



# Verordnung über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (Verordnung gegen Radikalisierung und Extremismus)

## Erläuterungen

---

### Inhalt

<b>1</b>	<b>AUSGANGSLAGE</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>NATIONALER AKTIONSPLAN</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>RECHTLICHE GRUNDLAGE FÜR DIE UNTERSTÜTZUNG DURCH DEN BUND</b> <b>3</b>	
<b>4</b>	<b>UMSETZUNG</b> .....	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN</b> .....	<b>6</b>
1. Abschnitt:	Gegenstand.....	6
2. Abschnitt:	Massnahmen .....	6
3. Abschnitt:	Träger der Massnahmen.....	7
4. Abschnitt:	Finanzhilfen.....	8
5. Abschnitt:	Zuständigkeiten und Zusammenarbeit bei Massnahmen Dritter .....	10
6. Abschnitt:	Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen.....	11
7. Abschnitt:	Pflichten der Beitragsempfängerinnen und -empfänger.....	12
8. Abschnitt:	Rechtsschutz .....	13
9. Abschnitt:	Inkrafttreten und Geltungsdauer.....	13

# 1 Ausgangslage

Seit einigen Jahren sind Europa und damit auch die Schweiz mit einer neuen Bedrohung konfrontiert: Obschon die Schweiz schon früher mit Terrorismus konfrontiert war, stellen Terrorismus und gewalttätiger Extremismus die Gesellschaft als Ganzes vor neue, grosse Herausforderungen. Sie bringen nämlich nicht nur Gefahren für Leib und Leben der betroffenen Bevölkerungen mit sich, sondern bedrohen auch den demokratischen Rechtsstaat, unsere Wertvorstellungen und den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Der Bundesrat hat 2015 die Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung<sup>1</sup> gutgeheissen. Hauptziele der Strategie sind die Verhinderung von Anschlägen in der Schweiz, des Exports von Terrorismus aus der Schweiz und der Benützung der Schweiz als Unterstützungsbasis für Terrorismus. Die Strategie nennt vier Handlungsfelder, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen: Prävention, Repression, Schutz und Krisenvorsorge.

Gewalttätiger Extremismus und Terrorismus können aber nicht mit den Mitteln des Strafrechts allein bekämpft werden. Die Radikalisierung von Personen hin zum Terrorismus erfordert frühzeitige Interventionen, und zwar nicht nur sobald Anzeichen für eine Hinwendung zu gewaltextremistischem Gedankengut und Handeln bestehen, sondern auch vorher, zum Beispiel mit Sensibilisierungsaktionen und Ausbildungsmassnahmen. Das nachfolgende Modell veranschaulicht die verschiedenen Phasen der Radikalisierung. In jeder Phase sind unterschiedliche Ansätze der Prävention erforderlich.



Prävention, Schutz und Krisenvorsorge erfordern Massnahmen, die über die Tätigkeit der Polizei und des Nachrichtendienstes hinausgehen. Es ist entscheidend, dass sowohl in der Frühphase der Radikalisierung als auch während und nach dem Strafvollzug zusätzliche soziale, pädagogische und therapeutische Massnahmen ergriffen werden. Gefordert sind zahlreiche Behörden auf Gemeinde-, Kantons-, und Bundesebene, aber auch die Zivilgesellschaft wie private Akteure, Vereine und Verbände. Mit gezielter frühzeitiger Prävention soll verhindert werden, dass sich Personen dem gewalttätigen Extremismus zuwenden und Straftaten planen und begehen.

## 2 Nationaler Aktionsplan

Der Bund, die Kantone, Städte und Gemeinden haben unter der Regie des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) den Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP)<sup>2</sup> erarbeitet. Der NAP

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/7487.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-d.pdf>

enthält 26 Massnahmen zu folgenden Handlungsfeldern:

- Wissen und Expertise;
- Zusammenarbeit und Koordination;
- Verhinderung von extremistischem Gedankengut und Gruppierungen;
- Ausstieg und Re-Integration;
- internationale Zusammenarbeit.

Gesamtschweizerisch und auf allen Staatsebenen werden bereits viele wichtige Präventionsmassnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus ausserhalb des Sicherheitsbereichs umgesetzt.<sup>3</sup> Der NAP führt konkrete und bereits bestehende Beispiele zu den einzelnen Massnahmen auf. Einzelne Kantone, Städte und Gemeinden haben also die im NAP vorgeschlagenen Massnahmen schon zu einem wesentlichen Teil umgesetzt, andere sind hingegen noch nicht tätig geworden. Dieser Umstand hängt vom lokalen Handlungsbedarf ab, namentlich von der Frage, ob und in welcher Form Radikalisierung vorkommt und ob sie von den örtlichen Behörden als Problem wahrgenommen wird. Auch weitere Faktoren wie Bevölkerungsdichte und Zusammensetzung (Stadt-Land, Diasporagemeinschaften), Fachwissen über das Phänomen sowie finanzielle und personelle Mittel der lokalen Behörden und privaten Organisationen spielen eine Rolle.

Der NAP dient dazu, bestehende Lücken zu schliessen und die nationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten zu fördern. Es braucht eine breit abgestützte nationale Steuerung, die Gestaltungsspielraum auf lokaler Ebene zulässt und diesen fördert. Die lokalen Entscheidungsträger kennen nämlich die Situation vor Ort am besten und können einschätzen, welche Massnahmen des NAP umgesetzt werden sollen und mit welcher Priorität dies erfolgen soll. Der NAP soll dabei helfen, dass die lokalen Spezialisten nicht mit ihren Problemen allein gelassen werden. Der NAP wird ergänzt durch den aussenpolitischen Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus.<sup>4</sup>

Kantone, Städte und Gemeinden sollen ihre Projekte zur Umsetzung der Massnahmen im NAP selber finanzieren und für das notwendige Personal aufkommen. In Fällen, wo Projekte trotz Bedarf, mangels finanzieller Mittel auf lokaler Ebene, nicht umgesetzt werden können, sollen im Sinne einer Anschubfinanzierung mit einem Impulsprogramm finanzielle Mittel des Bundes bereitgestellt werden.

### **3 Rechtliche Grundlage für die Unterstützung durch den Bund**

Der Gesetzgeber hat für den Bund mit Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB<sup>5</sup>) die Möglichkeit geschaffen, zur Verhinderung von Straftaten und um der Kriminalität vorzubeugen, Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen zu ergreifen (Art. 386 Abs. 1 StGB). Während sich Absatz 1 dieser Bestimmung auf kriminalpräventive Massnahmen bezieht, die der Bund selbst ergreift, überlässt es Absatz 2 dem Ermessen des Bundes, ob und wie er Projekte unterstützen will, denen eine entsprechende kriminalpräventive Zielsetzung zugrunde liegt. Gemäss Absatz 3 schliesslich kann sich der Bund an Organisationen beteiligen, welche entsprechende kriminalpräventive Massnahmen

<sup>3</sup> Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung – Eine Bestandsaufnahme in der Schweiz. Juli 2016. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/44716.pdf>

<sup>4</sup> [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitischer-Aktionsplan-PVE160404\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitischer-Aktionsplan-PVE160404_DE.pdf)

<sup>5</sup> SR 311.0; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>

durchführen oder derartige Organisationen schaffen und unterstützen.

Der Bund kann nur gestützt auf Artikel 386 StGB tätig werden, wenn der thematische Schwerpunkt seines präventiven Wirkens unter das in dieser Bestimmung bezeichnete Präventionsobjekt "Kriminalität" oder "Straftaten" fällt. Da die allgemeine Gefahrenabwehr vorab in die kantonale Kompetenz fällt, sollten die vom Bund ergriffenen oder unterstützten Massnahmen nach Artikel 386 StGB einen Bezug zu seinen originären Kompetenzen aufweisen. Dieser Bezug kann in einer Verbindung zur Verhinderung von Delikten liegen, die in der Strafgerichtsbarkeit des Bundes gemäss Artikel 23 und 24 der Strafprozessordnung (StPO<sup>6</sup>) liegen, und ist somit für den Anwendungsbereich des NAP vorhanden.

Eine unmittelbare Abstützung eines Projektkredites auf Artikel 386 StGB ist nicht zulässig. Für die Präzisierung des Anwendungsbereichs und der jeweiligen Voraussetzungen braucht es eine Konkretisierung in einer Vollziehungsverordnung, in welcher auch ein Selektionsmechanismus zur Vergabe von Finanzhilfen festgelegt ist. Das heisst, eine solche Verordnung muss die Art und den Zweck der finanziellen Unterstützung bestimmen. Weiter muss sie Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfen beinhalten, wie zum Beispiel Wirkung, Multiplikationseffekt, Nachhaltigkeit, nationale Tragweite, Interesse des Bundes an der Massnahme, Eigenleistung der Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger, und sie muss auch das Vorgehen definieren, um Finanzhilfen zu erhalten. Schliesslich regelt die Verordnung die Evaluation anhand von Merkmalen, die beim Gesuch um finanzielle Unterstützung vereinbart werden; dadurch ist im Voraus hinreichend klar erkennbar, ob eine Massnahme Aussicht auf Erfolg hat.

Im geltenden Recht existieren vier Verordnungen des Bundesrates, die gestützt auf Artikel 386 StGB Präventionsmassnahmen regeln und die sich entsprechend sowohl in inhaltlicher wie rechtlicher Hinsicht als Vergleichsgrössen für die Verordnung über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus anbieten:

- *Verordnung vom 14. Oktober 2009 über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte<sup>7</sup>;*
- *Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte<sup>8</sup>;*
- *Verordnung vom 23. Oktober 2013 gegen Menschenhandel<sup>9</sup>;*
- *Verordnung vom 18. November 2015 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution<sup>10</sup>.*

## 4 Umsetzung

Der Bundesrat hat am 1. Dezember 2017 den NAP zur Kenntnis genommen und das EJPD beauftragt, gemeinsam mit dem EDI und dem VBS, gestützt auf Artikel 386 StGB eine Ausführungsverordnung zur Umsetzung des NAP auszuarbeiten. Gestützt darauf könnte der Bund entlang den fünf Handlungsfeldern im NAP finanzielle Unterstützung bieten:

---

<sup>6</sup> SR 312.0; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052319/index.html>

<sup>7</sup> SR 151.21; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092025/index.html>

<sup>8</sup> SR 311.039.1; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092333/index.html>

<sup>9</sup> SR 311.039.3; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20130817/index.html>

<sup>10</sup> SR 311.039.4; <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20151128/index.html>

- *Wissen und Expertise*: Lancierung und/oder Unterstützung von Forschungsprojekten und Studien.
- *Zusammenarbeit und Koordination*: Auf- und/oder Ausbau von Fachstellen für bestimmte Zielgruppen (z.B. Glaubensgemeinschaften, Lehrpersonen, Sozial- und Jugendarbeitende) oder die breite Öffentlichkeit.
- *Verhinderung von extremistischem Gedankengut und Gruppierungen*: Anschubfinanzierung für Massnahmen zur Förderung der aktiven Bürgerschaft, Stärkung der Demokratie, Aus- und Weiterbildung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen.
- *Ausstieg und Reintegration*: Finanzierung der fachlichen Beratung durch Experten und der Ausbildung des Personals, welche die Reintegration begleiten (u. a. auch Personal von Strafvollzugsanstalten), sowie von Betreuungspersonen und Angehörige von radikalisierten Jugendlichen und Erwachsenen.
- *Internationale Zusammenarbeit*: Organisation von Veranstaltungen, Einladung von Behördenvertreter und Experten aus dem Ausland zum Wissens- und Erfahrungsaustausch.

Um die Umsetzung der Verordnung des NAP zu begleiten und die finanzielle Unterstützung für Projekte zu steuern, soll eine effiziente Begleitstruktur geschaffen werden, die möglichst zeitnah über die Finanzhilfesuche Dritter entscheiden kann. Die Begleitstruktur sieht wie folgt aus:

- *Koordination*
  - Geschäftsstelle SVS
  - Sie nimmt eine Prüfung der Gesuche vor und erstellt zu jedem Gesuch eine Stellungnahme, die sie den Bundesstellen unterbreitet.
- *Strategische Begleitgruppe*
  - Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden.
  - Sie legt thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben fest, nimmt eine Prioritätenordnung vor, wenn die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen und unterbreitet sie dem EJPD zum Entscheid.
- *Bundesstellen*
  - Bundesamt für Polizei (fedpol) mit Unterstützung von anderen Bundesstellen.
  - fedpol entscheidet aufgrund der Stellungnahmen der Geschäftsstelle SVS über die Gewährung der Finanzhilfen und wird von anderen Bundesstellen, namentlich vom BSV beraten.

Die politische Aufsicht ist dadurch gewährleistet, dass die Geschäftsstelle SVS, in Absprache mit den fachlich zuständigen Bundesstellen, regelmässig Bericht über die Anwendung der Verordnung erstattet. Diese Berichte werden via Strategische Begleitgruppe der Vorsteherin oder dem Vorsteher EJPD unterbreitet und den Kantonen, Städten und Gemeinden zur Kenntnis gebracht.

Die Mitglieder der Strategischen Begleitgruppe und die fachlich involvierten Bundesstellen nehmen ihre Rolle als Teil ihrer angestammten Aufgaben wahr. Der zusätzliche operative Aufwand kann hingegen nicht ohne zusätzliche Ressourcen geleistet werden. Für die Erfüllung der Aufgaben nach dieser Verordnung benötigt die Geschäftsstelle SVS 0,8 FTE. Diese Stelle wird mit bundesinternen Mitteln finanziert. Die Schweizerische Kriminalprävention unterstützt als Fachstelle der KKJPD die Geschäftsstelle SVS mit 0,3 FTE.

Es ist zu erwarten, dass der Bund für die finanzielle Unterstützung von Massnahmen im Rahmen eines Impulsprogramms ab 2019 Mittel in der Grössenordnung von jährlich 1 Million CHF benötigt.

## **5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **1. Abschnitt: Gegenstand**

#### **Artikel 1**

Diese Bestimmung definiert den Gegenstand der Verordnung. Die Verordnung bildet die rechtliche Grundlage für die Unterstützung des Bundes zur Umsetzung des NAP und hat deshalb denselben thematischen Schwerpunkt wie der Aktionsplan. Sie regelt, einerseits, die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an Dritte und, andererseits, Massnahmen, die der Bund selber trifft.

Finanzhilfen dürfen nur zugunsten von Massnahmen gewährt werden, die der Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus dienen. Der NAP umfasst ein sogenanntes Impulsprogramm (Massnahme 17). Dieses hat zum Ziel, Projekte und Programme zur Umsetzung der im NAP enthaltenen Massnahmen zu unterstützen. Mit dem auf fünf Jahre befristeten Impulsprogramm kann der Bund neue und bestehende Massnahmen finanziell unterstützen, die von kantonalen und kommunalen Institutionen sowie der Zivilgesellschaft (z.B. von Nichtregierungsorganisationen) initiiert werden. Bei Massnahmen der Zivilgesellschaft wird eine enge Abstimmung mit den lokalen Behörden vorausgesetzt.

Der Bund trifft auch selber Massnahmen, indem er an Veranstaltungen mitwirkt oder den Austausch unter Expertinnen und Experten fördert.

### **2. Abschnitt: Massnahmen**

#### **Artikel 2 Ziele**

Die Massnahmen haben gemäss *Artikel 1* die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in all seinen Formen zum Ziel. In *Artikel 2* werden die verschiedenen Wirkungsbereiche der zu ergreifenden Massnahmen aufgeführt. Abgesehen von der Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit und der gezielten Information bestimmter Kreise ist hier unter anderem auch die Forschung aufgeführt. So kann über den Weg der Forschung mehr über die Radikalisierung und den gewalttätigen Extremismus in der Schweiz in Erfahrung gebracht und die Ergebnisse können interessierten Stellen und/oder der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus geht die Gesellschaft als Ganzes an. Gefordert sind zahlreiche Behörden auf Gemeinde-, Kantons-, und Bundesebene, aber auch die Zivilgesellschaft. Die Zusammenarbeit und der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen diesen sind unerlässlich.

### **Artikel 3 Arten**

In *Absatz 1* werden die Kategorien von Massnahmen – Programme, Projekte, Veranstaltungen und Austausch von Expertenwissen – aufgeführt. Programme und Projekte werden auf lokaler Ebene umgesetzt, Mitwirkung an Veranstaltungen und Austausch von Expertenwissen sind Massnahmen des Bundes. Es können einerseits bereits bestehende, andererseits neue Programme und Projekte unterstützt werden.

*Absatz 2* definiert diese Begriffe näher. Unter einem Projekt ist eine punktuelle Einzelmassnahme zu verstehen (z.B. eine Tagung oder eine Sensibilisierungskampagne). Werden mehrere inhaltlich zusammengehörende Projekte gebündelt, liegt ein Programm vor. Das Programm ist wie das Projekt ein Vorhaben auf Zeit. Es ist aber deutlich umfangreicher und weist allgemein eine längere Laufzeit auf als das Projekt. Die finanzielle Unterstützung von Projekten und Programmen ist als Starthilfe im Sinne eines Impulses zu verstehen, d.h. die ersuchenden Organisationen können mit den gewährten Finanzhilfen ihre Aufgaben und ihre Infrastruktur aufbauen. Für die Weiterführung der initiierten Aktivitäten, müssen sie sich dann selber finanzieren oder andere Geldgeber suchen. Zu denken ist zum Beispiel an den Aufbau einer Beratungsstelle oder an ein Weiterbildungsangebot für Lehrkräfte. Ist das Personal rekrutiert, die Infrastruktur aufgebaut und wurden mit Erfolg erste Leistungen erbracht oder – anders gesagt – hat sich die Organisation einen Namen gemacht, dürfte es leichter sein, Unterstützung durch lokale Behörden oder private Geldgeber zu finden. Zudem dürften die Kosten auf Dauer geringer werden.

### **3. Abschnitt: Träger der Massnahmen**

#### **Artikel 4 Dritte**

Die Finanzhilfen des Bundes können zur Mitfinanzierung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen mit Sitz in der Schweiz eingesetzt werden. Die Massnahmen können nur soweit unterstützt werden, als sie vollumfänglich in der Schweiz durchgeführt werden. Die in dieser Bestimmung verankerte Rechtsgrundlage für die Gewährung von Finanzhilfen trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Schweiz bereits heute verschiedene kantonale und städtische Stellen und private Organisationen in diesem Bereich tätig sind. Die lokalen Entscheidungsträger kennen zudem die Situation vor Ort am besten und können einschätzen, welche Massnahmen des NAP umgesetzt werden sollen und mit welcher Priorität dies erfolgen soll. In den Anwendungsbereich dieses Artikels können sämtliche Tätigkeiten fallen, welche die in der Verordnung genannten Zwecke (*Artikel 2*) verfolgen.

#### **Artikel 5 Bund**

Der Bund kann von sich aus Massnahmen zur Umsetzung des NAP finanziell unterstützen. Die benötigten Finanzmittel sind aber nicht Teil des Impulsprogramms. Die Finanzhilfen sind in erster Linie für die Unterstützung bundesexterner Stellen und Organisationen vorgesehen. Das ist der Sinn und Zweck des Impulsprogramms.

*Absatz 1:* Der Bund kann den Aufbau eines nationalen Expertenpools für den Ausstieg und die Reintegration finanzieren (Massnahme 24 des NAP). Die Umsetzung der verschiedenen Ausstiegs- und Reintegrationsmassnahmen auf lokaler Ebene muss sich nämlich auf nationales und internationales Expertenwissen stützen sowie auf wissenschaftliche Expertisen zu dieser Thematik. Zu diesem Zweck soll ein nationaler Expertenpool eingerichtet werden, der den zuständigen Behörden einen Referenzrahmen bietet sowie das nötige Fachwissen

bereitstellt. Der Bund kann sich zudem an nationalen Veranstaltungen zum Thema Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus beteiligen. Solche Tagungen sollen insbesondere auch der Vernetzung und dem Wissenstransfer dienen. Spezifische Forschungsarbeit ist durch diese Bestimmung nicht abgedeckt, denn dafür kommt Artikel 16 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation zur Anwendung.<sup>11</sup>

*Absatz 3:* Der Bund kann bei der Erarbeitung und Umsetzung seiner Massnahme nach Absatz 1 mit den Kantonen, den Städten, den Gemeinden und mit Forschungsinstitutionen sowie mit privaten Akteuren wie Organisationen und Branchenverbände zusammenarbeiten. Eine solche Kooperation drängt sich zunächst aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auf, weil dadurch vom bereits vorhandenen Fachwissen Dritter, seien es öffentliche oder private Stellen, profitiert werden kann. Zudem kann durch den Einbezug weiterer Akteure allfälligen kompetenzrechtlichen Problemstellungen rechtzeitig begegnet werden.

## **4. Abschnitt: Finanzhilfen**

### **Artikel 6 Grundsätze**

*Absätze 1 und 2:* Die Formulierung als "Kann"-Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass es sich bei den Finanzhilfen nach dieser Verordnung um reine Ermessenssubventionen handelt, auf die kein Rechtsanspruch besteht. Zur Wahrung der Interessen und der Glaubwürdigkeit des Bundes wird die Geschäftsstelle SVS (zu deren Aufgabe siehe *Art. 9*) bei der Ausübung dieses Ermessens unter anderem sicherstellen, dass die zu unterstützende Massnahme der deklarierten Haltung und den Zielsetzungen des Bundes nicht zuwiderlaufen. Sie nimmt dabei Rücksprache mit fedpol, das über die Gewährung der Finanzhilfen entscheidet. Zudem hängt der Umfang der für Finanzhilfen zur Verfügung stehenden Mittel von den Krediten ab, welche das Parlament jährlich bewilligt. Dies entspricht den Erfordernissen der Finanzpolitik (*Art. 7 Bst. h SuG*).

*Absatz 3:* Sollten die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen, so erstellt die Strategische Begleitgruppe nach *Artikel 10* eine Prioritätenordnung, nach welcher die eingegangenen Gesuche beurteilt werden und unterbreitet diese dem EJPD zum Entscheid. Aus Gründen der Transparenz wird diese Prioritätenordnung den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern bekannt gegeben. Die Verpflichtung zur Erstellung einer Prioritätenordnung und deren Bekanntgabe ergibt sich aus Artikel 13 SuG. In der Strategischen Begleitgruppe sind die Interessen des Bundes von mehreren Vertreterinnen und Vertreter wahrgenommen, u.a. durch fedpol und das BSV. Nichtsdestotrotz muss auch den Vertretungen der Kantone, Städte und Gemeinde ein Mitspracherecht bei der Priorisierung eingeräumt werden, denn, falls bestimmte Massnahmen mangels finanzieller Unterstützung nicht umgesetzt werden können, hat das direkte Konsequenzen auf lokaler Ebene. In der Strategischen Begleitgruppe wird eine konsensuale Lösung angestrebt, im Geist der Kooperation als Grundidee des NAP. Der definitive Entscheid über die Prioritätenordnung obliegt aber dem EJPD.

### **Artikel 7 Materielle Voraussetzungen**

*Absatz 1:* Finanzhilfen sollen für Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus gesprochen werden, die einerseits auf eine

---

<sup>11</sup> SR 420.1, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20091419/index.html#a16>



grosse Breiten- und Multiplikationswirkung angelegt und andererseits auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind. Die angestrebte Multiplikationswirkung ist auch dahingehend zu verstehen, dass die Inhalte der Massnahmen, verbreitet und wiederverwendet werden sollten. Zu denken ist zum Beispiel an Lehrmaterial, das in einem Kanton entwickelt und den anderen zur Verfügung gestellt werden kann. Konkret bedeutet das, dass das Material vervielfacht und übersetzt werden muss. Auch für diese Aktivitäten können Gesuche eingereicht werden. Zudem ist es unumgänglich, dass die Massnahmen von den Finanzhilfeempfängerinnen und Finanzhilfeempfänger auf deren Durchführung und Wirkung evaluiert werden mittels Angabe überprüfbarer Ziele. Diese Evaluation kann auch von einer externen Stelle im Auftrag der Finanzhilfeempfängerinnen und Finanzhilfeempfänger durchgeführt werden.

*Absatz 2:* Generell werden keine Massnahmen unterstützt, die ein längerfristiges finanzielles Engagement des Bundes bedingen würden. Es ist dem Bund untersagt, über dem Umweg einer längerdauernden Mitfinanzierung von Massnahmen Dritter einen Tätigkeitsbereich *de facto* zu einer neuen Bundesaufgabe zu machen. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind begrenzt. Angesichts dieses Umstands hätte die längerfristige Unterstützung einzelner Massnahmen zur Folge, dass kaum mehr neue Massnahmen unterstützt werden könnten. Dies würde auch der Idee des Impulsprogramms widersprechen, das ohnehin zeitlich begrenzt ist. Die Finanzhilfen sollen vor allem der Aufbauphase einer Massnahme zufließen oder, bei einer bereits bestehenden Massnahme, der Überbrückung dienen, bis sich die Trägerschaft weitere Finanzierungsquellen hat erschliessen können.

*Absatz 3:* Mit den Finanzhilfen des Bundes können keine Projektentwicklungskosten, Ausgaben für Vor- und Bedürfnisabklärungen sowie für bereits erbrachte und bezahlte Leistungen finanziert werden. Mit Projektentwicklung ist die Phase gemeint, in welcher das Konzept für eine Massnahme erstellt wird und Abklärung zur Realisierbarkeit vorgenommen werden. Diese Angaben müssen in das Gesuch einfließen und dienen als Entscheidungsgrundlage zur Gewährung der Finanzhilfe. Sobald die Realisierung und somit konkrete Umsetzungsaktivitäten beginnen, können diese mit der gesprochenen Finanzhilfe mitfinanziert werden. Es versteht sich, dass auch Personal- und Infrastrukturkosten mit der Realisierung einer Massnahme verbunden sind. Sofern diese im entsprechenden Gesuch ausgewiesen werden, sind sie auch anrechenbar.

## **Artikel 8 Bemessung**

*Absatz 1:* Für die Bemessung einer Finanzhilfe zugunsten einer bestimmten Massnahme sind zunächst deren Art (im Sinne von *Art. 3*) massgeblich sowie deren Bedeutung innerhalb der Ziele, die der Bund gemäss *Artikel 2* mittels der Präventionsmassnahmen zu erreichen sucht (*Bst. a*). Weiter ist bei der Bemessung zu berücksichtigen, welches Interesse der Bund an der Durchführung der vorgesehenen Massnahme hat (*Bst. b*). Das Interesse des Bundes ergibt sich hauptsächlich aus dem Prinzip nach Artikel 386 StGB (siehe Kapitel 3 dieser Erläuterungen). Es ist aber auch als nationales Interesse zu verstehen. Der Bund hat auch ein Interesse an Massnahmen, die lokal entwickelt und umgesetzt werden, gleichwohl für andere Regionen mit gleichen Bedürfnissen in Frage kommen. Dieser Grundsatz ist auch kohärent mit dem der Multiplikationswirkung. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Eigenleistung, die der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller auf Grund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann (siehe *Art. 7 Bst. c SuG*), sowie die weiteren Finanzierungsquellen, die sich die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat erschliessen können (*Bst. c*). In Bezug auf die weiteren Finanzierungsquellen ist eine Finanzhilfe nach dieser Verordnung allenfalls auch dann möglich, wenn weitere Bundesstellen, Kantone oder weitere staatliche Akteure gestützt auf ihre jeweiligen Rechtsgrundlagen ein Vorhaben mitfinanzieren. Falls ein Gesuch

die Voraussetzungen von mehreren Bundeserlassen erfüllt oder mehrere Bundesbehörden einen Beitrag leisten, kommt Artikel 12 SuG (Mehrfache Leistungen) zum Tragen.

**Absatz 2:** Mit der Finanzierung von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben für Massnahmen Dritter wird verschiedenen Anforderungen des Subventionsrechts entsprochen. Unter anderem wird dadurch sichergestellt, dass die Finanzhilfeempfängerinnen und Finanzhilfeempfänger eine möglichst hohe Eigenleistung erbringen und auch sämtliche übrige Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Zur Bestimmung der anrechenbaren Ausgaben werden sämtliche Aufwendungen erfasst, die unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der beitragsberechtigten Massnahme zusammenhängen (s. dazu auch Art. 7). Es werden zudem nur Aufwendungen angerechnet, die für die zweckmässige Erfüllung unbedingt erforderlich sind (Art. 14 Abs. 1 SuG). Es ist Aufgabe der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers, diese Aufwendungen im Gesuch so präzise wie möglich darzulegen.

## **5. Abschnitt: Zuständigkeiten und Zusammenarbeit bei Massnahmen Dritter**

### **Artikel 9 Koordination**

Bund und Kantone sind in den Organen des SVS paritätisch vertreten. Die Geschäftsstelle des SVS übernimmt die Koordination zur Umsetzung des NAP (Massnahme 16) und erhält Unterstützung von fachlich kompetenten Vertretungen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Die Geschäftsstelle SVS ist für den Wissens- und Erfahrungstransfer zur Thematik der Radikalisierung und zum gewalttätigen Extremismus zuständig. Sie informiert Fachpersonen über Literatur, Konzepte, Broschüren, Weiterbildungsveranstaltungen, bereitet vorhandene Materialien auf und organisiert Anlässe für Fachpersonen von allen Staatsebenen. Schliesslich fördert sie die Vernetzung unter den Akteuren aller Staatsebenen und mit der Zivilgesellschaft.

Bei der Umsetzung dieser Verordnung erfüllt die Geschäftsstelle SVS vor allem Aufgaben im Zusammenhang mit der Prüfung der eingereichten Finanzhilfesuche Dritter (siehe auch Kapitel 4 dieser Erläuterungen). Sie nimmt die Gesuche entgegen und bestätigt deren Eingang. Sie kontrolliert die Finanzhilfesuche auf Vollständigkeit und fordert bei Bedarf fehlende und zusätzliche Informationen ein. Sie steht mit den Kantonen, Städten und Gemeinden in Kontakt, auf deren Territorien die Massnahmen umgesetzt werden sollen und auch mit fedpol, das über die Gewährung der Finanzhilfen entscheidet, sowie mit anderen thematisch zuständigen Bundesstellen. Sie nimmt eine inhaltliche Prüfung der Gesuche vor und erstellt zuhanden von fedpol zu jedem Gesuch eine Stellungnahme. Weiter unterstützt sie fedpol bei der Prüfung der Schlussberichte und Schlussabrechnungen der Finanzhilfeempfängerinnen und -empfänger. Sie überprüft regelmässig die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit dieser Verordnung, erstattet, nach Konsultation der Strategischen Begleitgruppe gemäss Artikel 10 der Vorsteherin oder dem Vorsteher des EJPD Bericht darüber und informiert die Kantone, Städte und Gemeinden.

### **Artikel 10 Strategische Begleitgruppe**

Die Strategische Begleitgruppe setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden aus dem sicherheits- und sozialpolitischen Bereich und tagt unter der Leitung des Delegierten des Bundes und der Kantone für den SVS.

Die Strategische Begleitgruppe nimmt im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Verordnung folgende Aufgaben wahr (siehe auch Kapitel 4 dieser Erläuterungen): Sie legt für

die Ausrichtung von Finanzhilfen thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben fest. Wenn die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen, nimmt die Strategische Begleitgruppe eine sogenannte Prioritätenordnung nach Artikel 13 SuG vor und unterbreitet diese dem EJPD zur Entscheidung (siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 6).

## **Artikel 11 fedpol**

fedpol entscheidet über die Gewährung der Finanzhilfen des Bundes. Es tut dies aufgrund der Stellungnahmen der Geschäftsstelle SVS und erlässt eine Verfügung, die sie den Gesuchstellenden zustellt. fedpol informiert die Geschäftsstelle SVS sowie die Strategische Begleitgruppe über den Entscheid. Falls die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen, informiert fedpol die Strategische Begleitgruppe. Nach Abschluss der Massnahmen prüft fedpol die eingereichten Schlussberichte und Schlussabrechnungen der Finanzhilfeempfängerinnen und Finanzhilfeempfänger.

fedpol kann andere Bundestellen um Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben ersuchen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn fedpol auf thematische Inputs anderer Bundesstellen angewiesen ist, zum Beispiel vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Bezug auf Migrationsfragen oder vom Bundesamt für Justiz (BJ) für Religionsfragen. Das BSV kann fedpol methodologisch und inhaltlich unterstützen, weil es einerseits ebenfalls Erfahrung in der Vergabe von Finanzhilfen hat und, andererseits, im Kinder- und Jugendschutz Themen bearbeitet, die einen engen Bezug zur Prävention von Radikalisierung haben.

## **6. Abschnitt: Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen**

### **Artikel 12 Grundlage und Rechtsform**

*Absatz 1:* Das SuG sieht vor, dass Finanzhilfen entweder in Form einer Verfügung – das ist der Regelfall – oder gestützt auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen können (Artikel 16 Absatz 1 bzw. 2 SuG). Im Rahmen der vorliegenden Verordnung bietet sich die Verfügungsform als geeignetes Instrument an, um über die Finanzierung von Vorhaben zu entscheiden, die generell als punktuelle Einzelmassnahmen und unter einem kürzeren zeitlichen Horizont durchgeführt werden.

*Absatz 2:* In der Verfügung werden insbesondere der Zweck und den Höchstbetrag der Finanzhilfe, allfällige Bedingungen und Auflagen sowie die Berichterstattung und die Evaluation durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller festgehalten.

### **Artikel 13 Bedingungen und Auflagen**

Bedingungen und Auflagen sind einerseits Steuerungsinstrumente zur Sicherstellung, dass gesprochene Finanzhilfen gesuchskonform verwendet werden. Sie können einem Gesuch aber auch im Interesse einer Gesuchstellerin oder eines Gesuchstellers auferlegt werden, nämlich wenn es darum geht, Inhalte oder Modalitäten von Massnahmen, die so, wie sie im ursprünglichem Gesuch vorgesehen sind, den inhaltlichen oder formellen Anforderungen der vorliegenden Verordnung nicht entsprechen, doch noch in Einklang mit deren Vorgaben zu bringen.

## **Artikel 14 Gesuche**

Die Gesuche um Finanzhilfen sind bei der Geschäftsstelle SVS auf Ausschreibung einzureichen. Der Zeitpunkt der Ausschreibungen wird von der Geschäftsstelle SVS in Absprache mit fedpol festgelegt. Diese Steuerung ermöglicht es bei Bedarf auch die thematischen Schwerpunkte der Strategischen Steuergruppe zu berücksichtigen. Die Geschäftsstelle SVS achtet darauf, dass die Ausschreibungen während der Dauer des Impulsprogramms in möglichst regelmässigen Abständen stattfinden (voraussichtlich zwei Mal pro Jahr) und informiert regelmässig und rechtzeitig die Kantone, Städte und Gemeinden über bevorstehende Ausschreibungen, damit allfällige Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller genügend Zeit für die Vorbereitung haben.

Damit sich die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller über die konkreten formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für Finanzhilfegesuche informieren können, wird der Bund eine detaillierte Anleitung zum Gesuchsverfahren erarbeiten und diese in geeigneter Weise publizieren. Dieser Anleitung wird insbesondere auch zu entnehmen sein, welche Unterlagen den Gesuchen beizulegen sind.

## **Artikel 15 Auszahlung**

*Absatz 1:* Die Finanzhilfen des Bundes werden von fedpol ausbezahlt.

*Absatz 2:* Die gestaffelte Auszahlung ist eines der Mittel für den Bund (ein anderes ist die Auskunfts- und Rechenschaftspflicht nach *Art. 16*), um sicherzustellen, dass eine gesprochene Finanzhilfe gemäss den Angaben im Gesuch wie auch wirtschaftlich und zweckmässig verwendet wird. In solchen Fällen wird in der Verfügung festgehalten, dass die Empfängerin oder der Empfänger einen Zwischenbericht einreichen muss (*Art. 12 Abs. 2 Bst. d*), der dann als Grundlage für den Entscheid über die Auszahlung der nächsten Tranche dient.

## **7. Abschnitt: Pflichten der Beitragsempfängerinnen und -empfänger**

### **Artikel 16 Auskunfts- und Rechenschaftspflicht**

*Absatz 1:* Das SuG (siehe insbesondere dessen 3. Abschnitt) legt grosses Gewicht darauf, dass gesprochene Finanzhilfen wie vereinbart und in jeder Beziehung gesetzeskonform verwendet werden. Die Auskunfts- und Rechenschaftspflicht ist ein entscheidendes Instrument zur Umsetzung dieser Vorgabe. Die verlangte Information kann *ad hoc* erfolgen und/oder im Rahmen des Zwischenberichts, wie er in der Verfügung vorgesehen werden kann (siehe *Art. 12 Abs. 2 Bst. d*). Für zweckwidrige Verwendungen wird auf Art. 28 ff. SuG verwiesen.

*Absatz 2:* Von besonderem Gewicht ist der Schlussbericht sowie die Schlussabrechnung, die die Finanzhilfeempfängerinnen und Finanzhilfeempfänger fedpol und der Geschäftsstelle SVS einzureichen haben. Muss die Geschäftsstelle SVS gestützt auf diesen auf eine Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung der vereinbarten Punkte schliessen, informiert sie fedpol, das die Ergreifung von Massnahmen nach Artikel 28 ff. SuG prüft.

### **Artikel 17 Offenlegung der Unterstützung durch den Bund**

Mit der Offenlegung der Unterstützung seitens des Bundes wird die gegenüber der Öffentlichkeit erforderliche Transparenz geschaffen. Die Offenlegung ist dabei beschränkt auf eine bestimmte Kategorie von Dokumenten wie Jahresberichte und öffentliche

Projektunterlagen.

## **8. Abschnitt: Rechtsschutz**

### **Artikel 20**

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

## **9. Abschnitt: Inkrafttreten und Geltungsdauer**

### **Artikel 21**

Die vorliegende Verordnung soll am 1. Juli 2018 in Kraft treten. Da das Impulsprogramm zur Umsetzung des NAP auf fünf Jahre befristet ist, wird die Verordnung am 30. Juni 2023 wieder aufgehoben.

Als der NAP verabschiedet wurde, ist dessen Umsetzung innerhalb von fünf Jahren festgelegt worden. Die Vorbereitung des Impulsprogramms dauert insgesamt ein Jahr, und die Unterstützung durch den Bund wird erst ab 2019 wirksam. Sie soll bis Ende 2023 bestehen bleiben und letzte Gesuche für Finanzhilfen könnten somit noch bis Ende 2022 für das Jahr 2023 beantragt werden.