



Schweiz. Städteverband  
Monbijoustrasse 8  
Postfach  
3001 Bern

Zürich, 23. April 2019

## **Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Amstutz  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD danken wir Ihnen für Einladung zur Teilnahme am eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahren.

### **Vorbemerkungen**

Die zur Vernehmlassung stehende Verordnung soll zur Verbesserung der Sicherheit betroffener Minderheiten beitragen. Dem erläuternden Bericht ist uneingeschränkt zuzustimmen, wonach dies im präventiven Interesse der Gesellschaft liegt, namentlich auch urbaner Zentren, in denen Minderheiten, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, besonders oft vertreten sind.

Handlungsbedarf ist aus Sicht der KSSD gegeben. In der Vergangenheit machten insbesondere Vertreterinnen und Vertreter jüdischer Institutionen gegenüber einzelnen Mitgliedstädten der KSSD geltend, dass sie ihre aufgrund der erhöhten Bedrohungslage verstärkten Schutzmassnahmen nicht mehr selbst tragen und finanzieren können. Auch einzelne Vertreter muslimischer Einrichtungen haben um punktuelle und anlassbezogene Polizeipräsenz vor Moscheen gebeten. Die Frage, wie ein angemessener Schutz der jüdischen Gemeinschaften und weiterer gefährdeter Gruppen gewährleistet werden kann, ist verknüpft mit der komplexen Frage, welche staatliche Ebene für dieses Thema überhaupt zuständig ist. Die bisherigen Diskussionen im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen und Rechtsgutachten vermochte keine abschliessende Klärung zu bringen. Der Bund hat mit der vorliegenden Verordnung eine pragmatische Antwort auf die konkrete Problemstellung gefunden, ohne die Kompetenzordnung im Bereich der inneren Sicherheit übermässig zu strapazieren. Das ist zu begrüssen. Der



Vorschlag erlaubt eine gezielte Unterstützung betroffener Minderheiten bzw. Organisationen, ohne die staatlichen Sicherheitsmassnahmen auf lokaler Ebene zu ersetzen. Solche wurden in verschiedenen Schweizer Städten bereits in unterschiedlicher Art und Weise getroffen. Städtische Polizeikorps haben spezifische Sicherheitsdispositive erarbeitet und verstärken gezielt ihre Präsenz, insbesondere an jüdischen Feiertagen, punktuell aber auch auf Anregung von muslimischen und weiteren religiösen Gemeinschaften. Die Städte pflegen zudem einen engen Austausch mit lokalen Vertretungen von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen und haben dazu institutionalisierte Kanäle und teilweise spezifische Kontaktstellen eingerichtet, beispielsweise die polizeiliche Fachstelle Brückenbauer in Winterthur. Zu erwähnen ist das Projekt "Jüdische Sicherheit Basel", in dessen Rahmen der Kanton Basel-Stadt Massnahmen ergriffen hat, um die Sicherheitskosten der jüdischen Organisationen zu senken.

### **Vorlage des Bundes**

Die Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) ist aus Sicht der KSSD ausdrücklich zu begrüessen. Der Bund trägt damit der nationalen Tragweite der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen Rechnung, ohne sich auf blosse Koordinationsaufgaben zu beschränken.

Die vorgesehene Finanzhilfe des Bundes soll den unterstützten Minderheiten helfen, diejenigen Sicherheitsmassnahmen, die sie selber verantworten, besser tragen zu können. Das staatliche Gewaltmonopol wird damit nicht verwässert, wie dies etwa bei der im zweiten Gutachten Notter für den Kanton Zürich vorgeschlagenen Lösung einer (staatlichen) Beauftragung Dritter für Bewachungsaufgaben beanstandet hätte werden können.

Im Wissen um die hohen Kosten baulicher und weiterer Sicherheitsmassnahmen ist für die KSSD fraglich, ob die mit der Verordnung verfolgten Ziele mit jährlichen Finanzhilfen in der Grössenordnung von maximal 500'000 Franken erreicht werden können.

### Einbezug der lokalen Behörden

Die Begriffsdefinition der Verordnung erfasst religiöse Gruppierungen wie beispielsweise jüdische und muslimische Gemeinschaften. Erfasst werden Minderheitsgruppierungen wie LGBTI, deren Gemeinsamkeit die sexuelle Orientierung ist. In den Geltungsbereich fallen aber auch Gruppierungen wie Jernische, Sinti und Roma.

Eine entscheidende Funktion kommt dem Kriterium des besonderen Schutzbedürfnisses zu. Dieses ist Element der Begriffsdefinition (Art. 3 Abs. 2 VSMS) und auch im Prozess der Prüfung von Finanzhilfegesuchen ausdrücklich zu berücksichtigen (Art. 11 Abs. 2 VSMS). Der Nachrichtendienst des Bundes



NDB gibt für das Kriterium des besonderen Schutzbedürfnisses zuhanden des Bundesamtes für Polizei fedpol eine Beurteilung ab. Nach Art. 11 Abs. 2 VSMS konsultiert der NDB seinerseits die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden. Der Entscheid liegt bei fedpol.

Die eingangs erwähnten bisherigen Massnahmen der Städte zum Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen umfassen auch Aspekte, die durch die nach Art. 4 VSMS neu vom Bund finanzierbaren Massnahmen tangiert werden können. Es gilt daher sicherzustellen, dass Massnahmen nicht verdoppelt oder parallel ergriffen werden. Vielmehr sollen bestehende und neue Massnahmen ineinandergreifen, um optimal zu wirken. Die koordinative Rolle der Bundesbehörden im Prüf- und Entscheidungsprozess über die eingehenden Gesuche ist daher von entscheidender Bedeutung. Diesem Anspruch wird der hierfür zentrale Art. 11 Abs. 2 VSMS in der aktuell vorliegenden Fassung aus unserer Sicht nicht vollumfänglich gerecht. Die inhaltliche Prüfung der eingehenden Gesuche um Finanzhilfe erfolgt ausschliesslich durch fedpol – ohne Konsultation kantonalen oder kommunaler Sicherheitsbehörden. Letztere sollen einzig bei der Beurteilung zum besonderen Schutzbedürfnis seitens NDB miteinbezogen werden. Hier stellt sich im Übrigen die Frage, inwieweit die rechtliche Grundlage im Rahmen des Nachrichtendienstgesetzes für eine direkte Zusammenarbeit des NDB mit kommunalen Sicherheitsbehörden gegeben ist.

Wir beantragen vor diesem Hintergrund, dass die kantonalen oder kommunalen Sicherheitsbehörden im Falle von gegebener territorialer Zuständigkeit möglichst direkt in die Prüfung der Gesuche, etwa in Form einer Stellungnahme, involviert werden. Die Entscheidungskompetenz von fedpol wird dabei nicht infrage gestellt. Die Konsultation der lokalen Behörden bei der inhaltlichen Prüfung der Gesuche soll als Prozessbestandteil in Art. 11 VSMS verankert werden.

#### Erwartete Leistungen der Kantone und allenfalls Städte

Mit den Finanzhilfen des Bundes in der vorgesehenen Grössenordnung von maximal 500'000 Franken jährlich verbunden ist die Erwartung, dass die Kantone Leistungen in gleicher Höhe erbringen. Die Bundesmittel sind allerdings gemäss erläuterndem Bericht nicht von kantonalen Beiträgen abhängig. Für die KSSD ist unbestritten, dass beim Schutz der Minderheiten nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone und im Rahmen ihrer Kompetenzen auch Städte in der Verantwortung stehen. Diese Verantwortung kommen die Städte, wie einleitend erwähnt, bereits in verschiedener Weise nach. Mit Blick auf die künftig erwarteten ergänzenden Leistungen von Seiten der Kantone und möglicherweise auch der Städte dürften weitere Fragen zu klären sein, namentlich zum Ineinandergreifen der Prozesse der Gesuchstellung (unter Berücksichtigung der Budgetprozesse), zu möglichst kohärenten Beurteilungskriterien und zur Aufteilung der Beiträge pro Kanton. Hier ist die koordinierende Rolle des Bundes und/oder des Sicherheitsverbunds Schweiz gefragt.

Kantonale Unterstützungen können komplementär zu den Leistungen des Bundes sein und müssen auch nicht im selben Bereich erfolgen (Erläuternder Bericht, S. 8). Aus Sicht der KSSD ist dies so zu



verstehen, dass Leistungen der Städte auch in anderer Form als im Rahmen von Finanzhilfen berücksichtigt werden können, so beispielsweise in Form von verstärktem Polizeischutz oder von baulichen Schutzmassnahmen auf öffentlichem Grund.

Freundliche Grüsse

**Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren**  
Präsidentin

Barbara Günthard-Maier

- Kopie:
- Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
  - Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern
  - Direction de la sécurité et de l'économie Lausanne
  - Dicastero Sicurezza e Spazi urbani della Città di Lugano
  - Sozial- und Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern
  - Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen
  - Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur
  - Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
  - Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP
  - Städtevereinigung der Schutz- und Rettungsorganisationen