



Protokollauszug vom

02.07.2025

Departement Sicherheit und Umwelt / Stadtpolizei:

Gebundenerklärung von jährlich wiederkehrend 107 000 sowie von einmalig 90 000 Franken für Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management, Weiterentwicklung und Finanzierung zu Lasten Globalkredit Produktgruppe Stadtpolizei

IDG-Status: öffentlich

Beschluss-Nr. 2025/298

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die jährlich wiederkehrenden Ausgaben für die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management im Betrag von rund 107 000 Franken werden gestützt auf §§ 3 f. des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (LS 550.1), § 3 des Gewaltschutzgesetzes vom 19. Juni 2006 (LS 351), die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 272.0) und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1) als gebundene Ausgaben im Sinne von § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz bezeichnet und der Erfolgsrechnung der Produktegruppe Stadtpolizei belastet.
2. Für die Übergangsphase zum Vollbetrieb wird für das Jahr 2025 eine einmalig gebundene Ausgabe von 90 000 Franken bewilligt, wovon 60 000 Franken im Budget 2025 enthalten sind. Die Produktegruppe Stadtpolizei ist berechtigt, im Falle einer Überschreitung ihres Globalkredites maximal 30 000 Franken als exogenen Faktor abzurechnen.
3. Vergaberechtlich handelt es sich um eine «In-State Vergabe» im Sinne von Art. 10 Abs. 2 lit. b IVöB, welche im städtischen Vergaberegister eingetragen wird.
4. Dieser Beschluss wird ohne Beilagen veröffentlicht.
5. Mitteilung an: Departement Finanzen, Finanzamt; Departement Sicherheit und Umwelt, Finanzen und Controlling, Stadtpolizei; Finanzkontrolle; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon', with a stylized, cursive script.

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) ist eine kantonale Institution, welche die Zürcher Polizeibehörden und die Staatsanwaltschaft mit forensischem Fachwissen bei der Risikoeinschätzung und im Fallmanagement unterstützt. Ziel des präventiven Ansatzes ist es, Äusserungen oder Verhaltensweisen (Warnsignale), die oft schweren und zielgerichteten Gewalttaten vorangehen, zu erkennen und geeignete Massnahmen zur Entschärfung und Verhinderung solcher Gewalttaten zu treffen. Mit der Gründung der Fachstelle im Jahr 2013 reagierte der Regierungsrat des Kantons Zürichs auf das Bedürfnis, im Rahmen von Gefährlichkeitsbeurteilungen auf Fachpersonen mit forensisch-psychologischen und forensisch-psychiatrischem Wissen zurückgreifen zu können (RRB Nrn. 659/2012 und 660/2012).

Mittlerweile hat sich die FFA als zentrale Anlaufstelle für forensische Dienstleitungen etabliert und bietet Dienstleistungen an, die an keiner anderen Stelle bezogen werden können. Als eigenständiges Departement der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, unterstützt die FFA im Umgang mit Bedrohungssituationen, erstellt Risikoeinschätzungen und spricht Interventionsempfehlungen aus. Seither wendet sie das Modell «Erkennen, Einschätzen, Entschärfen und Evaluieren» nicht nur an, sondern entwickelt dieses in enger Zusammenarbeit mit der universitären Forschung ständig weiter. Diese mehr als zwölfjährige Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften, den Polizeikorps des Kantons Zürich, der Stadt Zürich und der Stadt Winterthur, der Gesundheits- und Sozialdirektion des Kantons Zürich und der Psychiatrischen Universitätsklinik hat sich bewährt. Die Fachstelle ist ein massgeblicher struktureller Bestandteil des Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM) und ihre Leistungen sind systematisch in die Arbeitsprozesse der Gewaltschutzdienste der Kantonspolizei Zürich sowie der Stadtpolizeien Winterthur und Zürich integriert. Alle drei Polizeikorps stellen der FFA mittlerweile einen eigenen Arbeitsplatz zur Verfügung.

Der Bedarf an Dienstleistungen der FFA hat laufend zugenommen. Zusammen mit der steigenden Komplexität der Fallkonstellationen ist die Fachstelle an ihre Kapazitätsgrenzen gestossen. Der Regierungsrat hat entsprechend im 2021 beschlossen, die FFA personell auszubauen, um der hohen Nachfrage, den wachsenden Anforderungen und dem erweiterten Leistungsspektrum nachzukommen (RRB Nr. 328/2021). Bereits damals wurde festgehalten, dass geplant ist, den Bestand an Mitarbeitenden mittelfristig auf 560 Stellenprozente auszubauen. Als definitive Entscheidungsgrundlage für einen weiteren Ausbau hat die FFA jährlich einen Bericht zuhanden der beteiligten kostentragenden Parteien zu erstellen. Zusätzlich wurde festgehalten, dass nach drei Jahren eine externe Evaluation durchgeführt werden soll.

Die Stadt Winterthur profitiert direkt von den Dienstleistungen der FFA und beteiligte sich bisher mit einem jährlich wiederkehrenden Beitrag von 60 000 Franken. Damit trägt Winterthur gemeinsam mit der Stadt Zürich (120 000 Franken) einen Viertel der anfallenden Kosten. Die Gesundheitsdirektion, die Direktion der Justiz und des Inneren sowie die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich beteiligten sich je mit 180 000 Franken an der Kostendeckung.

Das Institut Psychologie & Bedrohungsmanagement (I:P:Bm) hat im Jahr 2024 die Evaluation der FFA durchgeführt (Beilage 1). Die Evaluation hebt den grossen Nutzen der FFA für den Kanton Zürich hervor, zeigt aber gleichzeitig, dass die bestehenden Ressourcen nicht mehr ausreichen, um die Aufgaben erfüllen zu können. Um die Fachstelle langfristig zu sichern, müssen zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss (RRB-2025-0381) vom 9. April 2025 die Weiterentwicklung und Finanzierung der Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management beschlossen. Die Stadtpolizei Winterthur ist auf die Dienstleistungen der FFA angewiesen, um das Bedrohungsmanagement im bisherigen Umfang und der geforderten Qualität sicherstellen zu können.

2. Projekt

Die im Jahr 2024 durchgeführte externe Evaluation hat ergeben, dass die FFA hochwertige Leistungen durch erfahrene Fachpersonen erbringt. Die Leistungserbringung wird in der Evaluation als durchwegs positiv gewertet. Weiter hält die Evaluation fest, dass die FFA eine Pionierin für ein erfolgreiches Bedrohungsmanagement ist. Die Evaluation zeigt allerdings auch, dass die FFA einer hohen Arbeitsbelastung untersteht und dass die angeforderten Leistungen mit dem bestehenden Personal nicht bewältigt werden können. Angesichts der gestiegenen Auftragslage und dem erweiterten Leistungsspektrum ist die FFA an die Kapazitätsgrenzen gestossen. Die aktuell mit 720 000 Franken finanzierten 440 Stellenprozent der FFA reichen für die Aufgabenerfüllung nicht mehr aus. Um den erfolgreichen Betrieb der FFA langfristig zu gewährleisten, braucht es zusätzliche personelle Ressourcen.

Die Leistungen der FFA anhand der Kennzahlen gemäss dem RRB-2025-0381:

Kennzahlen	2022	2023	2024
Anzahl eingeschätzter Personen	300	361	473
Anzahl Fallbesprechungen mit und ohne Aktenstudium	548	619	886
Anzahl Berichte (Abklärungs-, Konsil- und Befundberichte)	118	108	120
Anzahl durchgeführter Referate	42	38	44

3. Kosten

Basierend auf den Ergebnissen der Evaluation sollen die finanziellen Mittel der FFA ab 2026 jährlich auf insgesamt 1 332 000 Franken erhöht werden. Dadurch würden der FFA 690 Stellenprozent zur Verfügung stehen. Der Betrag von 1 332 000 Franken wird ab 2026 zu je einem Viertel auf die Sicherheitsdirektion (333 000 Franken), die Direktion der Justiz und des Innern (333 000 Franken), die Gesundheitsdirektion (333 000 Franken) sowie die beiden Städte Winterthur (107 000 Franken) und Zürich (226 000 Franken) aufgeteilt. Damit der Vollbetrieb ab 2026 gewährleistet werden kann, wird 2025 als Aufbaujahr genutzt. Dementsprechend werden die Mittel der FFA im Jahr 2025 bereits auf 1 128 000 Franken ausgebaut. Für die Stadt Winterthur bedeutet das eine einmalige Ausgabe von 90 000 Franken.

Die von der FFA erbrachten Leistungen sind zentral für die Polizei- und Strafvollzugsbehörden. Entsprechend sind sich die Sicherheitsdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern, die Gesundheitsdirektion und die beiden Städte Winterthur und Zürich (Auftraggebende) einig, dass ein langfristiger Betrieb sichergestellt und zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Andernfalls müssten Leistungen der FFA an die Auftraggebenden kontingentiert werden. Mit dem jetzigen Personalbestand würde gemäss Schätzungen ein alternativer Einkauf der FFA-Leistungen jährlich rund 2 000 000 Franken kosten, wobei die gleich hohe Qualität und zeitliche Verfügbarkeit nicht garantiert werden könnten.

Zudem gilt festzuhalten, dass das Kantonale Bedrohungsmanagement eine Verbundsaufgabe ist. Bei Bedrohungen arbeiten die Polizeikörper und die kantonalen Staatsanwaltschaften eng miteinander.

4. Finanzielle Auswirkungen

An der einmaligen Ausgabe im Jahr 2025 von 1 128 000 Franken beteiligt sich Winterthur mit einem Anteil von 90 000 Franken, welche über die Erfolgsrechnung der Stadtpolizei Winterthur getragen wird. Zum aktuellen Zeitpunkt sind 60 000 Franken im Budget eingestellt. Aufgrund der nicht vollständig budgetierten Ausgaben ist die Produktegruppe Stadtpolizei berechtigt, im Falle einer Überschreitung ihres Globalkredites maximal 30 000 Franken als exogenen Faktor abzurechnen. Weiter beteiligt sich die Stadt Winterthur jährlich wiederkehrend nach Massgabe der für sie erbrachten Leistungen mit insgesamt 107 000 Franken, welche ins Budget aufgenommen werden. Die Ausgabenbewilligung wird gemäss RRB-2025-0381 alle vier Jahre abgerechnet.

Bezeichnung	Betrag in Franken inkl. MwSt.
Beteiligung der Kosten für 2025	90 000.00
Beteiligung der Kosten ab 2026 jährlich wiederkehrend	107 000.00

Die FFA ist bei der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) angegliedert, was eine eigene Rechtspersönlichkeit mit sich bringt. Aus diesem Grund und aufgrund der Pionierarbeit der FFA, ist keine Konkurrenz von privaten Leistungserbringern möglich. Deshalb handelt es sich Vergaberechtlich um eine «In-State-Vergabe» im Sinne von:

Art. 10 Abs. 2 lit. b

«bei anderen, rechtlich selbständigen Auftraggebern, die ihrerseits dem Beschaffungsrecht unterstellt sind, soweit diese Auftraggeber diese Leistungen nicht im Wettbewerb mit privaten Anbietern erbringen»

5. Gebundenerklärung

5.1 Rechtsgrundlagen

Gebundene einmalige Ausgaben über 300 000 Franken und gebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben über 30 000 Franken sind vom Stadtrat als gebunden zu erklären (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt).

Gemäss § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichtes oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Ermessensspielraum bleibt.

5.2 Vorgabe durch übergeordnetes Recht

Gemäss §§ 3 f. des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (LS 550.1) ist die Polizei verpflichtet, strafbare Handlungen zu verhüten und unmittelbar drohende Gefahren für Menschen, Tiere, Umwelt und Gegenstände abzuwehren. Die Dienstleistungen der FFA wie etwa die Risikoeinschätzungen, Interventionsempfehlungen und Unterstützung im Umgang mit Bedrohungssituationen sind notwendig für die Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags der Stadtpolizei Winterthur. Die Aufgaben der Stadtpolizei setzen eine fachgerechte Beurteilung der Gefährdungslage voraus, die nur mit Unterstützung der FFA erbracht werden können.

5.3 Örtliche, sachliche und zeitliche Gebundenheit

Der Handlungsspielraum darf sich in örtlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht auf wichtige Elemente des Ausgabenbeschlusses beziehen. Die sachliche Gebundenheit ist gegeben, wenn sich die Entscheidungsfreiheit auf technische Details beschränkt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 23 zu § 103 GG). In zeitlicher Hinsicht genügt es, wenn sich der vorgesehene Zeitpunkt sachlich rechtfertigen lässt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 25 zu § 103 GG).

Örtliche Gebundenheit:

Die Stadtpolizei Winterthur ist gesetzlich verpflichtet, vorausschauend strafbare Handlungen zu verhindern. Dabei handelt es sich um die sogenannte Früherkennung. Als ein Teil des KBM ist der Dienst Gewaltschutz der Stadtpolizei Winterthur an die FFA und deren Dienste gebunden.

Die Stadtpolizei Winterthur arbeitet in Bedrohungssituationen mit der Kantonspolizei Zürich, der Stadtpolizei Zürich und der Staatsanwaltschaft zusammen und fungiert als gemeinsamer Dienstleister. Bei Einschätzungen von Bedrohungslagen hat sich die FFA bewährt und der Kanton hat sich bereits dafür ausgesprochen, dass die Zusammenarbeit mit der FFA weiterführt wird. Aufgrund der Umsetzung kantonalen Rechts ist es zwingend, dass die Dienstleistungen im Kanton Zürich erbracht werden.

Sachliche Gebundenheit:

Für die Einschätzung der Bedrohungslage sind spezifische Fachkenntnisse nötig. Die FFA verfügt über dieses forensisch-psychologische und forensisch-psychiatrische Fachwissen, das auf dem Markt nicht frei verfügbar ist. Die FFA garantiert den Auftraggebenden Fachpersonal für professionelle Expertisen und Fallbearbeitungen. Sollte dies nicht der Fall sein, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass Personen mit Gefahrenpotential falsch oder nicht eingeschätzt werden und somit Straftaten wie Gewalt gegen Dritte, Behörden oder Institutionen nicht oder nur erschwert verhindert werden können. Im Kanton Zürich gibt es keine alternative Institution, welche die erforderlichen Dienstleistungen erbringen kann.

Zeitliche Gebundenheit:

Die Stadt Winterthur wird durch die Beteiligung nahtlos von den Diensten der FFA profitieren. Ohne Ausbau der FFA kann die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages bereits ab 2026 nicht mehr garantiert werden. Beteiligt sich die Stadt Winterthur nicht bereits im 2025 an den Kosten, kann die FFA die Aufstockung nicht sofort vornehmen und somit die Aufträge der Stadtpolizei Winterthur bereits ab 2026 nicht mehr, respektive nicht mehr in der erforderlichen Qualität ausführen.

5.4 Anerkennung als exogener Faktor

Mit der Gebundenerklärung von nicht budgetierten Ausgaben der Erfolgsrechnung entscheidet der Stadtrat, ob und in welchem Umfang diese als exogener Faktor gemäss Art. 17 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt geltend gemacht werden können, sofern der zusätzliche Mittelbedarf nicht vorhersehbar war und eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss (RRB-2025-0381) vom 9. April 2025 die Weiterentwicklung und Finanzierung der Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management beschlossen. Die

Stadtpolizei Winterthur ist auf die Dienstleistungen der FFA angewiesen, um das Bedrohungsmanagement im bisherigen Umfang und der geforderten Qualität sicherstellen zu können. Eine Kompensation des einmaligen Effektes in den operativen Kosten ist gemäss Vorschau nicht möglich.

Im Falle einer Überschreitung des Globalkredites ist die Produktgruppe Stadtpolizei deshalb berechtigt, maximal 30 000 Franken als exogenen Faktor abzurechnen.

5.5 Gebundenerklärung

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen steht fest, dass die Voraussetzungen von § 103 Abs. 1 GG erfüllt sind. Die entsprechenden Ausgaben sind deshalb als gebunden zu erklären und der Erfolgsrechnung der Produktgruppe Stadtpolizei zu belasten.

6. Termine

Der Ausbau der FFA erfolgt auf 01.01.2026. Damit der Vollbetrieb ab 2026 gewährleistet werden kann, wird 2025 als Aufbaujahr genutzt.

7. Externe und interne Kommunikation

Von einer Medienmitteilung wird abgesehen.

Die Mitarbeitenden der Stadtpolizei werden via Stapo Portal informiert.

Beilagen (nicht öffentlich):

1. Evaluation «Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) Zürich», Abschlussbericht vom 31.08.2024