

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. März 2021

328. Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (Weiterentwicklung und nachhaltige Finanzierung)

1. Ausgangslage

Gefährlichkeitsbeurteilungen spielen beim Gewaltschutz eine zentrale Rolle. Damit die Strafverfolgungsbehörden bereits in einem frühen Stadium auf Fachpersonen mit forensisch-psychologischem und forensisch-psychiatrischem Wissen zurückgreifen können, wurde gestützt auf RRB Nrn. 659/2012 und 660/2012 die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) aufgebaut. Nach knapp zweijährigem Pilotbetrieb wurde die von der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) betriebene FFA auf Anfang 2016 mit bedarfsgemäss angepasstem Konzept in den Regelbetrieb übergeführt (vgl. RRB Nrn. 1005/2015, 1048/2011 und 970/2012). Die FFA unterstützt seither die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden bei deren Aufgabenerfüllung durch Einschätzung des Gewaltpotenzials von Erwachsenen und Minderjährigen und gibt Interventionsempfehlungen für das Fallmanagement ab. Sie steht zudem den psychiatrischen Kliniken für konsiliarische Beratungen bei Fragen zum Umgang mit gewaltbereiten Patientinnen und Patienten zur Verfügung. Auftraggeberinnen der FFA sind die Polizei, die Staatsanwaltschaften und die psychiatrischen Kliniken.

Die FFA wurde für den Regelbetrieb mit 260 Stellenprozenten ausgestattet. Die Kosten für den Betrieb der Fachstelle wurden mit rund Fr. 400 000 pro Kalenderjahr veranschlagt, die gleichmässig zu je einem Drittel von der Gesundheitsdirektion, der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion getragen werden.

2. Standortbestimmung und Weiterentwicklung der FFA

Die FFA hat sich als zentrale Anlaufstelle für forensische Dienstleistungen etabliert. Sie ist ein massgeblicher struktureller Bestandteil des Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM). Ihre Leistungen sind systematisch in die Arbeitsprozesse der Gewaltschutzdienste der Kantonspolizei Zürich (Kapo) sowie der Stadtpolizeien Winterthur und Zürich integriert. Alle drei Polizeikorps stellen der FFA mittlerweile einen eigenen Arbeitsplatz zur Verfügung.

Der Bedarf der Auftraggeberinnen an Dienstleistungen der FFA (Beurteilung von Gefährderinnen und Gefährdern im Rahmen von Fallbesprechungen mit/ohne Aktenstudium, Teilnahme an Gefährderansprachen der Polizei, FFA-Berichte [Aktennotizen, Abklärungsberichte, Befundberichte], schriftliche Konsile) hat von 2016 bis 2020 laufend zugenommen: Die jährliche Anzahl der für die Staatsanwaltschaften erstellten FFA-Berichte stieg von 52 auf 56 an, wobei sich der Anteil der zeitintensiven Befundberichte, die einen persönlichen Kontakt mit den Gefährderinnen und Gefährdern erfordern, von 13 auf 29 erhöhte. Bei den psychiatrischen Kliniken wurden jährlich zwischen 15 und 31 schriftliche Konsile durchgeführt; die konsiliarische Unterstützung der Kliniken im Rahmen von Fallbesprechungen nahm von 25 auf 109 zu. Im Rahmen des polizeilichen Gewaltschutzes wurden in dieser Zeitspanne insgesamt rund 1200 Fallbesprechungen durchgeführt und 170 schriftliche Risikoeinschätzungen vorgenommen: Die Anzahl Fallbesprechungen mit dem Gewaltschutz der Stadtpolizei Zürich stieg von 28 auf 173 an, die Anzahl der Teilnahmen an Gefährderansprachen von 11 auf 33. Die Anzahl der Fallbesprechungen mit dem Gewaltschutz der Stadtpolizei Winterthur erhöhte sich von 5 auf 72, die Teilnahme an Gefährderansprachen von 2 auf 32. Beim Gewaltschutz der Kapo stagnierten die Zahlen auf hohem Niveau bei rund 200 Fallbesprechungen und 15 Gefährderansprachen pro Jahr; die Berichtstätigkeit ging demgegenüber zurück. Dafür nahmen Leistungen wie Vorträge und Weiterbildungen von Mitarbeitenden im Auftrag der Kapo zu.

Angesichts dieser Auftragslage und der regelmässig komplexer werdenden Fallkonstellationen ist die FFA an ihre Kapazitätsgrenzen gestossen. Bereits in seinem Beschluss vom 27. Februar 2019 betreffend Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2019–2022 zum Schwerpunkt «Gefährdung durch psychisch auffällige Personen» hielt der Regierungsrat deshalb fest (RRB Nr. 184/2019), dass mit Blick in die Zukunft eine Aufstockung der FFA unumgänglich erscheint. Die Zielsetzungen des Schwerpunkts «Gefährdung durch psychisch auffällige Personen» sehen unter anderem vor, im Verbund des KBM die Erfahrungen im Umgang mit psychisch auffälligen Personen zu überprüfen und zu vertiefen. In verschiedenen Teilprojekten werden Optimierungen im Bereich der Versorgung und der Unterbringung angestrebt.

Schwere Gewaltdelikte verursachen neben grossem menschlichem Leid auch hohe gesellschaftliche Kosten. Die mittlere Gesamtbehandlungsdauer der im Zentrum für Stationäre Forensische Therapie der PUK behandelten Patientinnen und Patienten betrug 2018 670 Tage. Die Kosten für die gesamte Behandlung einer Patientin oder eines Patienten im stationären Massnahmenvollzug belaufen sich im Durchschnitt pro Patientin und Patient auf Fr. 670 000. Die Verhinderung von schweren Ge-

waltdelikten führt somit zu erheblichen Kostenersparnissen. Die beteiligten Direktionen sind deshalb übereingekommen, die Finanzierung der FFA, die mit ihrer Tätigkeit massgeblich zur Verhinderung schwerer Gewaltdelikte beiträgt, zu überprüfen und dazu auch die beiden Städte Zürich und Winterthur einzubinden. Die FFA wurde beauftragt, das Betriebskonzept zu aktualisieren, darin den Aufwand (Stellenprozent/Finanzen) transparent zu machen sowie mit Blick in die Zukunft Weiterentwicklungen aufzuzeigen.

Die FFA hat ihr Betriebskonzept unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des Schwerpunkts «Gefährdung durch psychisch auffällige Personen» überarbeitet und erweitert (Betriebskonzept 2020). Sie kann mit ihrer forensisch-psychiatrisch/-psychologischen Expertise wertvolle zusätzliche Leistungen für die Auftraggeberinnen im Einzelfall erbringen, insbesondere durch Begleitungen der Polizei bei Gesprächen mit Personen im Umfeld von Gefährderinnen und Gefährdern (z. B. Behandelnde, Familienangehörige), durch Teilnahme an polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Einvernahmen, durch intensivere Mitwirkung bei Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen für Risikoeinschätzungen und Interventionsformen sowie mit Supervisionsangeboten zur Förderung eines gemeinsamen Fallverständnisses unter den beteiligten Akteuren. Die FFA kann zudem die allgemeinspsychiatrischen Kliniken im Einzelfall mit verstärktem forensischem Coaching bei deren anspruchsvollen Arbeit unterstützen. Dies mit dem Ziel, psychisch auffällige Gefährderinnen und Gefährder in der Behandlung der allgemeinspsychiatrischen Kliniken zu halten und damit einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung von Gewalt zu leisten.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die mit Fr. 400 000 finanzierten 260 Stellenprozent der FFA reichen für die Aufgabenerfüllung nicht mehr aus. Der Personalbestand musste deshalb bereits angepasst werden und führte 2019 zu einem Defizit im Betrag von rund Fr. 200 000. Angesichts dieser defizitären Situation schloss die PUK mit der Stadtpolizei Zürich für das ab Anfang 2020 vorgesehene, zusätzliche Auftragsvolumen (70 Stellenprozent) eine separate Leistungsvereinbarung über den Betrag von jährlich Fr. 120 000 ab.

Um das Leistungsniveau zu halten, wurden das seit 2019 ausgewiesene Defizit von Fr. 200 000 pro Jahr sowie die Abgeltung durch die Stadtpolizei Zürich von Fr. 120 000 in das Budget der PUK aufgenommen und dieses von bisher Fr. 400 000 auf Fr. 720 000 erhöht. Dies entspricht dem Betriebsaufwand der FFA für 400 Stellenprozent. Die Kostendeckung über den Betrag von Fr. 720 000 soll ab Anfang 2021 zu je einem Viertel (Fr. 180 000) auf die Gesundheitsdirektion, die Direktion der Justiz und

des Innern, die Sicherheitsdirektion und die beiden Städte Winterthur (Fr. 60 000) und Zürich (Fr. 120 000) aufgeteilt werden. Die beiden Städte haben eingewilligt und bestätigt, sich an der Finanzierung zu beteiligen. Die separate Leistungsvereinbarung zwischen der Stadtpolizei Zürich und der FFA ist deshalb zu kündigen.

