



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 31. August 2022

GR Nr. 2022/396

Sicherheitsdepartement, Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen, neue wiederkehrende Ausgaben

1. Zweck des Beschlusses

Mit dieser Vorlage beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich maximal einer Million Franken zu bewilligen, um Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen unterstützen zu können.

2. Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurden in Europa verschiedene terroristische Anschläge auf religiöse oder andere Minderheiten verübt. Gemäss Einschätzung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) sind in der Schweiz insbesondere jüdische und muslimische Personen sowie deren Einrichtungen einem erhöhten Risiko ausgesetzt, Ziele gewaltextremistischer oder terroristischer Aktionen zu werden. Vor diesem Hintergrund ersuchten die Betroffenen, namentlich die jüdischen Gemeinschaften, den Bund und die Kantone, den polizeilichen Schutz zu verstärken und sich an den stark gestiegenen Kosten für Sicherheitsmassnahmen beim Objekt- und Personenschutz zu beteiligen.

Die politische Plattform des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) hat am 7. Mai 2018 ein Konzept zur Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen erstellt. Darin wird unter anderem empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen dem Nachrichtendienst, den Polizeikräften und den gefährdeten Minderheiten zu intensivieren. Gestützt darauf beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), einen Verordnungsentwurf über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen zu erarbeiten. Zusätzlich erhielt das EJPD den Auftrag, bis Ende 2020 zu prüfen, ob ein Gesetz erlassen werden könne, das dem Bund weitgehende Schutzmassnahmen für besonders schutzbedürftige Einrichtungen und Personen ermöglicht.

Die am 1. November 2019 in Kraft getretene Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS, SR 311.039.6) bildet die Rechtsgrundlage, die dem Bund erlaubt, Finanzhilfen für Sicherheitsmassnahmen zugunsten der gefährdeten Minderheiten zu erbringen. Der Erlass stützt sich dabei auf Art. 386 Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0), der dem Bund die Kompetenz einräumt, Präventionsmassnahmen zwecks Verhinderung von Straftaten zu ergreifen. Finanziell unterstützt werden können insbesondere Schutzmassnahmen baulicher und technischer Art wie Zäune, Eingangssicherungen oder Alarmanlagen. Gestützt auf die VSMS können zudem finanzielle Beiträge für die Ausbildung in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr sowie für die Sensibilisierung der betroffenen Minderheiten oder für die Information breiter Bevölkerungskreise gesprochen werden. Als Beitragsempfänger



2/4

der Finanzhilfen kommen neben religiösen Gemeinschaften auch weitere Minderheiten infrage, die sich insbesondere durch eine gemeinsame Lebensweise, Kultur, Sprache oder eine gleiche sexuelle Orientierung auszeichnen. Die Finanzhilfe des Bundes unterstützt höchstens 50 Prozent der Gesamtkosten der Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 VSMS). Die restlichen Mittel müssen von den Kantonen, Gemeinden und Dritten beigesteuert werden. Momentan stellt der Bund Fr. 500 000.– pro Jahr zur Mitfinanzierung von Massnahmen im Sinne der VSMS zur Verfügung. Es hat sich aber gezeigt, dass die bisherigen Unterstützungsgesuche diese Summe deutlich übersteigen und zudem ein Bedarf zur finanziellen Unterstützung von Sicherheitskonzepten besteht. Der Bundesrat beschloss am 13. April 2022, die verfügbaren Finanzhilfen ab 2023 auf insgesamt 2,5 Millionen Franken jährlich zu erhöhen. Dabei soll es künftig auch möglich sein, dass der Bund laufende Kosten, wie beispielsweise Entschädigungen für Sicherheitspersonal, übernimmt. Ab 2028 soll der Beitrag zur Finanzhilfe wiederum auf 2 Millionen Franken jährlich gesenkt werden; bis dann sollten die meisten gefährdeten Einrichtungen über einen ausreichenden Sicherheitsstandard in baulicher und technischer Hinsicht erreicht haben. Der Bund erwartet aber auch, dass die Kantone diese Massnahmen stärker mitfinanzieren.

Die Gesuche für die Finanzhilfe sind beim fedpol bis spätestens 30. Juni des Jahres einzureichen, das dem Beginn der unterstützten Massnahme vorausgeht gemäss Art. 10 Abs. 1 und gemäss Art. 11 Abs. 6 VSMS entscheidet das fedpol über die Gewährung der Finanzhilfen. Die Stadt und der Kanton Zürich entschädigen aufgrund dieses Entscheids die Empfänger direkt.

Der Kanton Zürich hat die Bestrebungen auf Bundesebene unterstützt; unter Einbezug der kommunalen Sicherheitsbehörden, dass sich die betroffenen Standortgemeinden (Zürich und Winterthur) jeweils hälftig an den entsprechenden Beiträgen beteiligten.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat in diesem Zusammenhang am 22. Juni 2022 eine Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (KVSMS) erlassen, diese tritt per 1. Oktober 2022 in Kraft. § 2 Abs. 1 KVSMS definiert, dass der Kanton und die Gemeinden Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz und Tätigkeit im Kanton unterstützen können, die zugunsten von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen Massnahmen gegen Angriffe durchführen. § 4 Abs. 3 limitiert die Beiträge des Kantons auf insgesamt höchstens einer Million Franken pro Jahr. Die Auskunft- und Rechenschaftspflichten der Beitragsempfangenden sind in Art 12 VSMS und § 6 KVSMS definiert.

3. Bisherige Beiträge der Stadt

Die Stadt hat in der Vergangenheit für die Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen auf dem Gemeindegebiet der Stadt Zürich die folgenden Beiträge im Rahmen der Kompetenz der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements geleistet:



2020							
	Beitrag Bundesamt für Justiz fedpol	Anteil Bund	Beitrag Kanton Zürich	Anteil Kanton Zürich	Beitrag Stadt Zürich	Anteil Stadt Zürich	Gesamtbeitrag
Israelitische Religionsgemeinschaft Zürich	12'697.00	50%	6'348.50	25%	6'348.50	25%	25'394.00
Jüdische Gemeinde Agudas Achim Zürich	125'000.00	50%	62'500.00	25%	62'500.00	25%	250'000.00
Jüdischer Schulverein Zürich	60'000.00	50%	30'000.00	25%	30'000.00	25%	120'000.00
Tiferes Doniel Primar- und Sekundarschule	58'469.00	50%	29'234.50	25%	29'234.50	25%	116'938.00
Total Beiträge 2020	256'166.00	50%	128'083.00	25%	128'083.00	25%	512'332.00

2021							
	Beitrag Bundesamt für Justiz fedpol	Anteil Bund	Beitrag Kanton Zürich	Anteil Kanton Zürich	Beitrag Stadt Zürich	Anteil Stadt Zürich	Gesamtbeitrag
Israelitische Cultusgemeinde Zürich	199'500.00	50%	99'750.00	25%	99'750.00	25%	399'000.00
Israelitische Religionsgesellschaft Zürich	45'000.00	50%	22'500.00	25%	22'500.00	25%	90'000.00
Jüdische Gemeinde Agudas Achim Zürich	86'000.00	50%	43'000.00	25%	43'000.00	25%	172'000.00
Talmud Toire Primarschule Zürich	20'584.00	50%	10'292.00	25%	10'292.00	25%	41'168.00
Total Beiträge 2021	351'084.00	50%	175'542.00	25%	175'542.00	25%	702'168.00

2022							
	Beitrag Bundesamt für Justiz fedpol	Anteil Bund	Beitrag Kanton Zürich	Anteil Kanton Zürich	Beitrag Stadt Zürich	Anteil Stadt Zürich	Gesamtbeitrag
Cheder Taschbar Zürich	71'598.20	50%	35'799.10	25%	35'799.10	25%	143'196.40
SIKNA-Stiftung	50'065.00	50%	25'032.50	25%	25'032.50	25%	100'130.00
Verein zur Förderung des Minjan Wollishofen	59'400.00	50%	29'700.00	25%	29'700.00	25%	118'800.00
Israelit. Frauenverein Maon Jom	24'977.70	50%	12'488.85	25%	12'488.85	25%	49'955.40
Total Beiträge 2022	206'040.90	50%	103'020.45	25%	103'020.45	25%	412'081.80

Für das Jahr 2022 waren Fr. 180 000.– im Budget eingestellt, wovon effektiv Fr. 103 020.45 beansprucht wurden. Für 2023 und die Folgejahre sind Fr. 135 000.– budgetiert. Da der Bund und der Kanton Zürich ihre Finanzhilfe ab 2023 erhöhen und zusätzlich die Unterstützung von Sicherheitskonzepten und die Entschädigung von Sicherheitspersonal finanzieren, muss auch die Stadt mit einer wesentlichen Erhöhung ihrer Beiträge rechnen. Da die konkreten Beiträge für das kommende Budgetjahr noch nicht bekannt sind, muss gegebenenfalls mit dem Novemberbrief dem Gemeinderat eine Budgeterhöhung für das Jahr 2023 beantragt werden.

Der Kanton Zürich beteiligt sich mit höchstens einer Million Franken jährlich auf dem Kantonsgebiet. Für die Stadt bedeutet dies, dass sie ebenfalls maximal einer Million Franken benötigt für die Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten.

4. Budgetnachweis und Zuständigkeit

Die Ausgaben für die Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten sind im Budget 2022 eingestellt und im Finanz- und Ausgabenplan (FAP) 2022–2025 vorgemerkt.

Selbst wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz oder durch einen früheren Beschluss verpflichtet ist, eine Ausgabe zu tätigen, fehlt es an der Gebundenheit der Ausgabe, wenn entweder in sachlicher, zeitlicher oder örtlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum verbleibt (Markus Rüssli, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017,



4/4

§ 103 N 22). Gemäss § 2 KVSMS handelt es sich um eine Kann-Bestimmung, ob und wie Kanton und Gemeinden eine Unterstützung gewähren (Abs. 1 und 3). Es besteht kein Anspruch auf Unterstützung und zudem kann die Unterstützung finanziell oder auf andere Weise erbracht werden (Abs. 2). In den Erläuterungen zu § 2 KVSMS wird darauf hingewiesen, dass die zuständige Behörde damit über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt.

Auch § 4 KVSMS enthält keine näheren bzw. eingrenzenden Angaben über den Umfang der kommunalen finanziellen Unterstützung. In § 4 Abs. 2 KVSMS steht, dass sich die finanzielle Unterstützung durch den Kanton in der Höhe des Beitrags, den die betroffene Gemeinde leistet, vermindert. In den Erläuterungen zu § 4 KVSMS verweist der Regierungsrat darauf, dass 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 obliegt, für die Sicherheit der jüdischen und muslimischen Gemeinschaften und deren Gebäude zu sorgen (vgl. §§ 17 und 21 POG) und dass die Städte Zürich und Winterthur bis anhin auch bereit waren, sich zur Hälfte an den Kosten, die der Kanton im Zusammenhang mit der Mitfinanzierung von Schutzmassnahmen zugunsten von besonders gefährdeten Minderheiten übernahm, zu beteiligen. Die bestehende finanzielle Limitierung beträgt insgesamt höchstens 1 Million Franken für den Kanton (§ 4 Abs. 3 KVSMS), weshalb der städtische Beitrag ebenfalls höchstens 1 Million Franken sein kann, wenn nämlich der kantonale Beitrag vollständig und ausschliesslich für Projekte in der Stadt Zürich ausgeschöpft würde. Die Bewilligung liegt gemäss Art. 59 lit. c Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) in der Kompetenz des Gemeinderats.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Für die Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten werden ab 2023 neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich maximal einer Million Franken bewilligt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti