



21. August 2019

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

Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
1.1	Einleitung	3
1.2	Wesentlicher Inhalt des Vorentwurfs	4
2	Vernehmlassungsverfahren	5
3	Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse	6
3.1	Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf	6
3.1.1	Zustimmende Stellungnahmen	6
3.1.2	Ablehnende Stellungnahmen.....	7
3.2	Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs	8
3.2.1	Artikel 1 Gegenstand	8
3.2.2	Artikel 2 Beitragsempfängerinnen	8
3.2.3	Artikel 3 Minderheiten	9
3.2.4	Artikel 4 Massnahmen	10
3.2.5	Artikel 5 Finanzhilfen (Grundsatz).....	11
3.2.6	Art. 6 Materielle Voraussetzungen	11
3.2.7	Art. 7 Begrenzung der Finanzhilfen	11
3.2.8	Art. 8 Bemessung	12
3.2.9	Art. 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid	12
3.2.10	Art. 13 Offenlegung der Unterstützung durch den Bund.....	12
3.2.11	Art. 15 Evaluation	12
3.3	Stellungnahmen zur Finanzierung.....	12
3.3.1	Höhe des Bundesbeitrags	12
3.3.2	Erwartung kantonaler Mittel in gleicher Höhe.....	13
3.3.3	Weitere Bemerkungen zum Bericht	14
4	Einsichtnahme.....	14

Zusammenfassung

Der Vorentwurf der Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) 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. Eine finanzielle Unterstützung erfolgt nur auf Gesuch hin. Sie beschränkt sich ausschliesslich auf Geldleistungen. Organisation ist in einem weiten Sinn zu verstehen. In Frage kommen etwa Vereine, Stiftungen, autonome Fachkommissionen des öffentlichen Rechts, Dachverbände von Religionsgemeinschaften oder Nicht-regierungsorganisationen, nicht aber Kantone oder Gemeinden und ihre Organe als hoheitlich handelnde Verbände.

Der Vorentwurf nennt die Zwecke der Massnahmen, die finanziell unterstützt werden können. Finanzhilfen sind zulässig für Schutzmassnahmen baulicher und technischer Art zur Verhinderung von Straftaten (Art. 4 Bst. a), die Ausbildung von Mitgliedern von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr (Bst. b), die Sensibilisierung von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen oder von Dritten (Bst. c) sowie für Informationen über Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (Bst. d). Der Vorentwurf enthält zwar keinen Maximalbetrag für die Unterstützung von Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen. Es wurde aber beschlossen, dass der Bund gestützt auf die 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. Die finanzielle Unterstützung des Bundes ist aber nicht von kantonalen Leistungen abhängig.

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf dauerte vom 30. Januar 2019 bis zum 7. Mai 2019. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere interessierte Organisationen.

Stellung nahmen 22 Kantone, 4 politische Parteien sowie 20 Organisationen und andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Insgesamt gingen somit 46 Stellungnahmen ein. Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer äussert sich ausgesprochen zustimmend zum Vorentwurf. 40 Teilnehmende (20 Kantone, 3 politische Parteien sowie 17 Organisationen und andere) unterstützen ihn (Ziff. 3.1.1). 5 Teilnehmende (2 Kantone, 1 politische Partei, 2 Organisationen und andere) lehnen den Vorentwurf ab (Ziff. 3.1.2). Eine Organisation möchte den Geltungsbereich des Vorentwurfs stark einschränken.

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung

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.

1.2 Wesentlicher Inhalt des Vorentwurfs

Der Vorentwurf zur 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 sind auch Ausbildungsmassnahmen möglich.

Der Vorentwurf 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. Eine finanzielle Unterstützung erfolgt nur auf Gesuch hin. Sie beschränkt sich ausschliesslich auf Geldleistungen. 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 handelnde Verbände.

Artikel 3 Absatz 1 des Vorentwurfs 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. Artikel 3 Absatz 2 verlangt ein besonderes Schutzbedürfnis. Dieses setzt voraus, dass die Bedrohung durch im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigem Ext-

¹ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/minderheitenschutz.html>

² SR 311.0

remismus stehende Angriffe, der eine Minderheit ausgesetzt ist, über die allgemeine, die übrige Bevölkerung treffende Bedrohung hinausgeht. Artikel 3 Absatz 3 bestimmt, dass der Nachrichtendienst (NDB) zum besonderen Schutzbedürfnis eine Beurteilung abgibt.

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). Finanziell unterstützt werden kann auch die Ausbildung von Mitgliedern von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr (Bst. b). Die Ausbildung an Waffen ist ausgeschlossen. Möglich sind auch finanzielle Mittel zur Sensibilisierung von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen oder von Dritten (Bst. c) sowie für Informationen über Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (Bst. d).

Es wird darauf verzichtet, einen maximal zur Verfügung stehenden Betrag in die Verordnung hineinzuschreiben. Es wurde aber beschlossen, dass der Bund gestützt auf die 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. Artikel 6 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). 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). 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.

Artikel 9 Absatz 1 des Vorentwurfs hält deklaratorisch fest, dass sich das Verfahren nach dem Subventionsgesetz (SuG)³ 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. Gesuche um Finanzhilfe sind spätestens am 30. Juni des Jahres, das dem Beginn der zu unterstützenden Massnahmen vorausgeht, bei fedpol einzureichen (Art. 10 Abs. 1 des Vorentwurfs). Erforderlich sind detaillierte Angaben über die Organisation, die das Gesuch stellt oder unterstützt werden möchte, über die Umstände, die ein besonderes Schutzbedürfnis begründen und über die geplanten Massnahmen (Art. 10 Abs. 2 des Vorentwurfs). fedpol nimmt die inhaltliche Prüfung vor und holt in diesem Rahmen beim NDB eine Beurteilung zum besonderen Schutzbedürfnis ein. Der NDB konsultiert seinerseits die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden (Art. 11 Abs. 2 des Vorentwurfs).

Artikel 13 des Vorentwurfs verpflichtet die Beitragsempfängerinnen, die Unterstützung durch den Bund offenzulegen. Artikel 15 regelt die Evaluation der Verordnung durch fedpol. Die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit der Verordnung sind regelmässig zu überprüfen. Im Jahr des Inkrafttretens sollen in Abweichung von Artikel 10 Absatz 1 des Vorentwurfs auch Gesuche gutgeheissen werden können, die noch im selben Jahr Wirkung entfalten (Art. 16 des Vorentwurfs).

2 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf der Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)

³ SR 616.1

dauerte vom 30. Januar 2019 bis zum 7. Mai 2019. Zur Teilnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere interessierte Organisationen.

Stellung nahmen 22 Kantone,⁴ 4 politische Parteien⁵ sowie 20 Organisationen und andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer⁶. Insgesamt gingen somit 46 Stellungnahmen ein.

SZ und der SAG haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. Eine Liste der Kantone, Parteien, Organisationen und Personen, die geantwortet haben, findet sich im Anhang.

3 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

3.1 Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf

Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer äussert sich zustimmend zum Vorentwurf. 40 Teilnehmende (20 Kantone⁷, 3 politische Parteien⁸ sowie 17 Organisationen und andere⁹) unterstützen ihn (Ziff.3.1.1).

5 Teilnehmende (2 Kantone¹⁰, 1 politische Partei¹¹, 2 Organisationen und andere¹²) lehnen den Vorentwurf ab (Ziff. 3.1.2).

Eine Organisation¹³ möchte den Geltungsbereich des Vorentwurfs stark einschränken. Darauf wird in den Erläuterungen zu den Einzelbestimmungen eingegangen.

3.1.1 Zustimmende Stellungnahmen

Befürwortende Teilnehmerinnen und Teilnehmer heben hervor, dass der Bund mit der Möglichkeit, Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen finanziell zu unterstützen, Verantwortung übernimmt¹⁴ und der nationalen Tragweite der Thematik Rechnung trägt¹⁵. Die Bedrohungslage einzelner Minderheiten habe sich in den letzten Jahren erheblich erhöht und die finanziellen Mittel der betreffenden Gemeinschaften seien begrenzt¹⁶. Der SSV führt aus, dass jüdische Institutionen und auch muslimische Einrichtungen (punktuelle und anlassbezogene Polizeipräsenz vor Moscheen) ihm gegenüber immer wieder geltend gemacht hätten, dass sie besondere Schutzmassnahmen benötigten und diese nicht mehr selber tragen könnten.

Begrüssst wird auch, dass der Bund mit der finanziellen Unterstützung nicht in den Aufgabenbereich der Kantone, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, eingreift.¹⁷ Die FDP erachtet die Möglichkeit einer bundesseitigen finanziellen Beteiligung an den Sicherheitsmassnahmen der betroffenen Organisationen als gerechtfertigt. Der Bund könne im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzordnung (angestammte Zuständigkeit der Kantone im Bereich innere Sicherheit) nur beschränkt aktiv werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen bewegten

⁴ ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AR, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE.

⁵ FDP, glp, SP, SVP.

⁶ CKK, CP, FIDS, FRALGBT, GfbV, IA, KKJPD, LOS, Pink Cross, PLJS, RAD, SBK, SEK, SGB, SIG, SSV, SZSF, TGNS, Timo Rager, VFG.

⁷ ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TG, TI, VS, GE.

⁸ FDP, glp, SP.

⁹ CKK, FIDS, FRALGBT, GfbV, IA, KKJPD, LOS, Pink Cross, PLJS, RAD, SBK, SEK, SGB, SIG, SSV, SZSF, TGNS.

¹⁰ AI, NE.

¹¹ SVP.

¹² CP, Timo Rager.

¹³ VFG.

¹⁴ So GR, SEK.

¹⁵ ZH.

¹⁶ AG, ZG.

¹⁷ SH, FDP, SSV.

sich in diesem Rahmen. Für SO trägt die vorgesehene Verordnung zum friedlichen Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in der Schweiz bei. Der Kanton macht beliebt, im erläuternden Bericht den Nutzen des Minderheitenschutzes für die Sicherheit der gesamten Bevölkerung der Schweiz hervorzuheben. Die SP spricht von einem tauglichen Weg, den Kampf gegen Rassismus, Extremismus und Antisemitismus mittels Sicherheitsvorkehrungen von Bundesseite her zielgerichtet und wirksam zu unterstützen.

Der SIG und die PLJS bezeichnen den Verordnungsentwurf in ihrer gemeinsamen Stellungnahme als "zweckmässig" und "zielführend". Für sie kann damit eine "sehr schwierige Situation in einem ersten Schritt verbessert werden". Wichtig sei, dass am Vorentwurf keine grundsätzlichen Änderungen mehr vorgenommen würden. Der SEK hebt hervor, dass der Bund mit der Verordnung insbesondere direkt Verantwortung für den Schutz jüdischer Gemeinden in der Schweiz übernehme. Auch die FIDS begrüsst den Verordnungsentwurf, der für religiöse Minderheiten wichtige Schutzmassnahmen in zweckmässiger Weise beinhalte. Für die glp, die die vorgeschlagenen Massnahmen ebenfalls unterstützt, sind aufgrund der aktuellen Bedrohungslage primär Juden und Muslime gefährdet, zum Ziel von Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus zu werden. Zustimmend zum Verordnungsentwurf äussern sich auch Organisationen, die sich für die Anliegen der Jenischen, Sinti und Roma einsetzen (GfbV, RAD, SZSF). Es sei sehr zu begrüßen, dass auch Jenische, Sinti und Roma den Anspruch als Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen für sich geltend machen können. Teilnehmende Organisationen, die sich für die Anliegen der LGBTIQ in der Schweiz einsetzen, erachten den Verordnungsentwurf des Bundesrates ebenfalls als sehr wichtig. Die Initiative sei absolut notwendig. Der Einbezug der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität, des Geschlechtsausdrucks und verschiedener sexueller Charakteristika in den Kreis der Minderheiten, die ein besonderes Schutzbedürfnis haben, sei essenziell, betonen FRALGBT und auch LOS, TGNS, Pink Cross und IA in ihrer gemeinsamen Stellungnahme.

3.1.2 Ablehnende Stellungnahmen

Ablehnende Stellungnahmen gingen von den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Neuenburg, der SVP, dem CP und Timo Rager ein.

Ein Argument für die Ablehnung ist die Zuständigkeit im Bereich der inneren Sicherheit. AI hält fest, dass die Sicherheit im Innern Sache der Kantone ist. Die Kompetenzen sollten nicht vermischt werden. Für das CP ist Artikel 386 StGB keine genügende gesetzliche Grundlage für die im Vorentwurf vorgeschlagenen Massnahmen. Die Risikoabwehr sei Aufgabe der kantonalen Polizeibehörden und der Bund dürfe nur auf Ersuchen der Kantone intervenieren. Auch die SVP kritisiert, dass sich die Verordnung auf Artikel 386 StGB stützt, der seinerseits auf keiner festen Verfassungsgrundlage stehe. Eigentlich seien die Kantone zuständig. Sie könnten den Schutzbedarf einer vorstellig werdenden Gruppe besser beurteilen als der Bund. Das Subsidiaritätsprinzip werde in sein Gegenteil verkehrt¹⁸.

Die SVP stellt aber auch grundsätzlich in Frage, dass der Verordnungsentwurf die Sicherheitslage der Minderheiten verbessern kann. Statt Wohlfühlaktionismus sei das staatliche Gewaltmonopol zu stärken. Die Verordnung vom 14. Oktober 2009 über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte¹⁹ wie auch die Verordnung vom 16. Mai 2018 über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus²⁰ hätten das Sicherheitsgefühl diverser Minderheiten offenbar nicht verbessert. Steuergelder seien besser

¹⁸ Auch Timo Rager betont, die Gewährleistung der Sicherheit könne im Rahmen der bewährten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen am besten erfolgen.

¹⁹ SR 151.21

²⁰ SR 311.039.5

in wirksame Anstrengungen zu investieren statt *more of the same* zu fordern. Für die SVP geht der Verordnungsentwurf von einem falschen Ansatz aus. Die Sicherheit der Minderheiten verbessere sich, wenn sich die Sicherheit für die gesamte Bevölkerung verbessert. Es sei ein fataler Falscheindruck, dass gewaltextremistische Bedrohungen nur ein Problem der davon explizit angefeindeten Minderheiten sind. Es brauche den Nachrichtendienst und die Polizei statt Mauern, Eingangssicherungen und Kameras ("gated communities"). Für die SVP wäre es am wirksamsten, wenn Bund und Kantone für genügend Polizisten, Grenzwächter und Milizsoldaten sorgen würden.

In ablehnenden Stellungnahmen wird auch kritisiert, die Verordnung sei zu ausufernd und führe beim Vollzug zu einem unnötigen administrativen Aufwand²¹. NE glaubt, dass immer mehr Gruppierungen, die keine Minderheiten gemäss Artikel 3 des Verordnungsentwurfs sind, Gesuche stellen würden²². Der Vorentwurf führe zu Zusatzbelastungen für die Kantonspolizei, weil die Kantone bei der Beurteilung der Unterstützungsgesuche mitwirken sollen. Auch die SVP hat den Eindruck, dass die für eine Minderheit gewährten Mittel fast zwangsläufig durch weitere Gruppen beansprucht werden. Einmal gewährte Mittel könnten nicht wieder entzogen werden. Weil für den Entscheid nicht die Bedrohungsanalyse des NDB massgebend sei, werde man den Weg des geringsten Widerstands beschreiten.

NE befürchtet schliesslich auch, dass die Verordnung weniger verbindend als trennend wirken könnte. So könnten Unterschiede zwischen der Eigeneinschätzung der Bedrohung durch die einzelnen Gemeinschaften und der Einschätzung der Kantonspolizei zu Spannungen zwischen den beiden führen. Besondere Schutzmassnahmen für eine Gemeinschaft könnten überdies Spannungen mit anderen Gemeinschaften auslösen und eine übersteigerte identitäre Selbstbezogenheit ("repli identitaire") fördern. Auch das CP befürchtet, dass zwischen unterstützten und nicht unterstützten Minderheiten Rivalitäten und Diskriminierungsvorwürfe entstehen könnten.

3.2 Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs

Stellungnahmen gingen zu den Artikeln 1-8, 11, 13 und 15 ein (vgl. Ziff. 3.2.1 bis 3.2.11). Weitere Stellungnahmen befassen sich mit der Höhe des im erläuternden Bericht genannten, pro Jahr zur Verfügung stehenden Bundesbeitrags und mit der ebenfalls dort geäusserten Erwartung, dass die Kantone Mittel in gleicher Höhe leisten sollen. Diese Stellungnahmen und solche, die nur den Bericht betreffen, werden separat behandelt (Ziff. 3.3).

3.2.1 Artikel 1 Gegenstand

Die FIDS hält es für sinnvoll, die Begriffe "Terrorismus" und "gewalttätiger Extremismus" neben dem Begriff der Minderheiten in der Verordnung selbst zu definieren oder einen direkten Verweis auf das Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015 (NDG)²³ aufzunehmen.

3.2.2 Artikel 2 Beitragsempfängerinnen

UR begrüsst, dass Organisationen mit gewinnorientiertem Charakter und private Sicherheitsdienstleister nicht in den Kreis der möglichen Beitragsempfängerinnen fallen.

²¹ So AI. Ähnlich argumentiert Timo Rager: Die Flut an Gesetzestexten dürfe nicht ständig ausgeweitet werden. Der Schutz vor Gewalttaten sei vorrangig durch ein frühzeitiges und entschiedenes Eingreifen gegen die Täter zu gewährleisten.

²² Neuenburg erwähnt beispielhaft Metzgereien, Schlachthöfe, Tierzuchtbetriebe, Baufirmen oder Banken.

²³ SR 121

3.2.3 Artikel 3 Minderheiten

Absatz 1, Buchstabe b (umschreibende Kriterien für Minderheiten): Für die SIG und die PLJS stellen die Kriterien sicher, "dass gefährdete Minderheiten profitieren, aber gleichzeitig nur diejenigen unterstützt werden, die aufgrund der Bedrohungslage tatsächlich ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis haben". GfbV, RAD und SZSF begrüssen den offenen, über das Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten²⁴ hinausgehenden Minderheitenbegriff, der die Offenheit der Verordnung für Jenische, Sinti und Roma begründet. Auch AR, die SP und der SGB begrüssen den weit gefassten Minderheitenbegriff explizit.

Der SBG, FRALGBT sowie LOS, TGNS, Pink Cross und IA verlangen, dass als weitere Kriterien unbedingt auch die Geschlechtsidentität, der Geschlechtsausdruck sowie die Geschlechtsmerkmale aufgenommen werden. Inter- und Transsexpersonen hätten, da sie äusserlich oft leichter wahrnehmbar sind als gleichgeschlechtlich orientierte Menschen, häufig grössere Risiken zu ertragen als Homosexuelle und Lesben. Die im erläuternden Bericht gemachte Feststellung, dass Minderheitsgruppierungen wie LGBTI durch die Gemeinsamkeit der sexuellen Orientierung erfasst werden, sei falsch. GE will im gleichen Sinne eine Ergänzung durch das Kriterium der Geschlechtsidentität ("identité de genre").

Der VFG begrüsst die Möglichkeit der Unterstützung von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen durch den Bund. Er möchte aber die Verordnung stark vereinfachen und auf *religiöse Minderheiten* (Juden, Muslime) einschränken. Diese seien besonders bedroht, und zudem seien die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel beschränkt.

Absatz 1, Buchstabe c (gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten): UR, VS und die glp begrüssen diese einschränkende Bestimmung ausdrücklich. Auch die SVP, die den Verordnungsentwurf ablehnt, bezeichnet es als richtig und wichtig, dass Gruppen ohne gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten keinen Anspruch auf den Status einer unterstützungsberechtigten Minderheit geltend machen können. Demgegenüber lehnen der SGB, FRALGBT sowie LOS, TGNS, Pink Cross und IA die Einschränkung ab. Es sei falsch, einen nicht definierten bzw. im gar nicht vorhandenen nationalen Wertebegriff abermals, wie in der Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern²⁵ auf die Stufe der Rechtsordnung zu heben. Anliegen der betroffenen Minderheiten seien nicht immer und überall Teil des Wertesystems der Mehrheitsgesellschaft.

Die GfbV wünscht eine Relativierung des Erfordernisses der öffentlichen Beteiligung am gesellschaftlichen Leben der Schweiz, da Jenische, Sinti und Roma eher in ihrem eigenen Kreis leben.

SH bezeichnet den Ausschluss von Flüchtlingen wegen der fehlenden gefestigten Bindung zur Schweiz als fragwürdig. Anerkannte Flüchtlinge könnten eine solche Bindung haben. FR hält es dagegen für richtig, Asylbewerber und Flüchtlinge als Anspruchsgruppe für auf die Verordnung gestützte Finanzhilfen des Bundes auszuschliessen. Gewünscht wird aber eine etwas weniger "stigmatisierende" Formulierung bei den Erläuterungen zu Artikel 7 des Verordnungsentwurfs.

Absatz 1, Buchstabe d (besonderes Schutzbedürfnis): Die GfbV bemerkt, dass bei der Beurteilung des besonderen Schutzbedürfnisses seitens der entscheidenden Behörde und auch des Nachrichtendienstes des Bundes Sensibilität nötig sei, weil Jenische, Sinti und Roma leicht durch das Behördenraster fallen.

²⁴ SR 0.441.1

²⁵ SR 142.205

Absatz 3 (Beurteilung des besonderen Schutzbedürfnisses durch den NDB): SGB, FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross und IA fordern einen weiteren Absatz in Artikel 3, der eine externe Beurteilung aus der im erläuternden Bericht beschriebenen "Opferperspektive" festschreibt. Je nach Art der Minderheit sollen damit unterschiedliche Stellen (Ämter, ausserparlamentarische Kommissionen, Bildungsinstitutionen etc.) beauftragt werden können. Damit soll sichergestellt werden, dass eine unvoreingenommene, objektive Beurteilung erfolgt.

3.2.4 Artikel 4 Massnahmen

Zu Artikel 4, der die Massnahmen auflistet, die der Bund finanziell unterstützen kann, gingen viele Stellungnahmen ein. Fast alle fallen positiv aus. Vereinzelt werden Ergänzungen gewünscht. Streichungswünsche gibt es kaum. AR, GfbV, RAD und SZSF begrüssen die Massnahmen generell. Sie seien offen formuliert und sprächen sowohl bestimmte Gruppen wie auch die breite Bevölkerung an (SZSF).

Buchstabe a (Schutz baulicher und technischer Art): Diese Massnahme stösst auf breite Zustimmung. Für die SIG und die PLJS handelt es sich um die zentrale Massnahme der Verordnung. Damit könne diese für die Bedürfnisse der jüdischen Gemeinschaft von effektivem Nutzen sein. Auch BL, AG und der SEK bezeichnen diese Massnahme als zweckmässig und zielführend bzw. als besonders wichtig. Die FDP verlangt eine klare Priorisierung zugunsten von Massnahmen baulicher oder technischer Art. Schutzmassnahmen wie Mauern, Eingangssicherungen oder Überwachungs- und Alarmsysteme seien wirksam gegen unmittelbare Gefahren und entfalteten gleichzeitig eine präventive Wirkung. Kritisch äussert sich die SVP, die den Verordnungsentwurf insgesamt ablehnt. Bauliche Schutzmassnahmen liessen sich kaum ohne physische Isolation von der Nachbarschaft und der Gemeinde realisieren. Es brauche gesellschaftliche Integration statt baulicher Isolation.

Buchstabe b (Ausbildung für Mitglieder von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr): Die FIDS legt besonderen Wert darauf, dass neben baulichen Massnahmen auch die Ausbildung als unterstützungsberechtigt aufgeführt wird. Auch AG begrüsst diese Massnahme. Dagegen lehnen BE und der SSV die Massnahme in der vorgesehenen Form ab. Es sei zu verhindern, dass neben den lokalen Sicherheitsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten eine weitere Kategorie von intervenierenden "Sicherheitspersonen" geschaffen werde. Der SSV möchte die Bestimmung nochmals überprüfen. BE schlägt vor, in Buchstabe b lediglich Finanzhilfen für den Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten vorzusehen.

Buchstabe c (Sensibilisierung von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen oder von Dritten hinsichtlich vorhandener Bedrohungen und Vorkehrungen zur Gewährleistung ihrer Sicherheit): LOS, TGNS, Pink Cross und IA möchten das "oder" durch ein "und" ersetzen.

Buchstabe d (Information über Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen, namentlich hinsichtlich der sie betreffenden Herausforderungen im Sicherheitsbereich): BL, AG und der SEK begrüssen explizit auch diese Massnahme als Beitrag zur Prävention. AR wünscht im Bericht eine Präzisierung, was unter "breite Bevölkerungskreise oder einzelne Gruppen daraus" zu verstehen ist.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer möchten eine Erweiterung des Massnahmenkatalogs von Artikel 4:

- Der RAD wünscht eine Möglichkeit der finanziellen Unterstützung von Sachgutachten und einer allfälligen Prozessführung gegen rassistisch motivierte Angriffe im öffentlichen Raum, seien es Angriffe mittels Inseraten, Plakaten, Artikeln oder seien es elektronische Medien.

- GE wünscht die Möglichkeit der Finanzierung von Evaluationen und Studien über die Wirksamkeit der unterstützten Massnahmen.
- Der SSV möchte die Finanzierung einer Schulung zur Früherkennung von Radikalisierungstendenzen ermöglichen.²⁶
- De SSV schlägt auch vor, eine Finanzierungsmöglichkeit zur Einführung eines schweizweiten Meldesystems von Übergriffen auf Minderheiten vorzusehen: Ein Monitoring von Diskriminierungsfällen 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.

3.2.5 Artikel 5 Finanzhilfen (Grundsatz)

Für die SIG und die PLJS ist die Schaffung einer Finanzhilfe des Bundes ein wichtiges Signal, das zeigt, dass der Bund Verantwortung übernimmt. Das halten auch die GfbV und die RAD explizit fest.

BE bemängelt, dass im erläuternden Bericht zu Artikel 5 die "Abhängigkeit" zwischen den Leistungen des Bundes und der Kantone zu wenig klar beschrieben sei. Der Text könne so verstanden werden, dass zuerst die Kantone (bzw. Gemeinden und andere Behörden) ihre unterstützenden Massnahmen festlegen oder umsetzen müssen, bevor die Bundesstellen ihre Finanzhilfen festlegen. FR wünscht im Bericht eine Präzisierung, dass eine kantonale finanzielle Beteiligung nicht auf Kosten der Bundesbeiträge an die kantonalen Integrationsprogramme geht.

3.2.6 Art. 6 Materielle Voraussetzungen

Absatz 1 (Umschreibung der Voraussetzungen): AG wünscht eine Klarstellung, ob auch rückwirkend Finanzhilfen für bereits umgesetzte Massnahmen gesprochen werden können.

Absatz 2 (interne oder externe Evaluation der Durchführung und der Wirkung): LOS, TGNS, Pink Cross und IA machen geltend, dass die Kosten für eine interne oder externe Evaluation für kleine Organisationen, wie sie beispielsweise im LGBTI-Bereich existieren, nicht tragbar seien. Sie wollen einen zusätzlichen Absatz 4, der festhält, dass die Evaluation von der öffentlichen Hand finanziert wird, wenn eine Organisation aus finanziellen oder personellen Gründen nicht dazu in der Lage ist.

3.2.7 Art. 7 Begrenzung der Finanzhilfen

Absatz 1 (Finanzhilfen des Bundes höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten der Massnahme): FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross und IA fordern die Überprüfung der Begrenzung der Finanzhilfen des Bundes auf maximal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten der jeweiligen Massnahme. Die LGBTI-Minderheiten hätten oft keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten als die nun möglich werdenden Bundesmittel. LOS, TGNS, Pink Cross und IA verlangen deshalb einen ergänzenden Absatz 3, der vorsieht, dass bis zu 100 Prozent der Kosten übernommen werden können, wenn eine Gruppierung oder Organisation finanziell und personell unzureichende Mittel habe und die Eigen- bzw. Drittmittelvorgabe dazu führe, dass sie die Massnahme nicht in Anspruch nehmen kann.

²⁶ Der SSV nennt das Beispiel der Stadt Winterthur, die mit einem sich jährlich wiederholenden Fachseminar eine Plattform geschaffen hat, über die sich z.B. Vorstandsmitglieder von verschiedenen Religionsgruppen bezüglich Risikoeinschätzung, Radikalisierungsformen und Fallmanagement bei konkreten Verdachtsmomenten ausbilden und mit den relevanten Fachpersonen vernetzen können.

3.2.8 Art. 8 Bemessung

Für GE ist die Co-Finanzierung durch Dritte wichtig. Auch für BE ist es wichtig, dass sich die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller an den finanziellen Kosten für ihre eigenen Schutzbedürfnisse angemessen beteiligen. Die SP begrüsst, dass die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung durch Kantone und Gemeinden erwähnt wird.

Für BE sind Sicherheitsmassnahmen immer ein Gesamtpaket von komplementären Massnahmen. Der Erarbeitungsprozess solle, angelehnt an den Prozess zur Umsetzung von Schutzmassnahmen im Konzept des SVS, in der Verordnung erkennbar oder zumindest im Bericht zur Verordnung beschrieben sein. Es müsse erkennbar sein, dass ein Gesamtkonzept vor der Zusage einer Kostenbeteiligung von einzelnen Behörden gesamtheitlich (Beitragsempfänger, Gemeinde, Kanton, andere Behörde, Bund) erarbeitet, beurteilt, entschieden und umgesetzt wird.

3.2.9 Art. 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid

UR und VS begrüssen die Konsultation der kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden im Rahmen der Beurteilung des besonderen Schutzbedürfnisses. SO beurteilt die Kompetenzverteilung als sachgerecht.

ZH und der SSV möchten, dass die lokalen Behörden (ZH) bzw. die betroffenen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden (SSV) möglichst direkt in die Prüfung der Unterstützungsgesuche durch fedpol einbezogen werden und nicht nur indirekt via NDB. Dies könne zum Beispiel in Form einer Stellungnahme geschehen. Der SSV möchte die Konsultation der lokalen Behörden in Artikel 11 der Verordnung verankern. FR möchte, dass im Rahmen des Prozesses auch die kantonalen Integrationsfachstellen informiert und einbezogen werden. GfbV und RAD wünschen, dass fedpol und der NDB vor Inkrafttreten der Verordnung für Anliegen der Jenischen, Sinti und Roma sensibilisiert werden.

3.2.10 Art. 13 Offenlegung der Unterstützung durch den Bund

OW will Artikel 13 dahingehend ergänzen, dass nicht nur die gewährten Finanzhilfen des Bundes, sondern auch solche der Kantone und der Gemeinden – soweit sie gewährt werden – offenzulegen sind.

3.2.11 Art. 15 Evaluation

ZG möchte die Anforderungen an die Evaluation näher bestimmen. Es sei sinnvoll zu definieren, wann fedpol dem Bundesrat erstmalig nach dem Inkrafttreten der Verordnung Bericht zu erstatten hat, was unter einer regelmässigen Überprüfung und Berichterstattung zu verstehen ist und welcher Aufwand hierfür für die Kantone zu erwarten ist.

3.3 Stellungnahmen zur Finanzierung

Verschiedene Stellungnahmen befassen sich mit der in den Erläuterungen zu Artikel 5 des Verordnungsentwurfs genannten Höhe des jährlich zur Verfügung stehenden Bundesbeitrags (maximal Fr. 500'000) und mit der ebenfalls dort geäusserten Erwartung, dass die Kantone Mittel in gleicher Höhe leisten sollen.

3.3.1 Höhe des Bundesbeitrags

BS, SH, GE, der SGB, FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross und IA sowie der SSV erachten die vorgesehene jährliche Finanzhilfe des Bundes im Umfang von maximal 500'000 Franken als zu tief angesetzt. Für BS und den SSV ist es im Wissen um die hohen Kosten baulicher

und weiterer Sicherheitsmassnahmen fraglich, ob sich so die mit der Verordnung verfolgten Ziele erreichen lassen. Die gleichen Bedenken hat der SGB, der – als implizite oder explizite Verpflichtung – eine substanzielle Erhöhung des Beitragsdachs fordert. FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross und IA möchten eine deutliche Erhöhung v.a. auch, um im Dienst der Prävention die Information über die LGBTI-Minderheit zu stärken.

3.3.2 Erwartung kantonaler Mittel in gleicher Höhe

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüssen die in den Erläuterungen zu Artikel 5 des Berichts festgehaltene Erwartung, dass die Kantone Mittel in gleicher Höhe des Bundesbeitrags sprechen sollen, explizit. Der SIG und die PLJS halten fest, dass es für eine massgebliche Entlastung der jüdischen Gemeinschaften eine Ergänzung des Bundesbeitrags durch kantonale Mittel brauche. Dem schliesst sich BS an, das die Kantone ebenfalls in der Pflicht sieht. Für die glp ist der Schutz der Bevölkerung primär Sache der Kantone. Der Bundesrat solle darauf drängen, dass sie ihren Teil dazu beitragen. Auch die GfbV und die RAD fordern die Kantone auf, zusätzliche Mittel zu sprechen und die dafür notwendigen Finanzierungsgefässe zu schaffen. Für SO ist die Erwartung nachvollziehbar. Sie entspreche der Kompetenzverteilung im Bereich innere Sicherheit. Sollte eine Minderheit im Sinne von Artikel 3 der Verordnung im Kanton jemals ein erhöhtes Schutzbedürfnis geltend machen und gestützt auf die Verordnung eine Finanzhilfe des Bundes erhalten, käme SO der genannten Erwartung nach.

AR findet es richtig, dass eine *Erwartung*, nicht aber eine *Verpflichtung* der Kantone zur Leistung von finanziellen Beiträgen festgehalten wird. Die Kantone sollen separat und unabhängig entscheiden. FR hält fest, dass bei der Erwartung einer finanziellen Beteiligung der Kantone auch deren Sockelbeiträge für Sicherheitsmassnahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten einbezogen werden müssen. Die Ausführung im erläuternden Bericht, wonach kantonale Unterstützungen auch komplementär zu den Leistungen des Bundes sein können, interpretiert der SSV so, dass Leistungen der Städte nicht nur in Form von Finanzhilfen, sondern auch in Form eines verstärkten Polizeischutzes oder baulicher Schutzmassnahmen auf öffentlichem Grund berücksichtigt werden können.

Einige Kantone äussern sich skeptisch oder offen ablehnend gegenüber der geäusserten Erwartung. NE, das den Verordnungsentwurf insgesamt ablehnt, befürchtet, dass Kantone mit weniger Sicherheitsproblemen Sicherheitsmassnahmen anderer Kantone finanzieren müssten. GR und SH lehnen die Erwartung auf kantonale finanzielle Unterstützung ab, weil die Kantone bereits heute hohe Sicherheitskosten tragen (SH). Die Kantone müssen völlig frei entscheiden können. Eine Anspruchshaltung des Bundes, wonach zusätzlich Mittel auch von den Kantonen gesprochen werden müssen, sei nicht gerechtfertigt (GR). GL und OW betonen, dass die Erwartung gleich hoher finanzieller Beiträge der Kantone keine rechtliche Verpflichtung sei und keinesfalls als Anspruch betrachtet werden dürfe. ZG wünscht, dass die Ausführungen bezüglich einer Beteiligung der Kantone gestrichen werden. Zum einen sei es widersprüchlich, dass Kantone gleich hohe Beiträge wie der Bund, der bis zu 50 Prozent finanzieren kann, entrichten sollen, wenn auch noch Mittel von Dritten erwartet werden. Zum anderen unterscheide sich die Situation in den einzelnen Kantonen erheblich. Die Sprechung kantonaler Mittel stehe in der Kantonshoheit – ob einzeln oder koordiniert – und sei nicht Gegenstand des vorliegenden Geschäfts. Auch TG ist gegen die im erläuternden Bericht geäusserte Erwartungshaltung, dass sich die Kantone zusätzlich mit finanziellen Beiträgen in gleicher Höhe wie der Bund an den im Verordnungsentwurf vorgesehenen Massnahmen zu beteiligen haben. Die Kantone finanzierten die Polizei. Damit leisteten sie einen hinreichenden Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit auch von Minderheiten im Sinne des Verordnungsentwurfs.

3.3.3 Weitere Bemerkungen zum Bericht

ZG wünscht, dass in der Einleitung des erläuternden Berichts auf den "Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus" vom 4. Dezember 2017²⁷ hingewiesen wird. Der Bezug zum NAP, der sich mit der aktiven Bekämpfung von minderheitsfeindlichen Entwicklungen, z.B. in den sozialen Medien, befasst, sei herzustellen.

4 Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer, und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht, öffentlich zugänglich.

Der Ergebnisbericht und die vollständigen Stellungnahmen können unter <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2019.html#> eingesehen werden.

²⁷ <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-d.pdf>

Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben **Liste des organismes ayant répondu** **Elenco dei partecipanti**

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
glp	Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

CKK (freie Abkürzung)	Christkatholische Kirche der Schweiz Église catholique-chrétienne de la Suisse Chiesa cattolica cristiana della Svizzera
CP	Centre patronal
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz Fédération d'organisations islamiques de Suisse Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
FRALGBT (freie Abkürzung)	Federation Romande des Associations LGBT
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)
IA	InterAction – Association Suisse pour les Intersexes
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Conférence des directeurs et directrices des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP) Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)
LOS	Lesbenorganisation Schweiz Organisation suisse des lesbiennes Organizzazione svizzera delle lesbiche
Pink Cross	Pink Cross
PLJS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse
RAD	Radgenossenschaft der Landstrasse (RAD)
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS)
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund Fédération suisse des communautés israélites
SSV	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere

SZSF	Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri
TGNS	Transgender Network Switzerland TGNS
Timo Rager	Dr. Timo Rager, Alte Landstrasse 2, 5027 Herznach
VFG	VFG – Freikirchen Schweiz

Verzicht auf Stellungnahme

- Kanton Schwyz
- Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori



21 août 2019

Avant-projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)

Synthèse des résultats de la consultation

Table des matières

1	Contexte.....	3
1.1	Introduction.....	3
1.2	Contenu essentiel de l'avant-projet.....	4
2	Procédure de consultation	5
3	Synthèse des résultats de la consultation	6
3.1	Remarques générales concernant l'avant-projet	6
3.1.1	Avis favorables	6
3.1.2	Avis défavorables	7
3.2	Avis sur les divers articles de l'avant-projet.....	8
3.2.1	Art. 1 Objet	8
3.2.2	Art. 2 Bénéficiaires	8
3.2.3	Art. 3 Minorités	8
3.2.4	Art. 4 Mesures	10
3.2.5	Art. 5 Aides financières (principe)	11
3.2.6	Art. 6 Conditions matérielles	11
3.2.7	Art. 7 Limites des aides financières	11
3.2.8	Art. 8 Calcul.....	11
3.2.9	Art. 11 Examen des demandes et décision.....	12
3.2.10	Art. 13 Mention de l'aide financière octroyée par la Confédération	12
3.2.11	Art. 15 Évaluation	12
3.3	Avis concernant le financement	12
3.3.1	Montant des aides financières de la Confédération	12
3.3.2	Contribution équivalente attendue des cantons	13
3.3.3	Autres remarques	14
4	Accès aux avis exprimés	14

Condensé

L'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP) concerne l'octroi par la Confédération d'aides financières à des organisations qui prennent, en Suisse, des mesures visant à protéger certaines minorités d'attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent. L'aide financière est uniquement accordée sur demande et elle se limite à des prestations en espèces. Dans ce contexte, la notion d'organisation doit être prise au sens large. Il peut par exemple s'agir d'associations, de fondations, de commissions spécialisées de droit public autonomes, d'organisations faîtières de communautés religieuses ou d'organisations non gouvernementales, mais les cantons, les communes ou leurs organes exerçant des tâches étatiques sont exclus.

