



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Mail: jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 30. April 2019

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Die Verordnung über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS) ist aus Sicht des Städteverbandes ausdrücklich zu begrüssen. Sie soll zur Verbesserung der Sicherheit betroffener Minderheiten beitragen, was im präventiven Interesse der Gesellschaft liegt. Namentlich in urbanen Zentren sind Minderheiten, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, besonders oft vertreten.

In der Vergangenheit machten insbesondere Vertreterinnen und Vertreter jüdischer Institutionen gegenüber einzelnen Mitgliedstädten des Städteverbandes 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. Aus Sicht der Städte ist also durchaus Handlungsbedarf gegeben.

Die Frage, wie ein angemessener Schutz gefährdeter Minderheiten gewährleistet werden kann, ist jedoch verknüpft mit der komplexen Frage, welche staatliche Ebene für dieses Thema überhaupt zuständig ist. Die bisherigen Diskussionen im Rahmen parlamentarischer Vorstösse und Rechtsgutachten vermochte keine abschliessende Klärung zu bringen. Der Bund hat mit der vorliegenden Verord-



nung eine pragmatische Antwort auf die konkrete Problemstellung gefunden, ohne die Kompetenzordnung im Bereich der inneren Sicherheit übermässig zu strapazieren. Das ist aus Sicht des Städteverbandes zu begrüßen.

Die vorliegende Verordnung 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 auch das Projekt «Jüdische Sicherheit Basel», in dessen Rahmen der Kanton Basel-Stadt Massnahmen ergriffen hat, um die Sicherheitskosten der jüdischen Organisationen zu senken.

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.

Konkrete Anliegen

Unterstützte Massnahmen

Der Städteverband unterstützt die in Artikel 4 des Verordnungsentwurf vorgesehenen Möglichkeiten zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten.

Die gemäss Bst. b vorgesehenen Finanzierungshilfen für die Ausbildung in den Bereichen Risikoerkennung und Bedrohungsabwehr sind aus Sicht des Städteverbandes jedoch nochmals zu überprüfen. Es gilt zu verhindern, dass neben den lokalen Sicherheitsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten eine weitere Kategorie von intervenierenden «Sicherheitspersonen» geschaffen wird. Der blosser Abschluss von der Ausbildung an der Waffe genügt unserer Einschätzung nach hierzu nicht.

Zudem regen wir an, die Aufzählung um folgende zwei Elemente zu ergänzen:

- Schulung zur Früherkennung von Radikalisierungstendenzen
- Einführung eines schweizweiten Meldesystems von Übergriffen auf Minderheiten

Die in Artikel 4 erwähnten Massnahmen liegen mehrheitlich im Sicherheitsbereich. In Ergänzung dazu sollte dem interdisziplinären Aspekt der Massnahmen Rechnung getragen werden, insbesondere im Präventionsbereich. Die Stadt Winterthur hat besondere Erfahrungen bei der Schulung im Bereich Früherkennung von Radikalisierungstendenzen bzw. im Bereich Ausbildung und Schulung von Vorständen der Minderheitsgruppierungen sammeln können. Mit einem sich jährlich wiederholenden



Fachseminar in Zusammenarbeit mit dem IPBm Darmstadt (Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement Darmstadt) hat die Stadt Winterthur eine Plattform geschaffen, über die sich auch Vorstandsmitglieder von verschiedenen Religionsgruppen bezüglich Risikoeinschätzung, Radikalisierungsformen und Fallmanagement bei konkreten Verdachtsmomenten ausbilden und mit den relevanten Fachpersonen vernetzen können. Die Plattform vermittelt fachliche Grundlagen und fördert die Vernetzung mit lokalen Fachstellen. Sie könnte auch in anderen Städten und Gemeinden adaptiert werden.

Ein schweizweites Monitoring von Diskriminierungsvorfällen und Übergriffen auf Minderheiten würde eine objektive Übersicht zur aktuellen Lage ermöglichen, auf deren Grundlage zielgerichtete und koordinierte Massnahmen zum Schutz von Minderheiten ergriffen werden könnten. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR hat mit der Datenbank DoSyRa (Dokumentationssystem Rassismuvorfälle) ein Instrument initiiert, das sich bewährt hat. Aus Sicht des Städteverbandes wäre daher die Einführung eines schweizweiten Meldesystems analog DoSyRa zu prüfen.

Kostendach der Finanzhilfen

Gemäss Artikel 4 Bst. a sind Finanzhilfen auch zulässig für Schutzmassnahmen baulicher und technischer Art zur Verhinderung von Straftaten.

Im Wissen um die hohen Kosten baulicher und weiterer Sicherheitsmassnahmen ist für den Städteverband hingegen 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 zudem Minderheitsgruppierungen wie LGBTI, deren Gemeinsamkeit die sexuelle Orientierung ist. Und in den Geltungsbereich fallen auch Gruppierungen wie Jenische, 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 den Städteverband 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. Dieser 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 Sicherheitsverbands 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 des Städteverbandes 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.

Anträge

Wir beantragen folgende Anpassungen am Verordnungsentwurf:

► **Artikel 4 VSMS ist durch die folgenden zwei Massnahmen zu ergänzen:**

- e. Schulung zur Früherkennung von Radikalisierungstendenzen
- d. Einführung eines schweizweiten Meldesystems von Übergriffen auf Minderheiten

► **Artikel 11, Abs. 2 VSMS ist wie folgt anzupassen:**

Es prüft die Gesuche inhaltlich, konsultiert die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden und holt beim NDB eine Beurteilung zum besonderen Schutzbedürfnis ein. ~~Der NDB konsultiert die zuständigen kantonalen und kommunalen Sicherheitsbehörden.~~

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Stv. Direktor

Martin Tschirren

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband