

Konzept Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen

Konzept vom 17. April 2018

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ausgangslage und Auftrag	4
2.1 Ausgangslage	4
2.2 Auftrag	4
3. Methodik	5
4. Verantwortung Bund-Kantone in der inneren Sicherheit	5
5. Prozess zur Umsetzung von Schutzmassnahmen	6
5.1 Lagebeurteilung	7
5.2 Bedrohungsanalyse	8
5.3 Festlegung Schutzobjekte und Schutzmassnahmen	9
5.4 Umsetzung Schutzmassnahmen	10
5.5 Eingespielte Prozesse im Ereignisfall	10
5.6 Evaluation	11
6. Empfehlung von operativen Massnahmen	13
7. Finanzierung von Massnahmen durch den Staat	14
7.1 Rechtliche Grundlagen	14
7.2 Finanzierungsmöglichkeiten	15
8. Anträge	16
9. Schlussbemerkung	16

1. Einleitung

Minderheiten¹ sind in den letzten Jahren auch in Europa wiederholt zum Ziel gewaltsamer Aktionen oder entsprechender Planungen und Vorbereitungshandlungen geworden. Die Motive dafür finden sich in den terroristischen und gewaltextremistischen Zielsetzungen verschiedener Organisationen und Gruppierungen, aber auch in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen, gerade im Nahen und Mittleren Osten, die in europäischen Ländern ausgetragen werden. Die verstärkte Migration nach Europa ist ein weiterer Treiber dieser Entwicklung. Die angesprochenen Motive sind oft langanhaltender Natur. Dies ist bei der Analyse und der Beurteilung der Bedrohung gebührend zu beachten.

Die Terrorbedrohung bleibt für viele europäische Länder erhöht oder gar hoch. Gemäss dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) bleibt sie auch in der Schweiz erhöht. Diese Bedrohung wird hauptsächlich durch den „Islamischen Staat“, seine Unterstützer und Sympathisanten geprägt, aber auch die Bedrohung durch die al-Qaida besteht fort. Die Schweiz gehört zur westlichen, von Dschihadisten als islamfeindlich eingestuften Welt und stellt damit aus deren Sicht ein legitimes Ziel von Terroranschlägen dar.

Auf Schweizer Territorium können dabei auch Interessen von anderen Staaten, die von Dschihadisten als islamfeindlich wahrgenommen werden oder international bei der Bekämpfung des Dschihadismus eine herausragende Rolle spielen, Ziel eines Anschlags werden. Während sich die Mehrheit der Anschläge in Europa in den letzten Jahren gegen Ziele gerichtet hat, die die westliche Gesellschaft ganz allgemein repräsentieren, richteten sich mehrere Angriffe gezielt gegen Minderheiten. In der Schweiz ist es bisher noch zu keinen Anschlägen gekommen, aber anderswo in Europa war die jüdische Gemeinschaft mehrfach betroffen, u. a. bei Anschlägen 2014 auf das Jüdische Museum in Brüssel, 2015 auf einen jüdischen Supermarkt in Paris sowie eine Synagoge in Kopenhagen. Im Juni 2017 raste in London ein Mann mit einem Lieferwagen in eine Menschengruppe vor einer Moschee, was als rechtsextrem motivierter Terrorakt identifiziert wurde.

Auch der Bedrohung von Seiten ethno-nationalistischer terroristischer Gruppierungen muss Rechnung getragen werden. International wurden wiederholt jüdische Interessen Ziel von Anschlägen des libanesischen Hizbollah.

Nach Beurteilung des NDB sind jüdische und muslimische Personen und Einrichtungen auch in der Schweiz einer erhöhten Bedrohung durch terroristische bzw. gewaltextremistische Aktionen ausgesetzt. Gewalttätige Rechtsextreme verübten in der Vergangenheit immer wieder Sachbeschädigungen, u. a. an jüdischen Einrichtungen. Sie griffen auch einzelne Personen jüdischen Glaubens physisch an. In der jüngsten Zeit richtet sich ihr Hass verbal auch gegen muslimische Menschen und Einrichtungen.

Verständlicherweise sind speziell die jüdische und zunehmend die muslimische Gemeinschaft in der Schweiz verunsichert. Der Fokus der von Bund, Kantonen und Städten zu prüfenden Schutzmassnahmen muss deshalb auch mit Blick auf die Gewährleistung der Religionsfreiheit auf diese Gemeinschaften gelegt werden. Das übergeordnete Ziel ist der Schutz von Angehörigen dieser Gemeinschaften und ihrer Infrastrukturen vor physischer Gewalt, wobei terroristische und gewaltextremistische Szenarien im Vordergrund stehen. Schutzobjekte sind namentlich besonders exponierte Personen und Einrichtungen.

Auch wenn in diesem Konzept die muslimischen und jüdischen Minderheiten im Vordergrund stehen, soll der hier aufgezeigte Prozess zur Umsetzung von

¹ Es handelt sich um nationale Minderheiten gemäss dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1).

Schutzmassnahmen auch auf andere Minderheiten angewendet werden können. Dies setzt voraus, dass solche Minderheiten vom NDB in Konsultation mit der Kerngruppe Sicherheit (Staatssekretär/in EDA, Direktor/in fedpol, Direktor/in NDB) als bedroht und damit besonders schutzbedürftig identifiziert wurden.

2. Ausgangslage und Auftrag

2.1 Ausgangslage

Vor diesem Hintergrund hat in den letzten Jahren vor allem die jüdische Gemeinschaft Bund und Kantone mit Forderungen um mehr polizeilichen Schutz und um finanzielle Unterstützung zur Durchführung von Sicherheitsvorkehrungen konfrontiert. Angesichts steigender Sicherheitskosten haben sich die jüdischen Gemeinschaften an die Behörden gewandt und nebst der Forderung nach verstärktem polizeilichen Schutz eine finanzielle Beteiligung des Staates an den Ausgaben für Sicherheitsmassnahmen (massgeblich für den Objekt- und Personenschutz durch private Sicherheitsdienste) geltend gemacht. Zur Klärung haben einige jüdische Gemeinschaften juristische Gutachten erstellen lassen. Der Bund hat sich bislang – so auch bei parlamentarischen Vorstössen – mit Verweis auf die kantonale Polizeihochheit auf den Standpunkt gestellt, dass der Schutz von jüdischen Einrichtungen in erster Linie Sache der Kantone sei. Aus Sicht des Bundes interessieren die Fragen, ob dem Staat angesichts der bestehenden Sicherheitslage eine besondere Schutzpflicht gegenüber den jüdischen und anderen Gemeinschaften erwächst und welche Staatsebene/n gegebenenfalls für die Gewährleistung der Sicherheit dieser Gemeinschaften zuständig ist/sind. Diese Überlegungen hat das Bundesamt für Justiz (BJ) in einer Zweitmeinung zu den Gutachten der jüdischen Gemeinden ausgeführt.

2.2 Auftrag

Aufgrund des Berichtes über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz vom 1. November 2016², des Gutachtens von Dr. Markus Notter zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes vom 30. November 2016³ und der Motion Jositsch vom 5. Dezember 2016⁴ hat die Politische Plattform des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) am 13. Februar 2017 dem SVS das Mandat zur Ausarbeitung eines Konzeptes zur Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen erteilt. Grundsätzlich soll das Konzept für alle Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen gelten, keine Eingriffe in bestehende Kompetenzen vornehmen, einen allgemeinen Rahmen und Grundprozesse definieren, sowie allfällige Lücken und Verbesserungspotential aufzeigen. Alle wichtigen Vertreter sind in die Erarbeitung des Konzeptes einzubeziehen.

² Bericht über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz, <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/frb/berichterstattung-und-monitoring.html>.

³ Gutachten zuhanden des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes betreffend Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften, <https://www.swissjews.ch/de/politik/themen/sicherheit/>.

⁴ 16.3945 Motion Jositsch, Schutz religiöser Gemeinschaften vor terroristischer und extremistischer Gewalt.

3. Methodik

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe⁵ des SVS erarbeitet. In dieser Arbeitsgruppe sind alle wichtigen betroffenen Akteure vertreten. Das Konzept soll für alle Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen gelten, der Fokus liegt jedoch auf den jüdischen und muslimischen Gemeinden, welche auch Teil der Arbeitsgruppe waren. Um ein kompletteres Bild von der Situation zu erlangen, wurden bilaterale Gespräche mit Vertretern folgender Organisationen geführt: Jüdische Gemeinde Aargau, Israelitische Gemeinde Genf, Jüdische Gemeinde Bern, Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich, Union Vaudoise des Associations Musulmanes, Regierungsrat des Justiz- und Sicherheitsdepartements Basel-Stadt. Dabei stellte sich heraus, dass die Situation von Kanton zu Kanton unterschiedlich ist.

4. Verantwortung Bund-Kantone in der inneren Sicherheit

Bund und Kantone haben Kompetenzen bei der Wahrung der inneren Sicherheit. Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)⁶ besagt, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zuständig sind. Diese Verfassungsnorm erteilt einen Handlungsauftrag an Bund und Kantone, ohne jedoch hinsichtlich der Adressaten eine klare Kompetenzzuweisung und -abgrenzung vorzunehmen. Welche Aufgaben der Auftrag beinhaltet und welche staatliche Ebene für welchen Teilbereich dieses gemeinsamen Schutzauftrags zuständig ist, kann Art. 57 Abs. 1 BV nicht entnommen werden. Die Norm ist in dieser Hinsicht unbestimmt und programmatisch.

Gemäss Art. 57 Abs. 2 BV koordinieren die Kantone und der Bund ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit. Die polizeiliche Sicherheit ist primär Aufgabe der Kantone. Während die Kantone in erster Linie für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vor Ort zuständig sind (polizeiliche Aufgaben), trifft der Bund vorbeugende Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus (Art. 2 Abs. 1 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁷, Art. 6 Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG)⁸). Auch hat er die für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Schutzpflichten zu gewährleisten. Der Bund hat im Bereich der inneren Sicherheit überdies Koordinationszuständigkeiten (Art. 57 Abs. 2 BV). Nach der Praxis des Bundes begründet Art. 57 Abs. 2 BV im Weiteren nicht bloss eine Koordinationspflicht, sondern beinhaltet – in einem eng begrenzten Sinn – auch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die Schutzpflichten der staatlichen Behörden lassen sich zunächst aus dem Grundrechtskatalog der Bundesverfassung (insbesondere Art. 10 Abs. 1 und 2 BV

⁵ In der Arbeitsgruppe vertreten waren folgende Behörden/Organisationen: Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS), Schweizerisch Israelitischer Gemeindebund (SIG) (vertritt auch die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz PLJS), Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP), Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD), Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Polizei (fedpol), Nachrichtendienst des Bundes (NDB), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

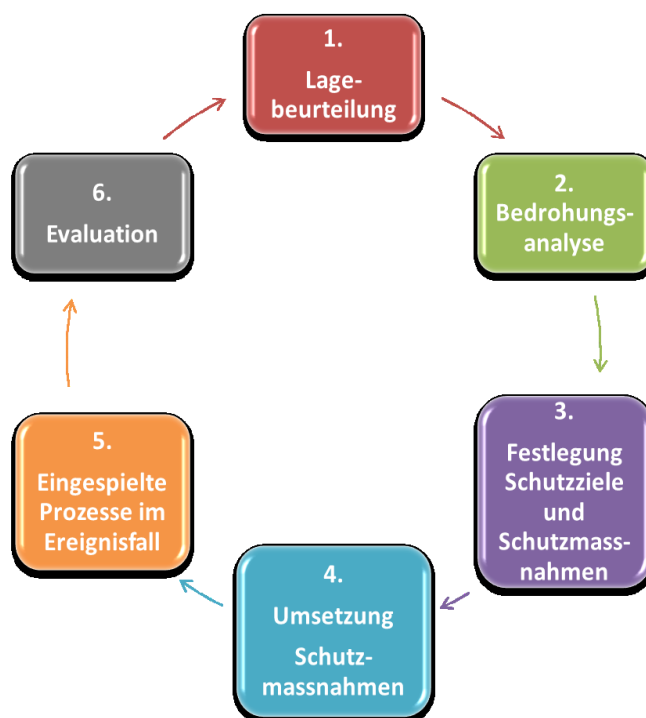
⁷ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120).

⁸ Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2017 (NDG; SR 121).

betreffend dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV)) und der entsprechenden Bestimmungen der Kantonsverfassungen herleiten. Diese verfassungsmässigen Grundlagen wiederum finden ihre Entsprechung in den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des Menschenrechtsschutzes. So insbesondere in den Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten⁹ (Art. 6), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹⁰ (Art. 27) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹¹. Art. 2 Abs. 1 EMRK verpflichtet die Staaten, nötigenfalls sowohl repressive als auch präventive Massnahmen zum Schutz des Lebens zu ergreifen. Diesbezüglich hat sich eine gefestigte Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) entwickelt, die auch vom Bundesgericht geteilt wird. Danach sind die Behörden verpflichtet, alles zu unternehmen, was vernünftiger- und verhältnismässigerweise zur Vermeidung einer konkreten und unmittelbar ernstes Gefahr erwartet werden kann.

5. Prozess zur Umsetzung von Schutzmassnahmen

Das Ergreifen von Schutzmassnahmen lässt sich in einen sechsstufigen permanenten Prozess aufteilen.



Dabei übernehmen die verschiedenen Akteure die in den folgenden Tabellen aufgeführten Aufgaben innerhalb der jeweiligen Prozessphase. Die Farben gelb, grün und grau geben an, ob es bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben Schwachstellen gibt (gelb), die Erfüllung der Aufgabe gut funktioniert (grün) oder ob es keine Aufgabe gibt (grau).

⁹ Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1).

¹⁰ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2).

¹¹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).

5.1 Lagebeurteilung

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden ¹²
Laufende Lagebeurteilung im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags	Anonymisierte polizeiliche Lageberichte an Schutzbedürftige	Analyse der Lage auf lokaler Ebene basierend auf den Beurteilungen des NDB, aber auch eigene Analyse	Eigene Lagebeurteilung aufgrund der verfügbaren Informationen	---	Internationale Lagebeurteilung	Formelle und direkte Kontakte mit den Schutzbedürftigen
Institutionalisierte Kontakte mit Schutzbedürftigen	Institutionalisierte Treffen mit Schutzbedürftigen auf nationaler Ebene	Ernennung von Ansprechpersonen für die Schutzbedürftigen und institutionalisierte Kontakte mit den Sicherheitsverantwortlichen der Schutzbedürftigen	Ernennung von Sicherheitsverantwortlichen auf der lokalen Ebene	---	Austausch mit anderen Behörden	---

¹² Behörden, die für die Lagebeurteilung nützliche Informationen besitzen wie zum Beispiel Sozialbehörden, Migrationsbehörden, Integrationsfachstellen und weitere.

5.2 Bedrohungsanalyse

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
Analyse potenzieller Bedrohungen für die Schweiz und Erstellung entsprechender Beurteilungen	Anonymisierte polizeiliche Lageberichte an Schutzbedürftige	Erstellung einer Bedrohungsanalyse in Zusammenarbeit mit den Schutzbedürftigen	Erstellung einer Bedrohungsanalyse unter Mitwirkung der Polizei innerhalb ihrer Verantwortlichkeiten Mitwirkung bei Bedrohungsanalyse der Polizei	---	---	Austausch mit NDB
Austausch mit der Polizei und anderen Behörden über die Bedrohungslage	Institutionalisierte Treffen mit Schutzbedürftigen auf nationaler Ebene	Analysen im Auftrag des NDB und eigene Analysen, die beim NDB einfließen	---	---	---	---

5.3 Festlegung Schutzobjekte und Schutzmassnahmen

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Festlegung der konkreten Schutzobjekte und der Schutzmassnahmen in Zusammenarbeit mit den Schutzbedürftigen	Festlegung der konkreten Schutzobjekte und Schutzmassnahmen unter Mitwirkung der Polizei	---	---	---

Wie in der Einleitung festgehalten, ist das Schutzziel der Schutz der Minderheiten vor physischer Gewalt durch Terrorismus und Gewaltextremismus. Es ist anzustreben, dass auf lokaler Ebene, in Zusammenarbeit zwischen Polizei und Vertretern der Gemeinschaften, eine Analyse folgender Teilaspekte erfolgt:

- Sicherheit im Alltag: Speziell in den grossen Städten besteht bereits heute eine vergleichsweise hohe Polizeidichte und damit verbunden kurze Interventionszeiten. Im Bereich der alltäglichen Sicherheit geht es vor allem darum Ansprechpartner zu definieren und den institutionalisierten Austausch zwischen der Polizei und den Gemeinschaften zu gewährleisten. Für den Ereignisfall müssen eingespielte Prozesse vorliegen. Die Behörden können die Gemeinschaften zum Beispiel in rechtlichen Fragen und bei der Ausbildung ihres eigenen Sicherheitspersonals beraten.
- Objektschutz: Die Gebäudesicherheit ist Aufgabe der Gemeinschaften. Für Projekte, die zur Gebäudesicherheit beitragen, kann bei der öffentlichen Hand Beratung und Unterstützung beantragt werden. Die für den öffentlichen Grund im Umfeld von Gebäuden zuständige Behörde kann geeignete bauliche Massnahmen prüfen und allenfalls umsetzen (z. B. Poller etc.). Die Polizei stellt die Interventionsfähigkeit im Ereignisfall sicher. Bei einer durch die Polizei bestätigten erhöhten Bedrohung können Sicherungs-/Schutzmassnahmen wie zusätzliche Polizeipräsenz erfolgen.
- Veranstaltungsschutz: Die Gemeinschaften und die Polizei sprechen sich betreffend der Lageeinschätzung und den zu treffenden Schutzmassnahmen ab.

5.4 Umsetzung Schutzmassnahmen

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Falls nötig, konkrete Massnahmen in Absprache mit Schutzbedürftigen ergreifen basierend auf 5.3	Falls nötig, konkrete Massnahmen in Absprache mit Polizei ergreifen basierend auf 5.3	Schutzmassnahmen umsetzen basierend auf 5.3	---	---

5.5 Eingespielte Prozesse im Ereignisfall

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Alarmierung und Intervention gemäss eingespielten Prozessen mit den Schutzbedürftigen	Alarmierung und Intervention im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss eingespielten Prozessen mit der Polizei	Alarmierung und Intervention im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss eingespielten Prozessen mit den Schutzbedürftigen und der Polizei	---	---

5.6 Evaluation

NDB	fedpol	Polizei	Schutzbedürftige	Private Sicherheitsdienste	EDA	Andere Behörden
---	---	Evaluation und wenn nötig Anpassungen vornehmen in Absprache mit Schutzbedürftigen	Evaluation und wenn nötig Anpassungen vornehmen in Absprache mit Polizei	Evaluation und wenn nötig Anpassungen vornehmen in Absprache mit Polizei	---	---

Informationsaustausch

	NDB	fedpol	Polizei	SIG/jüdische Gemeinden	Muslimische Gemeinden	Private Sicherheitsdienste
NDB						x
fedpol						x
Polizei						
SIG/jüdische Gemeinden					x	
Muslimische Gemeinden				x		
Private Sicherheitsdienste	x	x				

Legende:



Informationsaustausch sollte stattfinden.

Grün: Informationsaustausch funktioniert gut.

x Informationsaustausch ist nicht nötig.

Gelb: Es gibt Handlungsbedarf im Informationsaustausch.

6. Empfehlung von operativen Massnahmen

Da die jüdischen Gemeinden schon seit langem in Bezug auf Gewalt besonders gefährdet¹³ sind, haben sie Erfahrung im Evaluieren und Umsetzen von Schutzmassnahmen. Dies zeigt sich auch in den oben aufgeführten Tabellen. Die muslimischen Gemeinden und eventuell andere Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen sind hingegen neu mit dieser Problematik konfrontiert, was sich darin zeigt, dass sie noch keinen entsprechenden Prozess zur Evaluation und Umsetzung von Schutzmassnahmen haben. Die eingespielten Prozesse zwischen den jüdischen Gemeinden und den Behörden sollen als Vorbild dienen und für alle schützenswerten Minderheiten gelten, auch für diejenigen, die in Zukunft einen erhöhten Schutzbedarf aufweisen.

Die folgenden empfohlenen operativen Massnahmen basieren auf einer Schwachstellenanalyse, die aus den Tabellen im vorangegangenen Kapitel zu entnehmen ist. Die Empfehlungen gehen nicht auf einzelne Minderheiten ein, sondern beziehen sich auf alle von den Sicherheitsbehörden identifizierten gefährdeten Minderheiten. Der NDB bezeichnet im Rahmen der permanenten Lageverfolgung und Beurteilung der Bedrohungslage in Konsultation mit der Kerngruppe Sicherheit (Direktor/in fedpol, Staatssekretär/in EDA, Direktor/in NDB) Minderheiten, die durch Terrorismus oder Gewaltextremismus besonders bedroht sind.

Lagebeurteilung (Kapitel 5.1)

Institutionalisierte Kontakte zwischen dem NDB und den gefährdeten Minderheiten sollen weiterentwickelt werden.

Institutionalisierte Treffen zwischen fedpol und den gefährdeten Minderheiten sollen auf weitere Minderheiten ausgeweitet werden, kombiniert mit der punktuellen Abgabe von anonymisierten polizeilichen Lageberichten. Bis jetzt finden solche Treffen mit der jüdischen Minderheit statt. Voraussetzung ist, dass sich die betroffenen Minderheiten national organisieren und eine Ansprechstelle bezeichnen.

Der Kontakt zwischen den Polizeistellen und den gefährdeten Minderheiten sollte überall institutionalisiert werden. Das bedingt, dass die Minderheiten einen Sicherheitsbeauftragten benennen, der zuständig ist für die Erstellung einer eigenen Lagebeurteilung. Dies ist z. B. bei der muslimischen Minderheit noch nicht der Fall.

Die lokalen Behörden sollen formelle und direkte Kontakte mit den gefährdeten Minderheiten pflegen.

Bedrohungsanalyse (Kapitel 5.2)

Die Polizei soll, basierend auf den nachrichtendienstlichen Beurteilungen und in Zusammenarbeit mit den gefährdeten Minderheiten im Rahmen regelmässiger Kontakte, eine gemeinsame Bedrohungsanalyse erstellen.

¹³ Bei der Frage, ob die jüdische Bevölkerung oder andere Minderheiten in der Schweiz bedroht sind, handelt es sich weder um eine Rechtsfrage noch um eine politische Frage. Die Feststellung, dass hinsichtlich dieser Bevölkerungsgruppen eine erhöhte Gefährdungslage vorliegt, hat durch die zuständigen Sicherheitsbehörden zu erfolgen.

Festlegung Schutzobjekte und Schutzmassnahmen (Kapitel 5.3)

Die Festlegung der konkreten Schutzobjekte und der Schutzmassnahmen durch die Polizei soll in Zusammenarbeit mit den gefährdeten Minderheiten stattfinden.

Die internationale Lage sollte bei der Festlegung der Schutzobjekte und Schutzmassnahmen durch die Polizei mitberücksichtigt werden. Es ist zu bedenken, dass die Polizeibehörden nur beschränkte Ressourcen zur Erfüllung der Schutzmassnahmen zur Verfügung haben.

Umsetzung Schutzmassnahmen (Kapitel 5.4)

Die Polizei soll die konkreten Schutzobjekte und Schutzmassnahmen in Zusammenarbeit mit den gefährdeten Minderheiten festlegen. Diese ergreifen darauf basierend eigene Massnahmen. Wenn nötig, können diese Schutzmassnahmen in Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdiensten umgesetzt werden.

Eingespielte Prozesse im Ereignisfall (Kapitel 5.5)

Eingespielte Prozesse im Ereignisfall sollen zwischen der Polizei und den gefährdeten Minderheiten erarbeitet und geübt werden.

Evaluation (Kapitel 5.6)

Aufgrund der Entwicklung der Bedrohung sollen durch die Polizei Evaluationen und Anpassungen in Absprache mit den gefährdeten Minderheiten vorgenommen werden.

7. Finanzierung von Massnahmen durch den Staat

7.1 Rechtliche Grundlagen

Art. 57 Abs. 1 BV hält fest, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen. Der Bund hat im Bereich der inneren Sicherheit Koordinationszuständigkeiten (Art. 57 Abs. 2 BV). Soweit es sich um Massnahmen handelt, die – zumindest teilweise – in seinen verfassungsmässigen Zuständigkeitsbereich fallen, kann der Bund sich auch an deren Finanzierung beteiligen. Die Zuständigkeit des Bundes darf dabei nicht nur marginale Bedeutung haben. Solche Massnahmen setzen darüber hinaus eine nationale Dimension voraus.

Art. 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)¹⁴ bietet eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Präventionsmassnahmen durch den Bund¹⁵. Nach dieser Bestimmung kann der Bund Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf abzielen, Straftaten zu verhindern. Er kann Projekte unterstützen, die diesem Ziel dienen, und sich an Organisationen beteiligen, die solche Präventionsmassnahmen durchführen.

Für die Realisierung der Massnahmen genügt allerdings die Abstützung auf Art. 386 StGB allein nicht. Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen müssen auf Verordnungsstufe konkretisiert werden (Art. 386 Abs. 4 StGB).

¹⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

¹⁵ Gestützt auf diese Bestimmung unterstützte der Bund beispielsweise Präventionsmassnahmen und -projekte zur Verhinderung von Menschenhandel und Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution.

7.2 Finanzierungsmöglichkeiten

Sowohl die Vertreter der Minderheiten als auch die Kantone erwarten, dass der Bund an Massnahmen, die der Verstärkung der Sicherheit nationaler Minderheiten dienen, mitwirkt und sich daran auch finanziell beteiligt. Von einem – auch nur beschränkten – finanziellen Engagement des Bundes erhoffen sich die Religionsgemeinschaften eine positive Signalwirkung für ein finanziell stärkeres Engagement der Kantone und Gemeinden bei der Kostentragung für Schutzmassnahmen vor Ort.

Art. 386 StGB kann so ausgelegt werden, dass eine finanzielle Unterstützung nicht nur von Sensibilisierungs-, sondern auch von Ausbildungsmassnahmen möglich wäre. Die jüdischen Gemeinschaften haben z. B. hohe Kosten in diesem Bereich zu tragen und eine finanzielle Unterstützung durch den Staat würde helfen, diese Belastung besser tragen zu können. Es soll deshalb, gestützt auf Art. 386 StGB, eine Verordnung ausgearbeitet werden, auf deren Grundlage der Bund jährlich Finanzhilfen in der Grössenordnung von maximal CHF 500'000 leisten kann. Darauf gestützt soll den bedrohten Minderheiten durch Mitfinanzierung von Sensibilisierung und Ausbildung geholfen werden, sich besser gegen Gefahren zu schützen. Die Verordnung definiert, wer Antrag auf finanzielle Unterstützung stellen darf, wie Gesuche gestellt werden müssen und wie der Entscheidungsprozess aussieht. Voraussetzung ist die nationale Tragweite der Unterstützung und dass die Kantone mit einem gleich hohen Beitrag mitmachen. Es ist vorgesehen, dass die Verordnung im Verlaufe des Jahres 2019 in Kraft tritt.

Längerfristig ist eine andere Lösung denkbar. Gestützt auf Art. 57 Abs. 2 BV könnten Bund und Kantone in enger gegenseitiger Abstimmung gesteigerte Bedrohungslagen definieren, die koordinierte Präventionsmassnahmen erforderlich machen und in einem Bundesgesetz vorsehen, dass der Bund aktive oder passive Massnahmen zum Schutz von Einrichtungen oder Personen besonders gefährdeter religiöser oder sonstiger Gemeinschaften finanziell oder anderweitig unterstützen kann. Bund und Kantone könnten gemeinsam geeignete Instrumente für die finanzielle Unterstützung schaffen (z. B. Einrichtung eines speziellen Fonds). Es soll deshalb geprüft werden, ob es möglich ist, die dafür notwendige Gesetzesgrundlage zu schaffen. Dies erfordert einen politischen Entscheid. Die Prüfung müsste in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgen. Sofern das Gesetz zustande kommt, könnte die vorhin erwähnte Verordnung aufgehoben werden und die damit geregelten Massnahmen in das Gesetz überführt werden.

8. Anträge

Die Arbeitsgruppe stellt aufgrund ihrer Diskussionen folgende Anträge:

1. Genehmigung der empfohlenen operativen Massnahmen (Kapitel 6), basierend auf dem Prozess zur Umsetzung von Schutzmassnahmen.
2. Genehmigung eines Zwei-Phasen-Modells zur Finanzierung von Massnahmen durch den Staat:
 - 1. Phase: Ausarbeitung einer Verordnung gestützt auf Art. 386 StGB für Präventivmassnahmen (Information, Sensibilisierung, Ausbildung). Der Bundesrat entscheidet auf Antrag über den Erlass dieser Verordnung. Von den Kantonen wird eine finanzielle Beteiligung von 50% erwartet.
 - 2. Phase: Die Wirkung der Verordnung wird ein Jahr nach Inkrafttreten ein erstes Mal evaluiert, die Möglichkeit einer Gesetzesgrundlage basierend auf Art. 57 Abs. 2 BV wird geprüft und, falls erforderlich, wird eine solche geschaffen.

9. Schlussbemerkung

Der vorliegende Bericht entspricht den Erwartungen der in der Arbeitsgruppe vertretenen Minderheiten. Sie erachten die Empfehlungen und Anträge als eine Verbesserung der aktuellen Situation.

Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die Ausarbeitung einer Verordnung, insbesondere aber die Schaffung eines Bundesgesetzes ein starkes gemeinsames politisches Engagement von Bund und den Kantonen bedingt.