

# **Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften**

**Gutachten zuhanden des Schweizerischen Israelitischen  
Gemeindefundes**



## Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage und Auftrag.....	3
II. Die Stellungnahmen der Bundesbehörden.....	4
III. Rechtliche Grundlagen.....	4
1. Grundrechte und staatliche Schutzpflicht.....	4
2. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten .....	8
3. Gerichtliche Überprüfung des Schutzanspruchs?.....	9
4. Zwischenfazit .....	11
5. Aufgabeteilung zwischen Bund und Kantonen.....	12
6. Kantonale Polizeihohheit .....	15
7. Bundeskompetenz .....	16
8. Fazit .....	18
IV. Ein nationales Schutzkonzept .....	18
1. Ausarbeitung .....	18
2. Umsetzung mittel Verwaltungsvereinbarung? .....	20
V. Die Sicherheitsmassnahmen der jüdischen Gemeinschaften.....	21
1. Notwendigkeit eigener Schutzmassnahmen.....	21
2. Gesetzliche Regelung der Koordination und Unterstützung.....	22
3. Eine mögliche Ergänzung des BWIS .....	24
VI. Schlussbemerkung .....	25

## I. Ausgangslage und Auftrag

Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund umschreibt die Ausgangslage unter anderem wie folgt:

*„Im Jahr 2012 fielen vier Personen, darunter 3 Kinder einem Anschlag vor einer jüdischen Schule in Toulouse zum Opfer. Zwei Jahre später wurde das jüdische Museum in Brüssel angegriffen. In den letzten beiden Jahren kumulierten sich diese Angriffe. Im Januar 2015 wurden bei einer Geiselnahme in einem koscheren Supermarkt in Paris 4 jüdische Menschen getötet. Im Februar des gleichen Jahres verlor ein jüdischer Wachmann der Synagoge in Kopenhagen bei einem Angriff sein Leben. Häufig findet man in Wohnungen oder bei getöteten Terroristen Hinweise auf Synagogen oder jüdische Schulen als Zielobjekte. Dies zeigt, dass der Terror der Islamisten, der mit den beiden Anschlägen in Paris im November 2015 und in Brüssel im März 2016 mit einigen Hunderten Toten seinen traurigen Höhepunkt erreichte, vor allem auch gezielt Minderheiten im Visier hat. Europäische Nachbarstaaten haben bereits auf diese erhöhte Bedrohungslage reagiert und diverse Massnahmen ergriffen, um die jüdische Minderheit besser zu schützen, unter anderem werden jüdische Gemeindehäuser, Synagogen und Schulen durch den Staat besser bewacht und/oder Sicherheitsmassnahmen der jüdischen Institutionen mitfinanziert.*

(...)

*Es ist gemäss Aussagen verschiedener nationaler und lokaler Vertreter dennoch leider so, dass der politische Wille bei Bund und Kantonen nicht gegeben ist, aktiv zu werden, folglich andere Schritte eingeleitet werden sollten.“*

Dieser mangelnde Wille zur Leistung erhöhter staatlicher Sicherheitsmassnahmen und die fehlende finanzielle Unterstützung der eigenen Sicherheitsmassnahmen der jüdischen Gemeinschaften haben den Israelitischen Gemeindebund veranlasst, in einem Gutachten die Frage zu klären, wieweit ein rechtlicher Anspruch auf Schutz besteht, und welche Rechtsgrundlagen gegebenenfalls geändert oder neu zu erlassen wären, um diesen zu verbessern.

Das Gutachten wird sich auf die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Situation auf Bundesebene konzentrieren. In einem später folgenden Teil soll die Situation im Kanton Zürich dargelegt werden mit den Auswirkungen, die sich allenfalls aus dem öffentlich-rechtlichen Anerkennungsverhältnis ergeben.

## II. Die Stellungnahmen der Bundesbehörden

In verschiedenen Berichten anerkennen die Bundesbehörden grundsätzlich ein erhöhtes Gefahrenpotential<sup>1</sup> und somit auch ein erhöhtes Schutzbedürfnis der jüdischen Gemeinschaften in der Schweiz. Mit Verweis auf die kantonale Polizeihochheit stellen sich die Bundesbehörden aber auf den Standpunkt, der Schutz von jüdischen Einrichtungen und Institutionen in der Schweiz sei Sache der Kantone<sup>2</sup>. Aufgrund der verfassungsmässigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen könne der Bund keine zusätzlichen weitergehenden Massnahmen zum Schutz von Minderheiten und deren Einrichtungen treffen<sup>3</sup>. Auch bezüglich finanzieller Beiträge an die Sicherheitsleistungen der jüdischen Gemeinschaften stellen sich die Bundesbehörden auf den Standpunkt, es fehle dafür sowohl an einer Verfassungs- und folglich auch Gesetzesgrundlage. Für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage wäre nach dieser Auffassung vorgängig eine Verfassungsänderung notwendig, was mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde<sup>4</sup>.

## III. Rechtliche Grundlagen

In einem ersten Schritt soll nachfolgend die Frage geklärt werden, welche Schutzansprüche die jüdischen Gemeinschaften aufgrund des Verfassungs- und Völkerrechts geltend machen können. Danach soll die Frage geklärt werden, welche staatliche Ebene dafür zuständig ist.

### 1. Grundrechte und staatliche Schutzpflicht

Es gehört unbestrittenermassen zu den grundlegenden Aufgaben des Staates, die Freiheit und Sicherheit seiner Bewohnerinnen und Bewohner zu schützen. Das kommt schon im Zweckartikel der Bundesverfassung zum Ausdruck<sup>5</sup>. Der Grundrechtskatalog der Bundesverfassung vermittelt nicht nur

---

<sup>1</sup> Lagebericht 2016 des Nachrichtendienstes des Bundes, S. 45 f.

<sup>2</sup> So die Stellungnahme des Bundesrates vom 2. September 2015 zur Interpellation NR Yvonne Feri betr. Jüdische Einrichtungen. Schutz, Koordination, Finanzen (15.3515) und auch eine „Stellungnahme des Bundesamtes für Polizei fedpol zu den Vorschlägen der jüdischen Organisationen“.

<sup>3</sup> So die Stellungnahme des Bundesrates vom 16. November 2016 zum Postulat SR Daniel Jositsch betr. Schutz von Minderheiten vor terroristischen Angriffen (16.3650).

<sup>4</sup> So der Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern, Fachstelle Rassismusbekämpfung vom 1. November 2016 über die Massnahmen des Bundes gegen Antisemitismus in der Schweiz, S. 11 ff.

<sup>5</sup> „Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes“ (Art. 2 BV).

Abwehrrechte gegenüber dem Staat, sondern aufgrund von Art. 35 BV auch eigentliche Schutzpflichten des Staates.

Das Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit<sup>6</sup> verpflichtet den Staat demnach, das Leben des Einzelnen mit allen zumutbaren Mitteln zu schützen, wenn eine konkrete und ernsthafte Gefährdung besteht<sup>7</sup>. Der Bundesrat hat diese Rechtspflicht im vorliegenden Zusammenhang lapidar und zutreffend zusammengefasst: „Der Staat ist verpflichtet, seine Einwohnerinnen und Einwohner vor unmittelbaren und konkreten Gefährdungen, die von Dritten verursacht werden, zu schützen“<sup>8</sup>. Für das polizeiliche Handeln ist das massgeblich. Wie bei allen verfassungsrechtlichen Handlungspflichten des Staates kommt dem Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung ein Gestaltungsspielraum zu.

Bis in die achtziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts war das polizeiliche Handeln in vielen Kantonen nur rudimentär geregelt und vor allem durch das Opportunitätsprinzip und die sog. polizeiliche Generalklausel bestimmt. Die zunehmende Bedeutung des Grundrechtsschutzes (auch im Zuge der Rechtsprechung des EGMR) und generell der Anforderungen an die Verfassungsmässigkeit des staatlichen Handelns haben das verändert<sup>9</sup>. Heute verfügen die meisten Kantone über ein gesetzlich geregeltes materielles Polizeirecht<sup>10</sup>.

Das Polizeirecht wird aufgrund seiner vielfältigen Überlagerungen von internationalem, nationalem und kantonalem Recht in der Lehre als überkomplexe Materie beschrieben, was zu einer „oft verwirrenden Unklarheit in Bezug auf gesetzliche Grundlagen und Schranken sowie hinsichtlich der zu (welchen?) Eingriffen Befugten“ führe<sup>11</sup>.

Das materielle Polizeirecht ist vornehmlich mit Blick auf den Grundrechtsschutz der von polizeilichem Handeln Betroffenen formuliert. Was darf die Polizei? Nach welchen Grundsätzen muss sie handeln? Wann darf sie Zwang ausüben? Welche Massnahmen stehen ihr zur Verfügung? Dabei geht es

---

<sup>6</sup> Art. 10 BV.

<sup>7</sup> Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 122 f.; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4.A., Bern 2008, S. 53; Alain Griffel in: Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 31 N.10 f.

<sup>8</sup> Ziff. 4 der Stellungnahme zur Interpellation Feri (Fn. 2).

<sup>9</sup> Markus H.F. Mohler, Grundzüge des schweizerischen Polizeirechts, Basel, 2012, Rz. 1 ff.

<sup>10</sup> Der Kanton Zürich gehört zu den Schlusslichtern mit seinem Polizeigesetz (PolG) vom 23. April 2007 (Inkrafttreten: 1. Juli 2009).

<sup>11</sup> So Markus H.F. Mohler, a.a.O. (Fn. 9). Rz. 7.

meist um die Frage der genügenden Rechtsgrundlage, um einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen<sup>12</sup>.

Die Aufgaben der Polizei und allfällige Handlungspflichten sind dagegen nur sehr allgemein umschrieben. Das hängt einerseits mit der Schwierigkeit zusammen, dass die Situationen, in denen die Polizei zum Handeln verpflichtet ist, sehr unterschiedlich sein können. Zudem galt aus verwaltungsrechtlicher Sicht - jedenfalls bis vor kurzem - aufgrund des Opportunitätsprinzips, dass der Polizei ein weiter Ermessensspielraum zukomme, ob und wie sie aktiv wird.

Eine neuere Auffassung geht davon aus, dass der Polizei eine grundrechtliche Schutzfunktion zukommt, die auch ihr Ermessen bezüglich einer Handlungspflicht einschränkt. Diese Auffassung kann sich auf eine gefestigte Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) stützen. Der EGMR hielt verschiedentlich fest, dass die Behörden alles zu unternehmen haben, was vernünftiger- und verhältnismässigerweise zur Vermeidung einer konkreten und unmittelbar ernststen Gefahr, die ihnen bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, erwartet werden kann. Diese Pflicht gilt generell für den Schutz der Gesellschaft.<sup>13</sup>

Aber auch der EGMR sieht diese Schutzpflicht in vielfacher Weise eingeschränkt: Die Gefahr muss konkret und unmittelbar sein. Die Intervention muss geeignet und notwendig sein. Der Anspruch auf Schutz muss „vernünftigerweise“ erwartet werden können bzw. möglich sein (Frage der Ressourcen und der Zumutbarkeit für die Interventionskräfte). Zudem ist dem Grundrechtsschutz der von einer Intervention Betroffenen Rechnung zu tragen (Güterabwägung). Dabei stellen sich natürlich schwierige Abgrenzungsfragen. Insbesondere fragt sich auch, was „vernünftigerweise“ erwartet werden kann, und zu welchem Ressourceneinsatz der Staat verpflichtet ist<sup>14</sup>. Es können sich auch Fragen über die Geeignetheit einer Intervention stellen. Welche polizeilichen Massnahmen versprechen den besten Erfolg? Darüber herrscht nicht unbedingt Einigkeit. Viel hängt von polizeitaktischen Überlegungen, aber auch von der Ausbildung und Ausrüstung der Polizeikräfte ab.

---

<sup>12</sup> Die meisten Bestimmungen in den Polizeigesetzen lauten: „Die Polizei darf...“. Praktisch nie findet sich die Aussage: „Die Polizei muss...“

<sup>13</sup> EGMR *Mastromatteo vs. Italy* und EGMR *Osman vs. UK*, zitiert in: Markus H.F. Mohler, a.a.O. (Fn. 9), Rz. 301.

<sup>14</sup> Markus H.F. Mohler, a.a.O. (Fn. 9), Rz.306 ff.

Ob eine Gefahr als konkret und unmittelbar gilt, wird von der Lagebeurteilung bestimmt. Dabei müssen auch Gefahren berücksichtigt werden, die mit einiger Wahrscheinlichkeit eintreten können. Aus dem Kriterium der Unmittelbarkeit darf nicht abgeleitet werden, dass nur Gefahren, die sich schon realisiert haben, zu einer Intervention verpflichten. Die polizeiliche Tätigkeit ist dem Grundsatz der Prävention verpflichtet und soll ja gerade Gefahren abwehren, bevor sie eingetreten sind.

Das Bundesgericht hat unter Berufung auf die EGMR-Rechtsprechung festgehalten, dass den Behörden ein weiter Spielraum zukomme, bei der Beurteilung, welche Mittel vernünftiger- und verhältnismässigerweise eingesetzt werden können, und was rein tatsächlich in einer gegebenen Situation garantiert werden kann. Wie es sich mit einem Polizeieinsatz im konkreten Einzelfall verhält, beurteilt sich aufgrund der allgemeinen Lagebeurteilung und der Gesamtheit der konkreten Umstände und Verhältnisse<sup>15</sup>.

Der Staat kann sich seiner Schutzpflicht aber nicht unter dem allgemeinen Hinweis auf fehlende Ressourcen entziehen. Die erwähnte Rechtsprechung gibt dazu Hinweise. Verschiedentlich wurde von behördlicher Seite explizit oder implizit argumentiert, verstärkte Schutzmassnahmen für die jüdischen Gemeinschaften würden im Sinne eines Präjudizes in anderen Bereichen zu analogen Forderungen führen (z.B. Botschaftsschutz). Abgesehen davon, dass diese Argumentation sehr zynisch anmutet, ist sie auch unbehelflich. Ein Präjudiz ist ein juristischer Fall, dessen Entscheidung sich zum Massstab für andere, aber eben nur vergleichbare Fälle entwickelt hat. Es wäre nicht zulässig, weitergehende Schutzmassnahmen deshalb abzulehnen, weil damit Massstäbe für andere vergleichbare Fälle gesetzt werden. Entweder erweisen sich die Massnahmen zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht als notwendig, dann sind sie zu ergreifen, oder sie sind nicht notwendig. Es ist aber ebenso unlogisch wie unzulässig, an einem Ort etwas Notwendiges nicht zu tun, nur weil es an einem anderen Ort allenfalls auch notwendig wäre. Dabei ist jeder Fall nach den konkreten Umständen und dem massgebenden Recht zu entscheiden.

---

<sup>15</sup> BGE 132 I 256 ff., insbes. 262 f. (E. 4.3)

## **2. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten**

Die Schweiz ist dem Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) vom 1. Februar 1995 beigetreten. Es gilt für die Schweiz seit dem 1. Februar 1999<sup>16</sup>. Es ist ein rechtlich verbindliches multilaterales Abkommen des Europarats, das nationalen Minderheiten das Diskriminierungsverbot, die Meinungs-, Glaubens-, Gewissens-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit garantiert. Darüber hinaus garantiert es besondere Rechte für Minderheiten, insbesondere das Recht des Gebrauchs der eigenen Sprache und das Recht auf ungehinderten Kontakt mit Personen derselben ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Identität über nationale Grenzen hinweg. In der Schweiz betrifft der Schutz nicht nur die traditionellen sprachlichen Minderheiten, sondern auch die jüdische Gemeinschaft und die Fahrenden<sup>17</sup>. Ein Kontrollmechanismus stellt sicher, dass die Vertragsstaaten das Abkommen einhalten. Die Kontrolle obliegt dem Ministerkomitee des Europarats. Die Vertragsstaaten reichen regelmässig Berichte ein, die vom Ministerkomitee geprüft werden.

Art. 6 Abs. 2 RÜ gewährt allen Angehörigen von nationalen Minderheiten Anspruch auf physischen Schutz vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen. Die Vertragsparteien sind demnach verpflichtet, geeignete und wirksame Massnahmen zum Schutz von Menschen zu treffen, die wegen ihrer spezifischen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen ausgesetzt sein können. Die Schutzverpflichtung des Staates gilt auch gegenüber Handlungen Dritter, weshalb Art. 6 Abs. 2 neben einer vertikalen auch eine horizontale Wirkung entfaltet.

Der Entwurf zum „Vierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten“ (RÜ) widmet sich in einem eigenen Punkt dem „Schutz jüdischer Personen und Institutionen vor feindseligen Handlungen“. Er verweist auf den Schutzanspruch der Angehörigen der nationalen Minderheit und auf das spiegelbildliche Handlungsgebot der staatlichen Behörden aufgrund von Art. 6 Abs. 2 RÜ. Zudem wird die Erklärung des Vorstehers EDA an der Tagung zur Situation der jüdischen

---

<sup>16</sup> SR 0.441.1

<sup>17</sup> Die Schweiz hat in ihrem ersten Bericht zur Umsetzung des Rahmenübereinkommen 2001 ausdrücklich festgehalten, dass nicht nur sprachliche Minderheiten, sondern auch weitere Minderheiten wie Fahrende und Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft als nationale Minderheiten gelten (Par. 100).

Minderheit in der Schweiz vom 1. Dezember 2015 erwähnt, wonach die Schweizer Regierung Angriffe auf Menschen jüdischen Glaubens sehr ernst nehme.

Der Beratende Ausschuss des Ministerkomitees<sup>18</sup> hatte sich vor allem im dritten Kontrollzyklus schon verschiedentlich mit Vorfällen in Vertragsstaaten zu befassen, die neben einer allgemeinen antisemitischen Haltung auch auf eine konkrete Verunsicherung und Bedrohung der dortigen jüdischen Minderheit hinwies<sup>19</sup>.

Die Umsetzung des RÜ und deshalb auch die Schutzpflicht der Schweiz gegenüber den jüdischen Gemeinschaften entspricht einer völkerrechtlichen Verpflichtung und hat einen unmittelbaren Bezug zur schweizerischen Ausenpolitik. Dieser Umstand ist für die innerstaatliche Zuständigkeit von Bedeutung<sup>20</sup>.

### 3. Gerichtliche Überprüfung des Schutzanspruchs?

Wie bereits erwähnt, hat das Bundesgericht unter Berufung auf die EGMR-Rechtsprechung festgehalten, dass den Behörden ein weiter Spielraum zukomme, bei der Beurteilung, welche Mittel vernünftiger- und verhältnismässigerweise eingesetzt werden können, und was rein tatsächlich in einer gegebenen Situation garantiert werden kann. Der behördliche Spielraum ist also weit, aber gleichwohl mit Blick auf den Grundrechtsschutz beschränkt und grundsätzlich gerichtlich überprüfbar<sup>21</sup>. Dabei werden sich die Gerichte bei der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse oder der polizeitaktischen Fragen wohl Zurückhaltung auferlegen<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 26 RÜ.

<sup>19</sup> Vgl. Doris Angst in: Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein, Handkommentar RÜ, Baden-Baden 2015, Art. 6 N.26.

<sup>20</sup> Vgl. hinten Ziff. III. 7.

<sup>21</sup> So prüfte das BGer im zit. BGE (Fn. 15) im Zusammenhang mit einer Demonstrationsbewilligung die Frage, ob die Behörden zu Recht einen Polizeieinsatz als äusserst problematisch einschätzen und daraus den Schluss ziehen durften, die Polizeikräfte seien nicht in der Lage, die öffentliche Ordnung und Sicherheit im erforderlichen Masse sicherzustellen.

<sup>22</sup> Im Gegensatz dazu ist aber auf einen Entscheid des inzwischen abgeschafften Zürcher Kassationsgerichts vom 17. Juni 1987 hinzuweisen. Im Rahmen eines Staatshaftungsprozesses stellte das Gericht apodiktisch fest: „Die tatsächliche Gewähr für die Sicherheit von Personen und von Eigentum muss im Rechtsstaat eines der ernsthaftesten Anliegen sein. Insbesondere gilt, dass die Polizei, wenn sie zur Intervention aufgefordert wird, weil eine Person in Gefahr sei, sofort auszurücken hat; für einen Ermessensentscheid, ob ein Ausrücken wohl notwendig sei oder nicht, ist in diesem Fall kein Raum.“ Es müsse, so das Gericht, die Pflicht, sofort auszurücken, vorbehaltlos gelten. ZBl. 88 (1987) S. 545 ff.

Das polizeiliche Handeln unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt vom gewohnten Verwaltungshandeln. Es ist meist ein *tatsächliches* Verwaltungshandeln, ein sog. *Realakt*. Während die Verwaltung üblicherweise in Form der Verfügung handelt, also *Rechtsakte* produziert, die dann allenfalls noch vollstreckt werden müssen, handelt die Polizei unmittelbar und direkt. Sie verändert mit ihrem Handeln die Tatsachen, oft aber auch die Rechtslage. Das hat für den Rechtsschutz eine grosse Bedeutung. Gegen eine Verfügung kann man sich mit einem Rechtsmittel (Rekurs, Beschwerde) innert einer Frist wehren. Solange die Rechtsmittelfrist andauert oder solange ein Rechtsmittelverfahren noch nicht abgeschlossen ist, kann die Verfügung nicht vollstreckt werden, sie ist nicht rechtskräftig. Polizeiliche Realakte wirken dagegen sofort<sup>23</sup>.

Auch gegen Realakte muss es aber aufgrund der Rechtsweggarantie der Bundesverfassung<sup>24</sup> einen Rechtsschutz geben. Gewisse kantonale Verfahrensgesetze gewähren einen unmittelbaren Rechtsschutz gegen Realakte, sie können also selber Objekt eines Rechtsmittels sein<sup>25</sup>. Der Bund und die meisten Kantone realisieren die Rechtsweggarantie im Bereich der Realakte aber, indem sie unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Erlass einer Verfügung einräumen: Wer ein *schutzwürdiges Interesse* hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht (hier: des Bundes) stützen und *Rechte oder Pflichten berühren*, verlangen, dass sie:

- widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft;
- die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt;
- die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt.

Die Behörde entscheidet durch Verfügung<sup>26</sup>. Die Gesetzestexte sprechen von Handlungen, meinen aber auch negative Realakte, also Unterlassungen. Hätte eine Behörde mittels Realakt handeln müssen, so kann verlangt werden, dass das widerrechtliche Nichthandeln unterbleibt, d.h. dass die Behörde handelt<sup>27</sup>. In unserem Fall könnte also ein allfälliges polizeiliches Nicht-

---

<sup>23</sup> Allgemein: Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6.A. 2010 Rz. 730a ff. Im Polizeibereich speziell: Markus H.F. Mohler, a.a.O. (Fn. 9), Rz. 854 ff.

<sup>24</sup> Art. 29a BV

<sup>25</sup> So Art. 49 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege Kanton Graubünden.

<sup>26</sup> Art. 25a Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG). Eine analoge Bestimmung findet sich in § 10c Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG/ZH) des Kantons Zürich.

<sup>27</sup> ALAIN GRIFFEL, in: Kommentar VRG, § 10c N.16.

handeln zum Schutz jüdischer Gemeinschaften angefochten werden, wenn die übrigen Voraussetzungen der einschlägigen Bestimmung erfüllt sind. Das ist der Fall, weil einerseits die Grundrechte betroffen sind und andererseits ein schutzwürdiges Interesse offensichtlich vorhanden ist. Angesprochen wären aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung<sup>28</sup> wohl in erster Linie die Kantone.

Materiell müsste begründet werden, dass die Polizei hätte handeln müssen. Das hängt aber wiederum sehr wesentlich von der Beurteilung der Gefahrenlage ab. Zudem kommt der Behörde diesbezüglich zwar ein rechtlich begrenzter, aber doch relativ erheblicher Ermessensspielraum zu. In jedem Fall kann eine Rechtsverletzung oder ein Missbrauch bzw. eine Über- oder Unterschreitung des Ermessens geltend gemacht werden. Ob auch die Rüge der Unangemessenheit zulässig ist, hängt von der konkreten Regelung in den betreffenden Verwaltungsprozessgesetzen ab<sup>29</sup>.

#### **4. Zwischenfazit**

Die jüdischen Gemeinschaften in der Schweiz haben einen grundrechtlichen Anspruch auf staatliche Schutzmassnahmen vor konkreten Gefährdungen, die von Dritten ausgehen. Die Massnahmen stehen in Abhängigkeit zu den Gefährdungen. Ob eine Gefahr konkret und unmittelbar ist, hängt von einer Lagebeurteilung ab.

Die Behörden von Bund und Kantonen sind verpflichtet, eine sorgfältige und sachgerechte Gefährdungsanalyse vorzunehmen und ihre Erkenntnisse, soweit nicht überwiegende Interessen entgegenstehen, mit den Betroffenen abzusprechen. Dieser Orientierungsanspruch ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV (Anspruch auf rechtliches Gehör). Er ist vor allem bedeutsam, wenn die Behörde wie vorliegend selbständig handelt und über einen besonderen Wissensvorsprung verfügt<sup>30</sup>. Dabei sind auch Gefahren zu berücksichtigen, die mit einiger Wahrscheinlichkeit eintreten können. Die polizeiliche Tätigkeit ist dem Grundsatz der Prävention verpflichtet und soll Gefahren abwehren, bevor sie eingetreten sind.

---

<sup>28</sup> Nachfolgend Ziff. III. 5 ff.

<sup>29</sup> Im Kanton Zürich ist die Rüge der Unangemessenheit im verwaltungsinternen Rekursverfahren möglich (§ 20 Abs. 1 lit. c VRG/ZH), im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht jedoch nur in Ausnahmefällen (§ 50 Abs. 2 VRG/ZH).

<sup>30</sup> BIAGGINI, Komm.BV, Art. 29, N 17 ff.

Zudem gewährt Art. 6 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) den jüdischen Gemeinschaften in der Schweiz Anspruch auf physischen Schutz vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen. Die Bund und Kantone sind verpflichtet, geeignete und wirksame Massnahmen zum Schutz von Menschen zu treffen, die wegen ihrer spezifischen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen ausgesetzt sein können

Dieser grundrechtliche Schutzanspruch ist grundsätzlich justiziabel. Ein allfälliges polizeiliches Nichthandeln zum Schutz jüdischer Gemeinschaften kann auf dem Rechtsmittelweg angefochten und letztlich gerichtlich überprüft werden. Ob auch die Angemessenheit des polizeilichen Handelns gerügt werden kann, hängt von der konkreten Regelung im entsprechenden Verfahrensrecht ab.

## 5. Aufgabeteilung zwischen Bund und Kantonen<sup>31</sup>

Die verfassungsrechtliche Aufgabeteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit scheint auf den ersten Blick klar. Sie folgt dem Grundsatz von Art. 3 BV, wonach der Bund nur in jenen Bereiche tätig werden darf, in welchen die Bundesverfassung ihn für zuständig erklärt und ihm die Kompetenzen zum Tätigwerden überträgt (Prinzip der Einzelermächtigung). Demnach ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mangels Ermächtigung an den Bund grundsätzlich Sache der Kantone.

Im Bereich der inneren Sicherheit erweist sich die Kompetenzregelung aber aus verschiedenen Gründen als unübersichtlich und stärker auslegungsbedürftig. Anders als in den meisten anderen Bereichen wird dem Bund seit jeher eine *implizite oder ungeschriebene Kompetenz* zugesprochen, die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz und zum Schutz seiner verfassungsmässigen Ordnung und ihrer Organe und Institutionen zu treffen<sup>32</sup>. Es liegt auf der Hand, dass das Vorhandensein und Ausmass einer

---

<sup>31</sup> Eine ausführliche Darlegung der rechtlichen Verhältnisse mit Vorschlägen für eine punktuelle Neuordnung findet sich im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012, BBl **2012** 4459 ff.

<sup>32</sup> Das Bundesgericht führte dazu in BGE 117 Ia 202 ff, insbes. 212 aus: „Diese Zuständigkeit fällt dem Bund wegen seiner Staatlichkeit als notwendige mitgegebene primäre Staatsaufgabe zu und ist im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens als solchem begründet (vgl. KURT EICHENBERGER, BV-Kommentar, Rz. 149 sowie Rz. 156 zu Art. 102; RAINER J. SCHWEIZER, Notwendigkeit und Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Staatsschutzes, in: ZBl 92/1991 S.

„stillschweigenden Bundeskompetenz“ schwieriger zu erfassen ist als eine in der Bundesverfassung ausdrücklich geregelte. Es überrascht aufgrund dieser rudimentären verfassungsrechtlichen Regelung nicht, dass die diesbezüglichen Kompetenzen des Bundes zum Teil umstritten sind<sup>33</sup>.

Dem Bund kommt sodann ausdrücklich der Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone zu.<sup>34</sup> Diese impliziten und expliziten „Staatschutzkompetenzen“ erweisen sich doch als sehr weitgehend und insofern auch relativ unbestimmt, als die verfassungsmässige Ordnung in neuerer Zeit auf sehr unterschiedliche Weise gefährdet werden kann. Die Verletzlichkeit der modernen Kommunikationsgesellschaft und ihrer Infrastruktur kennt Formen der Gefährdung, die mit der Vorstellung von Staatschutz aus dem 19. Jahrhundert nicht mehr viel gemein hat.

Dem Bund kommen zudem in verschiedenen Teilbereichen ausdrückliche Gesetzgebungskompetenzen in sicherheitsrelevanten Sachgebieten zu<sup>35</sup>. Zudem ist der Begriff der inneren Sicherheit nur mehr schwer von der äusseren Sicherheit zu trennen, was dem Bund aufgrund seiner Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten<sup>36</sup> zusätzliche Verantwortung überträgt<sup>37</sup>.

Es fragt sich, ob im vorliegenden Zusammenhang auch Art. 72 Abs. 2 BV Anwendung findet. Danach können Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit Massnahmen treffen zur Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften. Die Wahrung des religiösen Friedens kann als Aspekt der inneren Sicherheit gesehen werden und hat deshalb auch einen „religionspolizeilichen Ge-

---

299, mit weiteren Hinweisen). Dabei handelt es sich nicht um eine Zuständigkeit, welche dem Bund von der Bundesverfassung explizit zugeschrieben wird, sondern um eine ungeschriebene oder stillschweigende Bundeskompetenz; solche ungeschriebene Zuständigkeiten werden in der Doktrin im allgemeinen anerkannt (vgl. DIETRICH SCHINDLER, BV-Kommentar, Rz. 70 zu Art. 85; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, BV-Kommentar, Rz. 92 zu Art. 85; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse, supplément 1967-1982*, Ziff. 616; und allgemein PETER SALADIN, BV-Kommentar, Rz. 125 ff. sowie 132 zu Art. 3; YVO HANGARTNER, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern und Frankfurt 1974*, S. 69 ff.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Ziff. 620 ff.)“.

<sup>33</sup> RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, *St. Galler Kommentar zu Art. 57 BV*, Rz. 17 ff.

<sup>34</sup> Art. 52 BV.

<sup>35</sup> Art. 60 BV in Verbindung mit Art. 58 BV; Art. 61 BV; Art. 107 BV; Art. 123 BV.

<sup>36</sup> Art. 54 BV.

<sup>37</sup> Nachfolgend Ziff. III. 7.

halt“<sup>38</sup>. Beim Schutz der jüdischen Gemeinschaften geht es aber um den Schutz ihrer Grundrechte wie Leib, Leben oder Eigentum vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen von beliebigen Dritten. Auch wenn im Einzelfall solche Gefährdungen religiös motiviert sein können, handelt es sich nicht um Konflikte zwischen Religionsgemeinschaften. Zudem enthält Art. 72 Abs. 2 BV für sich keine eigenständige Kompetenzregelung.

Das schweizerische föderalistische System zeichnet sich nicht so sehr durch eine klare und scharfe Aufgaben- und Kompetenztrennung, als durch eine Aufgaben- und Kompetenzverschränkung bzw. -vermischung aus. Auch wenn in verschiedenen Föderalismus- und Aufgabenreformen immer wieder eine klarere Zuteilung versucht wurde, hat sich das nicht in konsequenter Weise verwirklichen lassen. Der sog. kooperative Föderalismus ist eine schweizerische Realität. Der schweizerische Staat kann nur im Zusammenwirken von Bund und Kantonen verstanden werden.

Dieses System kennt im Bereich der inneren Sicherheit keine zentrale Steuerung. Es ist aus föderalistischer Sicht in zwei Staatsebenen und eine kommunale Ebene gegliedert (vertikale Teilung) und aus verwaltungsmässiger Sicht auf jeder der drei Ebenen in verschiedene Verwaltungseinheiten (horizontale Teilung) gesondert.

Für den Sicherheitsbereich sind das eher schwierige Voraussetzungen. Wo man auf eine einheitliche Beurteilung der Lage angewiesen ist, wo klare Zuständigkeiten und Hierarchien erwartet werden, wo eine gemeinsame Zielsetzung und präzise Aufträge wichtig sind, hat man es mit vertikalen und horizontalen Überschneidungen und vielen Akteuren zu tun, die unterschiedlichen Vorgesetzten verpflichtet und Rechenschaft schuldig sind. Insbesondere der Föderalismus wird deshalb nicht selten als Hindernis für eine effizientere Organisation der inneren Sicherheit betrachtet.

Wie man auch zu diesem föderalistisch (vertikal) und verwaltungsmässig (horizontal) geteilten System stehen mag, es ist eine Realität. Funktionieren kann das nur, wenn die Akteure im Sicherheitsbereich sich als Elemente eines Systems verstehen und gemeinsam Verantwortung für die Wirksamkeit des Systems innere Sicherheit übernehmen. Wer in der Schweiz für einen Sicherheitsbereich Verantwortung trägt, muss wissen, dass er Teil eines

---

<sup>38</sup> Dazu ausführlich: Simon M. Schädler, Schutz des religiösen Friedens als Staatsaufgabe, Diss. Zürich 2014, S. 70 ff., der seinerseits auf die komplizierte verfassungsrechtliche Kompetenzregelung im Bereich der inneren Sicherheit Bezug nimmt.

Systems ist, und dass er seine Aufgabe nur im Verbund mit anderen erfüllen kann. Die Verantwortung für das Funktionieren des Systems kann man nicht telquel an eine andere Ebene adressieren.

Dem Bund kann es deshalb nicht gleich sein, wie die Kantone ihre Polizeihochheit ausüben. In (zu) vielen Bereichen ist er davon in existenzieller Weise betroffen. Es kann schon aus „Systemgründen“ im vorliegenden Zusammenhang nicht sein Bewenden dabei haben, dass man auf die kantonale Polizeihochheit verweist<sup>39</sup>. Der Bund muss sich dafür interessieren, wie die Kantone den Schutz der jüdischen Gemeinschaften im Rahmen ihrer Zuständigkeit sicherstellen. Und die Kantone müssen sich dafür interessieren, was der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit dafür tut.

Dieser staatspolitische Grundsatz ist in der Verfassung verankert. Bund und Kantone sorgen zwar *im Rahmen ihrer Zuständigkeit* für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung<sup>40</sup>. Sie haben aber ihre diesbezüglichen Anstrengungen zu koordinieren<sup>41</sup>. Und Koordination heisst mehr als nur Information. Sie enthält auch die Verpflichtung zur gegenseitigen Abstimmung der Lage und der als notwendig erachteten Massnahmen. Koordination ist ein aktives Handeln und nicht ein passives Zuhören oder dabei Sitzen.

## 6. Kantonale Polizeihochheit

Die Kantone sorgen *in erster Linie selber* mit ihren (kantonalen oder kommunalen) Polizeidiensten für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in ihrem Wirkungsbereich<sup>42</sup>. Die polizeiliche Tätigkeit umfasst – einer Umschreibung der kantonalzürcherischen Gesetzgebung folgend<sup>43</sup> – die Verhinderung und das Erkennen von Straftaten, die Erhöhung der Verkehrssicher-

---

<sup>39</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn dem Bund - wie vorliegend beim Schutz jüdischer Gemeinschaften vor feindseligen und gewalttätigen Handlungen - neben den Kantonen auch eine eigenständige Kompetenz und Verantwortung zukommt, vgl. hinten Ziff. III. 7.

<sup>40</sup> Art. 57 Abs. 1 BV.

<sup>41</sup> Art. 57 Abs. 2 BV. Diese Bestimmung kann auch eine kompetenzbegründende Funktion haben, so: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012, BBl 2012 4486 und 4550 ff., was in der Lehre z.T. umstritten ist.

<sup>42</sup> RAINER J. SCHWEIZER/MARKUS H.F. MOHLER, St. Galler Kommentar zu Art. 57 BV, Rz. 15.

<sup>43</sup> § 3 Abs. 2 Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23. April 2007 (PolG/ZH).

heit und Verhütung entsprechender Unfälle sowie die Abwehr unmittelbar drohender Gefahren für Mensch, Tier und Umwelt<sup>44</sup>.

Der Schutz der jüdischen Gemeinschaften und ihrer Einrichtungen vor feindseligen oder gewalttätigen Angriffen ist zweifellos in erster Linie in der Verantwortung der Kantone und Aufgabe ihrer (kantonalen oder kommunalen) Polizeidienste.

Das gilt grundsätzlich auch für die Verpflichtung aus Art. 6. Abs. 2 RÜ. Der Bund ist zwar aufgrund seiner aussenpolitischen Kompetenzen gemäss Art. 54 BV ermächtigt, Staatsverträge auch im Zuständigkeitsbereich der Kantone abzuschliessen. Völkerrechtlich wird er für die Einhaltung des Vertragsrechts verantwortlich, innerstaatlich bleibt es aber bei der bestehenden verfassungsmässigen Kompetenzregelung, und die Kantone sind für die Umsetzung des Vertragsrechts grundsätzlich zuständig. Dem Bund kommt aber eine Gewährspflicht zu<sup>45</sup>.

## 7. Bundeskompetenz

Dem Bund kommen wie vorstehend dargelegt implizite und explizite Kompetenzen im Bereich der Sicherheit zu. Im Zusammenhang mit dem Schutz jüdischer Gemeinschaften ergibt sich eine Bundeskompetenz aus folgenden Grundlagen:

1. Aufgrund der besonderen Gefährdung durch den internationalen Terrorismus ist zweifellos die *Staatsschutzkompetenz des Bundes* relevant. Der Bund trifft u.a. vorbeugende Massnahmen, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst oder gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen. Die Erkenntnisse dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig nach ihrem massgebenden Recht Massnahmen eingreifen zu können<sup>46</sup>.
2. Die *Strafverfolgung von terroristischen Handlungen* ist im Wesentlichen Sache des Bundes<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Es ist hier nicht der Ort auf die verschiedenen z.T. in der Literatur und Praxis umstrittenen Aspekte des materiell-rechtlichen Polizeibegriffs einzugehen, vgl. dazu: Markus H.F. Mohler, a.a.O. (Fn. 9) Rz. 83 ff.

<sup>45</sup> Sie nachfolgend Ziff. III. 7.

<sup>46</sup> Art. 2 Abs. 1 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997.

<sup>47</sup> Art. 24 Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007.

3. Zu erwähnen sind zudem die polizeilichen Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit seinen *Zentralstellen zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens*<sup>48</sup> und seinen polizeilichen Informationssystemen<sup>49</sup>.
4. Ebenso ergibt sich aufgrund der *Bundeskompentenz für auswärtige Angelegenheiten* gemäss Art. 54 Abs. 1 BV vorliegend eine sicherheitspolitische Kompetenz des Bundes. Die umfassende Bundeskompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheit verschafft dem Bund auch eine Verfassungsgrundlage für rechtssetzende innerstaatliche Akte, wenn enge Bezüge zu den auswärtigen Angelegenheiten bestehen. Geht es um völkerrechtliche Verpflichtungen können Versäumnisse eines Kantons eine nicht unerhebliche Wirkung auf die Aussenpolitik der Schweiz und somit die entsprechenden Kompetenzen des Bundes nach Art. 54 BV haben. Wie bereits mehrfach erwähnt, gewährt Art. 6 Abs. 2 RÜ allen Angehörigen von nationalen Minderheiten Anspruch auf physischen Schutz vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen. Die Vertragsparteien des RÜ sind demnach verpflichtet, geeignete und wirksame Massnahmen zum Schutz von Menschen zu treffen, die wegen ihrer spezifischen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen ausgesetzt sein können. Dem Bund erwachsen aus dieser völkerrechtlichen Verpflichtung Gewährleistungspflichten. Der Bund trägt für die Verwirklichung dieses Anspruchs eine völkerrechtliche Haftung. Allfällige Versäumnisse eines Kantons in diesem rechtlichen Kontext hätten zweifellos auch eine erhebliche Wirkung auf die Aussenpolitik der Schweiz. Selbst wenn eine extensive Auslegung von Art. 54 BV zur Begründung einer Bundeskompetenz im Sicherheitsbereich nicht zulässig ist, sind die Voraussetzungen, wie sie der Bundesrat gemäss konstanter Staatspraxis umschrieben hat, im vorliegenden Fall erfüllt<sup>50</sup>.

Beim Schutz jüdischer Gemeinschaften vor feindseligen und gewalttätigen Handlungen kommt dem Bund demnach neben den Kantonen auch eine *eigenständige verfassungsmässige Kompetenz und Verantwortung* zu. Der

---

<sup>48</sup> Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG) vom 7. Oktober 1994.

<sup>49</sup> Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) vom 13. Juni 2008.

<sup>50</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012, BBl 2012 4488 ff (Ziff. 2.2.3.6).

Bund kann sich also nicht auf eine passive Haltung zurückziehen und seine Verantwortung durch die lose Teilnahme an Koordinationssitzungen als erfüllt betrachten.

## **8. Fazit**

Der grundrechtliche Anspruch der jüdischen Gemeinschaften in der Schweiz auf staatliche Schutzmassnahmen fällt sowohl in den Zuständigkeitsbereich der Kantone als auch des Bundes. Beide staatlichen Ebenen haben je verfassungsrechtliche Verantwortlichkeiten. Der Bund kann sich mit dem Hinweis auf die kantonale Polizeihochheit von seiner eigenen Zuständigkeit nicht dispensieren.

Bund und Kantone haben gestützt auf Art. 57 Abs. 2 BV ihre Anstrengungen zur Erfüllung des Schutzanspruchs der jüdischen Gemeinschaften zu koordinieren.

## **IV. Ein nationales Schutzkonzept**

### **1. Ausarbeitung**

Bund und Kantone sind somit im Rahmen ihrer je eigenen sicherheitspolitischen Zuständigkeiten in der Pflicht, einen angemessenen Schutz der jüdischen Gemeinschaften zu gewährleisten. Sie sind dabei insbesondere zur Koordination und Zusammenarbeit verpflichtet. Koordination ist ein aktives Handeln und bedeutet auch gegenseitige Abstimmung der Lage und der als notwendig erachteten Massnahmen. Ein regelmässiger Austausch, wie er von Bundesstellen vorgeschlagen wurde, ist zwar notwendig, aber ohne weitergehende und verbindliche Festlegungen nicht ausreichend.

Da sich das polizeiliche Handeln zwar in einem verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Rahmen abspielt, bezüglich Schwerpunkte und Ressourceneinsatz aber mit einem relativ erheblichen Ermessensspielraum ausgestattet ist, braucht es im vorliegenden Fall ermessensleitende Vorgaben. Dies erweist sich aus verschiedenen Gründen als angezeigt:

- Die Aufgabe fällt sowohl in die Zuständigkeit der Kantone als auch des Bundes. Risikoanalyse und –bewertung müssen ebenso wie die zu treffenden Massnahmen von gleichen Einschätzungen ausgehen.
- Sie bezieht sich zwar auf die ganze Schweiz, akzentuiert sich aber aufgrund der örtlichen Verhältnisse sehr unterschiedlich. Gleichwohl

ist schweizweit ein gemessen am jeweils vorhandenen Risiko einheitliches Schutzniveau sicherzustellen.

- Die Gefährdungslage hat sich in letzter Zeit stark verändert. Es handelt sich deshalb um eine neue Aufgabenstellung, die auch zusätzlicher Ressourcen bedarf.
- Ob die notwendigen Ressourcen in den einzelnen Kantonen bereitgestellt werden können, und ob gewisse Kantone in besonderen Gefahrenlagen gegebenenfalls auf interkantonale Unterstützung oder solche des Bundes angewiesen sind, lässt sich erst aufgrund der als notwendig erachteten Massnahmen entscheiden.

Es braucht ein schweizerisches Konzept für den Schutz der jüdischen Gemeinschaften und ihrer Einrichtungen. Darin müssen in Abhängigkeit von verschiedenen Bedrohungslagen die vom Bund und den betroffenen Kantonen zu ergreifenden Massnahmen konkret festgelegt werden<sup>51</sup>.

Als minimalen Inhalt muss man sich etwa Folgendes vorstellen:

- Bestimmung der zu schützenden Personen(gruppen) und Objekte sowie der Schutzziele
- Analyse der Bedrohungen / Schadensszenarien / Gefahren
- Bewertung von Eintrittswahrscheinlichkeiten
- Entwicklung von Massnahmen zur Prävention (privat und staatlich)
- Planung von Massnahmen zur Intervention und Bereitstellung von Ressourcen im Eintritsfall (staatlich).

Ein solches Konzept muss gemeinsam von Bund und Kantonen in Absprache mit den Vertretungen der jüdischen Gemeinschaften festgelegt werden.

Als institutioneller Rahmen bietet sich dafür am ehesten der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) an<sup>52</sup>. Vom SVS werden Themen behandelt, wenn sie für eine Mehrheit der Partner von Bedeutung sind, oder wenn sie eine strategische Dimension mit politischen Implikationen im sicherheitspolitischen Bereich haben, oder wenn es einen Bedarf an Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen im sicherheitspolitischen Bereich gibt. Die Voraus-

---

<sup>51</sup> Interessant wäre diesbezüglich auch ein Vergleich mit den Schutzmassnahmen im benachbarten Ausland. Auch wenn die Gefahrenlage nicht identisch ist, scheint sie doch in einem gewissen Masse vergleichbar.

<sup>52</sup> Zum Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) siehe: <http://www.svs.admin.ch/de/home.html> (zuletzt besucht: 29.11.2016).

setzungen sind mehrfach erfüllt. Das Konzept muss von der politisch verantwortlichen Ebene im Sinne eines Auftrags legitimiert werden.

## **2. Umsetzung mittels Verwaltungsvereinbarung?**

Es fragt sich, ob es zur Umsetzung des nationalen Schutzkonzepts zusätzlicher Festlegungen bedarf. Insbesondere die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen erfordert allenfalls weitere Absprachen, die eine höhere Verbindlichkeit benötigen als es ein Konzept vermitteln kann.

In den letzten Jahren sind Bund und Kantone vermehrt dazu übergegangen, in verschiedenen Sicherheitsbereichen mit Verwaltungsvereinbarungen die Aufgabenteilung zu konkretisieren und zu koordinieren. So wurde z.B. Ende 2001 vom Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Vorsteherin des EJPD eine Verwaltungsvereinbarung unterzeichnet, wonach der Bund die Informations- und Koordinationsaufgaben bei der Internetkriminalität übernimmt und eine Koordinationsstelle (KOBIK) betreibt. Die kriminalpolizeilichen Aufgaben im Bereich der Internetkriminalität werden kompetenzgemäss nach wie vor hauptsächlich von den kantonalen Polizeikörpern wahrgenommen. Auch der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) hat seine Rechtsgrundlage in einer Verwaltungsvereinbarung vom 1. Januar 2016.

Einen besonderen Weg schlugen die Verantwortlichen bei der Schaffung eines schweizerischen „Entführungsalarmsystems“ ein. Es beruht auf einer „Konvention“ vom November 2009, an der sich neben der KKJPD und dem EJPD weitere, öffentliche (SBB, Bundesamt für Strassen [ASTRA]) und private Partner (SRG, Schweizerische Depeschagentur AG [SDA], Associated Press [AP] u.a.) beteiligen. Die Vereinbarungspartner verpflichten sich mit je eigenen Leistungen die Fahndung nach entführten Minderjährigen zu unterstützen.

Die Kantone können im Sinne eines horizontalen kooperativen Föderalismus‘ miteinander Verträge schliessen und gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen<sup>53</sup>. Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeit daran beteiligen<sup>54</sup>. Man spricht von vertikalem kooperativem Föderalismus. Zusammenarbeit im Sinne eines solchen vertikalen kooperativen Föderalismus‘ ist aber nur innerhalb der verfassungsmässigen Kompetenzen von

---

<sup>53</sup> Art. 48 Abs. 1 BV.

<sup>54</sup> Art. 48 Abs. 2 BV.

Bund und Kantone möglich<sup>55</sup>. Innerhalb dieser Schranke lässt die Verfassung Bund und Kantone, insbesondere bei Verträgen, die die Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe betreffen, einen relativ weiten Raum. Auf vertraglicher Grundlage können auch gemeinsame Organe von Bund und Kantonen geschaffen werden, soweit diese auf Beratungs-, Koordinations- und Planungsaufgaben beschränkt bleiben<sup>56</sup>. Auch wenn bezüglich der Zulässigkeit von Verträgen zwischen Bund und Kantonen einige verfassungsrechtliche Unsicherheiten bestehen<sup>57</sup>, entsprechen sie heute einer verbreiteten Praxis und stehen im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen.

In einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung könnten die Vertragspartner (Bund, Kantone, möglicherweise Städte und weitere Partner) ihren je eigenen Beitrag zum Vollzug des nationalen Schutzkonzepts im Detail vereinbaren. Allenfalls bedarf es auch ständiger Organe für die Analyse und Beobachtung der Bedrohungslage, an denen die jüdischen Gemeinschaften beteiligt werden sollten.

## **V. Die Sicherheitsmassnahmen der jüdischen Gemeinschaften**

### **1. Notwendigkeit eigener Schutzmassnahmen**

Die jüdischen Gemeinschaften leisten heute aufwändige eigene Massnahmen für ihre Sicherheit. Die dafür notwendigen Ausgaben stellen eine grosse finanzielle Belastung der Gemeinden dar. Die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ) z.B. rechnet mit einem Anteil am Gesamtaufwand von ca. 15% bis 20%<sup>58</sup>. Kleinere Gemeinden sind nur unzureichend in der Lage, notwendige Massnahmen zu leisten und deshalb auf Kooperation mit grösseren -

---

<sup>55</sup> Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, 9.A., Zürich 2016, N. 1262.

<sup>56</sup> So ausdrücklich der Bundesrat in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl. 1997 I 214 f.

<sup>57</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012, BBl 2012 4483 ff (Ziff. 2.2.2.5).

<sup>58</sup> Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Zürcher Kantonsrates vom 12. November 2015 über die Kenntnisnahme der Jahresberichte und den Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung der Kirchensteuern der juristischen Personen 2014 der Evangelisch-reformierten Landeskirche, der Römischkatholischen Körperschaft und der Christkatholischen Kirchgemeinde sowie über die Kenntnisnahme der Jahresberichte 2014 der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich und der Jüdischen Liberalen Gemeinde, ABl./ZH Nr. 47/2015, Meldungsnummer: 00134575, S. 8.

sofern vorhanden - angewiesen<sup>59</sup>. Es muss vermutet werden, dass kleinere Gemeinden ohne diese Möglichkeit keinen angemessenen Schutz durch eigene Massnahmen gewährleisten können.

Diese eigenen Sicherheitsbemühungen sind sicherlich mit den staatlichen Massnahmen zur Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflicht zu koordinieren. Sie können aber schon aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols fehlende staatliche Massnahmen nicht vollumfänglich ersetzen. Gleichwohl sind sie auch in einem nationalen Schutzkonzept ein unentbehrlicher Bestandteil. Nicht immer wird sich dabei genau unterscheiden lassen, wo die eigenen Massnahmen in Ergänzung und wo sie allenfalls auch anstelle von staatlichen Massnahmen geleistet werden.

Auch wenn Bund und Kantone ihren Schutzpflichten angemessen nachkommen, werden eigene Schutzmassnahmen der jüdischen Gemeinschaften notwendig bleiben. Insbesondere im internen Bereich ihrer Einrichtungen und Institutionen, aber auch an der Schnittstelle von aussen nach innen werden sie tätig bleiben müssen. Das setzt wie dargelegt eine Koordination mit den staatlichen Massnahmen voraus.

## **2. Gesetzliche Regelung der Koordination und Unterstützung**

Ein wirksamer Schutz der jüdischen Gemeinschaften setzt also koordinierte staatliche und eigene Massnahmen voraus. Bund und Kantone haben deshalb ein Interesse, dass die jüdischen Gemeinschaften in der Lage sind, solche Massnahmen nach professionellen Standards zu erbringen. Dieses öffentliche Interesse rechtfertigt auch eine finanzielle Unterstützung. Dafür bedarf es auf Bundesebene aber einer Rechtsgrundlage in einem Bundesgesetz.

Wie dargelegt kommt dem Bund beim Schutz jüdischer Gemeinschaften vor feindseligen und gewalttätigen Handlungen neben den Kantonen auch eine eigenständige verfassungsmässige Kompetenz und Verantwortung zu<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> So übernimmt z.B. seit kurzem die Israelitische Cultusgemeinde Zürich die Sicherheitsdienstleistungen für die Jüdische Liberale Gemeinde Zürich, siehe: Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Zürcher Kantonsrates vom 10. November 2016 über die Kenntnisnahme der Jahresberichte und den Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung der Kirchensteuern der juristischen Personen 2015 der Evangelisch-reformierten Landeskirche, der Römisch-katholischen Körperschaft und der Christkatholischen Kirchgemeinde sowie über die Kenntnisnahme der Jahresberichte 2015 der Israelitischen Cultusgemeinde und der Jüdischen Liberalen Gemeinde, ABI./ZH Nr. 46/2016, Meldungsnummer: 00175835, S. 9.

<sup>60</sup> Vorstehend Ziff. III. 7. und 8.

Damit ist eine genügende verfassungsrechtliche Grundlage im Sinne von Art. 54 Abs. 1 BV bzw. Art. 57 Abs. 2 BV vorhanden für eine Regelung sowohl der Koordination der Anstrengungen zwischen Bund und Kantonen einerseits, als auch der eigenen Sicherheitsbemühungen der jüdischen Gemeinschaften andererseits, und deren finanzieller Unterstützung.

Für die konkrete Regelung bietet sich das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 an.

### 3. Eine mögliche Ergänzung des BWIS

**Bundesgesetz  
über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit  
(BWIS)  
(Schutz von nationalen Minderheiten vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen)**

**Änderung vom (...)**

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
nach Einsicht in (...),  
beschliesst:*

**I**

Das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wird wie folgt geändert:

*Art. 2 Abs. 4 Bst. d<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Der Bund trifft vorbeugende Massnahmen nach diesem Gesetz, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen. ...

<sup>4</sup> Vorbeugende Massnahmen sind:

d<sup>bis</sup>. Massnahmen zum Schutz von nationalen Minderheiten vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen nach Artikel 24aa;

*Art. 24aa*                      Schutz von nationalen Minderheiten

<sup>1</sup> Die Kantone treffen in Absprache mit fedpol die Massnahmen auf ihrem Gebiet, die notwendig sind für die Erfüllung der grundrechtlichen und völkerrechtlichen Schutzpflichten gegenüber den nationalen Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten; sie arbeiten mit den Sicherheitsdiensten der Organisationen der nationalen Minderheiten auf ihrem Gebiet zusammen.

<sup>2</sup> Der Bund unterstützt die Organisationen der nationalen Minderheiten bei ihren eigenen Sicherheitsanstrengungen.

**II**

(...)

## **VI. Schlussbemerkung**

In vielen Reden und Verlautbarungen wird immer wieder zu Recht darauf hingewiesen, dass der Umgang der Mehrheit mit Minderheiten ein Gradmesser für die demokratische Reife und humane Qualität einer Gesellschaft ist. Die jüdische Minderheit in Europa ist der vollständigen Vernichtung im Holocaust nur knapp entkommen. Diese historische Erfahrung aus dem nahen 20. Jahrhundert bleibt auch für die Jüdinnen und Juden in der Schweiz prägend. Zu Recht stellen sie den Anspruch, nie mehr um Leib, Leben und Eigentum bangen zu müssen, nur weil sie der jüdischen Gemeinschaft angehören. Und zu Recht stellen sie deshalb den Anspruch, dass der Staat sie vor gewalttätigen und feindseligen Handlungen schützt.

In vielen Reden und Verlautbarungen wurde den jüdischen Gemeinschaften versichert, dass die Schweizer Regierung Angriffe auf Menschen jüdischen Glaubens sehr ernst nehme und nicht dulde. Solche Erklärungen von politischer Seite sind wichtig und notwendig. Sie brauchen aber eine Entsprechung im konkreten Handeln der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbehörden.

Das vorliegende Gutachten zeigt auf, dass die schweizerische Verfassungsordnung den Gesetzgebungs- und Verwaltungsbehörden dafür einen genügenden Handlungsspielraum gibt. Es gilt, ihn zu nutzen.

Dietikon, 30. November 2016