

Sitzung vom 11. Januar 2017

5. Dringliche Anfrage (Staatliche Schutzpflichten gegenüber bedrohten Bevölkerungsgruppen und ihrer Institutionen bei erhöhter Bedrohungslage)

Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, sowie die Kantonsräte Claudio Schmid, Bülach, und Thomas Forrer, Erlenbach, haben am 12. Dezember 2016 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Im Lagebericht 2016 des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) betreffend die Sicherheit Schweiz wird festgestellt, dass die Schweiz Teil des europäischen Bedrohungsraumes für terroristische Anschläge ist. Daher sei die Bedrohung auch hierzulande erhöht. In der Schweiz seien eher Anschläge von Einzeltätern oder Kleingruppen zu erwarten. Bedroht seien nebst Botschaften der in der Koalition gegen den «Islamischen Staat» militärisch engagierten Staaten auch «Schweizerinnen und Schweizer jüdischen Glaubens sowie jüdische und israelische Interessen in der Schweiz».

Der Staat hat die Grundrechte des Einzelnen vor Angriffen Dritter zu schützen und muss seine staatlichen Schutzpflichten wahrnehmen. Die Schutzpflichten ergeben sich aus den kantonalen Polizeigesetzen.

Gemäss Bericht des Eidgenössischen Departments des Innern (veröffentlicht am 17.11.2016) fehlen im Bund gesetzliche Grundlagen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sei grundsätzlich Sache der Kantone. Gemäss Polizeigesetz § 3 Abs. 2 ist die Polizei verpflichtet, Massnahmen zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten sowie zur Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren für Menschen, ... sowie zur Beseitigung entsprechender Störung zu treffen.

Da gemäss Bericht insbesondere die jüdischen Religionsgemeinschaften bedroht sind, haben sie selbst viele (nicht der Polizei vorbehaltene) Massnahmen zu ihrem Schutz sowie zum Schutz ihrer Einrichtungen getroffen, die sie auch selbst finanzieren.

Der Kanton ist in der Pflicht, Ressourcen und finanzielle Mittel breit zu stellen, damit die notwendigen Schutzerfordernisse erfüllt werden können.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Bevölkerungsgruppen erachtet der Regierungsrat als gefährdet?
2. Welche gesetzlichen Grundlagen sind anwendbar für die Sicherstellung des Schutzes von bedrohten Bevölkerungsgruppen sowie deren Einrichtungen und Institutionen?

3. Wenn keine genügende gesetzliche Grundlage besteht, welche Bestrebungen werden unternommen, entsprechende Grundlagen zu schaffen?
4. Durch welche zusätzlichen staatlichen Massnahmen kann der Schutz gefährdeter Bevölkerungsgruppen sowie deren Einrichtungen und Institutionen, insbesondere jüdischer Gemeinschaften, aufgrund der aktuellen Bedrohungslage gewährleistet werden?
5. Wie ist die Abgrenzung in dieser Thematik zwischen Kantons- und Stadtpolizei (Zürich)?
6. Wie können diese Gruppen bei ihren eigenen Sicherheitsvorkehrungen finanziell, personell oder logistisch unterstützt werden?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, Claudio Schmid, Bülach, und Thomas Forrer, Erlenbach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Kanton Zürich stützt sich bei seiner Beurteilung, welche Bevölkerungsgruppen gegenwärtig als gefährdet anzusehen sind, massgeblich auf die Bedrohungsanalyse des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB). Im Fokus von Terrororganisationen können verschiedenste Exponentinnen und Exponenten, bestimmte Teile der Bevölkerung sowie gezielt ausgewählte Unternehmen oder Institutionen stehen. Wie jüngste Ereignisse in Europa allerdings gezeigt haben, treffen terroristische Anschläge oftmals wahllos Passantinnen und Passanten oder Besucherinnen und Besucher einer Veranstaltung. Zu beachten ist, dass das sicherheitspolitische Umfeld dynamisch ist und sich laufend verändert. So können Angehörige und Institutionen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe kurzfristig, vor allem im Zuge eines aktuellen Ereignisses, Ziele von terroristischen Anschlägen werden. Der erwähnte Lagebericht 2016 des NDB nennt – neben Schweizerinnen und Schweizer jüdischen Glaubens – namentlich auch türkische und kurdische Gruppen, die von ethno-nationalistisch motiviertem Terrorismus betroffen sein können (vgl. Bericht, S. 20). Da zudem der rechts- und linksextremen Szene Gewaltpotenzial zugeschrieben werden muss (vgl. Bericht, S. 53 ff.), ist es nicht möglich, alle potenziell gefährdeten Bevölkerungsgruppen abschliessend aufzuzählen.

Zu Fragen 2 und 5:

Wie der Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern vom 1. November 2016 betreffend Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz festhält, ergibt sich aus der Bundesverfassung (BV, SR 101), dass der Staat verpflichtet ist, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um Übergriffe auf das Leben und die Sicherheit seiner Einwohnerinnen und Einwohner zu verhindern, Gefahren abzuwehren, Angriffe zu ahnden und polizeilich zu intervenieren, wenn Dritte Leib, Leben oder Eigentum bestimmter Personen oder Institutionen ernsthaft bedrohen (vgl. Bericht, S. 10). Schutzpflichten des Staates gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen ergeben sich auch aus dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995. Jüdische Gemeinschaften gelten als Minderheiten im Sinne dieses Übereinkommens.

