



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung
von Frau und Mann EBG**

Januar 2020

Erläuternder Bericht zur Verordnung über Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Verordnung gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt)

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Gesetzliche Grundlage	4
3	Einzelne Bestimmungen	5
3.1	1. Abschnitt: Gegenstand und Zweck	5
3.1.1	Artikel 1 Gegenstand	5
3.1.2	Artikel 2 Zweck	6
3.2	2. Abschnitt: Massnahmen	6
3.2.1	Artikel 3 Arten	6
3.2.2	Artikel 4 Ziele	7
3.2.3	Artikel 5 Massnahmen des Bundes	7
3.2.4	Artikel 6 Massnahmen Dritter	8
3.3	3. Abschnitt: Finanzhilfen	8
3.3.1	Vorbemerkung	8
3.3.2	Artikel 7 Grundsätze	9
3.3.3	Artikel 8 Materielle Voraussetzungen	9
3.3.4	Artikel 9 Höhe	9
3.3.5	Artikel 10 Bemessung	10
3.3.6	Artikel 11 Auszahlung	10
3.4	4. Abschnitt: Verfahrensbestimmungen	10
3.4.1	Artikel 12 Grundlage und Rechtsform	10
3.4.2	Artikel 13 Gesuche	11
3.4.3	Artikel 14 Prüfung der Gesuche und Entscheid	11
3.4.4	Artikel 15 Bedingungen und Auflagen	12
3.5	5. Abschnitt: Pflichten der Beitragsempfängerinnen und -empfänger	12
3.5.1	Artikel 16 Auskunfts- und Rechenschaftspflicht	12
3.5.2	Artikel 17 Berichterstattung	12
3.5.3	Artikel 18 Offenlegung der Unterstützung durch den Bund	13
3.6	6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	13
3.6.1	Artikel 19 Evaluation	13
3.6.2	Artikel 20 Rechtsschutz	13
3.6.3	Artikel 21 Inkrafttreten	13

1 Ausgangslage

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind auch in der Schweiz weit verbreitet und verursachen grosses Leid. Diese Straftaten betreffen nicht nur die Opfer selbst, sondern auch die Gesellschaft als Ganzes schwer. Sie stellen eine Verletzung der Menschenrechte dar und stehen der Gleichstellung von Frau und Mann entgegen. In der polizeilichen Kriminalstatistik wurde 2018 mit 18'522 Straftaten ein neuer Höchststand im Bereich der häuslichen Gewalt registriert, das sind 1'498 Straftaten mehr als im Vorjahr (+8,8%). Jede Woche ist eine Person Opfer eines Tötungsversuchs. Letztes Jahr starben 27 Personen, davon 24 Frauen.

Im Rahmen des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt¹, der so genannten Istanbul-Konvention, die am 1. April 2018 für die Schweiz in Kraft getreten ist, hat sich die Schweiz zu einem umfassenden Engagement gegen physische, psychische und sexuelle Gewalt gegen Frauen wie auch gegen Stalking, Zwangsheirat, weibliche Genitalverstümmelung und Zwangsabtreibung verpflichtet. Im Bereich der häuslichen Gewalt gilt der Schutz allen betroffenen Personen, unabhängig vom Geschlecht. Die Istanbul-Konvention ist das erste rechtlich verbindliche Instrument, das Frauen und alle Opfer häuslicher Gewalt² umfassend schützt. Bislang wurde sie von 34 Staaten des Europarates ratifiziert; weitere 12 Staaten haben sie unterzeichnet (Stand September 2019). Übergeordnetes Ziel des Übereinkommens ist es, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt europaweit auf vergleichbarem Niveau zu verhüten und zu verfolgen. Im Zentrum stehen dabei die Rechte, der Schutz und die Unterstützung der Opfer. Im Sinne einer allgemeinen Sorgfaltspflicht sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen treffen, um alle in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Formen von Gewalt durch natürliche oder juristische Personen zu verhüten.

In der Botschaft zur Genehmigung der Istanbul-Konvention erwägt der Bundesrat zusätzliche kriminalpräventive Massnahmen zur Verhütung, zum Schutz und zur Bekämpfung der durch die Istanbul-Konvention erfassten Gewaltformen zu ergreifen und solche Massnahmen von Dritten mit Finanzhilfen zu unterstützen.³ Ebenso haben sich im Rahmen der breiten Vernehmlassung zur Genehmigung der Istanbul-Konvention einige Teilnehmende für die Prüfung einer stärkeren Beteiligung des Bundes an der Umsetzung von Massnahmen bzw. einer punktuellen finanziellen Unterstützung der Kantone, allenfalls gestützt auf Artikel 386 StGB⁴, ausgesprochen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die für die Umsetzung der Istanbul-Konvention auf kantonaler Ebene verantwortlich sind, wurden zum Entwurf der Verordnung informell konsultiert. In ihren Stellungnahmen begrüssten sowohl die KKJPD und die ihr angegliederten Organisationen (Schweizerische Kriminalprävention SKP und Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt SKHG) als auch die SODK die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Durchführung von Massnahmen sowie zur Gewährung von Finanzhilfen.

Die Verabschiedung der vorliegenden Verordnung bildet ein Ziel des Bundesrates 2019 (Bd. I, Ziel 15).

¹ SR 0.311.35

² Bei häuslicher Gewalt erfasst das Übereinkommen alle Opfer, unabhängig vom Geschlecht.

³ BBI 2017 185, 204 f

⁴ SR 0.311

2 Gesetzliche Grundlage

Die Verordnung gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt stützt sich auf Artikel 386 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)⁵. Diese Bestimmung schafft eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Präventionsmassnahmen durch den Bund. Gestützt auf Artikel 386 StGB kann der Bund in der Kriminalprävention tätig werden, indem er selber Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreift oder Massnahmen Dritter finanziert oder fördert.

Gestützt auf Artikel 386 StGB hat der Bundesrat verschiedene Verordnungen erlassen:

- Verordnung vom 14. Oktober 2009 über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte⁶;
- Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte⁷;
- Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel⁸;
- Verordnung vom 18. November 2015 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution⁹;
- Verordnung vom 16. Mai 2018 über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus¹⁰;
- Verordnung vom 9. Oktober 2019 über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)¹¹.

Das Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) ist für die Umsetzung der Verordnungen über Massnahmen über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte, Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen zuständig. Die anderen drei Verordnungen werden vom Bundesamt für Polizei (Fedpol) umgesetzt.

In diesem Rahmen schafft die vorliegende Verordnung die Grundlage für kriminalpräventive Massnahmen des Bundes zu den in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt und die Gewährleistung von Finanzhilfen, namentlich Massnahmen zur Verhütung von psychischer, physischer und sexueller Gewalt, sexueller Belästigung, Nachstellung (Stalking), Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien sowie Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation.

Mit der Abstützung auf Artikel 386 StGB ist der Zweck der Massnahmen und Finanzhilfen des Bundes vorgegeben: Die Prävention von Straftaten. Kriminalprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe; es sind nicht nur die Strafverfolgungsbehörden gefragt. Dabei wird unterschieden zwischen Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention. Die primäre Prävention zielt darauf ab, den Entstehungsbedingungen von Kriminalität in der Gesellschaft entgegen-

⁵ SR 311.0

⁶ SR 151.21

⁷ SR 311.039.1

⁸ SR 311.039.3

⁹ SR 311.039.4

¹⁰ SR 311.039.5

¹¹ SR 311.039.6

genzuwirken. Die sekundäre Prävention versucht, die Möglichkeit der Begehung einer Straftat zu verhindern. Die tertiäre Prävention schliesslich beschäftigt sich mit Massnahmen, die im Nachgang einer Straftat erneute Straftaten verhindern sollen.

Zur Verstärkung der Wirkung kriminalpräventiver Massnahmen regelt die Verordnung in Übereinstimmung mit Artikel 7 (Umfassende und koordinierte politische Massnahmen), Artikel 8 (Finanzielle Mittel) und Artikel 9 (Nichtstaatliche Organisationen und Zivilgesellschaft) der Istanbul-Konvention auch die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Koordination und Vernetzung öffentlicher und privater Organisationen, die Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durchführen. Denn die möglichst breite Wirkung sowie die Nachhaltigkeit kriminalpräventiver Massnahmen kann nur sichergestellt werden, wenn die einschlägigen Akteure zusammenarbeiten und ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen.

Nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt hingegen die *kontinuierliche Unterstützung von kantonalen Aufgaben* wie beispielsweise die Beratung und Unterstützung von Opfern gemäss dem Bundesgesetz vom 23. März 2007¹² über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) oder die Einrichtung und der Betrieb von Schutzunterkünften für Gewaltopfer, zu denen das OHG die Kantone verpflichtet. Ebenso wenig fällt darunter die kontinuierliche Unterstützung von kantonalen Aufgaben im Bereich des Bedrohungsmanagements oder die Einrichtung und der Betrieb von kantonalen Angeboten zur Unterstützung und Beratung von Tatpersonen.¹³ Im Sinne der geltenden Aufgaben- und Kompetenzteilung und den in der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verankerten Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und Subsidiarität, können für solche ständigen Aufgaben keine Finanzhilfen gemäss der vorliegenden Verordnung gesprochen werden. Ferner ist es dem Bund auch untersagt, über den Umweg einer länger andauernden (Mit-)Finanzierung von Aufgaben Dritter einen Tätigkeitsbereich de facto zu einer neuen Bundesaufgabe zu machen.

3 Einzelne Bestimmungen

3.1 1. Abschnitt: Gegenstand und Zweck

3.1.1 Artikel 1 Gegenstand

Der Regelungsgegenstand der vorliegenden Verordnung umfasst die Durchführung kriminalpräventiver Massnahmen des Bundes zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im Sinne des Geltungsbereichs und in Übereinstimmung mit der Istanbul-Konvention (Buchstabe a), die Durchführung von Massnahmen des Bundes zur Förderung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im Sinne der Artikel 7 bis 9 der Istanbul-Konvention (Buchstabe b), die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für Massnahmen gemäss den Buchstaben a und b, die von Dritten durchgeführt werden (Buchstabe c) sowie die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an Dritte, die regelmässig Massnahmen gemäss den Buchstaben a und b durchführen (Buchstabe d).

¹² SR 312.5

¹³ Vgl. hierzu auch die Stellungnahmen des Bundesrates zu Ip. 13.4071 Feri vom 12.02.2014, Ip. 13.4290 Feri vom 15.01.2015, Po. 14.3417 Feri vom 20.08.2014, Ip. 15.3765 Rytz vom 26.8.2015, Po. 16.3695 Feri vom 23.11.2016, Po. 18.3884 Schneider Schüttel vom 21.11.2018 oder die Antwort vom 28.09.2018 auf die Dringliche Anfrage 18.1047.

3.1.2 Artikel 2 Zweck

Artikel 2 hält den Zweck fest, zu dessen Verwirklichung die Massnahmen einen Beitrag leisten sollen. Sie sollen zum einen dazu beitragen, die von der Istanbul-Konvention umfassten Gewaltformen zu verhüten (*Buchstabe a*). Gemeint sind damit Massnahmen, die einen direkten Bezug zur Verhütung einer oder mehrerer dieser Gewaltformen aufweisen und deren Prävention den Mittelpunkt darstellt. Nicht erfasst werden Massnahmen, die im Sinne von Artikel 4 der Istanbul-Konvention allgemein zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Nichtdiskriminierung beitragen, keinen unmittelbaren Bezug zur kriminalpräventiven Verhütung einer oder mehrerer dieser Gewaltformen aufweisen und deren Prävention nicht in den Mittelpunkt stellen. Zu denken ist dabei beispielsweise an Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben, Bildung, Politik und Kultur. Auch wenn genannte Massnahmen durch die Stärkung der Rechte der Frau, die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen und die Bekämpfung von Diskriminierungen indirekt einen Beitrag zur Prävention von Gewalt leisten, werden diese nicht vom Anwendungsbereich der vorliegenden Verordnung erfasst. Hierfür stehen gegebenenfalls andere Förderungsmöglichkeiten des Bundes zur Verfügung. Zu denken ist dabei insbesondere an die Finanzhilfen nach dem Bundesgesetz vom 24. März 1995¹⁴ über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG), die für Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben gewährt werden können.¹⁵

Gemäss *Buchstabe b* sollen die Massnahmen zum anderen der Förderung der Koordination, Vernetzung und der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in der Schweiz in Übereinstimmung mit den Artikeln 7 bis 9 der Istanbul-Konvention beitragen. Die Istanbul-Konvention verlangt von den Vertragsstaaten landesweit wirksame, umfassende und koordinierte politische Massnahmen unter Einbezug und in Zusammenarbeit mit allen einschlägigen Behörden, Einrichtungen und Organisationen.

Mit der vorliegenden Verordnung werden finanzielle Mittel für Massnahmen bereitgestellt, wie dies Artikel 8 der Istanbul-Konvention vorsieht.

3.2 2. Abschnitt: Massnahmen

3.2.1 Artikel 3 Arten

In *Absatz 1* wird zunächst festgehalten, welche Aktivitäten als Massnahmen gelten. Es werden derweil drei Kategorien von Massnahmen aufgeführt: Programme, Projekte und regelmässige Aktivitäten.

Absatz 2 definiert, was jeweils diesen Arten von Massnahmen zu verstehen ist. Unter «Programm» werden verschiedene untereinander koordinierte, zeitlich begrenzte Aktivitäten verstanden, die sich an einem gemeinsamen Globalziel orientieren (*Buchstabe a*).

Als «Projekt» gilt ein einmaliges zeitlich begrenztes Vorhaben, das aus mehreren einzelnen Tätigkeitsbereichen besteht und durchgeführt wird, um in einer vorgegebenen Zeit und mit vorgegebenen Ressourcen ein Ziel in einer bestimmten Qualität zu erreichen (*Buchstabe b*).

Unter «regelmässigen Aktivitäten» werden wiederkehrende Aktivitäten einer Organisation mit definierten Zielen verstanden, die auf Beständigkeit oder auf Weiterentwicklung ausgerichtet sind (*Buchstabe c*).

¹⁴ SR 151.1

¹⁵ Vgl. Artikel 14 und 15 GIG sowie die Verordnung vom 22. Mai 1996 über Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz (SR 151.15).

3.2.2 Artikel 4 Ziele

Artikel 4 legt die Ziele der Massnahmen fest. Es sind dies namentlich die Information und Sensibilisierung sowie die Wissensvermittlung für die breite Öffentlichkeit (*Buchstabe a*), die Weiterbildung und Kompetenzentwicklung von Fachpersonen (*Buchstabe b*), die Beratung (*Buchstabe c*), die Koordination und Vernetzung von öffentlichen und privaten Organisationen (*Buchstabe d*), die Qualitätssicherung und Evaluation von Präventionsmassnahmen (*Buchstabe e*) sowie die Forschung (*Buchstabe f*).

Unter «Information und Sensibilisierung» und «Wissensvermittlung» werden Tätigkeiten verstanden, die im Sinne von Artikel 13 der Istanbul-Konvention dazu beitragen, in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein und das Verständnis zu verbessern für die unterschiedlichen Erscheinungsformen aller in den Geltungsbereich der Istanbul-Konvention fallenden Formen von Gewalt, ihrer Auswirkungen auf (mit-)betroffene Kinder und die Notwendigkeit, solche Gewalt zu verhüten. Dies kann in Form von Programmen, Kampagnen, Ausstellungen, Veranstaltungen, Dokumentationen (wie Webseiten, Handbücher, Leitfäden oder Broschüren) sowie durch andere geeignete und zielgruppenspezifische Instrumente und Medien erfolgen.

Unter «Weiterbildung und Kompetenzentwicklung von Fachpersonen» soll im Sinne von Artikel 15 der Istanbul-Konvention insbesondere Fachpersonen, welche in ihrer Tätigkeit mit Opfern und Tatpersonen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Berührung kommen, das nötige Hintergrundwissen zu den einzelnen Gewaltformen und zum professionellen Umgang in ihrem jeweiligen Arbeitsfeld vermittelt werden. Es sind dies vorab namentlich Fachpersonen aus der Justiz und Strafverfolgung sowie Fachpersonen aus den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung.

Unter «Beratung» fallen Tätigkeiten, die durch professionelle Information und Beratung von Opfern oder Tatpersonen dazu beitragen, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhindern. Namentlich können dies Vorhaben sein, die dazu beitragen, bestehende Beratungsangebote qualitativ weiterzuentwickeln, beispielsweise die Ausarbeitung von Beratungskonzepten für spezifische Gewaltformen und Opfergruppen oder Modellvorhaben, die neue Beratungsansätze entwickeln und erproben, beispielsweise für mitbetroffene Kinder. Wie vorstehend in Kapitel 2 erwähnt, fällt die Einrichtung, der Betrieb und der Ausbau von kantonalen Beratungsangeboten im Bereich der Opferhilfe sowie von kantonalen Beratungsangeboten für Tatpersonen nicht unter diese Form der Unterstützung.

Unter «Koordination und Vernetzung» werden Tätigkeiten verstanden, die im Sinne von Artikel 7 und 9 der Istanbul-Konvention dazu beitragen, den Austausch zwischen öffentlichen und privaten Organisationen, welche aktiv im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in der Schweiz tätig sind, zu fördern.

Unter «Qualitätssicherung» werden Tätigkeiten erfasst, welche dazu beitragen, die Wirksamkeit von kriminalpräventiven Massnahmen zu sichern, zu verstärken und zu überprüfen. Unter «Evaluation» fallen Tätigkeiten, welche dazu dienen, die Nützlichkeit, Adäquatheit und Wirksamkeit von kriminalpräventiven Massnahmen zu überprüfen und daraus Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung und Optimierung abzuleiten.

Ferner sollen unter «Forschung» Tätigkeiten fallen, welche dazu beitragen, wissenschaftliche Grundlagen für kriminalpräventive Massnahmen bereitzustellen (wie beispielsweise Forschungen zu Risikofaktoren und -situationen), kriminalpräventive Massnahmen wissenschaftlich zu begleiten, auszuwerten und weiterzuentwickeln.

3.2.3 Artikel 5 Massnahmen des Bundes

Artikel 5 legt fest, welche Massnahmen der Bund selbst durchführen kann. Gemäss *Absatz 1* kann der Bund gesamtschweizerische, sprachregionale (d.h. jeweils in der ganzen Deutsch-

schweiz, in der gesamten französischsprachigen Schweiz, im Tessin oder im gesamten rätoromanischer Sprachbereich stattfindende) oder kantonsübergreifende (d.h. mindestens in drei Kantonen stattfindende) Programme und Projekte durchführen (*Buchstabe a*). Ferner durchführen kann er weitere Programme und Projekte mit Modellcharakter, welche sich auf andere Regionen übertragen lassen oder sich zur Erprobung neuer Strategien und Methoden eignen und damit von nationalem Interesse sind (*Buchstabe b*). Unter letzteren sind Vorhaben zu verstehen, die das Potenzial haben, die Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in der ganzen Schweiz weiterzuentwickeln. Dabei kann es sich auch um neuartige Ansätze handeln.

Absatz 2 basiert darauf, dass der Bund für die Umsetzung eigener Massnahmen die Kantone sowie andere wichtige öffentliche und private Akteure im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt beiziehen kann.

Darüber hinaus ist in *Absatz 3* festgehalten, dass der Bund die Kantone vorgängig konsultiert, wenn deren Interessen unmittelbar betroffen sind. Eine vorgängige Konsultation ist auch bei jenen Massnahmen vorgesehen, welche sich auf Aufgaben auswirken können, die in die Kompetenz der Kantone fallen. Die Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen sind im Umsetzungskonzept zur Istanbul-Konvention festgehalten, welches vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) im November 2018 publiziert wurde.¹⁶

3.2.4 Artikel 6 Massnahmen Dritter

Absatz 1 legt fest, welche Organisationen gestützt auf die vorliegende Verordnung für die Durchführung von Massnahmen Finanzhilfe beantragen können. Es sind dies nicht gewinnorientierte, öffentlich-rechtliche und privat-rechtliche Organisationen mit Sitz in der Schweiz, die Massnahmen in der Schweiz durchführen.

Gemäss *Absatz 2* kann der Bund nicht gewinnorientierte, öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Organisationen mit Sitz in der Schweiz, welche über eine ausgewiesene Fachkompetenz in der Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verfügen und regelmässig Massnahmen in der Schweiz durchführen, mit Finanzhilfe unterstützen. Dabei handelt es sich in erster Linie um nationale Dach- und Fachverbände, interkantonale Organe sowie schweizweit oder sprachregional tätige Organisationen, in deren Tätigkeitsfelder kontinuierliche Massnahmen fallen.

Absatz 3 legt fest, dass mit öffentlichen Mitteln keine politischen Aktivitäten sowie keine politische Lobbyarbeit (Beeinflussung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, Wahlen, Abstimmungen etc.) finanziert werden.

3.3 3. Abschnitt: Finanzhilfen

3.3.1 Vorbemerkung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen werden durch das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990¹⁷ über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) gesetzt, dessen Geltungsbereich sämtliche im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen umfasst (Artikel 2 Absatz 1 SuG). Auch die Finanzhilfen gemäss der vorliegenden Verordnung unterliegen dessen Vorgaben. Diese Rahmenbedingungen werden in den Abschnitten 3 bis 5 der Verordnung konkretisiert.

¹⁶ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG: Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (SR 0311.35), Umsetzungskonzept in Erfüllung eines Zieles des Bundesrates 2018, Bd. II: Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Ziel 7, Bern, 29. Oktober 2018.

¹⁷ SR 616.1

3.3.2 Artikel 7 Grundsätze

Absatz 1 und 2 legen fest, dass Finanzhilfen in der Höhe der durch das Parlament jährlich bewilligten Kredite gesprochen werden können. Es handelt sich um Ermessenssubventionen, auf die kein Rechtsanspruch besteht.

Absatz 3 sieht vor, dass das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) gemäss Artikel 13 Absatz 2 des SuG eine Prioritätenordnung erlässt, falls die beantragten Mittel die zur Verfügung stehenden Mittel übersteigen.

Absatz 4 sieht vor, dass das EDI zur Steuerung der Finanzhilfevergabe und zur Verstärkung der Wirkung der eingesetzten Gelder thematische Schwerpunkte und Zielvorgaben festlegen kann. Gestützt darauf können insbesondere Programme und Projekte zu anerkanntem Handlungsbedarf im Bereich der Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt prioritär unterstützt werden. Das EDI konsultiert hierzu vorgängig die Kantone.

3.3.3 Artikel 8 Materielle Voraussetzungen

Der Artikel legt fest, welche materiellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Finanzhilfen gewährt werden. Die Massnahmen müssen gesamtschweizerisch oder sprachregional (d.h. in der gesamten Deutschschweiz, in der gesamten französischsprachigen Schweiz, im Tessin oder im gesamten rätoromanischen Sprachbereich) oder kantonsübergreifend (d.h. in mindestens drei Kantonen) durchgeführt werden. Alternativ können auch Massnahmen unterstützt werden, die aus einer nationalen Perspektive betrachtet Modellcharakter haben und sich auf andere Regionen übertragen lassen (*Buchstabe a*). Die beabsichtigten Aktivitäten müssen sich schwerpunktmässig explizit und gezielt auf die Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt beziehen. Demnach werden keine Massnahmen unterstützt, bei denen die Verhütung von Gewalt ein untergeordnetes Ziel oder ein Nebeneffekt darstellt (*Buchstabe b*). Der Bedarf an der geplanten Massnahme muss nachgewiesen, die Massnahme hinreichend begründet und der Weg zu ihrer Erreichung effizient und effektiv geplant werden (*Buchstabe c*). Die Massnahmen müssen weiter eine möglichst grosse Breitenwirkung erzielen (*Buchstabe d*). Die Organisationen, welche Massnahmen durchführen, müssen über die nötige Fachkompetenz im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt verfügen (*Buchstabe e*). Sie müssen allfällige Ergebnisse, Produkte und Dienstleistungen kostenlos oder zu angemessenen Preisen allgemein zugänglich zur Verfügung stellen und die Öffentlichkeit darüber informieren (*Buchstabe f*).

Mit diesen Rahmenbedingungen soll sichergestellt werden, dass die Massnahmen eine möglichst breite Wirkung zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt entfalten. Es soll zudem vermieden werden, dass zahlreiche auf einzelne Regionen beschränkte, punktuelle und unkoordinierte Massnahmen mit geringer Wirkungskraft unterstützt werden (sogenanntes «Giesskannenprinzip»).

3.3.4 Artikel 9 Höhe

Absatz 1 legt fest, dass Finanzhilfen für Massnahmen Dritter gemäss *Artikel 6 Absatz 1* subsidiär zu anderen Finanzierungsquellen geleistet werden. Mit dem vorgesehenen Höchstsatz von 50 Prozent wird denn auch den Erfordernissen der Finanzpolitik Rechnung getragen (vgl. Artikel 7 Buchstabe h SuG). Die Gesuchsteller sollen zu angemessenen Eigenleistungen sowie zur Erschliessung weiterer Finanzquellen angehalten werden. Gleichzeitig bedeutet der explizit genannte Prozentsatz nicht, dass die Finanzhilfe in jedem Fall 50 Prozent beträgt. Vielmehr beträgt diese «höchstens» 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben der jeweiligen Massnahme. Für die konkrete Höhe der Finanzhilfen im Einzelfall sind die im nachfolgenden *Artikel 10* aufgeführten Bemessungskriterien entscheidend. Anrechenbar sind jene Ausgaben, die unmittelbar mit der Vorbereitung, Durchführung sowie der Evaluation der Massnahme zusammenhängen. Es handelt sich dabei namentlich um Kosten, die für die

Konzeption und Planung einer Massnahme, deren Durchführung und Bekanntmachung sowie für die Evaluation und Berichterstattung anfallen.

Gemäss *Absatz 2* betragen die Finanzhilfen zur Unterstützung Dritter höchstens 25 Prozent der den Organisationen jährlich zur Verfügung stehenden Mittel. Mit einem solchen Höchst-satz wird denn auch den Erfordernissen der Finanzpolitik Rechnung getragen (vgl. Artikel 7 Buchstabe h SuG). Die Gesuchsteller sollen zu angemessenen Eigenleistungen sowie zur Erschliessung weiterer Finanzquellen angehalten werden. Zudem soll mit dieser Obergrenze sichergestellt werden, dass die unterstützten Organisationen nicht in ein allzu grosses Ab-hängigkeitsverhältnis zum Bund geraten, sondern weiterhin gehalten sind, ihre Finanzierung auf verschiedenen weiteren Pfeilern sicherstellen. Gleichzeitig bedeutet der explizit genannte Prozentsatz nicht, dass die Finanzhilfe in jedem Fall 25 Prozent beträgt. Vielmehr beträgt diese «höchstens» 25 Prozent der diesen jährlich zur Verfügung stehenden Mittel. Für die konkrete Höhe der Finanzhilfen im Einzelfall sind die in *Artikel 10* aufgeführten Bemessungs-kriterien entscheidend.

3.3.5 Artikel 10 Bemessung

In Absatz 1 sind die Bemessungskriterien für die Festlegung des Finanzhilfebeitrags an Mas-snahmen Dritter gemäss *Artikel 6 Absatz 1* festgelegt. Sie richten sich nach der Art, der nati-onalen Bedeutung und Dringlichkeit der Massnahme (*Buchstabe a*), dem Interesse des Bun-des an der Massnahme (*Buchstabe b*) sowie den Eigenleistungen und den Beiträgen ande-rer Bundesstellen und Dritter an die Massnahme (*Buchstabe c*).

Absatz 2 legt die Bemessungskriterien für die Festlegung des Finanzhilfebeitrags zur Unter-stützung Dritter gemäss *Artikel 6 Absatz 2* fest. Sie richten sich nach der Art und der nationa-len Bedeutung der Tätigkeit der Organisation (*Buchstabe a*), dem Interesse des Bundes an der Tätigkeit der Organisation (*Buchstabe b*) und den Eigenleistungen, sowie den Beiträgen anderer Bundesstellen und Dritter an die Organisation (*Buchstabe c*).

Mit diesen Rahmenbedingungen soll sichergestellt werden, dass die Gelder für Massnahmen mit einer möglichst grossen Breitenwirkung eingesetzt werden und zur Weiterentwicklung im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in der Schweiz beitragen. Zudem kann der Bund bei der Bemessung der Finanzhilfen die Dringlichkeit einer Massnahme berücksichtigen. Die Dringlichkeit kann sich aus Forschungs-ergebnissen oder aus politischen Erwägungen ergeben, wenn es beispielsweise darum geht, von der Schweiz anerkannte Empfehlungen des Überwachungsorgans der Istanbul-Konven-tion umzusetzen.

3.3.6 Artikel 11 Auszahlung

Artikel 11 räumt dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) die Möglichkeit ein, die Finanzhilfen in mehreren Raten angepasst an den Projektverlauf aus-zuzahlen. Die gestaffelte Auszahlung ist eines der Mittel um sicherzustellen, dass eine ge-sprochene Finanzhilfe entsprechend der Angaben im Gesuch sowie auch wirtschaftlich und zweckmässig verwendet wird. Der Bund kann in einer Verfügung oder in einem Leistungs-vertrag beispielsweise vorsehen, dass die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger einen Zwischenbericht einzureichen hat, welcher als Grundlage für den Entscheid über die Auszahlung der nächsten Tranche dient.

3.4 4. Abschnitt: Verfahrensbestimmungen

3.4.1 Artikel 12 Grundlage und Rechtsform

Absatz 1 legt fest, dass sich die Vergabe der Finanzhilfen der vorliegenden Verordnung nach den Bestimmungen des SuG richtet.

Absatz 2 sieht vor, dass Finanzhilfen für Massnahmen Dritter nach *Artikel 6 Absatz 1* in Form von Verfügungen gemäss *Artikel 16 Absatz 1 SuG (Buchstabe a)* und Finanzhilfen für die Unterstützung Dritter nach *Artikel 6 Absatz 2* in Form eines Leistungsvertrags nach *Artikel 16 Absatz 2 SuG* gewährt werden (*Buchstabe b*). Im Rahmen dieser Verordnung bietet sich die Verfügungsform für die Finanzierung von Programmen und Projekten an, die generell als Einzelmassnahmen und unter einem kürzeren zeitlichen Horizont durchgeführt werden. Eine Leistungsvereinbarung kann gemäss *Artikel 16 Absatz 2 SuG* insbesondere dann abgeschlossen werden, wenn ausgeschlossen werden soll, dass die Empfängerin oder der Empfänger einseitig auf die Erfüllung der selbstgewählten Aufgabe verzichtet. Erhöhtes Interesse des Bundes an der Durchführung und der richtigen Erfüllung einer Massnahme ist bei der Unterstützung einer regelmässigen Aktivität gegeben. Mit der Form des Leistungsvertrags kann der Bund die Empfängerin oder den Empfänger einer Finanzhilfe zur Aufgabenerfüllung anhalten.

Absatz 3 legt fest, dass die Unterstützung einer Massnahme über eine maximale Dauer von vier Jahren erfolgen kann. Die Erwähnung des Kreditvorbehalts entspricht den Erfordernissen der Finanzpolitik (*Artikel 7 Buchstabe h SuG*).

3.4.2 Artikel 13 Gesuche

Absatz 1 definiert, dass Gesuche um Finanzhilfe dem EBG einzureichen sind.

Gemäss *Absatz 2* muss ein Gesuch eine umfassende Beurteilung der beabsichtigten Präventionswirkung ermöglichen. Ferner hat das EBG die Möglichkeit, den Gesuchstellenden eine Nachfrist für die Ergänzung des Gesuchs und Nachreichung von Unterlagen einzuräumen. *Absatz 3* legt fest, welche Angaben in den Gesuchen um Finanzhilfe für Massnahmen Dritter nach *Artikel 6 Absatz 1* enthalten sein müssen. Ein Gesuch muss detaillierte Angaben über die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller enthalten (*Buchstabe a*), eine ausführliche Beschreibung der geplanten Massnahme mit Angaben über deren Ziel, das geplante Vorgehen und die erwarteten Wirkungen (*Buchstabe b*), einen Zeitplan (*Buchstabe c*) sowie einen detaillierten Kostenvoranschlag, der auch die Eigenleistungen der Organisation und andere Beiträge des Bundes und von Dritten beinhaltet (*Buchstabe d*).

Absatz 4 legt fest, welche Angaben Gesuche um Finanzhilfe zur Unterstützung Dritter nach *Artikel 6 Absatz 2* im Gesuch enthalten sein müssen. Ein Gesuch muss detaillierte Angaben über die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller (*Buchstabe a*), eine ausführliche Beschreibung der regelmässig durchgeführten Massnahmen mit Angaben über Ziel, Vorgehen und erwartete Wirkungen (*Buchstabe b*) sowie über die Finanzierung und das Budget (*Buchstabe c*) enthalten.

Absatz 5 sieht vor, dass das EBG Richtlinien für das Gesuchsverfahren erlässt. Darin soll namentlich festgelegt werden, welche Unterlagen den Gesuchen beigelegt werden müssen. Die Richtlinien werden interessierten Kreisen im Hinblick auf eine allfällige Gesuchseingabe bekannt gemacht.

3.4.3 Artikel 14 Prüfung der Gesuche und Entscheid

Absatz 1 räumt dem EBG die Kompetenz für die Prüfung und den Entscheid über Gesuche um Finanzhilfen gemäss dieser Verordnung ein.

Absatz 2 sieht vor, dass das EBG gegebenenfalls und gestützt auf *Artikel 57* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁸ (RVOG) externes Fachwissen zur Beurteilung der Gesuche einholen kann. Dabei kann es sich um formalisierte

¹⁸ SR 172.010

Stellungnahmen von ausgewiesenen und unabhängigen Fachpersonen oder um Stellungnahmen von öffentlichen Stellen handeln. Das EBG wird ein Raster für diese Gutachten erstellen. Externe Fachpersonen haben zwingend eine Unbefangenheitserklärung zu unterzeichnen.

Absatz 3 legt fest, was welche Punkte im Entscheid insbesondere festzuhalten sind. Es sind dies der Zweck der Finanzhilfe (*Buchstabe a*), deren Höhe (*Buchstabe b*) sowie die Berichterstattung (*Buchstabe c*).

Absatz 4 legt fest, dass ein negativer Entscheid des EBG schriftlich und begründet zu erfolgen hat.

3.4.4 Artikel 15 Bedingungen und Auflagen

Artikel 15 legt fest, dass das EBG die Gewährung einer Finanzhilfe mit Auflagen versehen oder an Bedingungen knüpfen kann. Bedingungen und Auflagen sind Steuerungsinstrumente zur Sicherstellung und Überprüfung, dass die gesprochenen Finanzhilfen dem Gesuch entsprechend und im Hinblick auf eine effektive und effiziente Zielerreichung verwendet werden. Die Gewährung einer Finanzhilfe kann namentlich mit Bedingungen und Auflagen zur Koordination mit anderen Massnahmen (*Buchstabe a*), zur Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren (*Buchstabe b*), zum Beizug von Fachpersonen (*Buchstabe c*) oder zur Überprüfung der Durchführung und Wirkung der Massnahmen (Evaluation) (*Buchstabe d*) verbunden werden.

3.5 5. Abschnitt: Pflichten der Beitragsempfängerinnen und -empfänger

3.5.1 Artikel 16 Auskunfts- und Rechenschaftspflicht

Gemäss *Artikel 25* SuG überprüft die zuständige Behörde, ob die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger die Aufgabe gesetzmässig und nach den auferlegten Bedingungen erfüllt. Die Auskunfts- und Rechenschaftspflicht ist ein entscheidendes Instrument zur Prüfung dieser Vorgabe. Diese kann in Form einer laufenden Information erfolgen und/oder im Rahmen eines Zwischenberichts, wie er in der Verfügung oder im Leistungsvertrag als Bedingung oder Auflage vorgesehen werden kann. Schliesst das EBG aufgrund der Berichterstattung auf eine Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung der Aufgabe, wird es ein Vorgehen gemäss *Artikel 28 ff.* SuG prüfen.

Absatz 1 regelt die Auskunftspflicht aller Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger im Sinne von *Artikel 6*.

Absatz 2 enthält indes eine zusätzliche Pflicht für die Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger nach *Artikel 6 Absatz 2*.

3.5.2 Artikel 17 Berichterstattung

Artikel 17 regelt die Berichterstattung. *Absatz 1* sieht vor, dass Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger für Massnahmen Dritter nach *Artikel 6 Absatz 1* dem EBG Bericht über den Verlauf und den Abschluss der Massnahme erstatten müssen.

Gemäss *Absatz 2* haben Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger zur Unterstützung Dritter nach *Artikel 6 Absatz 2* dem EBG jährlich einen Bericht über die regelmässig durchgeführten Massnahmen zu erstatten.

Gemäss *Absatz 3* legt das EBG die Form der Berichterstattung in der Verfügung oder im Leistungsvertrag über die Finanzhilfe fest.

3.5.3 Artikel 18 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 beschränkt auf eine bestimmte Kategorie von Dokumenten (Jahresberichte und öffentliche Projektunterlagen).

3.6 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

3.6.1 Artikel 19 Evaluation

Das EBG überprüft gemäss *Absatz 1* in regelmässigen Abständen im Sinne von Artikel 5 SuG die Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und den Umfang des zur Verfügung stehenden Kredits zur Kriminalprävention.

Gemäss *Absatz 2* kann das EBG zur Evaluation der Finanzhilfen externe Fachpersonen und einschlägige Organisationen beiziehen, die nach SEVAL-Standards arbeiten und diese mit der Evaluation beauftragen

3.6.2 Artikel 20 Rechtsschutz

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

3.6.3 Artikel 21 Inkrafttreten

Die vorliegende Verordnung tritt am 01.01.2020 in Kraft.