

Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen

(vom 22. Juni 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen erlassen.

II. Die Verordnung tritt am 1. Oktober 2022 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli

Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (KVSMS)

(vom 22. Juni 2022)

Der Regierungsrat beschliesst:

- | | |
|---|--|
| Gegenstand | <p>§ 1. Diese Verordnung regelt die Gewährung von Unterstützung des Kantons und der Gemeinden zugunsten von Organisationen, die Massnahmen im Kanton durchführen, um Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen vor terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten zu schützen.</p> |
| Grundsätze | <p>§ 2. ¹ Der Kanton und die Gemeinden können Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz und Tätigkeit im Kanton unterstützen, die zugunsten von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen Massnahmen gegen Angriffe durchführen.</p> <p>² Die Organisationen können finanziell oder auf andere Weise unterstützt werden. Es besteht kein Anspruch auf Unterstützung.</p> <p>³ Finanzielle Unterstützung kann gewährt werden für Massnahmen im Sinne von Art. 4 der Verordnung vom 9. Oktober 2019 über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS).</p> |
| Finanzielle Unterstützung
a. Voraussetzung | <p>§ 3. ¹ Die Gewährung von finanzieller Unterstützung nach dieser Verordnung setzt eine vorgängige finanzielle Unterstützung durch den Bund gemäss den Vorgaben der VSMS voraus.</p> <p>² Das Staatsbeitragsgesetz gilt sinngemäss.</p> |
| b. Umfang | <p>§ 4. ¹ Die finanzielle Unterstützung durch den Kanton nach dieser Verordnung darf im Einzelfall die Höhe der entsprechenden finanziellen Unterstützung des Bundes nicht übersteigen.</p> <p>² Sie vermindert sich in der Höhe des Beitrags, den die betroffene Gemeinde leistet.</p> <p>³ Die Beiträge des Kantons betragen insgesamt höchstens 1 Mio. Franken jährlich.</p> |
| c. Verfahren | <p>§ 5. Gesuche um finanzielle Unterstützung sind bei der Sicherheitsdirektion und bei der zuständigen Gemeinde einzureichen. Dem Gesuch ist die Verfügung oder der Vertrag gemäss Art. 9 Abs. 2 VSMS beizulegen.</p> |

§ 6. ¹ Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erteilen den zuständigen Behörden alle für die Beurteilung des Gesuchs notwendigen Auskünfte, insbesondere hinsichtlich der Finanzierung der Massnahme. d. Pflichten

² Die Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger geben den zuständigen Behörden jederzeit Auskunft über die Verwendung der gewährten finanziellen Unterstützung und gewähren ihnen hierzu Einsicht in ihre Unterlagen.

³ Sie legen den zuständigen Behörden nach Abschluss der Massnahme eine Schlussabrechnung und einen Schlussbericht vor, die über die Verwendung der gewährten finanziellen Unterstützung Auskunft geben.

Begründung

A. Ausgangslage

Minderheiten sind in den letzten Jahren wiederholt Ziele von Terroranschlägen geworden. In jüngerer Vergangenheit kam es unter anderem in London (Grossbritannien), Halle (Deutschland) und in Christchurch (Neuseeland) zu schweren Angriffen rund um Synagogen oder Moscheen. Gemäss Beurteilung des Nachrichtendienstes des Bundes sind in der Schweiz vor allem jüdische und muslimische Personen und deren Einrichtungen einer erhöhten Bedrohung durch terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktionen ausgesetzt. Die Sicherheitsfachpersonen anerkennen deshalb übereinstimmend, dass bei den betroffenen Gemeinschaften eine gemessen an der übrigen Bevölkerung überdurchschnittliche Schutzbedürftigkeit besteht. Aus diesem Grund haben namentlich die jüdischen Gemeinschaften die Kantone 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.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 9. Oktober 2019 die Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS, SR 311.039.6) erlassen. Damit wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es dem Bund erlaubt, Finanzhilfen an Sicherheitsmassnahmen (wie Eingangs-

sicherungen, Überwachungskameras, Alarmanlagen usw.) zugunsten von gefährdeten Minderheiten zu erbringen. Ausgerichtet werden die Leistungen dabei an dem öffentlichen oder privaten Recht unterstehende Organisationen wie Vereine, Stiftungen oder Dachverbände von Religionsgemeinschaften. Die Beiträge des Bundes sind insofern beschränkt, als dieser höchstens 50% der anrechenbaren Kosten der jeweiligen Massnahme übernimmt (Art. 7 Abs. 1 VSMS). Die VSMS ist am 1. November 2019 in Kraft getreten. Der Bundesrat hat im erläuternden Bericht zu diesem Erlass ausdrücklich die Erwartung festgehalten, dass die Kantone in diesem Bereich Unterstützungsleistungen in gleicher Höhe erbringen sollen. Gegenwärtig stellt der Bund Fr. 500'000 pro Jahr für die Mitfinanzierung von Schutzmassnahmen gemäss VSMS zur Verfügung. Nachdem sich aber gezeigt hatte, dass die in den bisherigen Unterstützungsgesuchen beantragten Mittel diese Summe deutlich überstiegen und zudem ein Bedarf zur finanziellen Unterstützung von Sicherheitskonzepten besteht, beschloss der Bundesrat am 13. April 2022, die verfügbaren Finanzhilfen ab 2023 auf insgesamt 2,5 Mio. Franken jährlich zu erhöhen. Dabei soll es künftig auch möglich sein, dass der Bund laufende Kosten beispielsweise für Sicherheitspersonal übernimmt. Ab 2028 soll der Betrag der Finanzhilfen wiederum auf 2 Mio. Franken jährlich gesenkt werden, da davon ausgegangen wird, dass bis dahin die meisten gefährdeten Einrichtungen einen ausreichenden Sicherheitsstandard in baulicher und technischer Hinsicht erreicht haben werden. Der Bund erwartet gleichzeitig, dass auch die Kantone diese Massnahmen stärker mitfinanzieren.

Der Kanton Zürich hat die Bestrebungen auf Bundesebene von Anfang an unterstützt. Er hat bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur VSMS in Aussicht gestellt, dass er – unter Einbezug der kommunalen Sicherheitsbehörden – für konkrete Projekte zur Verbesserung der Sicherheit von gefährdeten Minderheiten denselben Beitrag leisten werde wie der Bund (vgl. RRB Nr. 363/2019). Dementsprechend hat er seit 2020 – in Ergänzung zu den vom Bundesamt für Polizei (fedpol) gewährten Finanzhilfen – verschiedene jüdische Organisationen und auch die Vereinigung der Islamischen Organisationen in Zürich (Dachorganisation der muslimischen Gemeinschaften) unterstützt, wobei sich die betroffenen Standortgemeinden (Zürich und Winterthur) jeweils hälftig am entsprechenden Beitrag beteiligten. Es ist angezeigt, die Grundzüge für die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen des Kantons an gefährdete Minderheiten zwecks Unterstützung von Sicherheitsmassnahmen ausdrücklich zu regeln.

B. Rechtsgrundlage und Grundzüge der Regelung

Seit dem 1. Februar 1999 gilt für die Schweiz das Rahmenabkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1, RÜ). Die Vertragsparteien sind verpflichtet, geeignete und wirksame Massnahmen zum Schutz von Menschen zu treffen, die wegen ihrer spezifischen Identität feindseligen oder gewalttätigen Handlungen ausgesetzt sind (vgl. Art. 6 Abs. 2 RÜ). Bund, Kantone und Gemeinden stehen im Rahmen ihrer jeweiligen sicherheitspolizeilichen Zuständigkeiten in der Pflicht, einen angemessenen Schutz von Minderheiten zu gewährleisten.

Die neue Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen stützt sich auf das Polizeigesetz vom 23. April 2007 (PolG, LS 550.1) und das Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1). Im Zentrum steht dabei der gesetzliche Auftrag der Kantonspolizei und der im sicherheitspolizeilichen Bereich primär zuständigen Gemeindepolizeien, geeignete Massnahmen zu treffen, um Straftaten zu verhindern (§ 3 Abs. 2 lit. a PolG) und unmittelbar drohende Gefahren für Menschen und Gegenstände abzuwehren (§ 3 Abs. 2 lit. c PolG). Dazu gehört unbestrittenermassen auch das Ergreifen von präventiven Massnahmen (vgl. § 7 POG). Vorliegend geht es in erster Linie darum, die Begehung von Straftaten durch bauliche und technische Vorkehrungen zur erschweren, um betroffene Minderheiten vor terroristischen und gewalttätig-extremistischen Aktivitäten zu schützen. Finanzielle Beiträge an derartige Schutzmassnahmen werden daher von den erwähnten Bestimmungen umfasst. Dementsprechend stützt sich die VSMS auf Art. 386 StGB, der den Bund ermächtigt, Präventionsmassnahmen zu ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen.

Die Bestimmungen der neuen Verordnung übernehmen, wenn möglich, die Regelungen der VSMS. So richten sich beispielsweise die Art der Massnahmen, die für eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton infrage kommen sollen, oder der Kreis von möglichen Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfängern vollumfänglich nach den Vorgaben der VSMS. Ein weitgehender Abgleich mit der entsprechenden Bundeslösung ist insofern sinnvoll, als dadurch die Abwicklung des Verfahrens vereinfacht wird, was neben den zuständigen Behörden auch den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern zugutekommt.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Gegenstand

Die Umschreibung des Gegenstands lehnt sich an diejenige in der VSMS an. Für eine Unterstützung gestützt auf diese Verordnung kommen nur Minderheiten infrage, die unter die Definition gemäss Art. 3 VSMS fallen bzw. die grundsätzlich in den Genuss von Finanzhilfen des Bundes kommen können. Deren Aktivitäten, für die um Unterstützung nachgesucht wird, müssen einen Bezug zum Kanton aufweisen (insbesondere Standort der betroffenen Einrichtung).

§ 2. Grundsätze

Abs. 1 äussert sich zu den Kriterien, die eine Organisation aufweisen muss, damit sie als unterstützungsfähig angesehen wird, wobei sich die Definition nach der Regelung im Bundesrecht (vgl. Art. 2 VSMS) richtet.

In Bezug auf die Art der Massnahmen, die unterstützt werden können, wird einerseits auf die Regelung auf Bundesebene für Finanzhilfen verwiesen (Abs. 3). Finanzielle Unterstützungen kommen demnach für bauliche Massnahmen wie etwa Mauern oder Eingangssicherungen, für technische Massnahmen wie Überwachungskameras oder Alarmanlagen und für organisatorische Massnahmen wie die Schaffung eines Sicherheitsverantwortlichen oder der Aufbau eines Krisenmanagements infrage (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a VSMS). Beiträge sind zudem möglich für die Ausbildung von Mitgliedern von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VSMS). Darüber hinaus können auch allgemeine Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen mitfinanziert werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. c und d VSMS). Ab 2023 wird der Bund gestützt auf Art. 4 Abs. 1 Bst. a VSMS zusätzlich einen Teil der laufenden Kosten für das vor Ort tätige Sicherheitspersonal übernehmen, da dieses einen entscheidenden Faktor im ganzheitlichen Sicherheitskonzept darstellt.

Die Unterstützung von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen soll sich andererseits nicht auf finanzielle Leistungen des Staates beschränken. Es erweist sich in diesem Zusammenhang als sinnvoll, weitere Massnahmen von staatlicher Stelle wie beispielsweise Beratungen in Sicherheitsbelangen oder die Durchführung von Ausbildungs- und Weiterbildungsveranstaltungen im Bereich Objektschutz zu fördern. All dies trägt zur Verbesserung der Sicherheit von gefährdeten Minderheiten und deren Einrichtungen bei und soll deshalb in Anwendung von Abs. 2 Satz 1 dieser Bestimmung möglich sein.

Es handelt sich vorliegend um Kann-Bestimmungen, d.h., es besteht kein Anspruch der betroffenen Minderheiten auf Unterstützung bzw. finanzielle Leistungen, was in Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich festgehalten wird. Dieser Grundsatz gilt auch in Bezug auf die Finanzhilfen des Bundes (vgl. Art. 5 Abs. 2 VSMS). Die zuständige Behörde verfügt damit über einen erheblichen Ermessensspielraum.

§ 3. Finanzielle Unterstützung a. Voraussetzung

In Abs. 1 wird der Grundsatz verankert, dass eine finanzielle Unterstützung des Kantons von der Gewährung eines Bundesbeitrags abhängt. Die im Bundesrecht festgelegten Voraussetzungen sind geeignet, um dem Schutzanliegen der betroffenen Minderheiten gerecht zu werden. Es muss daher vom Kanton keine eigene materielle Gesuchprüfung mehr vorgenommen werden. Dies gilt umso mehr, als die VSMS vorschreibt, dass die kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden im Verfahren auf Bundesebene konsultiert werden müssen (vgl. Art. 11 Abs. 3 Satz 2 VSMS). In der Praxis fliesst somit bei der Prüfung entsprechender Gesuche durch das für die Verfahrensführung zuständige fedpol auch die Beurteilung der Kantonspolizei und der zuständigen kommunalen Polizei ein.

Da es sich bei den finanziellen Unterstützungsleistungen um Subventionen im Sinne des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2) handelt, kommen die Regelungen dieses Erlasses sinngemäss zur Anwendung (Abs. 2).

§ 4. b. Umfang

Diese Bestimmung erklärt die im Bundesrecht vorgesehene Begrenzung der Finanzhilfen auch für die finanzielle Unterstützung des Kantons für anwendbar (Abs. 1). So kann sich der Kanton – gleich wie der Bund (vgl. Art. 7 Abs. 1 VSMS) – höchstens im Umfang von 50% der anrechenbaren Kosten der jeweiligen Massnahme beteiligen. Damit ist sichergestellt, dass sinnvolle Sicherheitsmassnahmen zugunsten von gefährdeten Minderheiten mit den vom Bund und Kanton insgesamt gewährten Mitteln verwirklicht werden können und dass die Anforderungen des Subventionsrechts eingehalten werden (insbesondere unter dem Aspekt der zumutbaren Eigenleistungen).

Die Gemeinden stehen aufgrund der im sicherheitspolizeilichen Bereich geltenden Zuständigkeitsordnung ebenfalls in der Verantwortung, ihren Beitrag zur finanziellen Unterstützung von Schutzmassnahmen zugunsten von Minderheiten zu leisten. So obliegt es insbesondere in der Stadt Zürich – als Ort, in dem sich die grössten jüdischen und muslimischen Gemeinschaften und zahlreiche jüdische und muslimische Einrichtungen befinden – deren Stadtpolizei, für die Sicherheit der jüdischen und muslimischen Gemeinschaften und deren Gebäude zu sorgen

(vgl. §§ 17 und 21 POG). Die Städte Zürich und Winterthur waren bis anhin auch bereit, sich zur Hälfte an den Kosten, die der Kanton im Zusammenhang mit der Mitfinanzierung von Schutzmassnahmen zugunsten von besonders gefährdeten Minderheiten übernahm, zu beteiligen. Eine Kostenaufteilung zwischen Kanton und der jeweiligen Standortgemeinde wird in Abs. 2 vorgesehen.

Seit Inkrafttreten der VSMS am 1. November 2019 hat der Kanton – im Rahmen von drei Ausschreibungsrunden des Bundes und nach Abzug des entsprechenden Anteils der jeweils betroffenen Gemeinde – insgesamt Fr. 412 045 an elf jüdische Organisationen für Sicherheitsprojekte ausgerichtet. Angesichts der verschärften Bedrohungslage sind auch die muslimischen Gemeinschaften im Kanton Zürich daran, ihre Sicherheitsvorkehrungen zu verbessern. Dazu kommt, dass eine Mitfinanzierung der laufenden Sicherheitskosten durch den Kanton, in Ergänzung zu den ab 2023 vom Bund bereit gestellten Finanzhilfen von insgesamt 2,5 Mio. Franken jährlich (ab 2028: 2 Mio. Franken), angezeigt erscheint und auch erwartet wird. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Beiträge, die künftig auf den Kanton entfallen werden, insgesamt unter 1 Mio. Franken zu liegen kommen. Es soll ein realistischer Höchstbetrag ausdrücklich in der Verordnung verankert werden (Abs. 3).

§ 5. c. Verfahren

Der Entscheid über die Ausrichtung finanzieller Unterstützungsleistungen zugunsten von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen richtet sich nach den jeweiligen kantonalen und kommunalen Finanzkompetenzen. Auf kantonaler Ebene wird die Zuständigkeit aufgrund der Grösse und der Art der Unterstützungsleistungen in Anwendung von § 39 der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2) regelmässig bei der Sicherheitsdirektion liegen. Entsprechende Gesuche sind daher auch bei der genannten Verwaltungsstelle einzureichen.

Zur Vorbereitung des Entscheids wird die Sicherheitsdirektion das Gesuch jeweils von der Kantonspolizei prüfen lassen. Allerdings nimmt die Kantonspolizei keine eigenständige inhaltliche Beurteilung des Gesuchs mehr vor. Das Verfahren nach VSMS bietet nämlich Gewähr dafür, dass die Unterlagen bereits einer hinreichenden Prüfung durch das fedpol unterzogen worden sind.

Entsprechendes gilt in Bezug auf die jeweils zuständige Gemeinde. Dabei kommen die allgemeinen Vorgaben, die für eine kommunale Ausgabe gelten, zur Anwendung.

§ 6. d. Pflichten

Die Auskunft- und Rechenschaftspflichten der Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger lehnen sich an die Regelungen in der VSMS an (vgl. Art. 12 VSMS). Sie sind ein zentrales Instrument, um kontrollieren zu können, ob die gewährten Gelder rechtskonform verwendet wurden. Zweckwidrige Verwendungen derselben oder die Nichteinhaltung von Bedingungen und Auflagen lösen die Rechtsfolgen nach § 12 ff. des Staatsbeitragsgesetzes aus. Überdies werden die Gesuchstellenden aus Transparenzgründen dazu verpflichtet, in Bezug auf die Massnahmen, für die ein Gesuch um finanzielle Unterstützung eingereicht wird, die finanziellen Verhältnisse offenzulegen.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen sind abhängig von der Anzahl der gestellten Gesuche und der vom Bund gewährten Finanzhilfen, die Einrichtungen im Kanton Zürich betreffen. Die zu erwartenden Ausgaben für den Kanton sind auf unter 1 Mio. Franken jährlich zu veranschlagen (vgl. Erläuterung zu § 4). Der Betrag geht zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 3100, Kantonspolizei, und wird im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2023–2026 eingestellt.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Die neue Verordnung hat keine administrative Belastung von Unternehmen zur Folge. Es bedarf demnach keiner Regulierungsfolgeabschätzung.