

Office fédéral de la justice  
3003 Berne

Par courrier électronique :  
[jonas.amstutz@bj.admin.ch](mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch)

Paudex, le 2 avril 2019  
PGB

**Procédure de consultation : projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)**

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance du projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP), tel que mis en consultation par le Département fédéral de justice et police.

La Confédération souhaite, par cette nouvelle ordonnance, se donner une base juridique pour octroyer des aides financières (de l'ordre de 500'000 francs par an au maximum) en faveur de mesures destinées à protéger certaines minorités contre les risques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent.

Ce projet ne concerne pas directement l'économie privée, mais il nous semble poser des problèmes du point de vue du fonctionnement général des institutions, et c'est dans cette optique que nous souhaitons prendre position.

Base légale insuffisante

La base légale invoquée est l'article 386 du Code pénal, qui autorise la Confédération à «prendre des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions et à prévenir la délinquance». Nous constatons toutefois que la justification de cette base légale occupe une place inhabituellement longue dans le rapport explicatif (environ une page et demi), et qu'elle souligne surtout l'embarras des auteurs: *«Les cantons sont en principe compétents dans ce domaine, et en particulier s'agissant de la prévention des menaces pour la sécurité et l'ordre publics, ainsi que pour la suppression des troubles. [...] Le recours à l'art. 386 CP comme fondement pour le soutien de telles mesures par la Confédération constitue ainsi un cas particulier. Le défaut de base constitutionnelle claire et précise relative à cette disposition est critiqué par une partie de la doctrine. Il convient donc de l'interpréter de manière restrictive.»*

Nous en concluons que le projet d'ordonnance mis en consultation ne dispose pas d'une base légale et constitutionnelle correcte.

Choix problématique des bénéficiaires

Nous constatons également un certain embarras dans la manière dont le projet d'ordonnance définit les «minorités» susceptibles de bénéficier de mesures de protection et celles qui devraient être exclues. Seules seraient ainsi prises en compte les minorités qui *«se distinguent notamment par leur mode de vie, leur culture, leur religion, leurs traditions, leur langue ou leur orientation sexuelle»*, et qui *«entretiennent des liens solides avec la*

*Suisse et ses valeurs*». Le rapport explicatif précise que les moyens financiers «ne doivent pas servir à soutenir n'importe quel groupe de personnes ou n'importe quelle communauté ouverte», et que les groupes de personnes «qui se définissent par leur profession (par exemple les bouchers, les agriculteurs, les médecins) ne constituent pas des minorités au sens de l'ordonnance». Il est encore souligné qu'«on ne peut pas considérer comme des minorités ayant un besoin de protection particulier les groupements dont le positionnement religieux ou idéologique est en contradiction fondamentale avec les principes de base de l'Etat de droit et de la démocratie, les groupements qui se dissocient volontairement de la majorité de la société ou des autres minorités, qui refusent l'échange social et pour lesquels la provocation est plus importante qu'un dialogue orienté sur le compromis et la compréhension».

On voit plus ou moins où le législateur veut en venir, en se réservant la libre appréciation des «qualités» et «défauts» des futurs quémandeurs. La sélection de communautés qui «se distinguent suffisamment par leur mode de vie» sans pour autant «se dissocier volontairement de la majorité de la société ou des autres minorités» promet tout de même quelques brillants exercices d'équilibrisme intellectuel, et probablement un certain nombre de contestations. A terme, on risque de susciter des sentiments de discrimination et des rivalités entre les communautés «dignes de protection» et les autres.

Nous estimons plutôt que la protection contre les actes de violence doit s'exercer de la même manière à l'égard de toutes les personnes qui résident en Suisse, indépendamment du fait qu'elles soient organisées en communautés structurées ou qu'elles partagent les «valeurs» dominantes de la société helvétique. Il appartient aux autorités de police cantonales d'analyser de cas en cas les risques et les mesures à prendre, la Confédération ne devant intervenir, dans ce domaine, qu'à la demande des autorités cantonales.

**Pour les raisons exposées ci-dessus, nous ne sommes pas favorables à la législation proposée.**

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre position et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri



Magden, Bern, Biel, 06.10.2018

Herrn Jonas Amstutz  
Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz BJ  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und  
-methodik  
Bundesrain 20

3003 Bern

Per E-Mail an: [jonas.amstutz@bj.admin.ch](mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch)

### Stellungnahme in der Vernehmlassung zur

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

Sehr geehrter Herr Amstutz,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Beteiligung am obgenannten Vernehmlassungsverfahren und unterbreiten Ihnen hier unsere Stellungnahme:

Bischof und Synodalrat der Christkatholischen Kirche der Schweiz begrüssen die vom EJPD ausgearbeiteten Massnahmen und unterstützen Sie vollumfänglich. Die in den letzten Jahren in Europa wieder vermehrt durch terroristische, bzw. gewaltextremistische Aktionen bedrohten Minderheiten in ihren Schutzvorkehrungen zu unterstützen ist eine Notwendigkeit, für die auch der Staat und die Gesellschaft in der Verantwortung steht.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen

Christkatholische Kirche der Schweiz

*Manuela Petraglio-Bürgi*

Manuela Petraglio-Bürgi  
Präsidentin des Synodalrats

*+ Harald Rein*

Dr. Harald Rein  
Bischof

## ***Versand per E-Mail***

Bundesamt für Justiz BJ

Bundesrain 20,  
CH-3003 Bern

Regensdorf, 6. Mai 2019

## **Vernehmlassung über die „Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)“**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als Dachorganisation der rund 200 angeschlossenen muslimischen Vereine in der Schweiz bedanken wir uns für die Einladung zur Vernehmlassung über die „Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)“.

Die FIDS Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz vertritt die Interessen von der Mehrheit der organisierten Muslimen in der Schweiz. Wir setzen uns konsequent für die Förderung des gesellschaftlichen Friedens und die praxisorientierte Weiterentwicklung von Aktivitäten für die Ablehnung jeglicher Form von Diskriminierung, Gewalt und Extremismus in der Gesellschaft ein. Die jüngsten tragischen Ereignisse von Pittsburgh oder Poway gegen eine Synagoge oder in Christchurch gegen die zwei Moscheen bestätigen, dass in friedlichen Westländern die Angriffe gegen religiöse Minderheiten ein echtes Risiko darstellen. Den Attentaten gegen Christliche Minderheiten in Sri Lanka an Ostern haben die ganze Welt während einer so besinnlichen Zeit erschüttert.

Der Hass gegen religiöse Minderheiten, wie die religiöse Intoleranz gegen Muslime im Allgemeinen, hat sich in den letzten Jahren aufgrund wachsender Bedenken im Zusammenhang mit der internationalen Dynamik und wiederkehrenden polarisierten Diskussionen verstärkt. Die Schweiz war leider keine Ausnahme. Allein in den letzten Jahren kam es zu mehreren Vorfällen gegen Muslime und muslimische Einrichtungen in der Schweiz wie z.B. Amoklauf in einer Moschee in Zürich oder Schändung des muslimischen Friedhofs in Lausanne, geschweige körperliche Angriffe auf Muslime an öffentlichen Orten.

Die muslimische Gemeinschaft ist mit zusätzlichen Herausforderungen konfrontiert wie z.B. die öffentliche Wahrnehmung der Muslime als Migrantengruppe und auch die Gefahr, die von den manipulierten Individuen innerhalb der Gemeinschaft selbst ausgeht. Die Haltung der FIDS und ihrer Dachverbände ist in dieser Frage klar, dass solche Einstellungen keinen Platz in einer friedlichen Gesellschaft haben dürfen. Jede Verallgemeinerung einzelner Taten, wenn die Muslime betroffen sind, führt zum Vertrauensverlust der Gesellschaft gegenüber Muslimen. Wir sehen deshalb die VSMS als positives Signal an Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen, vor allem deshalb, weil wir davon überzeugt sind, dass die Gesellschaft nicht sicher sein kann, wenn ihre Minderheiten nicht sicher sind. Ergänzend erlauben wir uns folgende Anregungen:

## Allgemeine Bestimmungen

Wir begrüßen es, dass sich die Verordnung auf bestimmte Formen von Sicherheitsbedrohungen konzentriert. Um die sachgemässe Anwendung der in der VSMS vorgesehenen Massnahmen sicherzustellen und um mögliche Fehlinterpretationen zu vermeiden, erachtet es die FIDS als sinnvoll die Begriffe: "Terrorismus" und "gewalttätiger Extremismus", neben dem Begriff "Minderheiten", in der Verordnung selbst zu definieren oder einen direkten Verweis auf das Nachrichtendienstgesetz (NDG) aufzunehmen.

## Massnahmen und Finanzhilfen

Was die Hintergründe der VSMS betrifft, schliessen wir uns den Ausführungen im Konzept des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) „Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen“ vom 17. April 2018 an, wo anerkannt wird, dass die muslimischen Gemeinden neu mit dieser Problematik konfrontiert sind.

Um die Sicherheitsziele ausreichend verwirklichen zu können und um die Hintergründe möglicher Vorfälle angemessen schätzen zu können, mussten die meisten muslimischen Gemeinden für die Thematik der Sicherheit stärker sensibilisiert werden. Die Bedürfnisse verschiedener muslimischer Gemeinschaften in der Schweiz unterscheiden sich, je nach fachlichen, finanziellen und personellen Ressourcen.

Die Frage nach der Chance der Finanzhilfegewährung für Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten führt zur Frage nach den realen Bedingungen ihres Gelingens. Gute Absichten könnten bis jetzt wegen fehlender Finanzen oft nicht in die Tat umgesetzt werden. Deshalb begrüßen wir es, dass die VSMS im Art. 4 neben den baulichen Massnahmen auch die Ausbildung, die Sensibilisierung sowie Information als unterstützende Massnahmen anerkennt.

## Zusammenfassung

Aus den obengenannten Gründen unterstützt die FIDS die „Verordnung zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)“, die für religiöse Minderheiten wichtige Schutzmassnahmen in zweckmässiger Weise beinhaltet. Auf offene Formulierungen, wie im Art. 1 VSMS, sollte jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit verzichtet werden.

Die VSMS schätzen wir als einen wesentlichen Schritt im Gesamtprozess und auch als Ausgangspunkt für die Kantone/Gemeinden, bei denen sich die Sicherheitspolitik gegenüber religiösen Minderheiten weiterhin positiv und konkret entwickelt. Es verstärkt die Sicherheit für alle und befestigt das Gefühl des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Der Vorstand der FIDS dankt für die geleistete Arbeit und für die Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen der FIDS – Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz



Dr. Montassar BenMrad

Präsident



FEDERATION ROMANDE  
DES ASSOCIATIONS LGBT

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Berne, le 7 mai 2019

**Ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur l'avant-projet d'ordonnance visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier.

Créée le 1<sup>er</sup> septembre 2018, la Fédération romande des associations LGBT compte à ce jour 15 associations membres (Alpagai, Asile LGBT, Dialogai, EPICENE, Juragai, Les Klamydia's, Le PAV, Lestime Lilith, LWork, Sarigai, Togayther, Vogay, Think Out, 360°) qui couvrent l'ensemble de la Suisse romande.

**La Fédération a pour buts :**

- De permettre une collaboration efficace entre les associations membres en vue de la promotion de l'égalité des droits pour les personnes, quelles que soient leur orientation sexuelle ou leur identité de genre ;
- De permettre une collaboration efficace entre les associations membres en vue de lutter contre toutes formes de discriminations liées à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ;
- De permettre une collaboration efficace entre les associations membres en vue de la promotion de la santé physique et psychique des personnes, quelles que soient leur orientation sexuelle ou leur identité de genre ;
- De développer et promouvoir les relations entre la Fédération et les organisations qui poursuivent les mêmes objectifs et de porter la voix des associations membres au niveau national ;
- De représenter, vis-à-vis des tiers, ses associations membres en ce qui concerne les projets, activités et stratégies communes élaborées et réalisées ;

- De promouvoir des liens de solidarité et d'entraide entre ses associations membres.

Cette ordonnance est très importante à nos yeux et nous tenons à saluer cette initiative totalement nécessaire. L'inclusion d'office de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles différentes dans les minorités ayant un besoin de protection particulier est essentielle et nous vous en remercions. Nous trouvons toutefois dommage que seul Pink Cross ait été invité à prendre part à cette consultation, car toute la communauté lesbienne, gay, bi, trans, intersexe, et donc toutes les autres faitières LGBTI, est concernée par l'OSMP.

## **Introduction**

Le Conseil fédéral entend contribuer au financement de mesures nécessaires pour assurer la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier. Les minorités LGBTI ayant un besoin de protection particulier sont représentées par les faitières suivantes : LOS - Organisation des lesbiennes suisses, PINK CROSS, TGNS et InterAction - Association Suisse pour les Intersexes. Selon le Rapport explicatif (page 6), les groupes minoritaires présents au sein de la communauté LGBTI comprennent des personnes qui se distinguent par leur orientation sexuelle (LGB), leur identité de genre (T) ou par le fait d'être nées avec des caractéristiques sexuelles qui ne correspondent pas aux définitions typiques de "mâle" et "femelle" : les personnes intersexes (I).

## **Article 3b, minorités**

Les personnes dont l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles sont minoritaires, subissent encore énormément de discriminations et sont parfois aussi la cible de violences. Tel fut le cas lors de l'attaque d'un club gay à Orlando (Floride), d'une jeune femme trans\* à Paris le 31 mars et samedi dernier à Nice ou, plus près de chez nous, du saccage d'un appartement occupé par un couple homosexuel à Morges en février 2019 ou encore le tabassage d'un couple gay à Neuchâtel en juin 2018, pour ne citer que quelques tristes exemples parmi d'autres de possibles actes violents.

**Au vu de ces exemples, il est essentiel que toutes ces minorités soient comprises dans cette ordonnance, mais également qu'elles soient plus inclusivement définies.**

La définition large du terme « minorités » de l'ordonnance est juste, mais la convention-cadre du 1er février 1995 « pour la protection des minorités nationales » mentionnée dans le rapport explicatif est aujourd'hui, tout comme lors de sa rédaction, insuffisante.

Nous saluons l'ajout du terme « orientation sexuelle » à l'article 3 alinéa 1b, mais regrettons l'oubli des termes « identité de genre », « expression de genre » et « caractéristiques sexuelles ». **L'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles doivent impérativement, et explicitement, être intégrées à l'ordonnance.**

Ces termes sont internationalement reconnus et définis dans les principes de Jogjakarta. Ils englobent tous les aspects qui concernent les personnes homosexuelles, bisexuelles, trans\* ou intersexes. Il n'est pas suffisant d'inclure qu'une seule fois dans tout le rapport toutes les personnes LGBTI en les mentionnant explicitement alors que le vocabulaire de l'ordonnance vise uniquement les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle. Les personnes LGBTI ne se définissent *pas* par une orientation sexuelle commune, mais par leur besoin commun de protection.

Diverses études l'ont déjà démontré, les personnes trans\* et intersexes ont, en effet, un plus grand risque d'être victimes de violence. L'expression de leur différence est en effet souvent plus visible que l'orientation sexuelle.

De plus, l'orientation sexuelle n'englobe aucunement l'un de ces trois termes. Pour ce point, nous vous prions de prendre en compte la réponse exhaustive de Transgender Network Switzerland (TGNS) à la consultation sur l'initiative parlementaire Reynard 13.407 « Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle ». L'association explique pourquoi les précisions du rapport explicatif, qui réitère que l'affirmation "les groupes minoritaires tels que les LGBTI" sont tous représentés par le terme de l'orientation sexuelle, sont fausses.

### **Article 3c, Valeurs**

Dans l'article 3 al.1 c., il est précisé que ces minorités doivent entretenir « des liens solides avec la Suisse et ses valeurs ». Dans le rapport explicatif, il devient clair que les liens solides avec la Suisse sont une intégration à la vie sociétale en Suisse, mais le terme de « valeurs » est dépassé et donc superflu. **Nous pensons qu'il est faux de parler de valeurs dans un texte juridique**, car c'est un terme indéfini, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de consensus social sur ce mot, ni de concept de valeurs nationales existant pour que son sens soit unanime et explicite. Les valeurs de la Suisse pourraient ainsi être définies par l'hétéronormativité, ce qui rendrait l'application de cette ordonnance contradictoire. De plus, l'explication du rapport précisant que par « valeurs » on entend une connaissance des « systèmes social et juridique suisses » est problématique parce que ces minorités, qui ont un besoin particulier de protection, dans la logique de leur définition, ne font pas partie de la majorité des valeurs du système social.

### **Article 5, aides financières**

Nous saluons les buts des mesures qui peuvent être soutenues financièrement. « L'information sur les minorités » est toutefois un point essentiel pour leur sécurité à long terme et si cette ordonnance vise à éliminer la menace qui pèse sur ces groupes, l'information est primordiale. « Des aides financières pour un montant maximum de 500 000 francs par an » ne sont par conséquent pas suffisantes au vu de l'ampleur des mesures à prendre et de l'étendue des minorités concernées. Couvrir le besoin en information et en supports techniques des minorités avec un budget aussi bas, n'est tout simplement pas possible. **Nous demandons une augmentation conséquente des fonds alloués à la question.** Ces fonds supplémentaires devront bien entendu avoir les mêmes critères de décisions pour être octroyés.

### **Article 7, conditions des aides financières**

Les minorités ayant des besoins de protection particuliers ne réussissent aujourd'hui pas à financer leurs besoins. Cette ordonnance de la Confédération est donc nécessaire. Toutefois, en mettant une limite au financement de 50% des coûts (art.7 al.1), les groupes les plus vulnérables qui n'ont pas forcément les moyens de financer la moitié des coûts en sécurité dont ils ont besoin, seront encore davantage marginalisés et attaquables. Or, le fait que ce soit des minorités ne leur donne, dans certains cas, pas accès à d'autres fonds que ceux de la Confédération, ce qui signifie qu'elles ne pourront pas mettre en place les mesures de sécurité prévues pour leur protection. **Nous demandons que cette limite d'une couverture de maximum 50% des coûts soit revue de manière à garantir l'accès à ce fonds pour toutes les minorités concernées.**

## **Article 11, examen des demandes et décisions**

Le fait que le Service de renseignement de la Confédération (SRC) soit seul à apprécier le besoin de protection (art. 3 al.3) n'est, selon nous, pas une situation idéale pour toutes les minorités prises en compte par cette ordonnance. L'appréciation du SCR s'oriente, en effet, conformément à ses attributions, seulement autour de la perspective du délinquant, ou ici de l'extrémisme violent. Ainsi, même si le SRC n'était pas seul appréciateur du besoin de protection, **nous demandons qu'il soit possible dans l'art. 3 de faire recours à une instance externe** qui prenne en compte la perspective de la « victime ». Selon la minorité en question, d'autres institutions (bureau fédéral de l'égalité, commission fédérale contre le racisme, commissions extraparlimentaires, établissements d'enseignement, etc.) doivent pouvoir être mandatées, pour que, selon le besoin, un jugement impartial puisse être donné.

## **Conclusion**

En l'état, cette ordonnance ne nous satisfait pas. L'orientation sexuelle tout comme l'identité de genre, l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles auraient dû être prises en compte dans l'élaboration de cette ordonnance et pas être ajoutées après son élaboration qui ciblait clairement les besoins des minorités religieuses. Des experts en matière de sécurité de toutes les minorités doivent être consultés pour que cette ordonnance corresponde aussi aux besoins de chacune d'entre elles. Dans la continuité de la critique de l'article 11, il est essentiel pour nous que les organismes compétents en la matière puissent apprécier le besoin de protection des minorités que nous représentons. **Nous demandons que cette ordonnance soit revue avec une intégration dès le début de l'orientation sexuelle tout comme de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles.**

## **Vernehmlassung über die «Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vernehmlassung über die «Verordnung über zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)» äussern zu können.

Die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) ist eine unabhängige Stimme für Minderheiten und indigene Gemeinschaften. Wir unterstützen lokale Bemühungen zur Stärkung der Menschenrechte von Minderheiten und Indigenen und arbeiten national sowie international mit Organisationen und Personen zusammen, die ähnliche Zielsetzungen verfolgen. Seit 2014 arbeiten wir eng mit den Organisationen der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz zusammen und setzen uns gegen Rassismus und Antiziganismus in der Schweiz ein.<sup>1</sup>

Allgemein möchten wir darauf verweisen, dass die Bundesverwaltung angehalten ist, die Eigenbezeichnung der Minderheiten zu respektieren und zu benutzen. Seit 2016 gilt dies auch für die Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma. Der pauschalisierende Begriff «Fahrende» ist zu ersetzen.<sup>2</sup> Dies gilt auch für die VSMS und die damit verbundene Kommunikationskanäle des BJ (inkl. Medienmitteilungen).

Antiziganismus ist in der Schweiz virulent. Tätlichen Übergriffen auf fahrende Jenische, Sinti und Roma auf den Durchgangsplätzen sind dokumentiert. In den letzten Jahren haben insbesondere «Hate Speech» sowie explizit diffamierende Aussagen von Politikerinnen und Politiker gegenüber Jenischen, Sinti und Roma zugenommen.<sup>3</sup> Aufgrund dieser Situation und dem Mangel an Halteplätzen für fahrende Minderheiten hat der Bund einen Aktionsplan erarbeitet, der Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz vorsieht. Leider wurde der Aktionsplan noch nicht verabschiedet und die entsprechenden Massnahmen im Bereich Diskriminierungsschutz werden eher zurückhaltend umgesetzt. Aus diesem Grund ist es sehr zu begrüssen, dass Jenische, Sinti und Roma ebenfalls den Anspruch als Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen für sich geltend machen können.

Vor diesem Hintergrund hat die VSMS für Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz eine ganz besondere Bedeutung. Gerne nehmen wir im Folgenden zu einzelnen Punkten Stellung:

### **Rechtliche Grundlage, Art. 386 StGB**

Die Verordnung stützt sich auf Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB). Damit wird im bestehenden gesetzlichen Rahmen eine rechtliche Grundlage auf Verordnungsebene geschaffen für die Unterstützung von Präventionsmassnahmen und damit auch für Unterstützungsmassnahmen durch den Bund. Gestützt darauf kann der Bund in der Kriminalprävention tätig werden, indem er Aufklärungs- Erziehungs- und weitere Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten selbst ergreift oder Massnahmen Dritter finanziert oder fördert. Wir begrüssen die rechtliche Grundlage dieser Verordnung. Die Verordnung bedient eine Schnittstelle zwischen unmittelbarer Gefahrenabwehr und Prävention gegenüber möglicher künftiger Täterschaft. Ebenso begrüssen wir, dass sich der Bund in Bezug zu den Präventionsmassnahmen auf seine Koordinationskompetenz beruft.

<sup>1</sup> <https://www.gfbv.ch/de/kampagnen/stopp-antiziganismus/>

<sup>2</sup> <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/jenische-und-sinti-als-nationale-minderheit/weiterfuehrende-informationen.html>

<sup>3</sup> [https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/schattenbericht\\_def\\_e\\_lang.pdf](https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/schattenbericht_def_e_lang.pdf)

### **Artikel 3 Minderheiten**

Wir begrüssen, dass der Minderheitenbegriff in der Verordnung offengehalten, über die engen und überholten Kriterien des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten hinausgehen und evolutiv angewendet wird.

Die gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten in Bezug zu den begünstigten Minderheiten empfinden wir als nachvollziehbar. Doch sollte dies nicht an eine öffentliche Wahrnehmbarkeit und Partizipation in den Städten und Regionen gekoppelt sein. Viele Angehörigen der Jenischen, Sinti und Roma leben ihre Identität aus Angst vor Diskriminierung privat und zeigen ihre Identität nicht öffentlich. Dies gilt auch für andere Minderheitenangehörige. Dieser Passus ist im erläuternden Bericht zur VSMS zu relativieren.

Artikel 2 Absatz 2 verlangt ein besonderes Schutzbedürfnis, welches durch objektiv Kriterien belegt sein müssen. Was bedeutet das für Jenische, Sinti und Roma in der Schweiz? Aufgrund der jahrhundertelangen Ausgrenzung und Diskriminierung ist das Misstrauen gegenüber Behörden oder behördennahen Institutionen sehr hoch. Gewalttätige Übergriffe auf Durchgangsplätze oder im Rahmen des Spontanhaltes werden den Behörden kaum rapportiert und sind somit nicht Teil der Behördenstatistiken. Fälle von Rassismus und Diskriminierung werden weder bei den entsprechenden Beratungsstellen noch bei der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus gemeldet und tauchen somit in den offiziellen Berichten des Bundes nicht auf. Dasselbe gilt auch die Beurteilungskriterien durch den NDB. Da der Beurteilung durch die «Opferperspektive» die rechtliche Grundlage fehlt, birgt dies die Gefahr, dass Jenische, Sinti und Roma einmal mehr durch die Behördenraster fallen und ihre spezifische Situation nicht berücksichtigt wird. Hier erwarten wir sowohl vom Bundesamt für Justiz als auch vom NDB die nötige Sensibilität.

### **Art 4 Massnahmen**

Der Zweck der Massnahmen ist offen formuliert und lässt sich problemlos auch auf die Bedürfnisse der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz anwenden. Neben allfälligen Schutzmassnahmen in Bezug auf Halteplätzen sind es vor allem Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen, welche die besagten Minderheiten vor Übergriffen schützen. Dies würde insbesondere Massnahmen gegen Hate Speech sowie Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen in Bildungsinstitutionen und bei der Polizei umfassen.

### **Art 5 Finanzhilfen**

Gestützt auf die vorliegende Verordnung will der Bund jährlich Finanzhilfen leisten. Erwartet wird von Seiten des Bundes, dass die Kantone Leistungen in gleicher Höhe erbringen. Der Bund zeigt damit, dass er sich seiner Verantwortung gegenüber Minderheiten bewusst ist und sich an deren Schutz finanziell beteiligen will. Zu einem massgeblichen Schutz der gefährdeten Minderheiten in der Schweiz kann es aber nur kommen, wenn der Betrag durch die Mittel der Kantone ergänzt werden. Das ist umso mehr der Fall, solange die gesetzliche Regelung, die der Bund in einem weiteren Schritt anstrebt, noch nicht in Kraft ist. Es ist umso wichtiger, dass der Bund die Kantone bezüglich ihrer Verantwortung gegenüber gefährdeten Minderheiten zu sensibilisiert und dass auf kantonaler Ebene die nötigen Finanzierungsfässer definiert und geschaffen werden.

### **Art. 11 Prüfung der Gesuche und Entscheide**

Das fedpol nimmt die inhaltliche Prüfung vor und holt beim NDB eine Beurteilung ein. Wie wir unter Art. 3 bereits erwähnen, ist es wichtig, sowohl das fedpol als auch des NDB vor Inkrafttreten der Verordnung über die besondere Situation und der Bedürfnisse der Jenischen, Sinti und Roma zu sensibilisieren. Dieser spezifischen Situation ist bei der Beurteilung der Gesuche ebenfalls Rechnung zu tragen.

### **Auswirkungen auf die Kantone:**

Die Verordnung ist mit der Erwartung verbunden, dass die Kantone Beiträge in gleicher Höhe leisten. Dies ist für die GfbV zentral, da auch Kantone ihren Beitrag zum Schutz gefährdeter Minderheiten leisten müssen.

### Zusammenfassung

Die GfbV begrüsst die «Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)». Damit die Verordnung Wirkung entfalten kann, ist es zentral, das sowohl das fedpol wie auch der NDB vor dem Inkrafttreten der Verordnung über die spezifische Situation der Jenischen, Sinti und Roma informiert und sensibilisiert werden, um strukturelle Diskriminierung in der Behandlung der Gesuche entgegenzuwirken. Abschliessend ist zu bemerken, dass wir diese Verordnung als ersten Schritt sehen auf dem Weg zur angekündigten, gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, die die Unterstützung aktiver und passiver Schutzmassnahmen von gefährdeten Minderheiten umfassend regeln und damit auch die Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes erweitern soll.

Bern, 21.2.2019



Christoph Wiedmer  
Geschäftsleiter GfbV



Angela Mattli  
Kampagnenleiterin Minderheiten und Diskriminierung



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per E-Mail an:  
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 13.5.2019  
05.04 sro

**Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen; Stellungnahme**

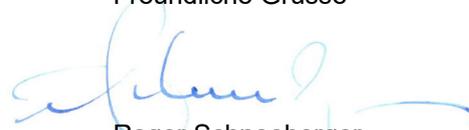
Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen.

Der Vorstand KKJPD hat sich in seiner Sitzung vom 4. März 2019 mit der Vorlage befasst. Er stimmt der Verordnung in allen Teilen zu.

Die von den Vertretern der KKJPD im Rahmen der vom Bundesamt für Justiz geführten Arbeitsgruppe eingebrachten Anliegen wurden unseres Erachtens angemessen berücksichtigt.

Freundliche Grüsse



Roger Schneeberger  
Generalsekretär

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Berne, le 07 Mai 2019

### **Ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous donner l'opportunité de prendre position sur l'avant-projet d'ordonnance visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier.

Les quatre organisations faitières des personnes LGBTI, qui vont prendre position quant à cette ordonnance, représentent les personnes LGBTI de suisse, mais aussi une majorité des organisations LGBTI cantonales, ou régionales :

- **InterAction** Suisse a pour mission de visibiliser les revendications et vécus intersexes, d'offrir du soutien psychologique, juridique et social aux personnes concernées et de s'engager politiquement contre les traitements chirurgicaux, médicaux et hormonaux auxquels sont soumises les personnes intersexes, sans leur consentement éclairé et exprès. Nous visons à créer une communauté soudée et émancipée, qui saura trouver les ressources nécessaires à mener le travail qu'il reste à faire pour garantir les droits humains des personnes intersexuées.
- **Transgender Network Switzerland (TGNS)** est l'association suisse des personnes trans. Fondée en 2010, TGNS représente au niveau national les intérêts de toutes les personnes qui ne se reconnaissent pas dans le sexe qui les a été assigné à la naissance.
- **L'Organisation Suisse des Lesbiennes (LOS)** a été fondée en 1989. C'est la faitière suisse des organisations de lesbiennes et elle représente au niveau national les intérêts des lesbiennes et des femmes qui aiment les femmes.
- **Pink Cross** a été fondé en 1993. C'est la faitière suisse des organisations gais et bi de suisse et elle représente, au niveau national les intérêts des hommes gais et bi.

Cette ordonnance est très importante à nos yeux et nous tenons à saluer cette initiative totalement nécessaire. L'inclusion d'office de l'orientation sexuelle dans les minorités ayant un besoin de protection particulier est essentielle et nous vous en remercions. Nous trouvons toutefois dommage que seul Pink Cross ait été invité à prendre part à cette consultation qui

concerne non seulement les hommes gays et bi, mais aussi le reste de la communauté et donc les autres faitières LGBTI.

## **Introduction**

Le Conseil fédéral entend contribuer au financement de mesures nécessaires pour assurer la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier. Les minorités LGBTI ayant un besoin de protection particulier sont représentées par les faitières suivantes : LOS - Organisation des lesbiennes suisses, PINK CROSS, Transgender Network Switzerland (TGNS) et InterAction - Association Suisse pour les Intersexes.

## **Base légale**

Selon le Concept du 17 avril 2018 du RNS, page 14 (voir page 3 du rapport explicatif) l'art. 386 du Code pénal suisse (CP, RS 311.0) contient une base légale pour le soutien fédéral à des mesures préventives. La Confédération peut prendre des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions. Elle peut soutenir des projets visant ce but et s'engager auprès d'organisations qui mettent en œuvre les mesures préventives. Le contenu, les objectifs et les modalités des mesures préventives doivent être mis en œuvre dans une ordonnance (art. 386 al.4 CP).

Nous sommes de l'avis qu'il existe une base constitutionnelle claire et précise relative à cette disposition vue que cette disposition est critiquée que par une partie de la doctrine (par contre, le rapport explicatif ne mentionne aucune de ces sources).

Il faut donc interpréter le champ d'application sans restriction. Surtout, l'art. 386 CP peut fonder une compétence en faveur de mesures fédérales présentant un lien suffisamment étroit avec l'objectif de prévention de la délinquance (voir Valérie Junod, Interdiction des jeux vidéo violents : Moral Kombat?, Medialex 2012, voir p. 3 ss.).

## **Art. 1, objet**

La protection des minorités (LGBTI et autres) ne doit pas être interprétée de manière trop étroite. L'art. 386 CP inclut expressément des mesures préventives, les mesures d'information et d'éducation pour éviter les infractions et pour prévenir la délinquance. L'ordonnance ne doit pas tomber au-dessous de ce standard minimal. Comme le mentionne le rapport explicatif, l'extrémisme violent peuvent émaner également d'individus radicalisés qui, pour des motifs racistes ou d'autres motifs de haine, sont prêts à commettre des actes violents contre des minorités comme nous.

Des motifs de haine extrémistes sont en partie propagés sur l'internet et nos associations sont souvent confrontées à ces formes de violence (discours de haine, le lynchage numérique et la radicalisation sur Internet). L'extrémisme s'exprime par le fait d'être disposé à modifier radicalement une situation, en recourant à la violence si nécessaire, pour instaurer une idéologie absolue (c'est-à-dire considérée comme la seule interprétation vraie) fondée sur, entre autres, des convictions politiques ou religieuses (Kemmesies 2006, p. 11). L'extrémisme peut aussi constituer un positionnement extrême par rapport à l'identité, le genre, le sexe et toute sorte d'idéologie et d'autres idéologies qui refusent tout type de changement au sein de notre société. L'extrémisme violent comprend ainsi aussi *tous les autres types de violence fanatique ou haineuse basée sur une idéologie* (voir [www.jeunesetmedias.ch](http://www.jeunesetmedias.ch)).

## **Article 3b, minorités**

Les personnes dont l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles sont minoritaires, subissent encore énormément de discriminations et sont parfois aussi la cible de violences. Tel fut le cas lors de l'attaque d'un club gay à Orlando (Floride), ou, en 2015, lors d'une prise d'otage d'une jeune personne intersexe (kenyan

Muhadh Ishmael) qui s'est fait mutiler et a succombé à la suite de ses blessures, ou, de l'attaque d'une jeune femme trans\* en pleine rue de Paris en mars cette année. Plus près de chez nous, le saccage d'un appartement occupé par un couple homosexuel à Morges en février 2019 ou encore le tabassage d'un couple gay à Neuchâtel en juin 2018, pour ne citer que quelques tristes exemples parmi d'autres de possibles actes violents.

Les cas suisses de crimes haineux, discriminations et attaques envers des personnes LGBTI, signalés, ont, l'année passée, comme celle d'avant, été recensés par les associations faitières, dans un rapport disponible auprès des faitières.

**Au vu de ces exemples, il est essentiel que toutes ces minorités soient comprises dans cette ordonnance, mais également qu'elles soient plus inclusivement définies.**

La définition large du terme « minorités » de l'ordonnance est juste, mais la convention-cadre du 1er février 1995 « pour la protection des minorités nationales » mentionnée dans le rapport explicatif est aujourd'hui, tout comme lors de sa rédaction, insuffisante.

Nous saluons l'ajout du terme « orientation sexuelle » à l'article 3 alinéa 1b, mais regrettons l'oubli des termes « identité de genre », « expression de genre » et « caractéristiques sexuelles ». **L'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles doivent impérativement, et explicitement, être intégrées à l'ordonnance.**

Ces termes sont internationalement reconnus et définis dans les principes de Jogjakarta. Ils englobent tous les aspects qui concernent les personnes homosexuelles, bisexuelles, trans\* ou intersexes. Il n'est pas suffisant d'inclure qu'une seule fois dans tout le rapport toutes les personnes LGBTI en les mentionnant explicitement alors que le vocabulaire de l'ordonnance vise uniquement les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle. Les personnes LGBTI ne se définissent pas par une orientation sexuelle commune, mais par leur besoin commun de protection.

Diverses études l'ont déjà démontré, les personnes trans\* et intersexes ont, en effet, un plus grand risque d'être victimes de violence. L'expression de leur différence est en effet souvent plus visible que l'orientation sexuelle.

De plus, l'orientation sexuelle n'englobe aucunement l'un de ces trois termes. Pour ce point, nous vous prions de prendre en compte la réponse exhaustive de Transgender Network Switzerland (TGNS) à la consultation sur l'initiative parlementaire Reynard 13.407 « Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle ». L'association explique pourquoi les précisions du rapport explicatif, qui réitère que l'affirmation "les groupes minoritaires tels que les LGBTI" sont tous représentés par le terme de l'orientation sexuelle, sont fausses.

L'exemple récent, de l'exclusion de l'orientation sexuelle de la loi sur l'égalité, suite à un jugement par le tribunal fédéral d'un cas de discrimination à l'embauche (**8C\_594/2018**), montre également que les termes mentionnés ci-dessus doivent tous figurer dans le texte de loi (ou dans l'ordonnance pour le cas présent), pour qu'ils soient pris en compte lors de son exécution.

### **Article 3c, ordre constitutionnel**

Dans l'article 3 al.1 c., il est précisé que ces minorités doivent entretenir « des liens solides avec la Suisse et ses valeurs ». Dans le rapport explicatif, il devient clair que les liens solides avec la Suisse sont une intégration à la vie sociétale en Suisse, mais le terme de « valeurs » est dépassé et donc superflu. **Nous pensons qu'il est faux de parler de valeurs dans cette**

**ordonnance**, car c'est un terme indéfini, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de consensus social sur ce mot, ni de concept de valeurs nationales existant pour que son sens soit unanime et explicite. Les valeurs de la Suisse pourraient ainsi être définies par l'hétéronormativité, les personnes cis-genres et celles nées avec des caractéristiques sexuelles qui correspondent aux définitions typiques de « mâle » et « femelle », ce qui rendrait l'application de cette ordonnance contradictoire. De plus, l'explication du rapport précisant que par « valeurs » on entend une connaissance des « systèmes social et juridique suisses » est problématique parce que ces minorités, qui ont un besoin particulier de protection, dans la logique de leur définition, ne font pas partie de la majorité des valeurs du système social.

#### **Article 4c**

Nous proposons pour des raisons de clarté à la place de "la sensibilisation des minorités ayant un besoin de protection particulier ou des tiers aux menaces existantes et aux mesures préventives à prendre pour assurer leur sécurité ;"

art. 4c nouveau : "la sensibilisation des minorités ayant un besoin de protection particulier et la sensibilisation des tiers et de de l'ensemble de la société aux menaces existantes et aux mesures préventives à prendre pour assurer leur sécurité;".

#### **Article 5, aides financières**

Nous saluons les buts des mesures qui peuvent être soutenues financièrement. « L'information sur les minorités » est toutefois un point essentiel pour leur sécurité à long terme et si cette ordonnance vise à éliminer la menace qui pèse sur ces groupes, l'information est primordiale. « Des aides financières pour un montant maximum de 500 000 francs par an » ne sont par conséquent pas suffisantes au vu de l'ampleur des mesures à prendre et de l'étendue des minorités concernées. Couvrir le besoin en informations et en support technique et architectonique des minorités avec un budget aussi bas, n'est tout simplement pas possible.

**Nous demandons une augmentation conséquente des fonds alloués à la question.** Ces fonds supplémentaires devront bien entendu avoir les mêmes critères de décisions pour être octroyés.

#### **Article 6, al. 2**

Nous jugeons en principe correct l'al. 2 de l'art. 6 du projet, mais selon le rapport explicatif (p. 9) "les aides financières ne sont octroyées que si une évaluation interne ou externe de la réalisation et de l'impact de la mesure est prévue, avec indication d'objectifs intermédiaires et finaux vérifiables".

L'ordonnance ne mentionne pas clairement, si une évaluation interne ou externe de la réalisation et de l'impact de la mesure doit être réalisée par l'organisation elle-même ou par l'autorité publique. Un financement d'une évaluation interne ou externe et de la réalisation pour des petites ONG comme p.ex. nous, les associations LGBTI, n'est pas réaliste en raison de ressources financières et personnelles très limitées. C'est pourquoi nous proposons : art. 6, al. 3 (nouveau) : Le financement de la mesure selon l'al. 2 est financé par l'autorité publique si l'organisation n'est pas en mesure de le faire pour des raisons financières et personnelles.

#### **Article 7, conditions des aides financières**

Les minorités ayant des besoins de protection particuliers ne réussissent aujourd'hui pas à financer leurs besoins. Cette ordonnance de la Confédération est donc nécessaire. Toutefois, en mettant une limite au financement de 50% des coûts (art.7 al.1), les groupes les plus vulnérables qui n'ont pas forcément les moyens de financer la moitié des coûts en sécurité dont ils ont besoin, seront encore davantage marginalisés et attaquables. Nous nous rendons

compte que cette limite de prise en charge de la moitié des coûts, s'applique à la plupart des aides accordées par la Confédération, mais le fait que ce soit des minorités ne leur donne, dans certains cas, pas accès à d'autres fonds que ceux de la Confédération, ce qui signifie qu'elles ne pourront pas mettre en place les mesures de sécurités prévues pour leur protection. **Nous demandons que cette limite d'une couverture de maximum 50% des coûts soit revue de manière à garantir l'accès à ce fonds pour toutes les minorités concernées.**

C'est pourquoi nous proposons :

art. 7, al. 3 (nouveaux) : Les aides financières de la Confédération couvrent 100 % des coûts imputables de chaque mesure, si l'organisation dispose de ressources financières et personnelles insuffisantes et si la prise en compte des coûts rend la mesure pratiquement impossible pour l'organisation.

### **Article 11, examen des demandes et décisions**

Le fait que le Service de renseignement de la Confédération (SRC) soit seul à apprécier le besoin de protection (art. 3 al.3) n'est, selon nous, pas une situation idéale pour toutes les minorités prises en compte par cette ordonnance. L'appréciation du SCR s'oriente, en effet, conformément à ses attributions, seulement autour de la perspective du délinquant, ou ici de l'extrémisme violent. Ainsi, même si le SRC n'était pas seul appréciateur du besoin de protection, **nous demandons qu'il soit possible dans l'art. 3 de faire recours à une instance externe** qui prenne en compte la perspective de la « victime ». Selon la minorité en question, d'autres institutions (bureau fédéral de l'égalité, commission fédérale contre le racisme, commissions extraparlimentaires, établissements d'enseignement, etc.) doivent pouvoir être mandatées, pour que, selon le besoin, un jugement impartial puisse être donné.

### **Conclusion**

En l'état, cette ordonnance ne nous satisfait pas. L'orientation sexuelle tout comme l'identité de genre, l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles auraient dû être prises en compte dans l'élaboration de cette ordonnance et pas être ajoutées après son élaboration qui ciblait clairement les besoins des minorités religieuses. Des experts en matière de sécurité de toutes les minorités doivent être consultés pour que cette ordonnance corresponde aussi aux besoins de chacune d'entre elles. Dans la continuité de la critique de l'article 11, il est essentiel pour nous que les organismes compétents en la matière puissent apprécier le besoin de protection des minorités que nous représentons.

**Nous demandons que cette ordonnance soit revue avec une intégration dès le début de l'orientation sexuelle tout comme de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles.**

Finalement, il est essentiel pour nous que les cantons et les communes complètent la contribution du gouvernement fédéral, en contribuant ainsi à la protection des minorités vulnérables.

En vous remerciant de nous avoir donné cette occasion de nous exprimer, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

TGNS, LOS, Pink Cross & InterAction



Per Mail an  
jonas.amstutz@bj.admin.ch  
11. März 2019

## Vernehmlassungsantwort

### **Vernehmlassung über die „Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen“ (VSMS)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit, uns zur Vernehmlassung über die Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen“ (VSMS) zu äussern.

Die Radgenossenschaft der Landstrasse ist die 1975 gegründete und vom Bund unterstützte Interessenvertretung der Schweizer Jenischen und Sinti. Wir setzen uns für die Interessen der Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma ein, sowohl der fahrenden Anteile wie der Gesamtheit dieser Volksgruppen. Die Schweizer Jenischen und Sinti sind seit 2016 eine von der Eidgenossenschaft anerkannte Minderheit.

Allgemein verweisen wir darauf, dass die Bundesverwaltung gehalten ist, die Eigenbezeichnung der Minderheiten zu respektieren und zu benutzen. Seit 2016 gilt dies namentlich für die Minderheiten der Jenischen, Sinti und Roma. Die richtige Benennung ist bereits ein Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit dieser Minderheiten gegenüber pauschalisierenden Verunglimpfungen. Auch der pauschalisierende Begriff „Fahrende“ ist generell zu ersetzen durch die konkrete Selbstbezeichnung der Minderheiten. Dies gilt für die VSMS und die damit verbundenen Kommunikationskanäle des Bundesamtes für Justiz, inklusive Medienmitteilungen.



## Artikel 3, „Minderheiten“

Wir stellen eine wachsende Diskriminierung gegenüber Jenischen, Sinti und Roma fest. Dies einerseits auf der Ebene der institutionellen Politik, wo namentlich kommunale Behörden in einer Art präventiver Erfüllung vermeintlicher Volksstimmungen gegen fahrende Gruppen von Jenischen, Sinti oder Roma Stimmung machen oder ihnen gerechtfertigte Ansprüche auf Lebensraum vorenthalten – die Geschehnisse in der Gemeinde Wileroltigen 2018 sind bekannt. Andererseits stellen wir in den sogenannten sozialen Medien in wachsendem Mass Hassreden („Hate Speech“) gegenüber diesen Minderheiten fest. Wir begrüssen ausdrücklich, dass Jenische, Sinti und Roma angesichts dieser bedrohlichen Entwicklung den Anspruch als Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen für sich geltend machen können.

## Artikel 4 „Massnahmen“

Der Zweck der Massnahmen lässt sich durchwegs auch auf die Bedürfnisse der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz anwenden. Neben allfälligen baulichen Schutzmassnahmen in Bezug auf Halteplätze sind es vor allem Präventions-, Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen, welche diese Minderheiten vor Übergriffen schützen.

Die Massnahmen sind aus unserer Sicht zu ergänzen durch die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung bei der Einholung von Sachgutachten und bei der allfälligen Prozessführung gegen rassistisch motivierte Angriffe im öffentlichen Raum, seien es Angriffe mittels Inseraten Plakaten, Artikeln, seien es Hetzreden in den sogenannten sozialen Medien. Es zeigt sich, dass Anzeigen und Verurteilungen wegen Verstosses gegen die Antirassismus-Strafnormen tatsächlich Eindruck machen und zur Erhöhung der Sicherheit der Minderheiten beitragen. Umgekehrt sind solche Prozesse für Minderheitsvertretungen schwierig zu finanzieren, weshalb hier Beitragsgesuche möglich sein sollen.

## Artikel 5 „Finanzhilfen“

Gestützt auf die vorliegende Verordnung will der Bund jährlich Finanzhilfen leisten. Erwartet wird von Seiten des Bundes, dass die Kantone Leistungen in gleicher Höhe erbringen. Es ist wichtig das der Bund die Kantone bezüglich ihrer Verantwortung gegenüber gefährdeten Minderheiten sensibilisiert und dass auf kantonaler Ebene die nötigen Finanzierungsgefässe definiert und geschaffen werden.



## Artikel 11, Prüfung der Gesuche und Entscheide

Das fedpol nimmt die inhaltliche Prüfung vor und holt beim NDB eine Beurteilung ein. Es ist wichtig, sowohl das fedpol wie auch den NDB vor Inkrafttreten der Verordnung über die besondere Situation und die Bedürfnisse der Jenischen, Sinti und Roma zu sensibilisieren. Sowohl das fedpol wie auch der NDB sollen vor Inkrafttreten der Verordnung sich bei den Minderheitsvertretungen über die spezifische Situation der Jenischen, Sinti und Roma informieren, um struktureller Diskriminierung bei der Behandlung der Gesuche entgegenzuwirken.

Freundliche Grüsse  
Radgenossenschaft der Landstrasse

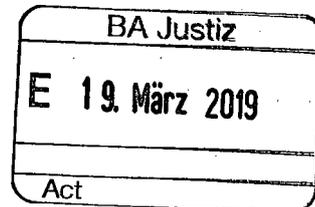
Daniel Huber  
Präsident

Willi Wottreng  
Geschäftsführer

Dr. Timo Rager  
Alte Landstr. 2  
5027 Herznach

---

Herrn  
Prof. Dr. Martin Dumermuth  
Bundesamt für Justiz  
Bundesrain 20  
3003 BERN



Herznach, den 17.3.2019

### **Verordnung über den Schutz besonders gefährdeter Minderheiten**

Sehr geehrter Herr Prof. Dumermuth,

haben Sie besten Dank für Ihr ausführliches Antwortschreiben vom 5. März. Ich sehe dadurch meine Bedenken gegenüber der vorgesehenen Verordnung allerdings vollumfänglich bestätigt.

Wenn Sie darauf verweisen, dass weltweit moderate Muslime durch Terrorangriffe radikalerer Glaubensgenossen bedroht sind, sagt das zum einen wenig über die konkrete Situation in der Schweiz aus. Zum anderen muss die pauschale Nennung von Muslimen als "gefährdete Minderheit" im Erläuterungstext zu der Vorlage als stark verkürzt und letztlich irreführend bezeichnet werden. Muslime treten derzeit weltweit nicht nur gegenüber Angehörigen ihrer eigenen Religion vor allem als Täter in Erscheinung. Wenn die weltweite Situation zum Massstab genommen werden soll, wären zudem die Christen an erster Stelle als gefährdete Minderheit zu nennen. Dass gleichwohl pauschal muslimische Gemeinschaften in die kurze Liste der besonders Schutzbedürftigen aufgenommen wurden, erweckt den Eindruck, dass bereits bei der Lancierung der Verordnung politische Überlegungen bestimmend waren.

Ähnlich verhält es sich mit Ihrem Hinweis auf den Anschlag von Orlando im Jahre 2016, um zu begründen, warum durch ihre sexuelle Orientierung charakterisierte Minderheiten als besonders gefährdet einzustufen sind. Auch dieser Anschlag kann schwerlich als repräsentativ für die Schweiz gelten und belegt nicht einmal eine generelle weltweite Bedrohungslage. Tausende von Anschlägen wird es seither weltweit gegeben haben, die aus anderen als homophoben Motiven erfolgten. Laut Wikipedia sind homophobe Motive selbst für den Anschlag in Orlando nicht belegt. Der Täter war ein Moslem, bei dem offenbar Sympathien zum Islamischen Staat vermutet werden.

Homosexuelle und andere sexuelle Minderheiten waren in den letzten Jahren und Jahrzehnten sehr erfolgreich darin, ihren Opferstatus zu kultivieren und auf diese Weise nicht nur Gleichberechtigung sondern inzwischen auch Privilegien zu erstreiten. So drängt sich auch hier der Verdacht auf, dass politische und nicht sachliche Gründe für den Vorstoss ausschlaggebend waren.

Ich lehne die Verordnung weiterhin entschieden ab und dränge darauf, die Flut an Gesetzestexten nicht ständig auszuweiten. Schutz vor Gewalttaten sollen die Behörden ohne Ansehen der Person gewährleisten, und zwar vorrangig dadurch, dass sie auf der Täterseite frühzeitig und entschieden einschreiten. Dies kann in der bewährten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erfolgen.

Gerne nehme ich Ihren Vorschlag an, diesen Briefwechsel als Stellungnahme in die Vernehmlassung aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Timo Rager in black ink.

Timo Rager

## Amstutz Jonas BJ

---

**Von:** Maeder Sabine <maeder@arbeitgeber.ch>  
**Gesendet:** Montag, 25. März 2019 16:24  
**An:** Amstutz Jonas BJ  
**Betreff:** Entwurf einer Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31.01.2019 wurden wir zur Stellungnahme zum obengenannten Geschäft eingeladen. Für die uns dazu gebotene Gelegenheit danken wir Ihnen bestens.

Da die Vorlage nicht unter die durch den Schweizerischen Arbeitgeberverband behandelten Themen fällt, resp. die Arbeitgeber nicht direkt betrifft, verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Sabine Maeder

---

Assistentin  
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
Hegibachstrasse 47  
Postfach  
8032 Zürich  
Tel. +41 44 421 17 17  
Fax +41 44 421 17 18  
Direktwahl: +41 44 421 17 42  
[maeder@arbeitgeber.ch](mailto:maeder@arbeitgeber.ch)  
<http://www.arbeitgeber.ch>



<https://www.arbeitgeber.ch/kennzahlen-arbeitsmarkt/>

Bundesamt für Justiz  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per Mail an: [jonas.amstutz@bj.admin.ch](mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch)

Bern, 7. Mai 2019/MH  
Register N : 315.2

**Antwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK auf die Vernehmlassung  
„Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit  
besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)“**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Vernehmlassung zur Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) danken wir Ihnen. Bereits im Jahr 2015 haben wir die Stellungnahme veröffentlicht „Mehr Sicherheit für die jüdischen Gemeinden in der Schweiz – ein Aufruf in Sorge und Solidarität“. Mit der vorliegenden Verordnung, welche allen Minderheiten mit erhöhtem Schutzbedürfnis in der Schweiz zugute kommt, wird der in unserer Stellungnahme formulierten Erwartung an den Bundesrat entsprochen, direkt Verantwortung für den Schutz jüdischer Gemeinden in der Schweiz zu übernehmen. Wir begrüßen die Verordnung in der vorliegenden Form und betrachten sie als zweckmässig und zielführend.

Im Sinne eines Kommentars zu Art. 4 (Massnahmen) möchten wir bemerken, dass wir neben der Finanzierung baulicher Schutzeinrichtungen auch den präventiven Ansatz als sehr wichtig erachten. Die Bundesgelder sollten in der Tat auch für Sensibilisierungsprogramme eingesetzt werden, die auf Begegnung und Austausch mit Minderheiten setzen und somit ein positives Bewusstsein für den Glauben, die Kultur oder die Geschichte dieser Gruppierungen schaffen. Damit würden auch für die Gewaltprävention Mittel zur Verfügung stehen.

Für Rückfragen steht Ihnen der Beauftragte für Religionsgemeinschaften, Herr Dr. Martin Hirzel ([martin.hirzel@sek.ch](mailto:martin.hirzel@sek.ch)) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Hella Hoppe  
Geschäftsleiterin



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz BJ  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per Mail: [jonas.amstutz@bj.admin.ch](mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch)

Bern, 30. April 2019

**Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)**  
**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

**Allgemeine Einschätzung**

Die Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) ist aus Sicht des Städteverbandes ausdrücklich zu begrüssen. Sie soll zur Verbesserung der Sicherheit betroffener Minderheiten beitragen, was im präventiven Interesse der Gesellschaft liegt. Namentlich in urbanen Zentren sind Minderheiten, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, besonders oft vertreten.

In der Vergangenheit machten insbesondere Vertreterinnen und Vertreter jüdischer Institutionen gegenüber einzelnen Mitgliedstädten des Städteverbandes geltend, dass sie ihre aufgrund der erhöhten Bedrohungslage verstärkten Schutzmassnahmen nicht mehr selbst tragen und finanzieren können. Auch einzelne Vertreter muslimischer Einrichtungen haben um punktuelle und anlassbezogene Polizeipräsenz vor Moscheen gebeten. Aus Sicht der Städte ist also durchaus Handlungsbedarf gegeben.

Die Frage, wie ein angemessener Schutz gefährdeter Minderheiten gewährleistet werden kann, ist jedoch verknüpft mit der komplexen Frage, welche staatliche Ebene für dieses Thema überhaupt zuständig ist. Die bisherigen Diskussionen im Rahmen parlamentarischer Vorstösse und Rechtsgutachten vermochte keine abschliessende Klärung zu bringen. Der Bund hat mit der vorliegenden Verord-



nung eine pragmatische Antwort auf die konkrete Problemstellung gefunden, ohne die Kompetenzordnung im Bereich der inneren Sicherheit übermässig zu strapazieren. Das ist aus Sicht des Städteverbandes zu begrüßen.

Die vorliegende Verordnung erlaubt eine gezielte Unterstützung betroffener Minderheiten bzw. Organisationen, ohne die staatlichen Sicherheitsmassnahmen auf lokaler Ebene zu ersetzen. Solche wurden in verschiedenen Schweizer Städten bereits in unterschiedlicher Art und Weise getroffen. Städtische Polizeikorps haben spezifische Sicherheitsdispositive erarbeitet und verstärken gezielt ihre Präsenz, insbesondere an jüdischen Feiertagen, punktuell aber auch auf Anregung von muslimischen und weiteren religiösen Gemeinschaften. Die Städte pflegen zudem einen engen Austausch mit lokalen Vertretungen von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen und haben dazu institutionalisierte Kanäle und teilweise spezifische Kontaktstellen eingerichtet, beispielsweise die polizeiliche Fachstelle Brückenbauer in Winterthur. Zu erwähnen ist auch das Projekt «Jüdische Sicherheit Basel», in dessen Rahmen der Kanton Basel-Stadt Massnahmen ergriffen hat, um die Sicherheitskosten der jüdischen Organisationen zu senken.

Die vorgesehene Finanzhilfe des Bundes soll den unterstützten Minderheiten helfen, diejenigen Sicherheitsmassnahmen, die sie selber verantworten, besser tragen zu können. Das staatliche Gewaltmonopol wird damit nicht verwässert, wie dies etwa bei der im zweiten Gutachten Notter für den Kanton Zürich vorgeschlagenen Lösung einer (staatlichen) Beauftragung Dritter für Bewachungsaufgaben beanstandet hätte werden können.

## **Konkrete Anliegen**

### **Unterstützte Massnahmen**

Der Städteverband unterstützt die in Artikel 4 des Verordnungsentwurf vorgesehenen Möglichkeiten zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten.

Die gemäss Bst. b vorgesehenen Finanzierungshilfen für die Ausbildung in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr sind aus Sicht des Städteverbandes jedoch nochmals zu überprüfen. Es gilt zu verhindern, dass neben den lokalen Sicherheitsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten eine weitere Kategorie von intervenierenden «Sicherheitspersonen» geschaffen wird. Der blosser Abschluss von der Ausbildung an der Waffe genügt unserer Einschätzung nach hierzu nicht.

Zudem regen wir an, die Aufzählung um folgende zwei Elemente zu ergänzen:

- Schulung zur Früherkennung von Radikalisierungstendenzen
- Einführung eines schweizweiten Meldesystems von Übergriffen auf Minderheiten

Die in Artikel 4 erwähnten Massnahmen liegen mehrheitlich im Sicherheitsbereich. In Ergänzung dazu sollte dem interdisziplinären Aspekt der Massnahmen Rechnung getragen werden, insbesondere im Präventionsbereich. Die Stadt Winterthur hat besondere Erfahrungen bei der Schulung im Bereich Früherkennung von Radikalisierungstendenzen bzw. im Bereich Ausbildung und Schulung von Vorständen der Minderheitsgruppierungen sammeln können. Mit einem sich jährlich wiederholenden



Fachseminar in Zusammenarbeit mit dem IPBm Darmstadt (Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt) hat die Stadt Winterthur eine Plattform geschaffen, über die sich auch Vorstandsmitglieder von verschiedenen Religionsgruppen bezüglich Risikoeinschätzung, Radikalisierungsformen und Fallmanagement bei konkreten Verdachtsmomenten ausbilden und mit den relevanten Fachpersonen vernetzen können. Die Plattform vermittelt fachliche Grundlagen und fördert die Vernetzung mit lokalen Fachstellen. Sie könnte auch in anderen Städten und Gemeinden adaptiert werden.

Ein schweizweites Monitoring von Diskriminierungsvorfällen und Übergriffen auf Minderheiten würde eine objektive Übersicht zur aktuellen Lage ermöglichen, auf deren Grundlage zielgerichtete und koordinierte Massnahmen zum Schutz von Minderheiten ergriffen werden könnten. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR hat mit der Datenbank DoSyRa (Dokumentationssystem Rassismuvorfälle) ein Instrument initiiert, das sich bewährt hat. Aus Sicht des Städteverbandes wäre daher die Einführung eines schweizweiten Meldesystems analog DoSyRa zu prüfen.

#### **Kostendach der Finanzhilfen**

Gemäss Artikel 4 Bst. a sind Finanzhilfen auch zulässig für Schutzmassnahmen baulicher und technischer Art zur Verhinderung von Straftaten.

Im Wissen um die hohen Kosten baulicher und weiterer Sicherheitsmassnahmen ist für den Städteverband hingegen fraglich, ob die mit der Verordnung verfolgten Ziele mit jährlichen Finanzhilfen in der Grössenordnung von maximal 500'000 Franken erreicht werden können.

#### **Einbezug der lokalen Behörden**

Die Begriffsdefinition der Verordnung erfasst religiöse Gruppierungen wie beispielsweise jüdische und muslimische Gemeinschaften. Erfasst werden zudem Minderheitsgruppierungen wie LGBTI, deren Gemeinsamkeit die sexuelle Orientierung ist. Und in den Geltungsbereich fallen auch Gruppierungen wie Jenische, Sinti und Roma.

Eine entscheidende Funktion kommt dem Kriterium des besonderen Schutzbedürfnisses zu. Dieses ist Element der Begriffsdefinition (Art. 3 Abs. 2 VSMS) und auch im Prozess der Prüfung von Finanzhilfegesuchen ausdrücklich zu berücksichtigen (Art. 11 Abs. 2 VSMS). Der Nachrichtendienst des Bundes NDB gibt für das Kriterium des besonderen Schutzbedürfnisses zuhanden des Bundesamtes für Polizei fedpol eine Beurteilung ab. Nach Art. 11 Abs. 2 VSMS konsultiert der NDB seinerseits die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden. Der Entscheid liegt bei fedpol.

Die eingangs erwähnten bisherigen Massnahmen der Städte zum Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen umfassen auch Aspekte, die durch die nach Art. 4 VSMS neu vom Bund finanzierbaren Massnahmen tangiert werden können. Es gilt daher sicherzustellen, dass Massnahmen nicht verdoppelt oder parallel ergriffen werden. Vielmehr sollen bestehende und neue Massnahmen ineinandergreifen, um optimal zu wirken. Die koordinative Rolle der Bundesbehörden im Prüf- und Entscheidungsprozess über die eingehenden Gesuche ist daher von entscheidender Bedeutung. Diesem Anspruch wird der hierfür zentrale Art. 11 Abs. 2 VSMS in der aktuell vorliegenden Fassung aus unserer Sicht nicht vollumfänglich gerecht. Die inhaltliche Prüfung der eingehenden Gesuche um Finanzhilfe erfolgt ausschliesslich durch fedpol – ohne Konsultation kantonalen oder kommunaler Sicherheitsbehörden. Letztere sollen einzig bei der Beurteilung zum besonderen Schutzbedürfnis seitens NDB miteinbezogen werden. Hier stellt sich im Übrigen die Frage, inwieweit die rechtliche Grundlage



im Rahmen des Nachrichtendienstgesetzes für eine direkte Zusammenarbeit des NDB mit kommunalen Sicherheitsbehörden gegeben ist.

Wir beantragen vor diesem Hintergrund, dass die kantonalen oder kommunalen Sicherheitsbehörden im Falle von gegebener territorialer Zuständigkeit möglichst direkt in die Prüfung der Gesuche, etwa in Form einer Stellungnahme, involviert werden. Die Entscheidungskompetenz von fedpol wird dabei nicht infrage gestellt. Die Konsultation der lokalen Behörden bei der inhaltlichen Prüfung der Gesuche soll als Prozessbestandteil in Art. 11 VSMS verankert werden.

### **Erwartete Leistungen der Kantone und allenfalls Städte**

Mit den Finanzhilfen des Bundes in der vorgesehenen Grössenordnung von maximal 500'000 Franken jährlich verbunden ist die Erwartung, dass die Kantone Leistungen in gleicher Höhe erbringen. Die Bundesmittel sind allerdings gemäss erläuterndem Bericht nicht von kantonalen Beiträgen abhängig. Für den Städteverband ist unbestritten, dass beim Schutz der Minderheiten nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone und im Rahmen ihrer Kompetenzen auch Städte in der Verantwortung stehen. Dieser Verantwortung kommen die Städte, wie einleitend erwähnt, bereits in verschiedener Weise nach. Mit Blick auf die künftig erwarteten ergänzenden Leistungen von Seiten der Kantone und möglicherweise auch der Städte dürften weitere Fragen zu klären sein, namentlich zum Ineinandergreifen der Prozesse der Gesuchstellung (unter Berücksichtigung der Budgetprozesse), zu möglichst kohärenten Beurteilungskriterien und zur Aufteilung der Beiträge pro Kanton. Hier ist die koordinierende Rolle des Bundes und/oder des Sicherheitsverbands Schweiz gefragt.

Kantonale Unterstützungen können komplementär zu den Leistungen des Bundes sein und müssen auch nicht im selben Bereich erfolgen (Erläuternder Bericht, S. 8). Aus Sicht des Städteverbandes ist dies so zu verstehen, dass Leistungen der Städte auch in anderer Form als im Rahmen von Finanzhilfen berücksichtigt werden können, so beispielsweise in Form von verstärktem Polizeischutz oder von baulichen Schutzmassnahmen auf öffentlichem Grund.

### **Anträge**

Wir beantragen folgende Anpassungen am Verordnungsentwurf:

► **Artikel 4 VSMS ist durch die folgenden zwei Massnahmen zu ergänzen:**

e. Schulung zur Früherkennung von Radikalisierungstendenzen

d. Einführung eines schweizweiten Meldesystems von Übergriffen auf Minderheiten

► **Artikel 11, Abs. 2 VSMS ist wie folgt anzupassen:**

Es prüft die Gesuche inhaltlich, konsultiert die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden und holt beim NDB eine Beurteilung zum besonderen Schutzbedürfnis ein. ~~Der NDB konsultiert die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden.~~

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident Solothurn

Stv. Direktor

Martin Tschirren

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

[jonas.amstutz@bj.admin.ch](mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch)

Bern, 29. März 2019

## **Vernehmlassung zur Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund begrüsst diese neue, auf Artikel 386 des Strafgesetzbuches basierende Verordnung grundsätzlich sehr. Im Folgenden nehmen wir punktuell zu drei uns wichtigen Anliegen Stellung.

### ***Minderheitenbegriff***

Die Definition eines breiten Minderheitenbegriffs in der Verordnung ist richtig. Das im Erläuternden Bericht erwähnte, von der Schweiz im Jahr 1995 unterzeichnete "Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten" beschreibt die Identität von Minderheiten lediglich über ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, was heute wie damals unzureichend ist. In Artikel 3 Abs. 1 b. ist nun als mögliches Minderheitenmerkmal bzw. -kriterium explizit die sexuelle Orientierung aufgeführt, was wir sehr unterstützen. **Wir fordern aber, dass als weitere Kriterien unbedingt auch die Geschlechtsidentität, der Geschlechtsausdruck sowie die Geschlechtsmerkmale aufgenommen werden** und verweisen in diesem Zusammenhang auf die ausführliche Vernehmlassungsantwort des Transgender Network Switzerland (TGNS) zur Parlamentarischen Initiative 13.407 Reynard "Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung". Letztere macht hinreichend deutlich, wieso die im Erläuternden Bericht erneut gemachte Feststellung, dass "Minderheitsgruppierungen wie LGBTI" durch die Gemeinsamkeit der sexuellen Orientierung erfasst werden, falsch ist.

In Artikel 3 Abs. 1 c. wird darüber hinaus festgelegt, dass Minderheiten, die in den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen "eine gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten" haben müssen. Während Ersteres durch die im Erläuternden Bericht gemachte Erklärung, dass die Minderheiten im gesellschaftlichen Leben der Schweiz wahrnehmbar sein sollen, einigermaßen verständlich wird, trifft dies auf die "Bindung zu den Schweizer Werten" nicht mehr zu. Im Gegenteil: Wir finden es falsch, einen nicht definierten, bzw. im gesellschaftlichen Konsens gar nicht vorhandenen nationalen Wertebegriff (abermals) auf die Stufe der Rechtsordnung zu heben. Die zur Erklärung herangezogene, bereits in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen

und Ausländern gemachte Umschreibung des Wertebegriffs als die "Vertrautheit mit dem gesellschaftlichen und rechtlichen Wertesystem" finden wir zudem einerseits problematisch und andererseits widersprüchlich. Problematisch deshalb, weil die Anliegen von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen – in der Logik dieser Definition – eben noch nicht immer und überall Teil des mehrheitlichen gesellschaftlichen Wertesystems sind. Und widersprüchlich deshalb, weil ein im Recht definierter Wertebegriff konsequenterweise nicht über die Vertrautheit mit ebendiesem Recht (bzw. "rechtlichen Wertesystem") erklärt werden kann.

### **Beitragsrahmen**

Materieller Gegenstand der Verordnung ist primär die Regelung der Vergabe von Finanzhilfen zur Durchführung von Massnahmen, um die definierten Minderheiten vor Gewalt zu schützen. Der SGB begrüsst die Finanzierung solcher Massnahmen ausdrücklich. Aufgrund des – zum Glück – breiten Minderheiten- und Massnahmenbegriffs finden wir es aber ernüchternd, im Erläuternden Bericht von einer finanziellen Grössenordnung "von maximal 500'000 Franken" lesen zu müssen. Diese Summe ist nun wirklich zu tief angesetzt, und das umso mehr vor dem Hintergrund, dass der Bund neu als "weitere Massnahmen" auch finanzielle Beiträge für Schutzmassnahmen baulicher und technischer Art ausrichten kann. **Wir fordern eine substanzielle Erhöhung – impliziter oder expliziter Art – dieses Beitragsdachs**, natürlich unter Beibehaltung der klaren Bedingungen und Kriterien unterstützungswürdiger Organisationen bzw. Massnahmen.

### **Beurteilung des Schutzbedürfnisses**

Die durch die Verordnung (Art. 3 Abs. 3) vorgesehene Beurteilung der besonderen Schutzbedürfnisse einzig und allein durch den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) stimmt uns nachdenklich. Selbst wenn die Beurteilung durch den NDB nicht die einzige Grundlage für den jeweiligen Gesuchentscheid des Bundesamtes für Polizei ist, stellt sie dafür dennoch ein wesentliches Präjudiz dar. Die Beurteilung des NDB geht – gemäss gesetzlicher Kompetenz zu Recht – alleine von der Täter- bzw. gewaltextremistischen Seite aus. Dies ist aber für eine ausgewogene Gesamtsicht der Schutzbedürftigkeit einer Minderheit völlig unzureichend. **Wir fordern daher einen weiteren Absatz in Artikel 3, der das Vorliegen einer externen Beurteilung aus der im Erläuternden Bericht beschriebenen "Opferperspektive" voraussetzt.** Je nach Art der Minderheit sollen damit andere Institutionen (Ämter, ausserparlamentarische Kommissionen, Bildungsinstitutionen etc.) beauftragt werden können.

Wir danken herzlich für die Zusammenarbeit und hoffen auf die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Vania Alleva  
Vizepräsidentin



Giorgio Tuti  
Vizepräsident



Reto Wyss  
Zentralsekretär

Bundesamt für Justiz  
Bundesrain 20  
CH-3003 Bern

Zürich, den 5. Februar 2019

**Vernehmlassung über die «Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)»**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vernehmlassung über die «Verordnung über zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)» äussern zu können.

Als Dachverbände der jüdischen Gemeinden der Schweiz vertreten wir die Interessen von 18'000 Schweizer Jüdinnen und Juden. Zu unseren wichtigsten Aufgaben gehören die Prävention von Antisemitismus und Rassismus sowie die Wahrung der Sicherheit der jüdischen Gemeinschaft und derer Institutionen. Hier sind wir als Dachorganisationen immer stärker gefordert: Die jüdische Gemeinschaft geriet in den vergangenen Jahrzehnten weltweit regelmässig in den Fokus terroristischer Gruppierungen. In den letzten Jahren hat sich die Situation kontinuierlich zuge-spitzt. Jüdische Personen und Einrichtungen wurden vermehrt und stets mit verheerenden Folgen von Terroristen angegriffen, beispielsweise in Frankreich, Dänemark und Belgien. Auch wenn die jüdische Gemeinschaft der Schweiz bisher von terroristischen Attacken verschont geblieben ist, wurden Juden auch in unserem Land körperlich angegriffen. Die erhöhte Gefährdung der Schweizer Juden ist unbestritten, fasst der Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern vom 10. Oktober 2017 über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz zusammen und beruft sich dabei auf den Lagebericht des Nachrichtendienstes.

Aufgrund der dort beschriebenen erhöhten Gefährdung ist die jüdische Gemeinschaft der Schweiz seit Jahren gezwungen, zum Schutz ihrer Mitglieder massive eigene Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Seit Jahren bringt die jüdische Gemeinschaft gegen 6-7 Millionen Franken jährlich auf, was die Grenzen des Belastbaren seit Langem übersteigt. Dass die jüdische Gemeinschaft diese Sicherheitskosten bislang weitgehend selber tragen muss, wird nicht nur wegen der enormen finanziellen Belastung kritisiert. Diese Eigenfinanzierung ist vor allem auch rechtsstaatlich nicht vertretbar, denn der Schutz der Bevölkerung vor Terroranschlägen und gewalttätigem Extremismus ist eine staatliche Kernaufgabe.

Vor diesem Hintergrund hat die VSMS für die jüdische Gemeinschaft der Schweiz eine ganz besondere Bedeutung. Gerne nehmen wir im Folgenden zu einzelnen wichtigen Punkten Stellung.

## **Rechtliche Grundlage, Art. 386 StGB**

Die VSMS basiert auf einer rechtlich überzeugenden Lösung. Die Verordnung stützt sich auf Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB). Damit wird im bestehenden gesetzlichen Rahmen eine rechtliche Grundlage auf Verordnungsebene geschaffen für die Unterstützung von Präventionsmassnahmen und damit auch für Unterstützungsmassnahmen durch den Bund.

Als Dachverbände der jüdischen Gemeinschaften begrüssen wir, dass damit eine für uns sehr schwierige Situation in einem ersten Schritt verbessert werden kann.

## **Berechtigte, Art. 3 VSMS**

Mit der vorgeschlagenen Beschreibung der Berechtigten, insbesondere mit der Betonung der «erhöhten Schutzbedürftigkeit» soll erreicht werden, dass die beschränkten Finanzmittel zielgerichtet eingesetzt werden. Die mögliche Bedrohung durch Angriffe im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus muss über die allgemeine, die übrige Bevölkerung treffende Bedrohung hinausgehen. Zudem wird präzisiert, dass die berechtigten Minderheiten einen engen Bezug zur Schweiz und ihren Werten haben müssen.

Als Dachverbände der jüdischen Gemeinschaft begrüssen wir, dass mit den Mitteln, die zur Verfügung stehen, sorgsam umgegangen wird. Es ist wichtig, dass gefährdete Minderheiten profitieren, aber gleichzeitig nur diejenigen unterstützt werden, die aufgrund der Bedrohungslage tatsächlich ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis haben. Auf diese Weise soll zu Recht verhindert werden, dass nach dem Giesskannenprinzip Mittel ausgeschüttet werden, auch wenn die zentrale Bedingung der erhöhten Bedrohungslage nicht erfüllt ist.

## **Zweck der Massnahmen, Art. 4 VSMS**

Durch die enge Beschreibung der Massnahmen wird dafür gesorgt, dass die Finanzmittel im Sinne von Präventionsmassnahmen eingesetzt werden. Bauliche Massnahmen zur Abhaltung von Personen, die Straftaten begehen wollen, fallen explizit unter die Verordnung. Gemeint sind damit etwa die Eingangssicherungen, wie sie heute bei vielen Einrichtungen der jüdischen Gemeinschaft notwendig sind. Auch technische Massnahmen werden von der Verordnung abgedeckt.

Damit wird auch der in Art. 6 zu Recht erwähnten Bedingung der Dauerhaftigkeit und der Breitenwirkung Rechnung getragen.

Für uns als Dachverbände der jüdischen Gemeinschaften ist Art. 4 Abs. a, der dem Bund die Möglichkeit gibt, den Schutz baulicher und technischer Art zur Verhinderung von Straftaten finanziell zu unterstützen, zentral. Damit kann die Verordnung für die Bedürfnisse der jüdischen Gemeinschaft von effektivem Nutzen sein.

## **Finanzhilfen, Art. 5 VSMS**

Gestützt auf die vorliegende Verordnung will der Bund jährlich Finanzhilfen leisten. Erwartet wird von Seiten des Bundes, dass die Kantone Leistungen in gleicher Höhe erbringen.

Für die Dachverbände der jüdischen Gemeinschaften ist die Schaffung einer Finanzhilfe des Bundes ein wichtiges Signal. Der Bund zeigt damit, dass er sich seiner Verantwortung gegenüber Minderheiten bewusst ist und sich an deren Schutz finanziell beteiligen will. Zu einer massgeblichen Entlastung der jüdischen Gemeinschaft kann es aber erst kommen, wenn der Betrag des Bundes durch Mittel der Kantone ergänzt wird. Das ist umso mehr der Fall, solange die gesetzliche Regelung, die der Bund in einem weiteren Schritt anstrebt, noch nicht in Kraft ist.

## Zusammenfassung

Der SIG und die PLJS begrüßen die «Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)». In der vorliegenden Form erachten wir die Verordnung als zweckmässig und zielführend. Damit die Verordnung Wirkung entfalten kann, ist es für die jüdischen Dachverbände unerlässlich, dass am Text keine grundsätzlichen Änderungen mehr vorgenommen werden. Unsere Kommentare betreffen drei Artikel der Verordnung. Zu den weiteren Artikeln haben wir keine Kommentare.

Es ist für den SIG und die PLJS ausschlaggebend, dass die Kantone und Städte den vom Bund gesprochenen Beitrag ergänzen und so ihren Teil zum Schutz der gefährdeten Minderheiten beitragen.

Abschliessend ist zu bemerken, dass wir diese Verordnung als ersten wichtigen Schritt sehen auf dem Weg zur angekündigten, gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, die die Unterstützung aktiver und passiver Schutzmassnahmen von gefährdeten Minderheiten umfassend und abschliessend regeln und damit auch die Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes erweitern soll.

Unser Dank gilt an dieser Stelle auch allen am Verordnungstext beteiligten Akteuren und Stellen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Herbert Winter  
Präsident SIG



Sabine Simkhovitch-Dreyfus  
Vizepräsidentin SIG



Peter Jossi  
Co-Präsident PLJS



**Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende**

Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri

Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende,  
Schwanengasse 9, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundesamt für Justiz BJ  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Bern, 24. April 2019

## **Vernehmlassungsantwort zur Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen VSMS**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende bedankt sich für Einladung zur Vernehmlassung und äussert sich wie folgt:

### **Grundsätzliche Position der Stiftung**

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende begrüsst die Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten VSMS, weil sie einen Beitrag zum Minderheitenschutz leistet. In der Verordnung findet sich eine relativ breite Definition von Minderheiten. Der Anwendungsbereich der Verordnung ist klar umrissen und damit deutlich eingeschränkt.

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende sieht die Notwendigkeit, dass der Bund beim Minderheitenschutz insgesamt eine zentrale Rolle übernimmt. Er sollte deshalb über entsprechende finanzielle Mittel Verfügung und wo erforderlich, die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen schaffen. Die vorliegende Verordnung ist deshalb ein Schritt in die richtige Richtung.

### **Minderheiten, Art. 3 VSM**

Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende unterstützt die Präzisierung im erläuternden Bericht zu der Verordnung, dass Jenische, Sinti und Roma mit und ohne fahrende Lebensweise zu denjenigen Minderheiten gehören, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen. Diese drei ethnischen Gruppen sind Minderheiten, die besonderen Schutz bedürfen.

Zentral wird die Auslegung von dem in Art. 3 Abs. 2 festgehaltenen «besonderen Schutzbedürfnis» sein. Bei der Beurteilung der Lage durch den Nachrichtendienst des Bundes ist auch mit den betroffenen Minderheiten das Gespräch zu suchen, um die Bedrohungslage einzuschätzen.

### **Massnahmen, Art. 4 VSM**

Die Informationsmassnahmen sollen gemäss dem Erläuterungsbericht breite Bevölkerungskreise oder einzelne Gruppen ansprechen. Die Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende begrüsst diese Ausrichtung.

Wie die teilweise «aufgeheizte Stimmung» gegen die Schaffung neuer Halteplätze sowie diskriminierende und rassistische Vorfälle gegen Jenische, Sinti und Roma zeigen, sind Informationsmassnahmen zugunsten dieser Minderheiten grundsätzlich zu fördern.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anmerkungen. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Simon Röthlisberger

Geschäftsführer

Per e-mail: [jonas.amstutz@bj.admin.ch](mailto:jonas.amstutz@bj.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
3003 Bern

Bern, 30. April 2019  
PS/PD

### **Vernehmlassung VSMS**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 30. Januar 2019 haben Sie das rubrizierte Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der VFG – Freikirchen Schweiz ist ein nationaler Kirchenverband mit gegenwärtig 17 freikirchlichen Bewegungen aus der Deutschschweiz und dem Tessin, zu denen über 700 örtliche Kirchen mit ihren diakonischen Werken gehören. Nach Schätzungen machen die Evangelisch-Freikirchlichen 2,5-3,2% der Schweizer Bevölkerung aus.

Neben der Schweizer Bischofskonferenz und dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund versteht sich der VFG zusammen mit dem Réseau als dritte Kraft der christlichen Kirchen in der Schweiz und als Sprachrohr für die gemeinsamen Anliegen der Freikirchen. Das Nationale Forschungsprogramm "Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft" (NFP 58)<sup>1</sup> hat 2008 für ein normales Wochenende in der Schweiz 690'000 Personen ermittelt, die an einem religiösen Ritual teilnehmen. 189'070 Personen (27,4%) machen das in einem freikirchlichen Gottesdienst (gegenüber 99'352 Personen (14,4%) in ev. ref. Kirchen und 264'596 (38,4%) in katholischen Gemeinden.)

Der VFG debattiert sehr unterschiedliche Fragen. Wir begrenzen uns nicht nur auf kulturelle und religiöse Fragen. Für uns ist es von entscheidender Wichtigkeit,

---

dass wir im 21. Jahrhundert in unserer Gesellschaft zu einem gelingenden Miteinander finden. Dazu möchten wir beitragen.

**Unser Verband begrüsst die geplante Änderung grundsätzlich.**

Angesichts der beschränkten zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind wir der Auffassung, aktuell ein besonderes Schutzbedürfnis im Zusammenhang mit Terrorismus und gewalttätigem Extremismus nur bei religiösen Organisationen (Juden und Muslime) besteht.

Wir schlagen deshalb vor, die Verordnung stark zu vereinfachen und auf diese seit Jahren bestehende Bedrohungssituation auszurichten. Sollte später ein Bedürfnis nach einer Ausweitung bestehen, kann die Verordnung gegebenenfalls angepasst werden.

Die Gewährleistung der Sicherheit aller Bürger, auch denen, die Minderheiten angehören, ist eine prioritäre staatliche Aufgabe. Gewisse Religionseinrichtungen sind heute besonders bedroht. Deshalb sollten die Schutzmassnahmen prioritär dort einsetzen.

Freundliche Grüsse

**VFG – Freikirchen Schweiz**



Peter Schneeberger  
Präsident