

BGer 1C_258/2025 vom 2. Februar 2026

Bundesgericht, 2026-02-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_258_2025

FR: TF 1C_258/2025 du 2 février 2026

IT: TF 1C_258/2025 del 2 febbraio 2026

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Regierungsratsbeschluss, mit dem eine zusätzliche, jährlich wiederkehrende Ausgabe von Fr. 459'000.-- für den Betrieb der Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management bewilligt wurde. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen an das Bundesgericht offen, soweit der Beschwerdeführer - wie vorliegend - rügt, der Beschluss sei zu Unrecht nicht dem (fakultativen) Referendum unterstellt worden (vgl. Art. 82 lit. c BGG ; vgl. Urteile 1C_137/2024 vom 11. Februar 2025 E. 1.1; 1C_679/2023 vom 10. Januar 2025 E. 1; 1C_17/2017 vom 23. August 2017 E. 1). Gegen den angefochtenen Regierungsratsbeschluss steht kein Rechtsmittel an eine kantonale Instanz offen (vgl. § 44 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]). Er ist somit kantonale letztinstanzlich und kann gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 BGG direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Der Beschwerdeführer ist im Kanton Zürich stimmberechtigt und damit zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition die Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit dem Stimm- und Wahlrecht in engem Zusammenhang steht (Art. 95 lit. d BGG). Dazu zählt auch kantonales und kommunales Recht, das der Durchsetzung des Stimm- und Wahlrechts dient. Die Anwendung weiterer kantonalen und kommunaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft es hingegen lediglich auf Willkür (BGE 151 I 41 E. 3.4 ; 149 I 291 E. 3.1; je mit Hinweisen).

E. 3

Der Beschwerdeführer macht geltend, bei der vom Regierungsrat beschlossenen zusätzlichen, jährlich wiederkehrenden Ausgabe von Fr. 459'000.-- für den Betrieb der Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management handle es sich entgegen dem regierungsrätlichen Beschluss nicht um eine gebundene, sondern eine neue Ausgabe, die vom Kantonsrat hätte beschlossen und dem fakultativen Referendum unterstellt werden müssen.

E. 3.1

Nach Art. 34 BV sind die politischen Rechte gewährleistet (Abs. 1); die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2). Gemäss Art. 39 BV regeln die Kantone die politischen Rechte in kantonalen und

kommunalen Angelegenheiten. Wird ein Beschluss eines kantonalen Organs nicht wie von der gesetzlichen Regelung vorgeschrieben dem Referendum unterstellt, verletzt das die Garantie der politischen Rechte der Stimmberechtigten gemäss Art. 34 Abs. 1 BV (BGE 151 I 32 E. 3.1).

E. 3.2

Gemäss Art. 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; SR 131.211) beschliesst der Regierungsrat im Rahmen des Budgets über neue wiederkehrende Ausgaben bis jährlich 400'000 Franken (lit. b) sowie über gebundene Ausgaben (lit. c). Der Kantonsrat beschliesst mit Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder über neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 400'000 Franken (Art. 56 Abs. 2 lit. b KV/ZH). Beschlüsse des Kantonsrates über neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 400'000 Franken werden zudem auf Verlangen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet (fakultatives Referendum; Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 KV/ZH).

E. 3.3

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 141 I 130 E. 4.1 mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b; Urteile 1C_402/2024 vom 18. Februar 2025 E. 3.1; 1C_679/2023 vom 10. Januar 2025 E. 5.1; 1C_567/2022 vom 2. August 2023 E. 3.1, in: ZBl 125/2024 S. 666; je mit Hinweisen).

E. 3.4

Nach § 34 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung des Kantons Zürich vom 9. Januar 2006 (CRG/ZH; LS 611) gilt als Ausgabe die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus (§ 35 Abs. 1 CRG/ZH). Die Rechtsgrundlage kann gemäss § 35 Abs. 2 CRG/ZH bestehen in einem Rechtssatz (lit. a), Gerichtsentscheid (lit. b) oder referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss oder einem Entscheid der Stimmberechtigten (lit. c). Die Ausgabenbewilligung erfolgt nach § 36 CRG/ZH bei neuen einmaligen Ausgaben für einen bestimmten Zweck über 4 Millionen Franken und für neue wiederkehrende Ausgaben über 400'000 Franken durch Verpflichtungskredit des Kantonsrates (lit. a), in den übrigen Bereichen durch Beschluss des Regierungsrates (lit. b).

Eine Ausgabe gilt gemäss § 37 Abs. 1 CRG/ZH als neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Eine Ausgabe gilt jedoch nach § 37 Abs. 2 CRG/ZH als gebunden, wenn sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und namentlich der Beschaffung und Erneuerung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel dient (lit. a), sie zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz nötig ist (lit. b), sie für Mietverträge erforderlich ist, die zwecks Erfüllung staatlicher Aufgaben abgeschlossen werden, wobei Finanzierungsleasinggeschäfte vorbehalten bleiben (lit. c), oder wenn sie die Planungs- und Projektierungskosten zur Vorbereitung eines Vorhabens sowie bei Hochbauvorhaben Kosten für die vorgezogene Ausführungsplanung bis 4 Millionen Franken betrifft (lit. d).

E. 4

Zunächst ist der Frage nachzugehen, ob der Kanton Zürich mit § 37 Abs. 2 CRG/ZH für neue und gebundene Ausgaben eine eigene, von der bundesgerichtlichen Umschreibung unterschiedliche Regelung getroffen hat.

E. 4.1

Für die Kantone besteht kein verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgaben. Von der vorstehend umschriebenen bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung (siehe E. 3.3 hiervor) darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der den Bürgerinnen und Bürgern durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen hat. In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (BGE 141 I 130 E. 4.3 ; 125 I 87 E. 3b; Urteile 1C_402/2024 vom 18. Februar 2025 E. 3.1; 1C_679/2023 vom 10. Januar 2025 E. 5.1; 1C_567/2022 vom 2. August 2023 E. 3.2, in: ZBl 125/2024 S. 666; je mit Hinweisen).

E. 4.2

Nach dem Regierungsrat weicht § 37 Abs. 2 CRG/ZH von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu neuen und gebundenen Ausgaben insofern ab, als die darin genannten Kategorien von Ausgaben stets und unabhängig von einem Handlungsspielraum gebunden seien. Dies gelte insbesondere auch für § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH, der zwar - wie die Rechtsprechung des Bundesgerichts - für das Vorliegen einer gebundenen Ausgabe verlange, dass diese zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sei, jedoch das Fehlen eines Handlungsspielraums für die Ausgabe nicht voraussetze.

Der Beschwerdeführer vertritt demgegenüber die Auffassung, § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH decke sich im Wesentlichen mit der bundesgerichtlichen Umschreibung und bei dessen Anwendung sei im Gegensatz zu § 37 Abs. 2 lit. b-d CRG/ZH das Vorliegen eines Handlungsspielraums zu prüfen.

E. 4.3

Die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben gemäss § 37 CRG/ZH lehnt sich grundsätzlich an die Rechtsprechung des Bundesgerichts an. § 37 Abs. 2 CRG/ZH trifft jedoch eigenständige Festlegungen für besondere Konstellationen, in denen eine abweichende Zürcher Praxis besteht (vgl. Urteil 1C_17/2017 vom 23. August 2017 E. 4.3.2, in: ZBl 119/2018 S. 26; Weisung des Regierungsrats vom 14. Januar 2004 zum Gesetz über Controlling und Rechnungswesen, Amtsblatt des Kantons Zürich 2004, S. 138 und 176 [nachfolgend: Weisung zum CRG/ZH]; siehe ferner JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl. 2019, N. 3227 f.; ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016, N. 118). Mit der klaren Festlegung von einzelnen wichtigen Kategorien gebundener Ausgaben sollte die im Kanton Zürich geltende Praxis gesetzlich verankert und damit die Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung gesichert werden (Weisung zum CRG/ZH, S. 176).