Die FFA unterstützt mit ihren Leistungen die Auftraggeberinnen bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben in den Bereichen Prävention, Gewaltschutz, Strafverfolgung und stationäre psychiatrische Spitalversorgung. Grundlage für diese Aufgaben sind §§ 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), die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1), §§ 86 ff. des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (LS 211.1) und kantonale Leistungsaufträge gemäss § 7 des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vom 2. Mai 2011 (LS 813.20). Da diese Aufgaben, die eine fachgerechte Beurteilung der Gefährdungslage voraussetzen, zwingend zu erbringen sind und kein massgeblicher Handlungsspielraum besteht, handelt es sich bei den Beiträgen für die FFA je um gebundene, wiederkehrende Ausgaben im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611), die gestützt auf die genannten gesetzlichen Grundlagen zu gleichen Teilen von der Gesundheitsdirektion zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung, der Direktion der Justiz und des Innern zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2204, Staatsanwaltschaft, und der Sicherheitsdirektion zulasten der Leistungsgruppe Nr. 3100, Kantonspolizei, zu tragen sind. Die Beträge von je Fr. 180 000 können im Budget 2021 sowie im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2021–2024 der betroffenen Leistungsgruppen kompensiert werden. Die Städte Winterthur und Zürich beteiligen sich nach Massgabe der für sie erbrachten Leistungen ebenfalls mit insgesamt Fr. 180 000 an den jährlichen Kosten der FFA, wobei die Stadt Winterthur Fr. 60 000 und die Stadt Zürich Fr. 120 000 übernehmen. Bei fehlender finanzieller Beteiligung der Städte wären die zu ihren Gunsten erbrachten Leistungen einzustellen oder einzeln abzurechnen.

Um den stetig wachsenden Anforderungen im Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern gerecht zu werden und die FFA im Sinne der beschriebenen Zusatzleistungen gemäss dem aktualisierten Betriebskonzept weiterentwickeln zu können, ist geplant, den Bestand an Mitarbeitenden mittelfristig auf 560 Stellenprozent auszubauen, wofür jährlich 1 Mio. Franken zu veranschlagen wären. Als Entscheidungsgrundlage für einen weiteren Ausbau wird die FFA jährlich einen Jahresbericht zuhanden der beteiligten kostentragenden Parteien erstellen. Zudem ist

nach einer dreijährigen Pilotphase eine Evaluation durch externe Anbietende, unter Einbezug der beteiligten Wissensträgerinnen und Wissensträger, vorgesehen. Die Kosten dafür können noch nicht genau beziffert werden und hängen vom Umfang des Evaluationsauftrages ab; es wird mit Kosten von rund Fr. 120 000 gerechnet. Gestützt auf die genannten gesetzlichen Grundlagen handelt es sich dabei um eine gebundene Ausgabe im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a CRG. Die Kosten werden zu gleichen Teilen von der Gesundheitsdirektion zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung, der Direktion der Justiz und des Innern zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2204, Staatsanwaltschaft, und der Sicherheitsdirektion zulasten der Leistungsgruppe Nr. 3100, Kantonspolizei, getragen. Die Beträge von je Fr. 40 000 können in den betroffenen Leistungsgruppen kompensiert werden.

Weder bei den zusätzlichen Ausgaben für den Betrieb der FFA noch bei jenen für die Evaluation ist mit betrieblichen und personellen Folgekosten oder Folgeerträgen zu rechnen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion, der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Das aktualisierte Betriebskonzept 2020 der Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) wird zur Kenntnis genommen.

II. Für den Betrieb der FFA wird ab 2021 eine jährlich wiederkehrende gebundene Ausgabe von insgesamt Fr. 540 000 bewilligt. Davon gehen je Fr. 180 000 zulasten der Erfolgsrechnungen der Leistungsgruppen Nrn. 6400, Psychiatrische Versorgung, 2204, Staatsanwaltschaft, und 3100, Kantonspolizei.

III. Die Ausgabenbewilligung wird alle vier Jahre abgerechnet.

IV. Die Gesundheitsdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion werden beauftragt, das Betriebskonzept der FFA in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen und nach einer Pilotphase von drei Jahren evaluieren zu lassen.

V. Die Städte Winterthur und Zürich werden eingeladen, das Betriebskonzept der FFA in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen und die notwendigen Mittel von insgesamt Fr. 180 000 bereitzustellen. Davon gehen Fr. 60 000 zulasten der Stadt Winterthur und Fr. 120 000 zulasten der Stadt Zürich.

VI. Für die Evaluation nach der dreijährigen Pilotphase wird eine gebundene Ausgabe von insgesamt Fr. 120 000 bewilligt. Davon gehen je Fr. 40 000 zulasten der Erfolgsrechnungen der Leistungsgruppen Nrn. 6400, Psychiatrische Versorgung, 2204, Staatsanwaltschaft, und 3100, Kantonspolizei.

VII. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, zur Qualitätssicherung jährlich einen Bericht bei der FFA über deren Leistungen einzuholen und allen mitfinanzierenden Parteien zur Verfügung zu stellen. Optimierungsmassnahmen sind laufend zu prüfen.

VIII. Mitteilung an die Stadt Winterthur, Departement Sicherheit und Umwelt, Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur, die Stadt Zürich, Sicherheitsdepartement, Bahnhofquai 3, Postfach, 8021 Zürich, sowie an die Finanzdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli