

Vernehmlassungsverfahren

17. März bis 6. Juni 2025

**Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit
besonderen Schutzbedürfnissen**

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf

Zusammenfassung

Das Schutzbedürfnis von Minderheiten ist in den letzten Jahren angestiegen. In einer Verordnung sollen die Rahmenbedingungen für Massnahmen zum Schutz von Minderheiten vor gewaltsamen Aktionen festgelegt werden. Die Voraussetzungen für kantonale Finanzhilfen sollen eng an diejenigen für Finanzhilfen des Bundes geknüpft werden.

Minderheiten sind in den letzten Jahren auch in der Schweiz wiederholt zum Ziel gewaltsamer Aktionen oder entsprechender Planungen geworden. Insbesondere antisemitische Vorfälle haben stark zugenommen. In den letzten Jahren haben die jüdischen Gemeinschaften den Kanton Luzern 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. Generell können aber nicht nur jüdische, sondern auch andere Minderheiten – seien dies religiöse oder nicht religiöse Gruppierungen – eines besonderen Schutzes bedürfen.

Aufgrund der absehbaren Regelmässigkeit von Finanzhilfen soll für die finanzielle Unterstützung eine spezielle Rechtsgrundlage in einer Verordnung geschaffen werden. Eine derartige Rechtsgrundlage kennen auch verschiedene Kantone und der Bund. In der Verordnung werden die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen, die beitragsberechtigten Massnahmen, die Begrenzung der Finanzhilfen und das Verfahren geregelt. Kantonale Finanzhilfen sollen primär an die Voraussetzung geknüpft werden, dass auch der Bund eine Finanzhilfe gewährt. Zudem soll stets eine Sicherheitsberatung bei der Luzerner Polizei in Anspruch genommen werden.

Die Beiträge sollen auf 50 Prozent der Bundesbeiträge begrenzt sein, wobei sie in Ausnahmefällen bis 80 Prozent erhöht werden können. Da der Bund 50 Prozent der Massnahme bezahlt, bezahlen die jeweilige Organisation oder die Gemeinde ebenfalls 10-25 Prozent der Massnahme. Es ist mit jährlichen Beiträgen des Kantons in der Höhe von maximal rund 50'000 Franken zu rechnen.

1 Ausgangslage

Minderheiten sind in den letzten Jahren auch in der Schweiz wiederholt zum Ziel gewaltsamer Aktionen oder entsprechender Planungen geworden. Insbesondere antisemitische Vorfälle haben seit den Terroranschlägen der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 stark zugenommen, wie aus dem [Antisemitismusbericht 2023](#) des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes und der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus hervorgeht. Auch im Kanton Luzern hat es in der Vergangenheit Vorfälle mit antisemitischem Bezug gegeben (z.B. Schmierereien wie Hakenkreuze und Davidsterne, antisemitische Beschimpfungen oder Belästigungen).

Das Schutzbedürfnis der jüdischen Minderheit ist gestiegen und gilt heute gemäss Nachrichtendienst des Bundes (NDB) als erhöht. Diese Einschätzung teilt auch die Luzerner Polizei, insbesondere in Bezug auf die jüdischen Feiertage. An diesen Tagen besteht ein besonderes Schutzbedürfnis aufgrund ihrer Symbolträchtigkeit, des erhöhten Personenaufkommens und zurückliegender Vorfälle genau an solchen Tagen (z. B. Angriff der Hamas auf Israel, Anschlag auf die Synagoge in Halle). Generell können aber nicht nur jüdische, sondern auch andere Minderheiten eines besonderen Schutzes vor gewaltsamen Aktionen in Zusammenhang mit terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten bedürfen.

In den letzten Jahren haben die jüdischen Gemeinschaften den Kanton Luzern 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.

Bis anhin wurden zwei Beiträge des Kantons Luzern ausgerichtet: Ein Beitrag aus dem Lotteriefonds zur Finanzierung einer baulichen Massnahme, welche die Sicherheit der Synagoge stärkt sowie ein Beitrag aus dem Globalbudget der Luzerner Polizei zur Finanzierung des Sicherheitsdienstes an hohen jüdischen Feiertagen. Die Stadt Luzern beteiligte sich in beiden Fällen in gleicher Höhe. Die jeweilige beitragsempfangende jüdische Gemeinde übernahm stets einen Eigenkostenanteil von einem Sechstel.

Als gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der präventiven Sicherheitsmassnahmen diene § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Luzerner Polizei (PolG, SRL Nr. [350](#)), wonach die Luzerner Polizei durch Information und andere geeignete Massnahmen zur Prävention beiträgt. Nun soll aufgrund der absehbaren Regelmässigkeit von Finanzhilfen für die finanzielle Unterstützung eine spezielle Rechtsgrundlage in einer Verordnung geschaffen werden.

2 Rechtliches

Gemäss § 5 Absatz 1 des Staatsbeitragsgesetzes (SRL Nr. [601](#)) sind Staatsbeiträge in der Regel in einem Gesetz zu regeln, das Zweck, Art und Beitragsrahmen festlegt.

Der Bund stützt sich bei Finanzhilfen zum Schutz von Minderheiten auf die Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS; SR [311.039.6](#)). Als formell-gesetzliche Grundlage für die VSMS dient Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB,

SR [311.0](#)). Danach kann der Bund Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen sowie Projekte unterstützen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen.

Die Gesuche an den Bund werden von einer Begleitgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Polizei (Fedpol) geprüft und nach den Kriterien der Dringlichkeit, Qualität und Effizienz priorisiert. Das Fedpol holt gemäss Artikel 11 Absatz 3 VSMS beim NDB eine Beurteilung zum besonderen Schutzbedürfnis ein. Der NDB konsultiert die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden. Beim Bund stehen maximal fünf Millionen Franken pro Jahr zur Verfügung, wobei der Bund die Massnahmen jeweils nur zur Hälfte unterstützt. Den übrigen Teil haben Kantone, Gemeinden oder die Minderheiten selbst zu bezahlen.

Verschiedene Kantone haben explizite Rechtsgrundlagen für die Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen geschaffen. Beispielfähig sind die Kantone Bern (Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen; SMSV; BSG [551.213](#)), Aargau (§ 61a des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit; PolG; SAR [531.200](#)) und Zürich (Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen; KVSMS; LS [551.2](#)) verwiesen werden. Im Kanton Basel-Stadt hat das kantonale Parlament zum Schutz von Minderheiten jährlich wiederkehrende zusätzliche Ausgaben von rund 700'000 Franken bewilligt, um das kantonale Polizeikorps mit acht bewaffneten Sicherheitsassistentinnen und -assistenten zu ergänzen.

3 Grundzüge der Vorlage

Da der rechtliche Rahmen mit der VSMS des Bundesrates bereits stark abgesteckt ist und kantonale Beiträge nur dann gewährt werden sollen, wenn auch der Bund Beiträge ausrichtet, soll vom Regelfall von § 5 Absatz 1 Staatsbeitragsgesetz abgewichen werden und keine Grundlage in einem Gesetz, sondern eine solche in einer Verordnung geschaffen werden. Immerhin gibt § 1 Absatz 1 PolG als formelles Gesetz vor, dass die Luzerner Polizei durch Information und andere geeignete Massnahmen zur Prävention beiträgt. Die zu finanzierenden Schutzmassnahmen zum Schutz von Minderheiten dienen durchwegs der Prävention.

Die Voraussetzungen für einen kantonalen Beitrag sind:

- Für die jeweilige Massnahme hat der Bund gestützt auf die VSMS bereits einen Beitrag zugesprochen.
- Es wird eine Sicherheitsberatung der Luzerner Polizei in Anspruch genommen. Dadurch sollen die Sicherheitskompetenzen der gesuchstellenden Organisationen gestärkt und die Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei gefördert werden (vgl. § 7 Abs. 1 Staatsbeitragsgesetz).

Bei den unterstützungswürdigen Massnahmen kann es sich um bauliche, technische, organisatorische oder personelle Massnahmen handeln. Konkret können dies Alarmerungssysteme, Schliesssysteme, Videoüberwachungssysteme, Sicherheitskonzepte oder private Sicherheitsdienste sein. Unter personellen Massnahmen sind beispielsweise Massnahmen im Bereich der Ausbildung zu verstehen; Ausbildungen an Waffen sind nicht beitragsberechtigt.

Die Beiträge sollen auf 50 Prozent der Bundesbeiträge begrenzt sein, wobei sie bis auf 80 Prozent erhöht werden können, wenn die Massnahme ansonsten nicht realisiert werden könnte oder unzumutbar wäre. Da der Bund 50 Prozent der Massnahme bezahlt, bedeutet dies letztlich, dass die jeweilige Organisation oder die Gemeinde 10-25 Prozent der Massnahme zu bezahlen hat. Die Stadt Luzern hat in Aussicht gestellt, wie bei den bereits behandelten Gesuchen jeweils den gleichen Anteil wie der Kanton Luzern zu sprechen. Durch eine Kostenbeteiligung der Gesuchstellenden wird ein Anreiz geschaffen, dass nur notwendige Massnahmen beantragt und umgesetzt werden. Damit ist vorgesehen, dass der Kanton Luzern weniger weit geht als andere Kantone oder Städte, welche teilweise den gesamten Restbetrag des Bundes ohne Kostenbeteiligung der Minderheiten finanzieren.

Die Gesuche sollen von der Luzerner Polizei behandelt werden. Im Rahmen der Vorarbeiten wurde geprüft, ob die Gesuche wegen deren gesellschaftspolitischen Relevanz vom Justiz- und Sicherheitsdepartement behandelt werden sollen. Da dadurch aber operative Doppelspurigkeiten geschaffen würden, weil die Luzerner Polizei als eigentliches Sicherheitskompetenzzentrum im Kanton in jedem Fall angehört werden müsste, wurde dies wieder verworfen.

Beitragsberechtigte Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen können als weitere Unterstützungsmassnahme von den Gebühren für die Tätigkeiten der Luzerner Polizei befreit werden. Dies soll namentlich bei einmaligen und wiederkehrenden Gebühren zum Tragen kommen, wie sie bei der Aufschaltung von Alarmierungssystemen entstehen. Diese Gebühren stützen sich auf die Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei (SRL Nr. [682](#)). Es wird darauf verzichtet, im vorliegenden Verordnungsentwurf eine generelle Gebührenbefreiung zu verankern. Die Luzerner Polizei kann gemäss § 22 Absatz 2b und c des Gebührengesetzes (SRL Nr. [680](#)) nämlich von Amtes wegen ganz oder teilweise auf die Erhebung von Gebühren und Auslagen verzichten, wenn die Amtshandlung im öffentlichen Interesse liegt und keine wirtschaftlichen Interessen verfolgt werden oder besondere Gründe vorliegen. Der Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen dient der öffentlichen Sicherheit. Wirtschaftliche Interessen werden keine verfolgt. Die Besonderheit der Schutzbedürfnisse von beitragsberechtigten Minderheiten lässt sich auch als besonderer Grund für einen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren heranziehen. Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass bei ideellen Veranstaltungen gemäss § 32a Absatz 2 PolG je nach Anteil des ideellen Zwecks reduzierte Kosten in Rechnung gestellt werden, wobei bei einem ausschliesslich ideellen Zweck ganz auf die Kostenübertragung verzichtet wird. Die zu finanzierenden Schutzmassnahmen sind zu einem grossen Teil im Rahmen von solchen Veranstaltungen mit ausschliesslich ideellem Zweck zu leisten.

4 Der Erlassentwurf im Einzelnen

Ingress

Es wird auf § 1 Absatz 1 PolG als gesetzliche Grundlage für die Verordnung verwiesen, wonach die Luzerner Polizei durch Information und andere geeignete Massnahmen zur Prävention beiträgt.

§ 1

Die Bestimmung regelt den Gegenstand und den Zweck der Verordnung. Danach regelt und bezweckt die Verordnung die Gewährung von Finanzhilfen des Kantons an Minderheiten für deren Massnahmen zum Schutz vor gewalttätigen Angriffen. Aufgrund der Zweckumschreibungen im Bundesrecht (Art. 1 und 4 VSMS) und der engen Anlehnung der kantonalen Verordnung an die Bundesregelung (vgl. § 2 unseres Entwurfs) kann die Bestimmung kurzgehalten werden. Aus dem Wortlaut der Bestimmung geht hervor, dass es nicht um Massnahmen geht, welche die Luzerner Polizei ausführt, sondern um solche, die von den Minderheiten selbst getätigt werden.

§ 2

Hauptvoraussetzung für eine Gewährung von Finanzhilfen ist nach Absatz 1, dass der Bund mittels einer Verfügung oder einem öffentlich-rechtlichen Vertrag gemäss § 9 Absatz 2 VSMS ebenfalls eine Finanzhilfe gewährt.

Aus dieser Anknüpfung an die VSMS ergibt sich auch die Definition einer Minderheit mit einem besonderen Schutzbedürfnis. Gemäss Artikel 3 VSMS gelten Gruppen von Personen als Minderheiten, die

- a. gegenüber dem Rest der Bevölkerung der Schweiz oder eines Kantons in der Minderzahl sind,
- b. sich insbesondere durch eine gemeinsame Lebensweise, Kultur, Religion, Tradition, Sprache oder durch ihre sexuelle Orientierung verbunden fühlen,
- c. eine gefestigte Bindung zur Schweiz und ihren Werten haben und
- d. ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen.

Ein besonderes Schutzbedürfnis ist dann gegeben, wenn eine Minderheit einer Bedrohung durch Angriffe im Zusammenhang mit Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus ausgesetzt ist, die über die allgemeine, die übrige Bevölkerung betreffende Bedrohung hinausgeht.

Die zweite Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen ist nach Absatz 2 die Inanspruchnahme einer Sicherheitsberatung bei der Luzerner Polizei.

§ 3

Die Bestimmung listet die verschiedenen Arten von Massnahmen auf, die finanziell unterstützt werden können. Es sind dies einerseits Schutzmassnahmen baulicher, technischer oder organisatorischer Art und andererseits Ausbildungen für Mitglieder von Minderheiten. Für konkrete Beispiele wird auf Kapitel 3 verwiesen.

§ 4

Gemäss Absatz 1 besteht kein Anspruch auf Finanzhilfen.

Wenn die ersuchten Beiträge die gemäss dem Aufgaben- und Finanzplan eingestellten Mittel übersteigen, kann gemäss Absatz 2 nach Dringlichkeit, Qualität und Effizienz priorisiert werden.

Überdies sind nach Absatz 3 die Regeln des Staatsbeitragsgesetzes einzuhalten, beispielsweise, dass die Gesuchstellenden zumutbare Eigenleistungen erbringen und die Nutzung eigener Finanzierungsmöglichkeiten aufzeigen (vgl. § 8 Abs. 2b Staatsbeitragsgesetz).

§ 5

Die Bestimmung regelt die Höhe des kantonalen Beitrags im Verhältnis zu den Beiträgen des Bundes und allfälligen Beiträgen von Gemeinden.

Der Kantonsbeitrag ist nach Absatz 1 grundsätzlich auf 50 Prozent des Bundesbeitrags begrenzt. Falls die Massnahme ansonsten nicht realisiert werden könnte oder unzumutbar wäre, kann der Kantonsbeitrag auf bis zu 80 Prozent des Bundesbeitrags erhöht werden können.

Gemäss Absatz 2 reduziert sich der Kantonsbeitrag um die Beiträge der Gemeinden, wobei diese freiwillig geleistet werden.

§ 6

Die Gesuche sollen von der Luzerner Polizei behandelt werden. Die Entscheide der Luzerner Polizei können gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. [40](#)) beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angefochten werden (vgl. § 35 Abs. 1 Staatsbeitragsgesetz).

§ 7

Die Luzerner Polizei ist auf die Mitwirkung der Betroffenen angewiesen. Deshalb haben die Beitragsempfängerinnen und -empfänger der Luzerner Polizei Änderungen der Verfügung oder des öffentlich-rechtlichen Vertrages zu melden. Weiter sind sie zur Berichterstattung, zur Rechenschaft über die Verwendung der Finanzhilfen und zur Einreichung der Schlussabrechnung verpflichtet. Der obligatorische Hinweis in den Jahresberichten der Minderheiten auf die Finanzhilfe des Kantons dient der Transparenz.

5 Kosten und Finanzierung

Der Bund wird für das Jahr 2025 im Kanton Luzern voraussichtlich Beiträge in der Höhe von knapp über 50'000 Franken sprechen. Die Beiträge sollen den jüdischen Organisationen Chabad Lubawitch Zentralschweiz und der Jüdischen Gemeinde Luzern zukommen. Im Jahr 2021 betragen die Beiträge des Bundes knapp über 80'000 Franken. Geht man von einer Beteiligung des Kantons Luzern in der Höhe von maximal 80 Prozent der Bundesbeiträge aus, ist mit jährlichen Beiträgen des Kantons in der Höhe von maximal 50'000 Franken zu rechnen, die bei der Luzerner Polizei anfallen werden.

Die Beiträge im Jahr 2025 sind nicht budgetiert, können jedoch kompensiert werden. Die voraussichtlichen Beiträge der Luzerner Polizei in den Folgejahren sollen innerhalb des AFP 2026-2029 ebenfalls kompensiert werden.

6 Weiteres Vorgehen

Gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ist die definitive Verordnung mitsamt den Erläuterungen auszuarbeiten und dem Regierungsrat zum Beschluss zu unterbreiten. Die Verordnung soll anfangs Juli 2025 beschlossen und auf den 1. August 2025 in Kraft gesetzt werden. Dies erlaubt es, die hängigen Gesuche der jüdischen Gemeinden, die beim Bund für das Jahr 2025 eingereicht und bereits bewilligt wurden, gestützt auf die neu geschaffene Rechtsgrundlage auf Ebene des Kantons zu behandeln.

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch