

Antrag der Geschäftsprüfungskommission*
vom 24. Oktober 2024

5973 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Berichterstattung
zum Leistungsauftrag, des Geschäftsberichts und
der Jahresrechnung des Forensischen Instituts Zürich
für das Jahr 2023**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 10. Juli 2024
und der Geschäftsprüfungskommission vom 24. Oktober 2024,

beschliesst:

I. Die Berichterstattung zum Leistungsauftrag, der Geschäftsbericht
und die Jahresrechnung des Forensischen Instituts Zürich für das Jahr
2023 werden genehmigt.

II. Mitteilung an den Institutsrat des Forensischen Instituts Zürich,
die Stadt Zürich (Sicherheitsdepartement, Bahnhofquai 3, Postfach, 8021
Zürich) sowie an den Regierungsrat.

Zürich, 24. Oktober 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Jean-Philippe Pinto Christian Hirschi

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

Bericht

Einleitung

Das Forensische Institut Zürich (FOR) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und hat den Betrieb eines kriminaltechnisch-wissenschaftlichen Kompetenzzentrums zum Zweck (§§ 1 f. Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich über Errichtung und Betrieb des Forensischen Instituts Zürich [Vereinbarung FOR, LS 551.60]). Träger der Anstalt sind der Kanton Zürich und die Stadt Zürich.

Der Regierungsrat und der Stadtrat Zürich erteilen dem FOR gemeinsam jeweils für vier Jahre einen Leistungsauftrag (§ 4 Abs. 1 Vereinbarung FOR). Zudem üben sie die allgemeine Aufsicht über das FOR aus und verabschieden die Berichterstattung zum Leistungsauftrag, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung des FOR und leiten diese an den Kantonsrat sowie den Gemeinderat Zürich zur Genehmigung weiter (§ 21 Vereinbarung FOR).

Das FOR untersteht nach § 22 der Vereinbarung FOR der Finanzaufsicht der kantonalen Finanzkontrolle.

Der Kantonsrat und der Gemeinderat von Zürich üben gemäss § 20 der Vereinbarung FOR die parlamentarische Kontrolle bzw. Oberaufsicht über das Institut in gegenseitiger Absprache aus und genehmigen jeweils auf Antrag des Regierungsrates bzw. des Stadtrates von Zürich die Berichterstattung zum Leistungsauftrag, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung.

Seitens des Kantonsrates nimmt die GPK die parlamentarische Kontrolle wahr und stellt dem Kantonsrat Antrag auf Genehmigung der Berichterstattung zum Leistungsauftrag, des Geschäftsberichts sowie der Jahresrechnung des FOR. Die Kommission hörte dazu eine Vertretung des FOR anlässlich einer Kommissionssitzung am 29. August 2024 an. Der vorliegende Bericht wurde dem FOR und der Sicherheitsdirektion vorgängig zur Stellungnahme zugestellt.

Berichterstattung zum Leistungsauftrag

Der gemäss § 4 der Vereinbarung FOR durch den Regierungsrat und den Stadtrat von Zürich erteilte Leistungsauftrag legt die durch das Institut als «Spurenpolizei» zu erbringenden Leistungen für die Kantonspolizei Zürich und die Stadtpolizei Zürich (Grundauftrag), den Schlüssel zur Verteilung der Kosten auf den Kanton Zürich und die Stadt Zürich sowie weitere Aufgaben (Spezialversorgung) mit entsprechender Verrechnung für eine jeweils vierjährige Leistungsperiode fest.

Der Grundauftrag des FOR umfasst Spurensicherungen am Ereignisort, einschliesslich Pickettdienst rund um die Uhr, Untersuchungen und Auswertungen der sichergestellten Spuren und Beweisgegenstände (As-servate), erkennungsdienstliche Erfassungen und Probenentnahmen ge-mäss Strafprozessordnung, die Erstellung von kriminal- und unfalltech-nischen Gutachten, kriminaltechnisch-wissenschaftliche Beratung und Schulung, einschliesslich Unterrichtstätigkeiten an der Zürcher Polizei-schule, sowie den Betrieb angewandter Forschung und Entwicklung, um sicherzustellen, dass das FOR seine Dienstleistungen auf dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik erbringen kann (gemäss § 3 der Vereinbarung FOR sowie Leistungsauftrag 2022–2025).

Weitere Hauptaufgaben des FOR betreffen im Sinne der Gefahren-abwehr und Prävention die Entschärfung (Unschädlichmachung) von unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen im Auftrag der Kon-ferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren als einer von drei nationalen Entschärfungsstützpunkten, einschliesslich Leitung der nationalen Entschärferstützpunkte, sowie die Sicherstellung eines Bereitschaftsdienstes mit Chemiefachberatenden (Primärpikett) gemäss § 37 der Verordnung über den ABC-Schutz (LS 528.1).

Diese Leistungen werden für den Kanton Zürich und seine Behörden, Behörden und Polizeikorps der Gemeinden des Kantons Zürich, Ge-richte, den Bund, andere Kantone und Gemeinden ausserhalb des Kan-tons Zürich sowie weitere Dritte erbracht. Leistungen ausserhalb des Grundauftrags und Leistungen zugunsten anderer Leistungsbezügerin-nen und -bezüger werden diesen in Rechnung gestellt.

Der Regierungsrat erläutert den Leistungsauftrag an das FOR in sei-ner Vorlage zur Genehmigung der Berichterstattung des Leistungsauf-trags, des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung des FOR für das Jahr 2023 und berichtet über dessen Umsetzung durch das FOR gestützt auf dessen Strategie 2022–2025. Basierend auf dieser Strategie definierte die Geschäftsleitung des FOR Schwerpunkte für das Berichtsjahr. Diese umfassten neben der Aufrechterhaltung des spurenkundlichen Tages-geschäfts und der Optimierung der spurenkundlichen Abläufe im Poli-zei- und Justizzentrum Zürich die Erarbeitung der digitalen Ausrichtung, wofür durch interne Verschiebungen die Stelle des Leiters Informatik/ Digitalisierung geschaffen wurde. Zudem wurde zusammen mit der Kantonspolizei Zürich, der Stadtpolizei Zürich und der Zürcher Polizei-schule der Aufbau eines Kompetenzzentrums für Extended Reality in Angriff genommen. Weiter werden die durchgeführten Spurensicherun-gen, die Anzahl erkennungsdienstlicher Erfassungen und die Einsätze

des FOR bei Explosivstoffereignissen sowie die Arbeiten des FOR im Zusammenhang mit Betäubungsmitteln ausgewiesen. Für weitere Ausführungen zu den Tätigkeitsbereichen des FOR wird auf den Geschäftsbericht 2023 des Regierungsrates und den Geschäftsbericht (Jahresbericht) 2023 des FOR verwiesen.

Der Regierungsrat verzichtete in seiner jährlichen Berichterstattung zum Leistungsauftrag bisher darauf, die Umsetzung des Leistungsauftrags durch das FOR im Sinne der Zielerreichung sowie des gewählten Kostenverteilschlüssels zwischen Kanton und Stadt Zürich zu bewerten. Angesichts der Tatsache, dass das FOR in seiner heutigen Form erst seit Anfang 2022 operativ ist, erscheint dies angemessen. Die GPK geht jedoch davon aus, dass der Regierungsrat zum Ende der laufenden Leistungsperiode eine solche Bewertung vornimmt und dem Kantonsrat über seine Feststellungen berichtet.

Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2023

Das FOR beschäftigte per 31. Dezember 2023 über 170 Polizistinnen und Polizisten sowie Zivilangestellte. 72 Mitarbeitende (Vorjahr 69) sind Korpsangehörige der Kantonspolizei, 19 (Vorjahr 18) gehören zum Polizeikorps der Stadt Zürich. 80 Mitarbeitende (Vorjahr 79) sind Zivilangestellte. Das FOR ist das damit grösste Forensische Institut in der Schweiz.

Die Kostenverteilung zwischen dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich für die Leistungen des Instituts aus dem Grundauftrag zuhanden der Kantonspolizei Zürich und der Stadtpolizei Zürich basiert in der Leistungsauftragsperiode 2022–2025 gemäss § 34 der Vereinbarung FOR auf den Leistungsbezügen der Jahre 2017–2020 und beträgt für den Kanton Zürich zwei Drittel (66,7%) und die Stadt Zürich ein Drittel (33,3%). Dienstleistungen gegenüber weiteren Stellen und Behörden werden den jeweiligen Leistungsbezügern in Rechnung gestellt.

Die Jahresrechnung 2023 des FOR schliesst insgesamt bei einem Aufwand von 43,2 Mio. Franken und einem Ertrag von 43,2 Mio. Franken mit einem Nettosaldo von 0,0 ab. Indem die Kosten für die Erfüllung des Grundauftrags durch den Kanton und die Stadt Zürich nach dem definierten Verteilschlüssel abgegolten und die an Externe erbrachten Leistungen verrechnet werden, vermag das Jahresergebnis mit einem Nettosaldo von 0,0 nicht zu erstaunen. Aus Sicht der GPK fragt sich vielmehr, wie aussagekräftig eine solche Erfolgsrechnung im Hinblick auf eine effektive Kosten- und Ertragskontrolle ist, wenn sich die Bilanz aufgrund der festgelegten Finanzierungsmodi zwangsläufig ausgeglichen präsentiert.

Wird der Umsatz des FOR aus dem Jahr 2023 mit dem Vorjahr verglichen, zeigt sich, dass sich dieser um 3,3 Mio. Franken vergrössert hat. Die Leistungserbringung des FOR ist somit gewachsen. Gemäss Budget 2024 und Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan für die Jahre 2024 bis 2027 ist für das Jahr 2024 nochmals eine leichte Steigerung von Aufwand und Ertrag zu erwarten. Anschliessend sollen Aufwand und Ertrag mit jährlich je 44,9 Mio. Franken konstant bleiben.

Für die GPK ist es deshalb wichtig, dass sie in den kommenden Jahresberichterstattungen des FOR in der Kommission präziser darüber informiert wird, aufgrund welcher strategischen Entscheidungsgrundlagen das FOR seine Tätigkeitsfelder gestaltet und gegebenenfalls erweitert und wie die entsprechenden Finanzierungsmechanismen ausgestaltet sind.

Governance

Oberstes Führungsorgan des FOR ist der Institutsrat. Er bestimmt die strategische Ausrichtung, ernennt den Direktor oder die Direktorin des FOR sowie die übrigen Geschäftsleitungsmitglieder und übt die Aufsicht über das Institut aus (§ 6 Abs. 1 Vereinbarung FOR). Er setzt sich zusammen aus den beiden Kommandantinnen oder Kommandanten der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich sowie zwei weiteren Angehörigen des Kommandos bzw. der Geschäftsleitung von Kantonspolizei und Stadtpolizei, die vom Vorsteher oder von der Vorsteherin der kantonalen Sicherheitsdirektion und vom Vorsteher oder von der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich bezeichnet werden (§ 5 Abs. 1 Vereinbarung FOR).

Diese Regelung der strategischen und operativen Zuständigkeiten ermöglicht es dem FOR, seine Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der beiden Polizeikorps abzustimmen, die das FOR gemäss seinem Grundauftrag zu bedienen hat. Die Struktur bringt hingegen auch eine enge Verzahnung der strategischen und operativen Führung des FOR mit den beiden Polizeikorps als dessen Leistungsbezüger mit sich. Die GPK behält sich deshalb vor, zu gegebener Zeit zu überprüfen, wie sich die institutionelle Stellung des FOR in der Praxis bewährt hat, und wird dabei auch die damit verbundenen Aufsichts- und Governancestrukturen beleuchten.

Fazit

Die GPK hat sich im Berichtsjahr nun zum zweiten Mal mit dem Geschäftsbericht und der Jahresrechnung des FOR seit seiner Schaffung als neue öffentlich-rechtliche Anstalt befasst und sich von einer Vertretung des FOR in der Kommission informieren lassen. Die Kommission hat weiterhin den Eindruck, dass das FOR in seiner neuen Organisati-

ons- und Rechtsform erfolgreich gestartet ist. Im Hinblick auf die zukünftige Befassung der GPK mit dem Geschäftsbericht und der Jahresrechnung wird die Kommission auf folgende Punkte ein besonderes Augenmerk legen:

- *Berichterstattung zum Leistungsauftrag*: Der Regierungsrat verzichtete bisher darauf, in seiner jährlichen Berichterstattung die Umsetzung des Leistungsauftrags durch das FOR im Sinne der Zielerreichung sowie des gewählten Kostenverteilschlüssels zwischen Kanton und Stadt Zürich zu bewerten. Angesichts dessen, dass das FOR in seiner heutigen Form erst seit Anfang 2022 operativ ist, erscheint dies angemessen. Die GPK geht jedoch davon aus, dass der Regierungsrat zum Ende der laufenden Leistungsperiode eine Bewertung der Erfüllung und der Zielerreichung des Leistungsauftrages vornimmt und dem Kantonsrat darüber berichtet.
- *Berichterstattung zur Leistungserbringung*: Der Umfang der Leistungserbringung des FOR wächst. Gleichzeitig ist die Finanzierung des FOR darauf ausgerichtet, dass sich Aufwand und Ertrag in der Jahresrechnung zwangsläufig ausgeglichen präsentieren, da die erbrachten Leistungen direkt abgegolten werden. Für die GPK ist es deshalb wichtig, dass sie in den kommenden Jahresberichterstattungen des FOR präziser darüber informiert wird, aufgrund welcher strategischen Entscheidungsgrundlagen das FOR seine Tätigkeitsfelder gestaltet und gegebenenfalls erweitert sowie wie die entsprechenden Finanzierungsmechanismen ausgestaltet sind.

Die GPK beantragt einstimmig, die Berichterstattung zum Leistungsauftrag, den Geschäftsbericht (Jahresbericht) sowie die Jahresrechnung des FOR für das Jahr 2023 zu genehmigen.