

# **Schutzanspruch der jüdischen Gemeinschaften**

**(2. Teil)**

## **Situation im Kanton Zürich**

**Gutachten zuhanden des  
Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes**



## Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung .....	3
II. Ausgangslage und Auftrag.....	5
III. Schlussfolgerungen aus dem ersten Teil des Gutachtens .....	6
IV. Polizeiliche Schutzmassnahmen und eigene Massnahmen der jüdischen Gemeinschaften .....	7
1. Rechtsnatur.....	7
2. Tabellarische Übersicht.....	10
V. Die polizeilichen Zuständigkeiten im Kantons Zürich.....	11
1. Grundsätze.....	11
2. Fazit .....	12
VI. Die Obliegenheiten der Polizei .....	13
1. Allgemein .....	13
2. Lagebeurteilung und Schutzdispositiv .....	13
3. Beizug Dritter .....	14
4. Fazit .....	16
VII. Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung ..	17
1. Allgemeines.....	17
2. Anspruch auf staatliche Leistungen .....	18
3. Kostenbeiträge und Sicherheitslasten.....	20
4. Fazit .....	22

## **I. Zusammenfassung**

- i. *Für die konkreten sicherheitspolizeilichen Schutzmassnahmen der jüdischen Gemeinden in Zürich und in Winterthur sind in erster Linie die beiden Stadtpolizeien zuständig. Dabei ist eine Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, insbesondere im Bereich der Informationsbeschaffung und Lagebeurteilung, unumgänglich. Die kriminalpolizeilichen Aspekte der Aufgabe folgen den Regeln der diesbezüglichen Aufgabenteilung.*
- ii. *Die Polizei hat alles zu unternehmen, was vernünftiger- und verhältnismässigerweise zur Vermeidung einer konkreten und unmittelbar ernststen Gefahr, die ihr bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, erwartet werden kann.*
- iii. *Welche Massnahmen das konkret sind, ergibt sich aus einer Lagebeurteilung mit konkreter Gefährdungsanalyse. Daraus sind die notwendigen Schutzmassnahmen abzuleiten (Schutzdispositiv). Sie sind aufgrund des Anspruchs auf rechtliches Gehör mit den jüdischen Gemeinschaften abzusprechen, auch wenn die Verantwortung letztlich bei der Polizei verbleibt.*
- iv. *Eine Verstärkung der Schutzmassnahmen kann grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen: Die Polizei erhöht ihren eigenen Personaleinsatz oder sie beauftragt für Massnahmen unterhalb der Schwelle der Zwangsmassnahmen gestützt auf § 5 Abs. 1 Polizeiorganisationsgesetz (POG) Dritte.*
- v. *Grundsätzlich ist ein solcher Auftrag auch an eine jüdische Gemeinde, z.B. die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ) möglich. Dazu bedarf es einerseits eines Auftrags nach Obligationenrecht und einer Regelung des Einsatzes in einem Reglement. Die neuen Anforderungen an private Sicherheitsdienstleister gelten dabei nicht, weil die beauftragte Gemeinde keine Sicherheitsdienstleistungen gegenüber der Öffentlichkeit anbietet. Im Auftrag bzw. Reglement sind die Anforderungen an die eingesetzten Sicherheitskräfte in persönlicher und fachlicher Hinsicht zu regeln.*
- vi. *Bei der Festsetzung der Kostenbeiträge an die Israelitische Cultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde gemäss Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (GjG) sind die besonderen Sicherheitslasten, die ihnen verbleiben, zu berücksichtigen.*
- vii. *Den beiden Gemeinden ist zu empfehlen, mit der Direktion der Justiz und des Innern in Verhandlungen zu treten über die Frage eines Wiedererwägungsgesuches bezüglich der Festsetzung der Kostenbei-*

*träge für die noch verbleibende Zeit der Beitragsperiode. Und für die nächste Beitragsperiode sind die Sicherheitslasten geltend zu machen.*

## II. 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.

In einem ersten Teil des Gutachtens vom 30. November 2016 habe ich die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Situation auf Bundesebene dargelegt. In diesem zweiten Teil wird die Situation im Kanton Zürich erörtert mit einem besonderen Augenmerk auf die Auswirkungen, die sich aus dem

öffentlich-rechtlichen Anerkennungsverhältnis der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich und der Jüdischen Liberalen Gemeinde<sup>1</sup> ergeben.

### **III. Schlussfolgerungen aus dem ersten Teil des Gutachtens**

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. 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.

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. 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.

---

<sup>1</sup> Art. 131 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV [LS 101]).

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.

Der konkrete Schutz der jüdischen Gemeinschaften und ihrer Einrichtungen vor feindseligen oder gewalttätigen Angriffen *durch polizeiliche Massnahmen* ist aufgrund der kantonalen Polizeihochheit zweifellos in erster Linie in der Verantwortung der Kantone und Aufgabe ihrer (kantonalen oder kommunalen) Polizeidienste.

#### **IV. Polizeiliche Schutzmassnahmen und eigene Massnahmen der jüdischen Gemeinschaften**

##### **1. Rechtsnatur**

In der öffentlichen Diskussion scheinen Unklarheiten zu bestehen über das Verhältnis polizeilicher Schutzmassnahmen einerseits und der eigenen Sicherheitsmassnahmen der jüdischen Gemeinschaften andererseits. Es ist deshalb angezeigt, die unterschiedliche Rechtsnatur der verschiedenen Massnahmen hier kurz zu erläutern.

Es gehört zu den Kernaufgaben des Staates, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten<sup>2</sup> und die Grundrechte zu schützen. *Polizeiliche Schutzmassnahmen* dienen diesem Ziel und sind, soweit sie in Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols erfolgen, dem Staat vorbehalten<sup>3</sup>. Private Sicherheitsdienstleistungen haben ausserhalb des Gewaltmonopols am Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auch einen Anteil, der aber subsidi-

---

<sup>2</sup> Art. 100 KV.

<sup>3</sup> Die KV kennt zwar keine ausdrücklichen Schranken der Übertragbarkeit bestimmter Staatsaufgaben auf Dritte. Solche dürften sich aber aus den bundesrechtlichen Verfassungs- und Rechtsgrundsätzen und aus Grundsätzen der KV selbst ergeben, vgl. dazu: ANDREAS MÜLLER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 98, N. 9.

är ist und sich im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zu bewegen hat<sup>4</sup>. Im Kanton Zürich wird dabei zwischen polizeilichen Zwangsmassnahmen und Massnahmen unterhalb dieser Einsatzschwelle unterschieden. Ausdrücklich ausgeschlossen ist die Ausübung von polizeilichen Zwangsmassnahmen durch Private<sup>5</sup>. Welche Einsatzmittel zur Ausübung polizeilichen Zwangs zulässig sind und welche Grundsätze bei ihrer Anwendung gelten, ist vom Regierungsrat in einer Verordnung geregelt worden<sup>6</sup>

Zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben können der Kanton und die Gemeinden *Hilfskräfte* anstellen oder auch *Dritte* beauftragen<sup>7</sup>. Bei den angestellten Hilfskräften, handelt es sich *nicht* um vereidigte Angehörige der Polizei<sup>8</sup>. Gleichwohl sind sie öffentlich-rechtlich angestellte Mitarbeitende des jeweiligen Gemeinwesens und als solche eingebunden in die entsprechende Verwaltungshierarchie. Für ihr Handeln gelten auch die Bestimmungen des Haftungsgesetzes. Mit der Beauftragung Dritter ist keine Übertragung polizeilicher Aufgaben an Dritte im Sinne der Kantonsverfassung gemeint<sup>9</sup>. Es geht hier vielmehr um den Beizug Privater für die Erfüllung von Aufgaben im Sinne des Einkaufs von Produkten oder Dienstleistungen. Es liegt ein Auftragsverhältnis vor, bei dem die Entscheidungsgewalt bei den Behörden verbleibt und das jederzeit wieder gekündigt werden kann<sup>10</sup>. Haftungsrechtlich gelten die so beauftragten Dritten wohl im Dienste des beauftragenden Gemeinwesens stehend, weshalb es auch für deren Handlungen haftet<sup>11</sup>.

Soweit es zum Schutz der jüdischen Gemeinschaften des Einsatzes polizeilicher Zwangsmassnahmen bedarf, ist dies der Polizei vorbehalten. Darüber

---

<sup>4</sup> Der Kantonsrat hat den Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen zwar abgelehnt (KR-Protokoll vom 8. Februar 2016), am 4. April 2016 aber eine eigenständige gesetzliche Regelung beschlossen (ABl 15/2016, Meldungsnummer: 00150223), gegen die kein Referendum ergriffen wurde (ABl. 26/2016, Meldungsnummer: 00159839), die jedoch bis heute noch nicht in Kraft gesetzt wurde.

<sup>5</sup> § 5 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz (POG).

<sup>6</sup> Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung (PolZ) vom 21. Januar 2009 (LS 550.11).

<sup>7</sup> § 5 Abs. 1 POG.

<sup>8</sup> § 4 POG.

<sup>9</sup> Art. 98 KV.

<sup>10</sup> ANDREAS MÜLLER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 98, N. 7.

<sup>11</sup> Dem Haftungsgesetz liegt ein weiter Beamtenbegriff zugrunde, der alle im Dienste von Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden des Kantons, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie der Gemeinden stehenden Personen umfasst unabhängig von den konkreten Beschäftigungsregelungen, Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4.A., Zürich, 2012, N. 3114.



hinaus sind aber auch Massnahmen notwendig, die unterhalb dieser Schwelle bleiben. Zu denken ist etwa an eine in der Öffentlichkeit wirksame sichtbare Präsenz und Beobachtung, visuelle Überwachung, Audio- und Videoüberwachung oder Zugangs- und Personenkontrolle. Diese Massnahmen sind grundsätzlich auch von der Polizei zu leisten. Sie könnte damit aber im Sinne von § 5 Abs. 1 POG einen Dritten, also auch eine jüdische Gemeinde, beauftragen<sup>12</sup>.

Hier liegt zudem ein gewisser Graubereich vor, was noch als polizeiliche Massnahme, und was als private eigene Massnahme zu gelten hat. Das ist nicht ganz klar abzugrenzen und kann sich überschneiden.

Die eigenen Sicherheitsmassnahmen der jüdischen Gemeinschaften, wie etwa nach innen gerichtete Zugangskontrollen zu Gebäuden oder deren Überwachung, gründen im Privatrecht. Es ist heute nicht immer genau unterscheidbar, wo die eigenen Massnahmen in Ergänzung, und wo sie allenfalls auch anstelle von (fehlenden) staatlichen Massnahmen geleistet werden. In jedem Fall sind diese eigenen Sicherheitsbemühungen mit den staatlichen Massnahmen zu koordinieren.

Auch wenn die Polizei ihren Schutzpflichten angemessen nachkommt, 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.

---

<sup>12</sup> Siehe hinten Ziff. VI. 3.

## 2. Tabellarische Übersicht

	Schutzmassnahmen durch die Polizei		Schutzmassnahmen durch Dritte	
	Polizeiliche Zwangsmassnahmen	Andere polizeiliche Massnahmen	Massnahmen im Auftrag der Polizei	Eigene Massnahmen
Einsatzmittel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Körperliche Gewalt</li> <li>• Fesselung</li> <li>• Diensthunde</li> <li>• Reizstoffe</li> <li>• Gummischrot</li> <li>• Elektroimpuls</li> <li>• Schusswaffe</li> <li>• Gewahrsam</li> </ul>	In der Öffentlichkeit wirksame <ul style="list-style-type: none"> <li>• Präsenz</li> <li>• Beobachtung</li> <li>• Visuelle Überwachung</li> <li>• Audio- und Videoüberwachung</li> <li>• Zugangskontrolle</li> <li>• Personenkontrolle</li> </ul>		Nach innen wirkende <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beobachtung</li> <li>• Visuelle Überwachung</li> <li>• Zugangskontrolle</li> <li>• Personenkontrolle</li> </ul>
Grundsätzlich übertragbar	Nein (§ 5 Abs. 2 POG)	Ja	Ja	Nein
Rechtsgrundlagen	POG / PolG	POG / PolG	§ 5 Abs. 1 POG / PolG	Privatrecht, ev. § 49 PolG [neu §§ 59a ff. PolG, noch nicht in Kraft]
Finanzierung	Staat	Staat, Private im Rahmen von § 58 PolG	Staat im Rahmen des Auftrags, ev. Mitbeteiligung Privater	Privat, staatliche Beiträge im Rahmen des GjG <sup>13</sup>

<sup>13</sup> Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (GjG) vom 9. Juli 2007 (LS 184.1).

## V. Die polizeilichen Zuständigkeiten im Kantons Zürich

### 1. Grundsätze

Die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ist im Kanton Zürich eine gemeinsame Aufgabe des Kantons und der Gemeinden<sup>14</sup>. Die konkrete Aufgabenteilung ist historisch gewachsen und erst sehr spät überhaupt gesetzlich geregelt worden. Der Erlass des Polizeiorganisationsgesetzes (POG) vom 29. November 2004 erging im Nachgang zu einer z.T. sehr kontroversen Diskussion um die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und der Stadt Zürich im Bereich der Kriminalpolizei. Das POG wollte das bestehende Polizeiwesen im Kanton Zürich weder umkrempeln noch neu erfinden. Vielmehr ging es darum, eine Rechtsgrundlage für die bestehenden Strukturen zu schaffen und damit allfällig vorkommende Zuständigkeitskonflikte zu beseitigen<sup>15</sup>.

Das POG unterscheidet drei Formen von Polizeiaufgaben: Kriminalpolizeiliche, sicherheitspolizeiliche und verkehrspolizeiliche Aufgaben<sup>16</sup>. Bei den vorliegenden Schutzmassnahmen geht es in erster Linie um die Abwehr von Gefahren und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung, also um sicherheitspolizeiliche Aufgaben<sup>17</sup>. Darüber hinaus geht es aber auch um die Verhinderung strafbarer Handlungen, ein Aspekt der kriminalpolizeilichen Aufgaben<sup>18</sup>.

Für die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Massnahmen ist grundsätzlich die Gemeindepolizei zuständig<sup>19</sup>. Ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur nimmt die Kantonspolizei jedoch die polizeilichen Notrufe entgegen und ordnet die erforderlichen Massnahmen an, d.h. sie sorgt für die sicherheitspolizeiliche Erstintervention<sup>20</sup>. In den Städten Zürich und Winterthur übernimmt die jeweilige Stadtpolizei die sicherheitspolizeilichen Aufgaben inklusive Entgegennahme von polizeilichen Notrufen und Erstinterventionen<sup>21</sup>. Im Kanton Zürich gibt es 4 jüdische Gemeinden in der Stadt Zürich<sup>22</sup>

---

<sup>14</sup> Art. 100 KV.

<sup>15</sup> Weisung des Regierungsrates zum Antrag vom 22. Januar 2003 auf Erlass eines Polizeiorganisationsgesetzes, ABI 2003, S. 263 ff., insbes. S. 276 f.

<sup>16</sup> §§ 7 ff. POG

<sup>17</sup> § 9 POG.

<sup>18</sup> § 8 POG.

<sup>19</sup> § 17 POG.

<sup>20</sup> § 14 Abs. 1 POG.

<sup>21</sup> § 22 POG.

und eine Gemeinde in Winterthur<sup>23</sup>. Die beiden Stadtpolizeien sind demnach in erster Linie für die notwendigen Schutzmassnahmen verantwortlich.

In die kriminalpolizeilichen Aspekte des Schutzes teilen sich die Stadtpolizeien von Zürich und von Winterthur die Verantwortung mit der Kantonspolizei nach Massgabe der (nicht leicht zu überschauenden) Regeln der diesbezüglichen Aufgabenteilung<sup>24</sup>. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der inneren Sicherheit und der Zusammenarbeit mit dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) obliegen zudem schergewichtig der Kantonspolizei<sup>25</sup>. In diesem Bereich ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Polizeikörpern unumgänglich. Dies betrifft insbesondere auch die Lagebeurteilung, die schergewichtig auf Informationen des NDB angewiesen sein wird und Grundlage für die konkreten Schutzmassnahmen bildet.

Die Polizeikörper sind zur gegenseitigen Zusammenarbeit und Unterstützung in allen Bereichen der polizeilichen Aufgaben verpflichtet<sup>26</sup>. Letzteres gilt natürlich besonders in Situationen, in denen die Ressourcen einer zuständigen Einheit vorübergehend nicht ausreichen, um eine notwendige Aufgabe zu erfüllen.

## 2. Fazit

Für die konkreten sicherheitspolizeilichen Schutzmassnahmen der jüdischen Gemeinden in Zürich und in Winterthur sind in erster die beiden Stadtpolizeien zuständig. Dabei ist eine Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, insbesondere im Bereich der Informationsbeschaffung und Lagebeurteilung unumgänglich. Die kriminalpolizeilichen Aspekte der Aufgabe folgen den Regeln der diesbezüglichen Aufgabenteilung.

---

<sup>22</sup> Die drei Mitglieder des Israelitischen Gemeindebundes: Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ), Israelitische Religionsgesellschaft Zürich (IRG) und Jüdische Gemeinde Agudas Achim sowie das Mitglied der Plattform der Liberalen Juden der Schweiz: Jüdische Liberale Gemeinde Or Chadash.

<sup>23</sup> Israelitische Gemeinde Winterthur (Mitglied des Israelitischen Gemeindebundes).

<sup>24</sup> §§ 13 und 21 POG und Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung vom 6. Juli 2005 (LS 551.101).

<sup>25</sup> Vgl. Antwort des Regierungsrates vom 11. Januar 2017 auf die Dringliche Anfrage KR-Nr. 407/2016 betr. Staatliche Schutzmassnahmen gegenüber bedrohten Bevölkerungsgruppen und ihrer Institutionen bei erhöhter Bedrohungslage.

<sup>26</sup> § 24 POG.

## **VI. Die Obliegenheiten der Polizei**

### **1. Allgemein**

Im Folgenden soll die Frage erörtert werden, welche Obliegenheiten die Polizei konkret zu erfüllen hat, und mit welchen Mitteln sie handeln kann.

Es ist weitherum unbestritten, dass die Polizei Handlungspflichten zur Abwehr von Gefahren hat. Wie im ersten Teil des Gutachtens ausgeführt, geht die herrschende Lehre heute davon aus, dass der Polizei eine grundrechtliche Schutzfunktion zukommt, die auch ihr Ermessen bezüglich einer Handlungspflicht einschränkt<sup>27</sup>. Die Behörden haben alles zu unternehmen, was vernünftiger- und verhältnismässigerweise zur Vermeidung einer konkreten und unmittelbar ernststen Gefahr, die ihnen bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, erwartet werden kann.

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. 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.

Es ist also nicht möglich, generell und abstrakt zu sagen, welche Massnahmen notwendig sind. Es braucht dazu eine konkrete Lagebeurteilung und ein Schutzkonzept oder –dispositiv.

### **2. Lagebeurteilung und Schutzdispositiv**

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

---

<sup>27</sup> Gutachten, erster Teil, S. 6 ff. mit Hinweisen.

realisiert haben, zu einer Intervention verpflichtet. Die polizeiliche Tätigkeit ist dem Grundsatz der Prävention verpflichtet und soll ja gerade Gefahren abwehren, bevor sie eingetreten sind.

Die zuständige Polizei ist verpflichtet, eine sorgfältige und sachgerechte Gefährdungsanalyse vorzunehmen. Sie hat dabei ihre Erkenntnisse, soweit nicht überwiegende Interessen entgegenstehen, mit den betroffenen jüdischen Gemeinschaften 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>28</sup>.

Aus der Lagebeurteilung sind die notwendigen Schutzmassnahmen abzuleiten (Schutzdispositiv). Auch sie sind aufgrund des Anspruchs auf rechtliches Gehör mit den jüdischen Gemeinschaften abzusprechen, auch wenn die Verantwortung letztlich bei der Polizei verbleibt<sup>29</sup>.

Als Massnahmen kommen sowohl polizeiliche Zwangsmassnahmen als auch Massnahmen unterhalb dieser Schwelle in Frage<sup>30</sup>. Zu denken ist etwa an eine in der Öffentlichkeit wirksame sichtbare Präsenz und Beobachtung, visuelle Überwachung, Audio- und Videoüberwachung oder Zugangs- und Personenkontrollen. Abhängig von der konkreten Gefährdungslage wird sich eine Kombination verschiedener Massnahmen als notwendig erweisen. Diese werden auch immer wieder auf ihre Wirksamkeit und Notwendigkeit hin überprüft werden müssen.

### 3. Beizug Dritter

Wenn über eine Verstärkung der Schutzmassnahmen gesprochen wird, ist wahrscheinlich vor allem an präventive Massnahmen unterhalb der Schwelle polizeilicher Zwangsmassnahmen zu denken. Solche Massnahmen können sehr wirksam sein. Soweit es sich um Überwachungsaufgaben einfacherer Art handelt, sind dafür aber nicht unbedingt voll ausgebildete und ausgerüstete Polizeikräfte notwendig. Das Polizeiorganisationsgesetz (POG) sieht für solche Fälle die Möglichkeit des Einsatzes von Hilfskräften oder den Beizug von Dritten vor<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> BIAGGINI, Komm.BV, Art. 29, N 17 ff.

<sup>29</sup> Bezüglich der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung: siehe Gutachten, erster Teil, S. 9 ff.

<sup>30</sup> Vgl. vorstehend Ziff. III.

<sup>31</sup> § 5 Abs. 1 POG und vorstehend Ziff. III.

Es geht also um Massnahmen, die in einem polizeilichen Dispositiv als notwendig erachtet werden, welche die Polizei aber nicht notwendigerweise mit Angehörigen der Polizei erfüllen muss<sup>32</sup>.

Die Polizei könnte allenfalls eine private Sicherheitsfirma mit solchen Überwachungsmaßnahmen beauftragen<sup>33</sup>. Aufgrund der besonderen Situation im Zusammenhang mit den vorliegenden Massnahmen scheint es aber fraglich, ob dies überhaupt möglich ist. Insbesondere gibt es viele Berührungspunkte und Schnittstellen zu den eigenen, internen Massnahmen der jüdischen Gemeinschaften, die es sehr problematisch erscheinen lassen, eine externe Firma damit zu beauftragen.

Es fragt sich deshalb, ob eine jüdische Gemeinde, z.B. die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ) selber als Dritte mit der Erfüllung solcher Dienstleistungen beauftragt werden kann. Das würde die erwähnte Schnittstellenproblematik gar nicht erst entstehen lassen.

Grundsätzlich ist eine solche Beauftragung gestützt auf § 5 Abs. 1 POG möglich<sup>34</sup>. Dazu bedarf es einerseits eines Auftrags nach Obligationenrecht<sup>35</sup> und einer Regelung des Einsatzes in einem Reglement<sup>36</sup>. Es fragt sich zudem, ob die beauftragte ICZ bzw. die von ihr eingesetzten Sicherheitskräfte die Voraussetzungen der neuen Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen gemäss Polizeigesetz (PolG)<sup>37</sup> erfüllen müssen. Als Sicherheitsdienstleistungen im Sinne der neuen Regelung der §§ 49a ff. PoG gelten jedoch nur jene Tätigkeiten, bei denen ein Anbieter bzw. ein Sicherheitsangestellter unmittelbar *gegenüber der Öffentlichkeit* auftritt; nur für diese Tätigkeiten werden Bewilligungen verlangt. Die bewilligungspflichtigen Tätigkeiten sind damit enger gefasst als im Konkordat über private Sicher-

---

<sup>32</sup> Es geht also weder um Sicherheitsmassnahmen, welche die Polizei als nicht notwendig erachtet noch um solche, welche den inneren, „privaten“ Bereich der jüdischen Gemeinschaften betreffen und in ihrer eigenen Verantwortung verbleiben.

<sup>33</sup> Weisung des Regierungsrates zum Antrag vom 22. Januar 2003 auf Erlass eines Polizeiorganisationsgesetzes, ABI 2003, S. 263 ff., insbes. S. 288.

<sup>34</sup> Näher abzuklären wäre die Frage der beschaffungsrechtlichen Bedingungen. Sollte der Schwellenwert überschritten sein, was anzunehmen ist, scheint gestützt auf Art. 10 Abs. 2 lit. a Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen gleichwohl eine freihändige Vergabe angezeigt (vgl. Gesetz vom 15. September 2003 über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 [LS 720.1]).

<sup>35</sup> Dort ist die u.a. finanzielle Seite des Auftrags zu regeln.

<sup>36</sup> Das Reglement hat den Auftrag und die Einsatzmittel der beigezogenen Hilfskräfte und weitere notwendige Festlegungen näher zu regeln. Es handelt sich um eine Dienstanweisung in der Zuständigkeit der Exekutive.

<sup>37</sup> Wenn sie denn in Kraft gesetzt worden sind, vgl. Fn. 4.

heitsdienstleistungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)<sup>38</sup>. Da die beauftragte Gemeinde nicht als Anbieter von Sicherheitsdienstleistung in der Öffentlichkeit auftreten wird, ist sie von der Bewilligungspflicht auch nicht betroffen. Es müsste Sache des Auftrages bzw. des Reglements sein, die Anforderungen an die eingesetzten Sicherheitskräfte in persönlicher und fachlicher Hinsicht zu regeln.

#### **4. Fazit**

Die Polizei hat alles zu unternehmen, was vernünftiger- und verhältnismässigerweise zur Vermeidung einer konkreten und unmittelbar ernsten Gefahr, die ihr bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, erwartet werden kann.

Welche Massnahmen das konkret sind, ergibt sich aus einer Lagebeurteilung mit konkreter Gefährdungsanalyse. Daraus sind die notwendigen Schutzmassnahmen abzuleiten (Schutzdispositiv). Sie sind aufgrund des Anspruchs auf rechtliches Gehör mit den jüdischen Gemeinschaften abzusprechen, auch wenn die Verantwortung letztlich bei der Polizei verbleibt.

Als Massnahmen kommen sowohl polizeiliche Zwangsmassnahmen als auch Massnahmen unterhalb dieser Schwelle in Frage. Für präventive Massnahmen unterhalb der Schwelle polizeilicher Zwangsmassnahmen besteht die gesetzliche Möglichkeit des Einsatzes von Hilfskräften oder des Beizugs von Dritten.

Grundsätzlich ist ein solcher Auftrag auch an eine jüdische Gemeinde, z.B. die Israelitische Cultusgemeinde Zürich (ICZ), möglich. Dazu bedarf es einerseits eines Auftrags nach Obligationenrecht und einer Regelung des Einsatzes in einem Reglement. Die neuen Anforderungen an private Sicherheitsdienstleister gelten dabei nicht, weil die beauftragte Gemeinde keine Sicherheitsdienstleistungen gegenüber der Öffentlichkeit anbietet. Im Auftrag bzw. Reglement sind die Anforderungen an die eingesetzten Sicherheitskräfte in persönlicher und fachlicher Hinsicht zu regeln.

---

<sup>38</sup> Vgl. Erläuternder Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit zum Antrag vom 5. November 2015 betreffend Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit betreffend Anforderungen für private Sicherheitsdienstleistungen, ABl 45/2015 Meldungsnummer: 00133055



## VII. Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung

### 1. Allgemeines

Die Israelitische Cultusgemeinde und die Jüdische Liberale Gemeinde sind vom Kanton anerkannt. Das Gesetz regelt unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Autonomie der Religionsgemeinschaften die Wirkungen dieser Anerkennung und die Aufsicht<sup>39</sup>. Dieser Anerkennung in der neuen Kantonsverfassung von 2005 ging ein längerer Reformprozess voraus. Nach einer erneuten Ablehnung der strikten Trennung von Kirche und Staat in einer Volksabstimmung im Jahre 1995, wurde eine Neuordnung des Verhältnisses zu den Religionsgemeinschaften nach dem Prinzip der positiven Gleichbehandlung in die Wege geleitet. Angestrebt wurde die Gleichbehandlung der gesellschaftlich bedeutsamen religiösen Gemeinschaften im Kanton neben den bereits verfassungsmässig anerkannten Kirchen, nämlich der Evangelisch-reformierten Landeskirche, der römisch-katholischen Körperschaft und der christkatholischen Kirchgemeinde. Es sollte darum gehen, Religionsgemeinschaften, die eine ähnliche gesellschaftliche Bedeutung wie die bereits anerkannten Kirchen haben, von Seiten des Staates möglichst gleich zu behandeln. Damit ist keine staatliche Wertung der verschiedenen religiösen Bekenntnisse verbunden. Es geht einzig um den "äusserlichen" Massstab der gesellschaftlichen Bedeutung oder Verbreitung. Eine entsprechende Verfassungsvorlage mit einem Anerkennungsgesetz, das die Voraussetzungen und Wirkungen der Anerkennung generell-abstrakt regelte, wurde in einer Volksabstimmung 2003 verworfen.

Der Verfassungsrat nahm Elemente der verworfenen Vorlage auf und sah anstelle einer generell-abstrakten Regelung der Anerkennungsvoraussetzungen die konkrete Anerkennung der drei bisherigen christlichen Konfessionen als öffentlich-rechtliche Körperschaften und neu der beiden erwähnten jüdischen Gemeinden in ihrer privatrechtlichen Form vor. Er ging dabei von den Anerkennungsvoraussetzungen des gescheiterten Anerkennungsgesetzes aus, indem er die beiden jüdischen Gemeinden auf das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip verpflichtet<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Art. 131 KV.

<sup>40</sup> Art. 131 Abs. 2 KV. Im Verfassungsrat ging man davon aus, dass nur diese beiden jüdischen Gemeinden diese Voraussetzungen erfüllen, vgl. MARKUS RÖHL, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 131, N. 4 mit Hinweisen.

Das verfassungsrechtliche Gebot der religiösen Neutralität des Staates steht einem solchen Konzept der öffentlich-rechtlichen Anerkennung nicht im Wege. Und aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot ergibt sich auch kein Anspruch auf absolute Gleichbehandlung oder öffentlich-rechtliche Anerkennung<sup>41</sup>.

Die Anerkennung der beiden jüdischen Gemeinden unterscheidet sich von jener der christlichen Konfessionen. Sie werden nicht als Körperschaften des öffentlichen Rechts konstituiert und erhalten auch keine hoheitlichen Befugnisse verliehen, namentlich nicht das Recht zur Erhebung von Steuern. Die Anerkennung bringt vor allem zum Ausdruck, dass das Wirken der beiden Gemeinden in der Öffentlichkeit geschätzt wird und verschafft ihnen jene Stellung, die ihrer gesellschaftlichen Bedeutung entspricht. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Leben im ethischen und religiösen, sowie im kulturellen und sozialen Bereich. Wie den kirchlichen Körperschaften wird auch ihnen eine umfassende, kritische, wertbegründende und wertvermittelnde und damit auch integrative gesellschaftliche Funktion zugebilligt. Die auf Gemeinschaft gerichtete Kraft der jüdischen Tradition findet ebenso ihre Anerkennung<sup>42</sup>.

## **2. Anspruch auf staatliche Leistungen**

Die Wirkungen der Anerkennung sind im Einzelnen im Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (GjG) vom 9. Juli 2007<sup>43</sup> geregelt. Neben den in unserem Zusammenhang nicht weiter interessierenden Rechten und Pflichten sieht das Gesetz vor, dass die beiden Gemeinden nach Massgabe der Bestimmungen des Kirchengesetzes Anspruch auf staatliche Leistungen haben<sup>44</sup>. Es wird also auf die Regelung der staatlichen Leistungen an die anerkannten Kirchen verwiesen. Die massgebenden Bestimmungen des Kirchengesetzes (KiG) vom 9. Juli 2007<sup>45</sup> gelten für die anerkannten jüdischen Gemeinden sinngemäss<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> MARTIN RÖHL, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 130, N. 2. Kritisch dazu: Regina Kiener und Sebastian Kempe, Zwischen Tradition und Grundrechtsschutz: Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Glaubensgemeinschaften, ZBl 11/2016, S. 567 ff.

<sup>42</sup> MARTIN RÖHL, a.a.O., Art. 131, N. 7 f.

<sup>43</sup> LS 184.1.

<sup>44</sup> § 8 GjG.

<sup>45</sup> LS 180.1.

<sup>46</sup> Die neue Regelung des GjG hatte für die Mitglieder der Israelitischen Cultusgemeinde in finanzieller Hinsicht nicht unbedingt positive Wirkung. Konnten sie doch nach der alten Regelung ihre

Mit staatlichen Beiträgen in Form von so genannten Kostenbeiträgen sollen jene Tätigkeiten der staatlich anerkannten Körperschaften unterstützt werden, die als gesamtgesellschaftlich bedeutsam beurteilt werden. Der Staat stellt dazu einen Betrag zur Verfügung, der vom Kantonsrat für eine Beitragsperiode von sechs Jahren festgelegt wird<sup>47</sup>.

Verschiedentlich hat der Regierungsrat festgehalten, dass der Staat bei der Entrichtung von Staatsbeiträgen (Kostenbeiträgen) die anspruchsberechtigten kirchlichen Körperschaften nicht als Dienstleistungsunternehmen versteht, bei denen er etwa durch die einzelnen Direktionen spezifische Leistungen bestellen könnte. Die Kostenbeiträge werden zwar auf der Grundlage der von den anerkannten kirchlichen Körperschaften ausgeführten oder geplanten Tätigkeiten und mit Blick auf deren Mitgliederzahl entrichtet. Die anerkannten kirchlichen Körperschaften entscheiden aber selbst, welche Tätigkeiten sie erbringen, und welche davon sie in die Tätigkeitsprogramme aufnehmen wollen. Der Staat entscheidet erst auf der Grundlage dieser «Vorgaben», in welchem Umfang er an die Kosten für diese Tätigkeiten einen Beitrag leisten will. Der Inhalt der Tätigkeitsprogramme wird also grundsätzlich von den anspruchsberechtigten kirchlichen Körperschaften bestimmt<sup>48</sup>.

Angesichts der vergleichsweise geringen Höhe der Kostenbeiträge an die beiden jüdischen Gemeinden wurde in Absprache mit ihnen auf die Errichtung eigentlicher Tätigkeitsprogramme ebenso verzichtet, wie bei der ebenfalls kleinen Christkatholischen Kirchgemeinde. Die Tätigkeiten von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung werden im Rahmen der Jahresberichte ausgewiesen. Bei der ersten Festsetzung des Beitrages an die beiden jüdischen Gemeinden orientierte sich der Regierungsrat an den bisherigen Beiträgen für die Christkatholische Kirchgemeinde und setzte ihn in auf 250'000 Franken fest. Die Frage der Sicherheitslasten spielte dabei keine Rolle<sup>49</sup>.

---

Mitgliederbeiträge in bestimmtem Umfang von den Steuern abziehen, was nach Inkrafttreten der neuen Regelung analog zu den Kirchensteuern nicht mehr der Fall war, vgl. RRB 1660/2008.

<sup>47</sup> §§ 19 ff. KiG

<sup>48</sup> So letztmals in seinem Antrag vom 5. September 2012 betreffend Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Rahmenkredits für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religionsgemeinschaften für die Beitragsperiode 2014–2019 (Vorlage 4927), AB1 38/2012, Meldungsnummer: 00012303

<sup>49</sup> RRB 1660/2008.

Von diesem Betrag ging der Antrag des Regierungsrates für die zweite Beitragsperiode 2014 – 2019 unverändert aus. Die Sicherheitslasten spielten ebenfalls keine Rolle<sup>50</sup>.

### 3. Kostenbeiträge und Sicherheitslasten

Es fragt sich, ob die besonderen Lasten der jüdischen Gemeinden für ihre Sicherheitsmassnahmen bei der Festlegung der Kostenbeiträge berücksichtigt werden können. Das Gesetz spricht bei den staatlichen Beiträgen von einer Unterstützung der *Tätigkeiten für die ganze Gesellschaft*<sup>51</sup>. Das Finanzierungskonzept geht davon aus, dass die Religionsgemeinschaften zwar aus ihrer eigenen Geschichte heraus und mit eigener Legitimation, aber mit Wirkung für die ganze Gesellschaft Leistungen erbringen. Man ist meist von den Bereichen Bildung, Soziales und Kultur ausgegangen. Diese Aufzählung war aber nie abschliessend. Oft wurden auch besondere Lasten aus dem Erhalt von Kulturgütern, die nicht anderweitig abgegolten werden, genannt.

Bei den Schutzmassnahmen der jüdischen Gemeinden geht es nicht „nur“ um den Erhalt von Kulturgütern, sondern um den unversehrten Erhalt der Gemeinschaft und ihrer Mitglieder selbst. Es wäre zynisch und unverständlich, wenn man die Bildungs-, Sozial- und Kultur-Leistungen der Gemeinschaften unterstützen könnte, ihre Anstrengungen für ein sicheres Gemeindeleben, das ja Grundlage dieser Leistungen ist, aber nicht<sup>52</sup>. Es liegt deshalb auf der Hand, dass die *besonderen Sicherheitslasten*, die den Gemeinden verbleiben, bei der Festsetzung der Kostenbeiträge *berücksichtigt* werden müssen.

Das war bei der letzten Festlegung im Jahre 2012 wie dargelegt offenbar noch kein Thema. In der Zwischenzeit hat sich die Sicherheitslage aber verändert. So hat auch die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats in ihrem Bericht vom 16. November 2016 zu den Jahresberichten 2015 der anerkannten Religionsgemeinschaften darauf hingewiesen, dass die unruhige politische Weltlage mit einem nochmals erhöhten Sicherheitsrisiko in Europa die beiden jüdischen Gemeinden zu grösserer Wachsamkeit zwingt. Die Investitionen in die Sicherheitsanlagen seien entsprechend hoch. Neu über-

---

<sup>50</sup> Vorlage 4927, Fn. 48.

<sup>51</sup> § 19 Abs. 2 KiG.

<sup>52</sup> Mit den Kostenbeiträgen werden nicht die Sicherheitsmassnahmen an sich unterstützt, sondern die Bildungs-, Sozial- und Kulturleistungen im Sinne von § 19 Abs. 1 KiG, die aber aufgrund der besonderen Gefährdung nur erbracht werden können, wenn sie durch besondere Sicherheitsmassnahmen geschützt werden.

nehme die Israelitische Cultusgemeinde die Sicherheitsdienstleistungen für die Jüdische Liberale Gemeinde. Ein Teil ihres Sicherheitsdienstes werde von Spezialisten aus Israel abgedeckt, die eigens zu Bewachungsdiensten rekrutiert werden. Beide Gemeinden würden es begrüßen, wenn sich der Kanton und die Stadt an diesen Kosten beteiligen würden. Entsprechende Gespräche mit den zuständigen Behörden seien im Gang. Die beiden Gemeinden stünden in ständigem Kontakt mit der Kantons- und der Stadtpolizei Zürich. Diese informierten die Gemeinden regelmässig über die aktuelle Sicherheitslage. Die Zusammenarbeit werde von beiden Gemeinden als sehr gut bezeichnet und äusserst geschätzt<sup>53</sup>.

Der Gesamtbetrag der Kostenbeiträge wird vom Kantonsrat auf die Beitragsperiode von sechs Jahren festgelegt und beträgt für die laufende Periode 300 Mio. Franken<sup>54</sup>. Die Verteilung auf die einzelnen Beitragsjahre innerhalb der Periode wird vom Regierungsrat festgelegt und beträgt für die laufende Periode je 50 Mio Franken<sup>55</sup>. Die Direktion der Justiz und des Innern bewilligt daraus den einzelnen kantonalen kirchlichen Körperschaften bzw. den jüdischen Gemeinden ihre jährlichen Anteile an den Kostenbeiträgen ebenfalls für eine Beitragsperiode von sechs Jahren.

Die gesetzlichen Bestimmungen gehen von Pauschalbeiträgen für die ganze Beitragsperiode aus und enthalten keine Regelungen, für den Fall, dass sich die Verhältnisse im Laufe der Beitragsperiode wesentlich verändert haben. Nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts, können aber formell rechtskräftige Verfügungen angepasst bzw. in Wiedererwägung gezogen werden, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Unter bestimmten Bedingungen besteht auch ein Anspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch<sup>56</sup>. Es wäre also zu prüfen, ob sich die Verhältnisse seit der Festsetzung der Beiträge so verändert haben, dass ein Wiedererwägungsgesuch angezeigt ist.

Da im vorliegenden Fall der Gesamtbetrag und die jährlichen Tranchen sowie die Anteile der einzelnen Religionsgemeinschaften ebenfalls auf die

---

<sup>53</sup> ABI 46/2016, Meldungsnummer: 00175835.

<sup>54</sup> Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Rahmenkredits für die Kostenbeiträge an die anerkannten Religionsgemeinschaften für die Beitragsperiode 2014–2019 vom 3. Dezember 2012, ABI 50/2012, Meldungsnummer: 00019767.

<sup>55</sup> RRB 1415/2013.

<sup>56</sup> Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, N. 1272 ff.; Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 86a-86d, N. 17 ff.

ganze Beitragsperiode festgesetzt wurden, stellt sich die Frage, wie sich eine Erhöhung zugunsten der jüdischen Gemeinden darauf auswirken würde. Entweder werden die Anteile der einzelnen Religionsgemeinschaften gekürzt oder der Gesamtbetrag wird erhöht. Ersteres könnte allenfalls daran scheitern, dass die diesbezüglichen Festlegungen in sog. materielle Rechtskraft erwachsen sind und aufgrund des Vertrauensschutzes ohne Einverständnis der Religionsgemeinschaften nicht zu ihren Ungunsten verändert werden könnten<sup>57</sup>. Eine Erhöhung des Gesamtbetrages ist grundsätzlich möglich, wäre aber vom Kantonsrat mit einem Zusatzkredit zu beschliessen<sup>58</sup>.

#### **4. Fazit**

Bei der Festsetzung der Kostenbeiträge an die beiden anerkannten jüdischen Gemeinden sind die besonderen Sicherheitslasten, die ihnen verbleiben, zu berücksichtigen.

Den beiden Gemeinden ist zu empfehlen, mit der Direktion der Justiz und des Innern in Verhandlungen zu treten über die Frage eines Wiedererwägungsgesuches bezüglich der Festsetzung der Kostenbeiträge für die noch verbleibende Zeit der Beitragsperiode. Und für die nächste Beitragsperiode sind die Sicherheitslasten geltend zu machen.

Dietikon, 5. Februar 2017

---

<sup>57</sup> Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O. (Fn. 55), N. 1224 ff.

<sup>58</sup> § 41 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006 (LS 611).