Auf dem Gebiet der inneren Sicherheit kommen sowohl dem Bund als auch den Kantonen Verantwortungen und teilweise parallele Kompetenzen zu, die gemäss Art. 57 Abs. 2 BV in Kooperation wahrgenommen werden sollen. Die Bundesbehörden sind zur Hauptsache im präventiven Bereich tätig. Insbesondere ist es Sache des NDB, Informationen im In- und Ausland zu beschaffen, um Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz und ihre Bevölkerung rechtzeitig zu erkennen. Er stützt sich dabei auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) und das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (SR 121). Daneben nimmt der Bund auch besondere völkerrechtliche Schutzpflichten gegenüber Magistratspersonen, Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Bundesangestellten, Bundesgebäuden sowie völkerrechtlich geschützten Personen und Einrichtungen wahr (vgl. Art. 22–24 BWIS; Art. 6ff. Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung; SR 120.72).

Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist in erster Linie Sache der Kantone, da die Polizeihochheit in der Schweiz grundsätzlich bei ihnen liegt. Die Regelung, welches Polizeikorps für welche polizeiliche Aufgabe innerkantonal zuständig ist, ergibt sich im Kanton Zürich aus dem Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1). Dabei bestimmt das Polizeigesetz vom 23. April 2007 (LS 550.1), welche Aufgaben der Polizei obliegen bzw. wie und mit welchen Mitteln diese zu erfüllen sind.

Gemäss § 17 POG ist es grundsätzlich Sache der kommunalen Polizeien – in den Städten Zürich und Winterthur somit deren Stadtpolizei –, die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung auf ihrem Gemeindegebiet sicherzustellen. Dies gilt auch im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen für bedrohte Bevölkerungsgruppen und deren Institutionen in

der Stadt Zürich. Bei Bedarf leistet die Kantonspolizei Unterstützung (vgl. § 24 POG). Soweit nicht die Stadtpolizeien zuständig sind, trifft die Kantonspolizei überdies – insbesondere ausserhalb der Stadt Zürich – eigene Sicherheitsmassnahmen z. B. bei besonderen religiösen Festen und Anlässen. Ebenso arbeitet die Kantonspolizei eng mit dem NDB zusammen und unterstützt diesen bei seinen Aufgaben. Mit den aus der nachrichtendienstlichen Tätigkeit gewonnenen Erkenntnissen können die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus feststellen und rechtzeitig entsprechend handeln. Allgemein stehen präventive Massnahmen beim Kampf gegen den Terrorismus im Vordergrund. Besondere Bedeutung kommt dem präventiven Staatsschutz zu. Der dafür zuständige Dienst der Kantonspolizei konnte dank der zusätzlichen, durch den Bund im Rahmen der verstärkten Terrorismusbekämpfung bewilligten Mittel in den beiden letzten Jahren personell aufgestockt werden. Sodann hat die Kantonspolizei zur Erkennung und Bekämpfung des Terrorismus unter der Bezeichnung «SOKO MASTER» eine ständige Einrichtung ins Leben gerufen. Daran sind alle an der Terrorismusbekämpfung beteiligten Stellen aus dem Kanton, der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur und der Bundeskriminalpolizei beteiligt. Ziel ist die Sicherstellung des Informationsaustausches und der Vernetzung.

Daneben ist auf das von der Kantonspolizei mit den genannten Stadtpolizeien und weiteren Stellen betriebene Kantonale Bedrohungsmanagement hinzuweisen, ein Instrument zur frühzeitigen Erkennung von Einzelpersonen mit einem Gewaltpotenzial und Anzeichen für sich ankündigende Gewalttaten. Mit der in der Präventionsabteilung der Kantonspolizei angesiedelten Fachstelle «Brückenbauer» hat sie zudem die Voraussetzungen geschaffen, um die Vernetzung und Verständigung zwischen der Polizei und den im Kanton Zürich wohnhaften Angehörigen verschiedenster Religionen und deren Organisationen zu fördern (vgl. auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 20/2015 betreffend Salafistische Moschee in Embrach [zu Frage 4]). Im Weiteren stehen die Sicherheitsbehörden aller Staatsebenen laufend mit Vertretungen von potenziell gefährdeten Personengruppen in Kontakt und unterstützen diese mit Sicherheitsberatungen.

Zu Fragen 3 und 4:

Die Rechtsgrundlagen sind vorhanden, damit die zuständigen Polizeibehörden auch für Bevölkerungsgruppen oder ihre Institutionen, die einer erhöhten Gefährdung ausgesetzt sind, die erforderlichen Massnahmen treffen können. Die bestehenden Gesetzesbestimmungen erlauben insbesondere einen reibungslosen Informationsaustausch und eine enge Zu-

sammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Dies trägt dazu bei, dass sich alle Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz bzw. des Kantons Zürich sicher fühlen können. Wie die Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik zeigen, ist die gesamte Kriminalität gemäss Strafgesetzbuch seit Jahren stetig gesunken. Im Kanton Zürich befindet sie sich derzeit auf dem tiefsten Stand seit über 30 Jahren.

Der Regierungsrat hat grosses Verständnis dafür, dass religiöse Minderheiten wie die jüdischen Gemeinschaften in der Schweiz ein stärkeres Schutzbedürfnis haben und deshalb für sich und ihre Einrichtungen verstärkte Sicherheitsmassnahmen beanspruchen. Die Präventionsabteilung der Kantonspolizei und die Stadtpolizei Zürich stehen deshalb bereits heute im ständigen Kontakt mit den jüdischen Institutionen. Anfang 2016 wurde die Kooperationsgruppe zwischen dem Krisenstab jüdische Organisationen und der Stadtpolizei Zürich institutionalisiert.

Die Beurteilung, welche konkreten Schutzvorkehrungen erforderlich sind, muss der zuständigen Polizeibehörde vorbehalten sein. Letztere legt – unter Einbezug der Betroffenen – das Sicherheitsdispositiv im Einzelfall fest, auf der Grundlage einer aktuellen polizeilichen Lagebeurteilung und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips sowie im Rahmen der bestehenden Mittel. Werden im Rahmen von laufenden Lagebeurteilungen akute Gefährdungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen festgestellt, ist die zuständige Polizeibehörde verpflichtet, weitergehende polizeiliche Sicherheitsmassnahmen einzuleiten, wobei diese aus naheliegenden Gründen nicht veröffentlicht werden können (vgl. § 23 Abs. 2 lit. c Gesetz über die Information und den Datenschutz, LS 170.4).

Zu Frage 6:

Eine Vielzahl von Organisationen, Unternehmen und Privatpersonen setzt fallweise oder dauernd privates Sicherheitspersonal und/oder Alarmsysteme ein, um den Schutz ihrer Liegenschaften und Gebäude zu verbessern. Im Kanton Zürich sind gegenwärtig schätzungsweise über 100 Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen tätig. Letztere spielen im Sicherheitsbereich zunehmend eine wichtige Rolle. Dies anerkannte auch der Kantonsrat, indem er mit dem Gesetz über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen vom 4. April 2016 eine Vorlage verabschiedet hat, die für diesen Bereich neue Regeln vorsieht (vgl. KR-Nr. 183b/2014).

Selbstverständlich können jüdische Gemeinschaften wie auch alle anderen Minderheiten darauf zählen, dass weiterhin die notwendigen bzw. bei akuten Gefährdungen verstärkte polizeiliche Sicherheitsmassnahmen – wie in der Beantwortung der Fragen 3 und 4 dargelegt – ergriffen

werden und ihnen die Sicherheitsbehörden für entsprechende Sicherheitsberatungen jederzeit zur Verfügung stehen. Eine Rechtsgrundlage, die dem Kanton eine Mitbeteiligung an den Kosten für zusätzliche – d. h. über das nach Einschätzung der zuständigen Polizeibehörde objektiv Angemessene hinausgehende – Sicherheitsmassnahmen erlaubt, fehlt.

Es laufen derzeit politische Diskussionen, ob bzw. wie eine Beteiligung der öffentlichen Hand an derartigen Sicherheitsaufwendungen erfolgen soll. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf zwei am 16. Dezember 2016 überwiesene Postulate des Gemeinderats der Stadt Zürich hinzuweisen. Mit dem einen wird der Stadtrat von Zürich aufgefordert zu prüfen, wie der finanzielle Aufwand der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich für Sicherheitsaufwendungen zum Schutz der Einrichtungen der jüdischen Gemeinschaft möglichst reduziert werden könne (Postulat GR Nr. 2016/418 vom 30. November 2016). Mit dem andern wird verlangt, dass der Stadtrat von Zürich prüft, wie das Schwergewicht der Polizeieinsätze verlagert werden könne, um religiöse und kulturelle Gemeinschaften, die von gewalttätigen Angriffen betroffen oder durch solche bedroht sind, schützen zu können (Postulat GR Nr. 2016/437 vom 7. Dezember 2016). Auf Bundesebene sind zwei Motionen hängig, mit denen der Bundesrat beauftragt werden soll, gemeinsam mit den Kantonen aufzuzeigen, welche weitergehende Massnahmen für die Sicherheit von Minderheiten bzw. von religiösen Gemeinschaften, die durch potenzielle terroristische und extremistische Gewalt besonders gefährdet sind, getroffen werden können und welche gesetzlichen Grundlagen allenfalls für deren Umsetzung nötig wären (Motion 16.3945 vom 5. Dezember 2016, Motion 16.4062 vom 15. Dezember 2016).

Unabhängig von diesen Diskussionen bleibt es ein zentrales Anliegen des Regierungsrates, dass alles unternommen wird, um auch die Sicherheit religiöser und anderer Minderheiten genauso wie der gesamten Bevölkerung zu gewährleisten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi