur Finanzhilfen gewährt, wenn eine interne oder externe Evaluation der Durchführung und der Wirkung vorgesehen ist, wobei überprüfbare Zwischen- und Endziele anzugeben sind (Abs. 2).

Absatz 3 nennt Konstellationen, in denen eine finanzielle Unterstützung ausgeschlossen ist. Keine Finanzhilfen werden gewährt, wenn Massnahmen politische Aktivitäten, Lobbyarbeiten oder missionierende Tätigkeiten beinhalten (Bst. a). Die Bundesbehörden müssen sich politisch und religiös neutral verhalten und dürfen keine Tätigkeiten oder Werbeaktionen solcher Art unterstützen. In der Praxis ist eine sorgfältige Abgrenzung zu Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen, die gemäss Artikel 4 Bst. c und d ausdrücklich erlaubt sind, notwendig. Eine finanzielle Unterstützung ist ebenfalls ausgeschlossen, wenn die Organisation, die das Gesuch stellt oder die unterstützt werden möchte, verbotene Tätigkeiten ausübt oder Gewalt verherrlicht oder verharmlost (Bst. b). Nicht nur wer selber das Recht bricht, sondern auch wer Gewalt, beispielsweise aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen, entschuldigt oder sie sogar propagiert, soll von finanzieller Unterstützung ausgeschlossen sein. Diese Bestimmung ergänzt Artikel 3 Absatz 1, der die Finanzhilfe auf Minderheiten einschränkt, die eine gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten aufweisen und somit Gemeinschaften und Gruppierungen, die mit extremen Ansichten bewusst die Abgrenzung von der Mehrheitsgesellschaft oder anderen Minderheiten suchen, von der Unterstützung ausschliesst.

3.3.3 Artikel 7 Begrenzung der Finanzhilfen

Artikel 7 bestimmt, dass die Finanzhilfen des Bundes insgesamt höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten der jeweiligen Massnahme betragen. Anrechenbar sind Kosten, die unmittelbar mit der Vorbereitung, der Durchführung und der Evaluation der Massnahme zusammenhängen. Geht es zum Beispiel um die Ausbildung von Mitgliedern von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr (Art. 4 Bst. b), so sind Kosten für Werbung, Saalmieten oder den Gebrauch spezieller Vorführungsgeräte (Vorbereitung), Entschädigungen von ausbildenden Expertinnen und Experten und Kosten für Schulungsmaterialien (Durchführung) sowie Kosten für unmittelbar mit der Massnahme zusammenhängende Ergebniszusammenfassungen, Analysen und Auswertungen von der Finanzhilfe gedeckt. Es ist die Aufgabe der gesuchstellenden Organisationen, diese Aufwendungen im Gesuch so präzise wie möglich darzulegen. Mit der Finanzierung von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben für Massnahmen Dritter wird verschiedenen Anforderungen des Subventionsrechts entsprochen. Der Höchstbetrag von 50 Prozent ist eine Grösse, die auch für die anderen auf Artikel 386 StGB gestützten Verordnungen gilt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Beitragsempfängerin eine möglichst hohe Eigenleistung erbringt und auch sämtliche übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Mindestens die Hälfte der Kosten sollen durch Eigenmittel oder Dritte (Kantone, Gemeinden und Private) erbracht werden. Die Grenze von 50 Prozent gilt für alle Bundesmittel zusammen, wenn sie sich aus Beiträgen verschiedener Bundesorgane zusammensetzen.

3.3.4 Artikel 8 Bemessung

Artikel 8 enthält Grundsätze für die Festlegung der Höhe der auf die Verordnung gestützten Unterstützungsbeiträge des Bundes. Die Finanzhilfen werden auf der Grundlage der folgenden Elemente berechnet: Art und Bedeutung der Massnahme (Bst. a), von der Beitragsempfängerin selber erbrachte Leistungen, Leistungen, die gestützt auf andere Bundeserlasse ausgerichtet werden, Leistungen der Kantone und lokaler Behörden sowie Leistungen Dritter (Bst. b). Die Art der Massnahmen muss mit einem der in Artikel 4 genannten Zwecke vereinbar sein. Bei der Bedeutung spielt beispielsweise das Mass des erwarteten Zusatznutzens zur Verhinderung von Straftaten (Präventionsgedanke von Artikel 386 StGB) eine Rolle, aber auch der Grad der Übertragbarkeit auf andere Bedrohungssituationen. In die Bemessung der Unterstützung einfließen kann auch der Modellcharakter einer Massnahme, d.h. ihre Eignung, im Sinne eines "Eisbrechers" weitere Unterstützungen auszulösen, mit denen die Sicherheitslage der unmittelbar unterstützten Minderheit und allenfalls auch anderer Minderheiten verbessert werden kann.

3.4 4. Abschnitt: Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen

3.4.1 Artikel 9 Grundlagen, Rechtsform und Befristung

Absatz 1 hält deklaratorisch fest, dass sich das Verfahren nach dem SuG richtet. Das SuG sieht vor, dass Finanzhilfen entweder in Form einer Verfügung – das ist der Regelfall – oder gestützt auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen können (Art. 16 Abs. 1 bzw. 2 SuG). Im Rahmen der Verordnung sollen beide Formen möglich sein. Im Regelfall wird fedpol die Finanzhilfen auf der Grundlage einer Verfügung gewähren (Abs. 2 Bst. a). Die Verfügungsform ist das geeignete Instrument, um über die Finanzierung von Vorhaben zu entscheiden, die als Einzelmassnahmen oder mit einem kürzeren zeitlichen Horizont durchgeführt werden. Das ist beispielsweise der Fall, wenn es um Massnahmen baulicher oder technischer Art geht (Art. 4 Bst. a) oder wenn eine Ausbildung nach Artikel 4 Buchstabe b innerhalb von ein paar Tagen oder Wochen abgeschlossen wird. Für Massnahmen mit einem längeren Zeithorizont, etwa gestaffelte Ausbildungen, die sich über mehr als ein Jahr erstrecken, kann eine vertragliche Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden (Abs. 2 Bst. b). In solchen Fällen macht die Vertragsform allen schon aus Effizienzgründen Sinn, um die für alle Beteiligten mit Aufwand und Kosten verbundene Wiederholung gleichartiger Verfügungsverfahren zu vermeiden.

Absatz 3 verankert für Verträge eine zeitliche Begrenzung, indem bestimmt wird, dass sie – immer unter dem Vorbehalt der Einstellung der erforderlichen Kredite – höchstens für eine Dauer von vier Jahren abgeschlossen werden können. Längere Verträge sind nicht sinnvoll, weil anzunehmen ist, dass sowohl beim besonderen Schutzbedürfnis, das von der Sicherheitslage abhängt, wie auch bei den Massnahmen, die zur Verbesserung der Sicherheit beitragen sollen, über längere Zeiträume Änderungen eintreten. Soll eine Massnahme über einen noch längeren Zeitraum gehen, sind eine Neuprüfung und eine neue Entscheidung angezeigt.

Absatz 4 listet die Punkte auf, die in der Verfügung oder im Vertrag festgehalten werden müssen. Es sind dies insbesondere:

- der Zweck und die Höhe der Finanzhilfe (Bst. a und b);
- allfällige an die Gewährung der Finanzhilfe geknüpfte Bedingungen und Auflagen (Bst. c);
- Berichterstattung und Qualitätssicherung durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller (Bst. d und e).

3.4.2 Artikel 10 Gesuche

Artikel 10 befasst sich mit den Modalitäten der Gesuche. Absatz 1 bestimmt, dass Gesuche um Finanzhilfe spätestens am 30. Juni des Jahres, das dem Beginn der zu unterstützenden Massnahme vorausgeht, bei fedpol einzureichen sind. Damit verbleiben der entscheidenden Behörde mindestens sechs Monate Zeit, um Beschluss zu fassen. Diese Zeit erscheint notwendig, da fedpol bei der Entscheidung über das besondere Schutzbedürfnis auch die Beurteilung des NDB einholen muss (Art. 3 Abs. 3). Die gemäss dieser Verordnung unterstützten Massnahmen sind keine, die in akuten Bedrohungssituationen sofort greifen müssen.

Absatz 2 nennt die Punkte, die ein Gesuch enthalten muss. Dazu gehören mindestens:

- umfassende Angaben über die Organisation, die das Gesuch stellt oder unterstützt werden möchte;
- detaillierte Angaben zu den Umständen, die ein besonderes Schutzbedürfnis begründen;
- eine detaillierte Beschreibung der geplanten Massnahme mit Angaben über Ziel, Vorgehen und erwartete Wirkungen;
- der Zeitplan für die Durchführung der geplanten Massnahme;
- ein detaillierter Kostenvoranschlag und ein Finanzierungsplan;
- Angaben zu den Eigenleistungen der Beitragsempfängerin, zu den Leistungen, die gestützt auf andere Bundeserlasse ausgerichtet werden, Leistungen der Kantone und lokaler Behörden sowie Leistungen Dritter.

Über die Einzelheiten des Verfahrens erlässt fedpol eine Richtlinie, die veröffentlicht wird. Diese ermöglicht es den Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, sich über die konkreten formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für Finanzhilfegesuche zu informieren. Der Richtlinie kann insbesondere auch entnommen werden, welche Unterlagen den Gesuchen beizulegen sind.

3.4.3 Artikel 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid

Artikel 11 behandelt das Prüfungsverfahren. fedpol nimmt die Gesuche um Finanzhilfe entgegen, bestätigt deren Eingang, prüft diese auf Vollständigkeit und fordert bei Bedarf fehlende oder zusätzliche Informationen ein (Abs. 1). fedpol nimmt die inhaltliche Prüfung in einem angemessenen Zeitrahmen vor und holt beim NDB eine Beurteilung zum besonderen Schutzbedürfnis ein. Der NDB konsultiert seinerseits die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden (Abs. 2). Diese kennen die lokalen Verhältnisse und die spezifischen Bedrohungen, der eine bestimmte Minderheit ausgesetzt ist, am unmittelbarsten. fedpol entscheidet über die Gewährung von Finanzhilfen und erlässt die Verfügung oder schliesst den Vertrag ab (Abs. 3). Es ist bei seiner Entscheid nicht an die Beurteilung des NDB gebunden. Die Beurteilung des NDB zum besonderen Schutzbedürfnis, die von den Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nicht eingesehen werden kann, ist auch nicht der allein massgebende Faktor beim Entscheid (vgl. Art. 4 und 6). fedpol prüft auch die von den unterstützten Organisationen einzureichenden Schlussberichte und Schlussabrechnungen. Die Auszahlung bewilligter Finanzhilfen erfolgt gemäss Artikel 23 SuG. Auszahlungen sind auf den Fortschritt bei der Umsetzung der unterstützten Massnahme abzustimmen.

3.4.4 Artikel 12 Auskunfts- und Rechenschaftspflicht

Beitragsempfängerinnen müssen fedpol über die Verwendung der Finanzhilfe jederzeit Auskunft erteilen und Einsicht in die relevanten Unterlagen gewähren (Absatz 1). Sie haben fedpol einen Schlussbericht und eine detaillierte Schlussabrechnung einzureichen, in dem sie den Verlauf und das Ergebnis der unterstützten Massnahme darlegen und Rechenschaft über die verfügungskonforme Verwendung der Finanzhilfe ablegen (Abs. 2). Die Auskunfts-

und Rechenschaftspflicht ist ein entscheidendes Instrument zur Überprüfung einer in jeder Hinsicht rechtskonformen Verwendung der gesprochenen Finanzhilfen. Dem wird auch im dritten Abschnitt des SuG grosses Gewicht beigemessen. fedpol kann jederzeit auch *ad hoc* entsprechende Informationen verlangen. Bei zweckwidrigen Verwendungen kommen die Artikel 28 ff. SuG zur Anwendung. Eine zweckwidrige Verwendung, Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung, die Rechtsfolgen gemäss Artikel 28 ff. auslöst, kann sich auch aus dem Schlussbericht oder der Schlussabrechnung ergeben.

3.4.5 Artikel 13 Offenlegung der Unterstützung durch den Bund

Die Beitragsempfängerinnen sind verpflichtet, in ihren Jahresberichten und in den öffentlichen Projektunterlagen auf die vom Bund erhaltene Finanzhilfe hinzuweisen. Damit wird zum einen die erforderliche Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit geschaffen. Zum anderen kann die Nennung auch eine erwünschte Multiplikationswirkung haben, wenn andere Minderheiten in vergleichbaren Bedrohungslagen sehen, was möglich ist.

3.5 5. Abschnitt: Rechtsschutz

3.5.1 Artikel 14

Der Rechtsschutz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

3.6 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

3.6.1 Artikel 15 Evaluation

Artikel 15 regelt die Evaluation der Verordnung durch fedpol. Die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit der Verordnung sind regelmässig zu überprüfen. Dem Bundesrat ist darüber Bericht zu erstatten (Abs. 1 und 2). Die Evaluation ist auch deshalb wichtig, weil der Bundesrat dem EJPD den zusätzlichen Auftrag erteilt hat, in enger Abstimmung mit den Kantonen zu prüfen, ob ein Gesetz verfasst werden kann, das dem Bund weitergehende Schutzmassnahmen für besonders schutzbedürftige Einrichtungen und Personen ermöglicht (vgl. Ziff. 1). Auch wenn das EJPD hierzu schon bis Ende 2020 Stellung nehmen soll, wird die Beurteilung, welche Wirkung die Massnahmen der vorliegenden Verordnung erzielen, einen wichtigen Einfluss auf den Entscheid über eine allfällige Gesetzgebung und deren Inhalt haben.

3.6.2 Artikel 16 Übergangsbestimmung

Im Jahr des Inkrafttretens sollen Gesuche gutgeheissen werden können, die noch im selben Jahr Wirkung entfalten. Die Übergangsbestimmung sieht daher vor, dass im Jahr des Inkrafttretens von der in Artikel 10 Absatz 1 vorgesehenen zeitlichen Vorgabe abgewichen werden kann.

3.6.3 Artikel 17 Inkrafttreten

Die vorliegende Verordnung tritt am xx.xx.2019 in Kraft.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage sieht finanzielle Unterstützungen von maximal 500'000 Franken pro Jahr vor. Die Einschätzungen des NDB zum besonderen Schutzbedürfnis (Ziff. 3.4.3) sind für diesen mit einem gewissen Mehraufwand verbunden, der zum heutigen Zeitpunkt allerdings schwierig abzuschätzen ist, da er von der Zahl der eingereichten Gesuche abhängt. Die Koordination und die Bearbeitung der Finanzhilfegesuche benötigen seitens des Bundes (respektive

fedpol) personelle Ressourcen von maximal 0,8 FTE. Das EJPD kompensiert diesen Mehrbedarf an Personal intern.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Verordnung ist mit der Erwartung verbunden, dass die Kantone Beiträge in gleicher Höhe leisten. Die Bundesmittel sind aber nicht von kantonalen Beiträgen abhängig. Kontakte der kantonalen Sicherheitsbehörden mit dem Bund im Vorfeld des Entscheides über Gesuche könnten einen geringfügigen Mehraufwand bedeuten.

4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Verordnung trägt zur Verbesserung der Sicherheit betroffener Minderheiten bei. Das liegt im präventiven Interesse der Gesellschaft, namentlich auch urbaner Zentren, in denen Minderheiten, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, besonders oft vertreten sind.