L'avant-projet énumère les objectifs que les mesures doivent viser pour pouvoir bénéficier du soutien financier de la Confédération. Les aides sont octroyées pour les mesures de protection architectonique et technique destinées à prévenir les infractions (art. 4, let. a), la formation des membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces (let. b), la sensibilisation de ces minorités ou des tiers (let. c), ainsi que pour l'information au sujet de ces minorités (let. d). L'ordonnance ne précise pas le montant maximal des aides financières. Il a cependant été décidé que sur la base de l'ordonnance, la Confédération pourra octroyer des aides financières pour un montant maximum de 500 000 francs par an. On attend aussi des cantons qu'ils apportent une participation financière d'un montant équivalent sans toutefois que l'aide fédérale ne dépende de leur contribution.

La procédure de consultation sur l'avant-projet a commencé le 30 janvier 2019 et pris fin le 7 mai 2019. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie œuvrant au niveau national ainsi que d'autres organisations intéressées ont été invités à y prendre part.

22 cantons, 4 partis politiques ainsi que 20 organisations et autres participants se sont prononcés, ce qui équivaut à un total de 46 prises de position. Une très large majorité des participants a émis un avis très favorable au sujet de l'avant-projet. 40 participants (20 cantons, 3 partis ainsi que 17 organisations et autres participants) le soutiennent (voir ch. 3.1.1) et 5 participants (2 cantons, 1 parti et 2 organisations et autres participants) le rejettent (voir ch. 3.1.2). Une organisation aimerait considérablement restreindre le champ d'application de l'ordonnance.

1 Contexte

1.1 Introduction

Depuis quelques années, en Europe aussi, les minorités sont régulièrement les cibles d'actions violentes ou de projets et de préparatifs en vue d'actions de ce type. Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) estime que les personnes et organisations juives et musulmanes sont exposées à une menace grandissante d'actions terroristes ou extrémistes violentes, également en Suisse. Au vu de cette situation, certaines minorités, en particulier les communautés juives, ont demandé aux cantons et à la Confédération de renforcer la protection policière et de participer aux coûts élevés qu'engendrent les mesures de protection d'objets ou de protection de personnes.

Dans ce contexte, des interventions parlementaires invitant le Conseil fédéral à étudier s'il fallait faire davantage d'efforts pour la protection des communautés religieuses et des

minorités ont été déposées (motion 16.3945 « Protéger les communautés religieuses contre le terrorisme et la violence extrémiste » du député au Conseil des États Jositsch du 5 décembre 2016 et motion 16.4062 « Violences terroristes et extrémistes. Assurer la sécurité des minorités » de la conseillère nationale Feri du 15 décembre 2016). La motion Jositsch a été adoptée par l'Assemblée fédérale. La motion Feri a été retirée.

Le 13 février 2017, la plateforme politique du Réseau national de sécurité (RNS) avait conféré aux délégués du RNS le mandat d'élaborer un concept pour la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière. Ce concept ne devait pas uniquement être valable pour les minorités religieuses, mais aussi pour toutes les minorités nécessitant une protection particulière. Le 7 mai 2018, la plateforme politique du RNS a adopté le « Concept relatif à la sécurité des minorités nécessitant une protection particulière » du 17 avril 2018¹. En parallèle, la plateforme politique a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de proposer au Conseil fédéral d'élaborer une ordonnance allant dans le sens de ce concept et d'examiner la possibilité de créer une loi sur la participation de la Confédération aux mesures de sécurité sur place.

Le Conseil fédéral a pris acte du concept le 4 juillet 2018. Il a chargé le DFJP d'élaborer un projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier, qui puisse être mis en consultation d'ici la fin de l'année 2018.

1.2 Contenu essentiel de l'avant-projet

L'avant-projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier est fondé sur l'art. 386 du code pénal (CP)². Cette disposition crée une base légale pour que la Confédération puisse soutenir des mesures préventives. Grâce à elle, la Confédération peut œuvrer pour la prévention de la criminalité en prenant elle-même des mesures de sensibilisation et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions, en aidant financièrement ou en encourageant des tiers à prendre de telles mesures. Les mesures de formation peuvent aussi être soutenues financièrement sur la base de l'art. 386 CP.

L'avant-projet d'ordonnance porte sur l'octroi d'aides financières par la Confédération à des organisations qui mettent en œuvre des mesures en Suisse en vue de protéger certaines minorités contre des attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent. Une aide financière est accordée uniquement sur la base d'une demande et exclusivement sous la forme de prestations en espèces. La notion d'organisation doit en outre être prise au sens large. Il peut par exemple s'agir d'associations, de fondations, de commissions spécialisées de droit public autonomes, d'organisations faîtières de communautés religieuses ou d'organisations non gouvernementales, mais les cantons, les communes ou leurs organes exerçant des tâches étatiques sont exclus.

L'art. 3, al. 1, définit la notion de minorité dans le contexte de l'ordonnance. Il s'agit de groupes de personnes qui, en Suisse, sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton. Ils entretiennent des liens solides avec la Suisse et ses valeurs, et se distinguent notamment par leur mode de vie, leur culture, leur religion, leurs traditions, leur langue ou leur orientation sexuelle. L'art 3, al. 2, exige un besoin de protection particulier. Cela présuppose que la menace d'attaques relevant du terrorisme ou de l'extrémisme violent à laquelle une minorité est exposée dépasse la menace générale touchant le reste de la population. L'art. 3, al. 3, prévoit que le SRC apprécie le besoin de protection particulier.

¹ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/gesetzgebung/minderheitenschutz.html>

² RS 311.0

L'art. 4 définit les buts des mesures qui peuvent être soutenues financièrement. Il sera autorisé d'accorder des aides financières pour les mesures de protection architectoniques et techniques destinées à prévenir les infractions (let. a). La formation des membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces peut aussi être soutenue (let. b). La formation aux armes est exclue. Il est également possible d'octroyer des moyens financiers pour la sensibilisation des minorités ayant un besoin de protection particulier ou de tiers (let. c) et pour l'information sur les minorités ayant un besoin de protection particulier (let. d).

L'ordonnance ne prévoit pas de montant maximal disponible, mais il a été décidé que, sur la base de l'ordonnance, la Confédération pourrait octroyer des aides financières pour un montant maximum de 500 000 francs par an. Il est par ailleurs attendu des cantons qu'ils apportent une participation financière d'un montant équivalent. L'art. 6, al. 3, présente les situations dans lesquelles les aides financières sont exclues. Ainsi, aucune aide financière n'est octroyée si les mesures comportent des activités politiques, de lobbying ou de prosélytisme religieux (let. a). L'aide financière est également exclue quand l'organisation qui dépose la demande ou qui aimerait être subventionnée poursuit des activités illicites ou fait l'apologie de la violence (let. b). L'art. 7 prévoit que les aides financières de la Confédération couvrent au maximum 50 % du total des coûts imputables de chaque mesure. Sont imputables les coûts directement liés à la préparation, à la réalisation et à l'évaluation de la mesure concernée.

L'art. 9, al. 1, énonce de manière déclaratoire que la procédure est régie par la loi sur les subventions (LSu)³, qui prévoit que les aides financières peuvent être allouées soit par voie de décision – règle générale – soit sur la base d'un contrat de droit public. Les demandes d'aides financières doivent être déposées auprès de Fedpol au plus tard le 30 juin de l'année précédant le début de la mesure à soutenir (art. 10, al. 1). Elles doivent contenir des renseignements détaillés sur l'organisation qui dépose la demande ou qui souhaite avoir un soutien financier, sur les circonstances qui fondent un besoin de protection particulier et sur les mesures prévues (art. 10, al. 2). Fedpol examine les demandes au fond et requiert une appréciation du SRC sur l'existence d'un besoin de protection particulier. Le SRC consulte les autorités cantonales et communales de sécurité compétentes (art. 11, al. 2).

En vertu de l'art. 13, les bénéficiaires d'aides financières sont tenus de rendre publiques les aides financières octroyées par la Confédération. L'art. 15 règle l'évaluation de l'ordonnance effectuée par Fedpol, qui doit en contrôler régulièrement l'adéquation et l'efficacité. Durant l'année de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les demandes qui déploieront leurs effets au cours de cette même année pourront être acceptées en dérogation à l'art. 10, al. 1, (art. 16).

2 Procédure de consultation

La procédure de consultation concernant l'avant-projet d'ordonnance sur les mesures visant à garantir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (AP-OSMP) s'est tenue du 30 janvier au 7 mai 2019. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie œuvrant au niveau national ainsi que d'autres organisations intéressées ont été invités à y prendre part.

³ RS 616.1

22 cantons⁴, 4 partis politiques⁵ ainsi que 20 organisations et autres participants⁶ se sont exprimés, soit un total de 46 prises de position.

Le canton de Schwyz et l'UPS ont renoncé expressément à s'exprimer. Une liste des cantons, des partis, des organisations et des personnes ayant répondu à la consultation figure en annexe.

3 Synthèse des résultats de la consultation

3.1 Remarques générales concernant l'avant-projet

La grande majorité des participants réservent un accueil favorable à l'avant-projet. Au total, ils sont 40 (20 cantons⁷, 3 partis politiques⁸ ainsi que 17 organisations et autres participants⁹) à l'approuver (voir ch. 3.1.1).

Cinq participants (2 cantons¹⁰, 1 parti politique¹¹, 2 organisations et autres participants¹²) rejettent l'avant-projet (voir ch. 3.1.2).

Une organisation¹³ souhaite restreindre sensiblement le champ d'application de l'avant-projet. Nous y revenons dans les commentaires relatifs aux divers articles.

3.1.1 Avis favorables

Les participants qui soutiennent l'avant-projet soulignent que, en prévoyant la possibilité de soutenir financièrement les minorités ayant un besoin de protection particulier, la Confédération prend ses responsabilités¹⁴ et tient compte de la portée nationale de la question¹⁵. La situation de menace dans laquelle se trouvent certaines minorités s'est considérablement aggravée au cours des dernières années et les moyens financiers des communautés concernées sont limités¹⁶. L'UVS souligne que des institutions juives, mais aussi musulmanes (présence policière ponctuelle devant les mosquées, en fonction des manifestations), lui ont régulièrement fait part d'un besoin de protection particulière qu'elles n'étaient plus en mesure de financer elles-mêmes.

Les participants saluent aussi le fait que le soutien financier de la Confédération ne constitue pas une ingérence dans le domaine de compétence des cantons en matière de sécurité publique¹⁷. Le PLR considère que la possibilité d'une participation financière fédérale aux mesures de sécurité des organisations concernées est justifiée. Le partage constitutionnel des compétences limite la marge d'action de la Confédération (souveraineté cantonale en matière de sécurité intérieure), et les mesures proposées ne vont pas au-delà. Le canton de Soleure souligne pour sa part que l'ordonnance contribue à la coexistence pacifique des diverses catégories de personnes en Suisse. Il demande que l'utilité de la protection des minorités pour la sécurité de l'ensemble de la population ressorte du rapport explicatif. Le PS estime quant à

⁴ ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AR, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE.

⁵ PLR, pvl, PS, UDC.

⁶ ECC, CP, FOIS, FRALGBT, GfbV, IA, CCDJP, LOS, Pink Cross, PJLS, RAD, SBK, FEPS, USS, FSCI, UVS, SZSF, TGNS, Timo Rager, VFG.

⁷ ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TG, TI, VS, GE.

⁸ PLR, pvl, PS.

⁹ ECC, FOIS, FRALGBT, GfbV, IA, CCDJP, LOS, Pink Cross, PJLS, RAD, SBK, FEPS, USS, FSCI, UVS, SZSF, TGNS.

¹⁰ AI, NE.

¹¹ UDC.

¹² CP, Timo Rager.

¹³ VFG.

¹⁴ GR, FEPS.

¹⁵ ZH.

¹⁶ AG, ZG.

¹⁷ SH, PLR, UVS.

lui que les mesures de sécurité prévues par l'ordonnance permettent à la Confédération de soutenir la lutte contre le racisme, l'extrémisme et l'antisémitisme de manière ciblée et efficace.

Dans leur prise de position commune, la FSCI et la PJLS qualifient le projet d'ordonnance de judicieux et approprié au but recherché. Cela constitue un premier pas vers l'amélioration d'une situation très difficile pour elles. Il est donc primordial à leurs yeux que le texte ne subisse plus de modifications de fond. La FEPS souligne que, avec l'ordonnance, la Confédération s'engage notamment à protéger directement les communautés juives de Suisse. La FOIS salue elle aussi l'avant-projet d'ordonnance, qui prévoit des mesures de protection judicieuses et importantes pour les minorités religieuses. Selon le pvl, qui adhère également aux mesures proposées, les juifs et les musulmans sont, dans le contexte actuel, les plus exposés aux menaces liées au terrorisme et à l'extrémisme violent. Les organisations de défense des intérêts des Yéniches, des Sintés et des Roms (GfbV, RAD, SZSF) se réjouissent de l'intégration de ces groupements dans le champ d'application des mesures visant à protéger les minorités particulièrement menacées. Le projet d'ordonnance du Conseil fédéral est également jugé très important par les organisations de défense des droits des LGBTIQ en Suisse. Celles-ci trouvent l'initiative absolument nécessaire. La prise en compte dans le cercle des minorités ayant un besoin de protection particulier des personnes qui se distinguent par leur orientation sexuelle, leur identité de genre, leur expression de genre et leurs caractéristiques sexuelles est indispensable, comme le soulignent dans leur prise de position commune les organisations FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross et IA.

3.1.2 Avis défavorables

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Neuchâtel, l'UDC, le CP et Timo Rager s'opposent à l'avant-projet.

La compétence dans le domaine de la sécurité intérieure est l'un des arguments invoqués à l'appui du rejet. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures estime que la sécurité intérieure relève de la compétence des cantons et qu'une délimitation claire avec les tâches de la Confédération s'impose. Selon le CP, l'art. 386 du code pénal ne constitue pas une base légale suffisante pour les mesures proposées dans l'avant-projet. La prévention des risques est l'affaire des autorités policières cantonales et la Confédération ne doit intervenir qu'à la demande des cantons. L'UDC critique le fait que l'ordonnance se fonde sur l'art. 386 CP qui, de son côté, ne repose pas sur une base constitutionnelle solide. La compétence en la matière appartient donc aux cantons. Ceux-ci sont mieux placés que la Confédération pour apprécier le besoin de sécurité des groupes demandant protection. En l'occurrence, le principe de subsidiarité se transforme en son contraire¹⁸.

L'UDC remet en doute le fait même que l'avant-projet d'ordonnance puisse améliorer la sécurité des minorités. Il faut renoncer aux bons sentiments et renforcer le monopole de puissance de l'État. L'ordonnance du 14 octobre 2009 sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme¹⁹, tout comme celle du 16 mai 2018 sur les mesures visant à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent²⁰, n'ont manifestement pas renforcé le sentiment de sécurité de diverses minorités. L'argent des contribuables doit être investi dans des actions réellement efficaces plutôt que dans une multiplication d'interventions du même genre. Pour l'UDC, l'approche qui sous-tend l'ordonnance est erronée. Si l'on veut améliorer la sécurité des minorités, il faut d'abord renforcer celle de la population dans son

¹⁸ Timo Rager rappelle lui aussi que c'est dans le cadre de la répartition des tâches éprouvée entre la Confédération et les cantons que la sécurité peut le mieux être garantie.

¹⁹ RS 151.21

²⁰ RS 311.039.5

ensemble. Le projet donne la fausse impression que la violence extrémiste ne concerne que les minorités explicitement menacées. C'est du SRC et de la police dont on a besoin, pas de murs, de caméras ou de dispositifs de sécurité à l'entrée des bâtiments (« gated communities »). La meilleure option, selon l'UDC, c'est que la Confédération et les cantons veillent à mettre à disposition un nombre suffisant de policiers, de gardes-frontières et de soldats de milice.

Parmi les participants opposés à l'avant-projet, d'aucuns critiquent aussi le caractère excessif de l'ordonnance et la surcharge de travail inutile liée à sa mise en œuvre²¹. Le canton de Neuchâtel craint ainsi d'être confronté à des demandes plus nombreuses émanant de groupements ne répondant pas à la définition de minorités selon l'art. 3 du projet d'ordonnance²². L'ordonnance entraînerait une charge supplémentaire de travail pour la police cantonale, vu que les cantons seraient associés à l'examen des demandes d'aides financières. L'UDC pense elle aussi que les moyens octroyés à une minorité seront presque forcément revendiqués par d'autres groupes. Or on sait que des moyens financiers accordés ne peuvent pas être supprimés par la suite. L'analyse de la menace par le SRC n'étant pas déterminante pour la décision d'intervenir, on choisira la solution de la facilité.

Selon le canton de Neuchâtel enfin, l'ordonnance risque de diviser plutôt que de renforcer la cohésion, dans la mesure où il pourrait y avoir un décalage entre l'appréciation faite par certains demandeurs quant à leur besoin de protection et l'analyse des risques par la police cantonale, ce qui pourrait créer des tensions entre les deux parties. La mise en place de mesures de sécurité spécifiques pour une communauté pourrait, en outre, exacerber les tensions intercommunautaires et favoriser un repli identitaire. Le CP redoute aussi que l'ordonnance suscite des rivalités et des discriminations entre les minorités protégées et les autres.

3.2 Avis sur les divers articles de l'avant-projet

Des avis ont été exprimés sur les art. 1 à 8, 11, 13 et 15 (voir ch. 3.2.1 à 3.2.11). Le montant de la contribution annuelle de la Confédération cité dans le rapport explicatif et la participation financière d'un montant équivalent attendue de la part des cantons ont également fait l'objet de prises de position. Celles-ci, ainsi que les avis qui concernent uniquement le rapport, sont examinés séparément (voir ch. 3.3).

3.2.1 Art. 1 Objet

La FOIS pense qu'il serait judicieux de définir séparément, en plus de la notion de « minorités », les notions de « terrorisme » et d'« extrémisme violent » dans l'ordonnance, ou d'ajouter une référence directe à la loi sur le renseignement du 25 septembre 2015 (LRens)²³.

3.2.2 Art. 2 Bénéficiaires

Le canton d'Uri se réjouit que les organisations à but lucratif et les prestataires de services de sécurité privés ne fassent pas partie du cercle des bénéficiaires.

3.2.3 Art. 3 Minorités

Al. 1, let. b (éléments descriptifs de la définition des minorités) : pour la FSCI et la PJLS, les critères profitent aux minorités en danger, tout en s'appliquant uniquement à celles qui, vu la menace qui pèse sur elles, ont effectivement un besoin de protection particulier. La GfbV, la

²¹ C'est le cas du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures. L'argumentation de Timo Rager va dans le même sens: il faut contenir le foisonnement des textes de loi. La protection contre les actes de violence doit être garantie en priorité par une intervention précoce et déterminée à l'encontre des auteurs.

²² Neuchâtel cite comme exemple les boucheries, abattoirs, éleveurs d'animaux, entreprises de construction et banques.

²³ RS 121

RAD et la SZSF approuvent la définition du terme « minorités » ouvert et plus large que celui de la Convention-cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales²⁴, qui concrétise la prise en compte dans l'ordonnance des Yéniches, Sintés et Roms. Le canton d'Argovie, le PS et l'USS louent aussi explicitement la description large des minorités.

L'USS et les organisations FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross et IA exigent l'ajout des termes « identité de genre », « expression de genre » et « caractéristiques sexuelles ». La différence des personnes trans* et intersexes étant souvent plus visible que celle des homosexuels ou lesbiennes, ces premières ont en effet un plus grand risque d'être victimes de violence. L'affirmation dans le rapport explicatif selon laquelle les groupes minoritaires tels que les LGBTI sont tous représentés par le critère de l'orientation sexuelle est fautive. Le canton de Genève demande aussi que le critère de l'« identité de genre » soit intégré dans le texte de l'ordonnance.

VFG salue l'initiative de la Confédération visant à soutenir les minorités ayant un besoin de protection particulier. Ce participant souhaite toutefois simplifier considérablement l'ordonnance et en limiter le champ d'application aux *minorités religieuses* (juifs, musulmans). Non seulement celles-ci sont particulièrement menacées, mais aussi les moyens financiers à disposition sont restreints.

Al. 1, let. c (liens solides avec la Suisse et ses valeurs) : les cantons d'Uri et du Valais ainsi que le pvl se félicitent expressément de cette disposition restrictive. L'UDC, qui rejette le projet d'ordonnance, considère pour sa part qu'il est juste et important que des groupes sans liens solides avec la Suisse et ses valeurs ne puissent prétendre au statut de minorité présentant un besoin de protection. À l'inverse, l'USS et les organisations FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross et IA s'opposent à cette restriction. Il est faux selon eux d'élever au rang légal, comme le fait l'ordonnance 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers²⁵, la notion de valeur, qui est imprécise et pour laquelle il n'existe pas de consensus social. Les besoins des minorités concernées ne coïncident pas toujours et partout avec les valeurs de la majorité.

La GfbV souhaite que l'exigence relative à la participation publique à la vie sociale en Suisse soit relativisée, étant donné que les communautés de Yéniches, Sintés et Roms ont plutôt tendance à vivre entre elles.

Le canton de Schaffhouse s'interroge sur le bien-fondé de l'exclusion des réfugiés au motif qu'ils n'ont pas de liens solides avec la Suisse, estimant que les réfugiés reconnus peuvent bel et bien avoir de tels liens. Le canton de Fribourg estime en revanche qu'il est juste d'exclure les demandeurs d'asile et les réfugiés du cercle des bénéficiaires des aides financières de la Confédération prévues par l'ordonnance. Il suggère cependant une formulation un peu moins stigmatisante dans le rapport explicatif, au commentaire de l'art. 7.

Al. 1, let. d (besoin de protection particulier) : la GfbV souhaite que les autorités compétentes ainsi que le SRC fassent preuve de sensibilité lors de l'appréciation du besoin particulier de protection, car les Yéniches, les Sintés et les Roms sont souvent ignorés par les autorités.

Al. 3 (appréciation du besoin particulier de protection par le SRC) : l'USS et les organisations FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross et IA demandent l'ajout d'un alinéa à l'art. 3 prévoyant une appréciation externe à partir de la « perspective de la victime » telle que décrite dans le rapport explicatif. Selon la minorité concernée, différentes institutions (offices, commissions extraparlimentaires, établissements d'enseignement, etc.) doivent pouvoir être mandatées afin de garantir un jugement impartial.

²⁴ RS 0.441.1

²⁵ RS 142.205

3.2.4 Art. 4 Mesures

De nombreux participants se sont prononcés au sujet de l'art. 4, qui dresse la liste des mesures que la Confédération peut soutenir financièrement. La quasi-totalité des avis sont positifs. Il y a quelques demandes d'ajouts et de rares souhaits de suppressions. Le canton d'Argovie, la GfbV, la RAD et la SZSF ont bien accueilli les mesures dans leur ensemble ; grâce à leur formulation ouverte, elles s'adressent aussi bien à des groupes donnés qu'à la population en général (SZSF).

Let. a (protection architectonique et technique) : cette mesure est largement plébiscitée. Pour la FSCI et la PJLS, il s'agit de la mesure centrale de l'ordonnance, ce qui permet à cette dernière d'être d'une utilité effective pour les besoins de la communauté juive. Pour les cantons de Bâle-Campagne et d'Argovie ainsi que pour la FEPS, cette mesure est utile et ciblée, donc très importante. Le PLR exige que l'accent soit clairement mis sur les mesures de protection architectoniques et techniques. Les murs, dispositifs de sécurité dans les entrées des bâtiments ou les systèmes de surveillance et d'alarme constituent selon lui des mesures de protection efficaces contre les risques directs et déploient en même temps un effet préventif. L'UDC, qui rejette le projet d'ordonnance dans son ensemble, a un avis critique sur la question, estimant que des mesures de protection architectoniques sont difficilement réalisables sans isoler physiquement les groupes concernés de leurs voisins et du reste de la commune. Elle prône l'intégration sociale plutôt que l'isolement architectonique.

Let. b (formation des membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces) : pour la FOIS, il est important que la formation figure, au même titre que la protection architectonique, parmi les mesures soutenues financièrement par la Confédération. Le canton d'Argovie partage cet avis. Le canton de Berne et l'UVS, par contre, rejettent la mesure sous la forme prévue par l'ordonnance. Ils souhaitent éviter la création d'une troisième catégorie d'intervenants aux côtés des autorités de sécurité locales et des services de sécurité privés. L'UVS souhaite réexaminer la disposition. Quant au canton de Berne, il propose de prévoir à la let. b un soutien financier uniquement pour les interventions des services de sécurité privés.

Let. c (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) : la LOS, le TGNS, Pink Cross et IA souhaitent que le mot « ou » soit remplacé par un « et ».

Let. d (information sur les minorités ayant un besoin de protection particulier, et notamment sur les enjeux en matière de sécurité les concernant) : les cantons de Bâle-Campagne et d'Argovie ainsi que la FEPS saluent explicitement cette mesure comme une contribution à la prévention. Le canton d'Argovie demande qu'il soit précisé dans le rapport ce que l'on entend par « larges groupes de population ou [...] groupes définis ».

Plusieurs participants préconisent un étoffement de la liste de mesures de l'art. 4 :

- La RAD demande qu'il soit possible d'obtenir un soutien financier pour des expertises et d'éventuelles procédures judiciaires contre des attaques de nature raciste dans l'espace public (sous la forme d'annonces, d'affiches, d'articles dans la presse écrite ou les médias électroniques).
- Le canton de Genève souhaite que des recherches et des études sur l'efficacité des mesures prévues puissent bénéficier du soutien financier de la Confédération.

- L'UVS demande le financement d'une formation pour la détection précoce des tendances de radicalisation.²⁶
- L'UVS propose par ailleurs de soutenir financièrement la mise en place d'un système d'annonce à l'échelle nationale des actes de violence perpétrés contre des minorités. Un monitoring des cas de discrimination et des agressions commises à l'encontre de minorités permettrait selon ce participant de dresser un état des lieux objectif de la situation, sur la base duquel on pourrait prendre des mesures ciblées et coordonnées afin de protéger les minorités concernées.

3.2.5 Art. 5 Aides financières (principe)

Aux yeux de la FSCI et de la PJLS, la création d'une aide financière montre la volonté de la Confédération de prendre ses responsabilités. Un avis que la GfbV et la RAD partagent explicitement.

Le canton de Berne regrette le manque de clarté dans le rapport explicatif en ce qui concerne la « dépendance » entre les prestations fédérales et les contributions des cantons. On pourrait comprendre que la Confédération n'octroie une aide financière qu'après que les cantons (ou les communes et d'autres autorités) ont fixé ou mis en œuvre leurs mesures de soutien. Le canton de Fribourg souhaite qu'il « soit précisé dans le rapport explicatif qu'aucun montant ne sera prélevé sur les enveloppes dévolues aux programmes d'intégration cantonaux ».

3.2.6 Art. 6 Conditions matérielles

Al. 1 (description des conditions) : le canton d'Argovie souhaite savoir si des aides financières peuvent aussi être octroyées rétroactivement pour des mesures déjà mises en œuvre.

Al. 2 (évaluation interne ou externe de la réalisation et de l'impact de la mesure) : la LOS, le TGNS, Pink Cross et IA font valoir que le financement d'une évaluation interne ou externe n'est pas réaliste pour les petites organisations, comme celles dans le domaine LGBTI, en raison de ressources très limitées. C'est pourquoi ces associations proposent un nouvel al. 4 qui prévoit que l'évaluation est financée par l'autorité publique si l'organisation n'est pas en mesure de le faire pour des raisons de finances et de personnel.

3.2.7 Art. 7 Limites des aides financières

Al. 1 (aides financières de la Confédération couvrant au total un maximum de 50 % des coûts imputables de chaque mesure) : les organisations FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross et IA demandent que la limitation des aides financières fédérales à un maximum de 50 % des coûts imputables de la mesure considérée soit revue. Les minorités LGBTI n'ont souvent pas d'autres sources de financement à disposition que les aides fédérales prévues par l'ordonnance. C'est pourquoi la LOS, le TGNS, Pink Cross et IA souhaitent un nouvel al. 3 prévoyant que 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.

3.2.8 Art. 8 Calcul

Le cofinancement par des tiers est jugé particulièrement pertinent par le canton de Genève. Le canton de Berne estime aussi qu'il est important que les demandeurs participent dans une mesure appropriée au financement des mesures destinées à les protéger. Le PS salue le fait

²⁶ L'UVS cite l'exemple de la ville de Winterthour qui, grâce à un séminaire annuel, a créé une plateforme où les membres du comité de divers groupes religieux, par exemple, peuvent se former en matière d'évaluation des risques, sur les formes de radicalisation et à la gestion des cas de soupçons concrets et entrer en contact avec les experts compétents.

que la possibilité de demander des contributions aux cantons et aux communes soit mentionnée.

Le canton de Berne considère que les mesures de sécurité forment toujours un ensemble de mesures complémentaires. Le processus d'élaboration doit, par analogie au processus de mise en œuvre de mesures de protection du concept du RNS, ressortir de l'ordonnance ou, au moins, être décrit dans le rapport explicatif. Il doit être clair qu'un concept global est élaboré, apprécié, adopté et mis en œuvre en commun (bénéficiaires, communes, cantons, autres autorités, Confédération) avant l'octroi d'une participation aux coûts par des autorités.

3.2.9 Art. 11 Examen des demandes et décision

Les cantons d'Uri et du Valais sont favorables à la consultation des autorités de sécurité cantonales et communales dans le cadre de l'évaluation du besoin de protection particulier. Le canton de Soleure qualifie le partage des compétences d'approprié.

Le canton de Zurich et l'UVS souhaitent que les autorités locales (ZH) ou les autorités de sécurité cantonales et communales concernées (UVS) soient impliquées le plus directement possible dans l'examen des demandes d'aides financières par Fedpol et pas seulement de manière indirecte via le SRC. Cela pourrait par exemple se faire sous la forme d'une prise de position. L'UVS souhaite ancrer la consultation des autorités locales à l'art. 11 de l'ordonnance. Le canton de Fribourg demande quant à lui que les bureaux d'intégration cantonaux soient informés des demandes et associés au processus. La GfbV et la RAD, enfin, souhaitent que Fedpol et le SRC soient sensibilisés aux besoins des Yéniches, Sintés et Roms avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

3.2.10 Art. 13 Mention de l'aide financière octroyée par la Confédération

Le canton d'Obwald souhaite qu'il soit précisé à l'art. 13 que non seulement les aides financières de la Confédération, mais aussi celles, éventuelles, des cantons et des communes doivent être portées à la connaissance du public.

3.2.11 Art. 15 Évaluation

Le canton de Zoug estime qu'il serait judicieux de préciser les exigences posées à l'évaluation, à savoir quand, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, Fedpol doit fournir pour la première fois un rapport au Conseil fédéral, ce qu'il faut entendre par contrôle et rapport réguliers et à combien les charges correspondantes se montent pour les cantons.

3.3 Avis concernant le financement

Plusieurs participants se sont prononcés sur le montant des moyens mis à disposition annuellement par la Confédération (au maximum 500 000 francs) et sur la participation financière d'un montant équivalent attendue de la part des cantons évoqués dans le rapport explicatif dans les commentaires relatifs à l'art. 5.

3.3.1 Montant des aides financières de la Confédération

Les cantons de Bâle-Ville, de Schaffhouse et de Genève, l'USS, les organisations FRALGBT, LOS, TGNS, Pink Cross et IA ainsi que l'UVS estiment que les aides financières de la Confédération d'un montant maximum de 500 000 francs par an sont insuffisantes. Compte tenu des coûts élevés des mesures architectoniques et des autres mesures de sécurité, le canton de Bâle-Ville et l'UVS doutent que ce montant permette d'atteindre les objectifs visés par l'ordonnance. Un avis partagé par l'USS qui exige, sous la forme d'un engagement implicite ou explicite, une hausse substantielle du plafond des aides financières fédérales. FRALGBT, la

LOS, le TGNS, Pink Cross et IA demandent une augmentation conséquente des fonds alloués, afin d'améliorer notamment l'information sur les minorités LGBTI au titre de la prévention.

3.3.2 Contribution équivalente attendue des cantons

Plusieurs participants se réjouissent que, dans les commentaires du rapport explicatif relatifs à l'art. 5, il soit précisé que l'on attend des cantons qu'ils prennent en charge un montant équivalent à la contribution de la Confédération. La FSCI et la PJLS soulignent que, pour alléger de façon significative le fardeau des communautés juives, il est indispensable que la contribution fédérale soit complétée par les moyens venant des cantons. Le canton de Bâle-Ville adhère aussi au principe de la mise à contribution des cantons. Considérant que la protection de la population relève en priorité de la compétence des cantons, le pvl souhaite que le Conseil fédéral insiste pour que les cantons fournissent leur part. La GfbV et la RAD invitent aussi les cantons à allouer des fonds supplémentaires et à créer les instruments de financement requis à cet effet. Pour le canton de Soleure, cette attente est justifiée car elle est conforme au partage des compétences dans le domaine de la sécurité intérieure. Ainsi, si une minorité au sens de l'art. 3 de l'ordonnance devait faire valoir un besoin de protection accru dans le canton et obtenir sur la base de l'ordonnance une aide financière de la Confédération, le canton de Soleure serait prêt à apporter une contribution correspondante.

Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures approuve qu'il soit *attendu* et non pas *exigé* des cantons qu'ils participent au financement des mesures de sécurité. Les cantons doivent pouvoir décider individuellement et de manière autonome. Le canton de Fribourg relève que la part des cantons doit également être appréciée au regard du socle sécuritaire de base apporté dans le cadre de leurs compétences en matière de sécurité. Le fait que les aides cantonales puissent être complémentaires aux prestations de la Confédération conformément au rapport explicatif signifie pour l'UVS que non seulement les aides financières des villes, mais aussi une protection policière renforcée ou des mesures de protection architectoniques sur le domaine public mis en place par celles-ci peuvent être prises en compte au titre des prestations.

Certains cantons se montrent sceptiques à l'égard de la participation attendue des cantons, voire s'y opposent ouvertement. Neuchâtel, qui rejette le projet d'ordonnance dans son ensemble, craint que les cantons dont les problèmes de sécurité sont moins aigus que ceux d'autres cantons doivent participer aux mesures de sécurité prises ailleurs. Les cantons des Grisons et de Schaffhouse s'opposent à la participation financière attendue des cantons, invoquant que ceux-ci assument aujourd'hui déjà des coûts de sécurité élevés (SH). Les cantons doivent pouvoir décider de manière entièrement libre. Rien ne justifie que la Confédération exige une participation financière supplémentaire de la part des cantons (GR). Les cantons de Glaris et d'Obwald insistent pour leur part sur le fait qu'une contribution financière équivalente attendue des cantons ne constitue pas une obligation légale et ne peut en aucun cas être exigée. Le canton de Zoug demande que le passage du rapport relatif à une participation des cantons soit biffé. D'une part, parce qu'il est contradictoire de demander aux cantons qu'ils versent une contribution équivalente à celle de la Confédération – qui peut financer jusqu'à 50 % des coûts imputables de chaque mesure – si l'on attend aussi une participation de tiers. D'autre part, parce que la situation varie fortement d'un canton à l'autre. L'allocation – individuelle ou coordonnée – de moyens cantonaux relève de la souveraineté cantonale et ne fait pas l'objet du projet. Le canton de Thurgovie s'oppose aussi à ce que l'on attende des cantons qu'ils versent une contribution supplémentaire équivalente à celle de la Confédération pour financer les mesures prévues par le projet d'ordonnance. En finançant la police, les cantons participent déjà dans une mesure suffisante à assurer la sécurité des minorités au sens du projet d'ordonnance.

3.3.3 Autres remarques

Le canton de Zoug souhaite qu'il soit fait référence dans l'introduction du rapport explicatif au « Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent » du 4 décembre 2017²⁷, lequel porte sur la lutte active contre les développements hostiles aux minorités, sur les réseaux sociaux par exemple.

4 Accès aux avis exprimés

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061), le dossier soumis à consultation, les avis exprimés (après expiration du délai de consultation) et le rapport rendant compte des résultats de la consultation (après que le Conseil fédéral en a pris acte) sont accessibles au public.

La synthèse des résultats de la consultation et les avis exprimés peuvent être consultés sur le site Internet <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2019.html>.

²⁷ <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-f.pdf>

Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
pvl	Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl
UDC	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

CCDJP	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Conférence des directeurs et directrices des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP) Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)
CP	Centre patronal
ECC	Christkatholische Kirche der Schweiz Église catholique-chrétienne de la Suisse Chiesa cattolica cristiana della Svizzera
FEPS	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS)
FOIS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz Fédération d'organisations islamiques de Suisse Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
FRALGBT	Fédération Romande des Associations LGBT
FSCI	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund Fédération suisse des communautés israélites
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)
IA	InterAction – Association Suisse pour les Intersexes
LOS	Lesbenorganisation Schweiz Organisation suisse des lesbiennes Organizzazione svizzera delle lesbiche
Pink Cross	Pink Cross
PJLS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse
RAD	Radgenossenschaft der Landstrasse (RAD)
SZSF	Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses Fondazione Un futuro per i nomadi svizzeri
TGNS	Transgender Network Switzerland TGNS
Timo Rager	Dr. Timo Rager, Alte Landstrasse 2, 5027 Herznach
UPS	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera

UVS

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

VFG

VFG – Freikirchen Schweiz

Ont renoncé à prendre position

- Canton de Schwyz
- Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse (UPS)
Unione svizzera degli imprenditori