E. 4.4

Bei genauer Betrachtung von § 37 Abs. 2 CRG/ZH wird indessen ersichtlich, dass lit. a - wie auch der Regierungsrat in der Beschwerdeantwort bestätigt - sinngemäss die bundesgerichtliche Umschreibung übernimmt, wonach eine Ausgabe namentlich als gebunden gilt, wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist (§ 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH: "Eine Ausgabe gilt [...] als gebunden, wenn sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist [...]"; zur Umschreibung des Bundesgerichts vorne E. 3.3). Während im Kantonsrat bei der Beratung des CRG/ZH zu § 37 keine Diskussion stattgefunden hat - dieser wurde ohne Bemerkungen genehmigt (siehe 129. Protokoll des Kantonsrates des Kantons Zürich vom 28. November 2005, S. 9594) - wird in der Weisung des Regierungsrats zum CRG/ZH festgehalten, es liege in jedem Fall eine gebundene Ausgabe vor und das Vorliegen eines Handlungsspielraums müsse nicht mehr geprüft werden, wenn "eine Ausgabe eine der Anforderungen von Abs. 2 lit. b bis e" erfülle (Weisung zum CRG/ZH, S. 176). Lit. a wird in diesem Zusammenhang nicht genannt. Wie der Regierungsrat in seiner Beschwerdeantwort zutreffend festhält, wird in der Weisung zwar auch eine lit. e aufgeführt, die in § 37 Abs. 2 CRG/ZH gar nie vorgesehen war. Entgegen der Auffassung des Regierungsrats ist es jedoch wahrscheinlicher, dass sich der redaktionelle Fehler in der Weisung lediglich auf lit. e (anstelle von lit. d) und nicht zusätzlich auf lit. b (anstelle von lit. a) bezogen hat, hätte sich die Aussage doch ansonsten auf den gesamten Absatz bezogen ("lit. a bis d") und wäre eine Auflistung der einzelnen Litera nicht notwendig gewesen. Für diese Interpretation spricht auch, dass die zitierte Weisung des Regierungsrats zum CRG/ZH im Zusammenhang mit der "Zürcher Praxis" lediglich die "Ausgaben für die Erhaltung der Bausubstanz, langfristige Mietverträge sowie Planungs- und Projektierungskosten" anspricht, die in lit. b-d geregelt sind; den Anwendungsfall von lit. a erwähnt der Regierungsrat dagegen nicht (Weisung zum CRG/ZH, S. 139). Wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht, überzeugt diese Betrachtungsweise überdies aus begriffslogischer Sicht, können doch namentlich Ausgaben, die durch den Grunderlass nicht hinreichend vorbestimmt sind, ohne Berücksichtigung des "Wie" nicht immer als zwingend erforderlich bezeichnet werden. Mit anderen Worten vermag die Schlussfolgerung des Regierungsrats, wonach das Vorliegen eines Handlungsspielraums für eine Ausgabe stets irrelevant sei, wenn diese zwingend erforderlich sei, nicht zu überzeugen. Schliesslich ist zu bemerken, dass der Regierungsrat

im hier zugrunde liegenden Beschluss selbst davon ausgegangen zu sein scheint, die Handlungsfreiheit sei bei der Anwendung von § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH relevant, indem er darauf hinwies, es bestehe für die Ausgabe "kein massgeblicher Handlungsspielraum" (S. 4 des Regierungsratsbeschlusses vom 9. April 2025).

Folglich kann nicht gesagt werden, bei der Auslegung von § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH dränge sich eine von der bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung abweichende Betrachtungsweise geradezu auf. Während lit. b-d von § 37 Abs. 2 CRG/ZH die besondere "Zürcher Praxis" bei der Annahme von bestimmten Ausgaben als gebunden kodifizieren, hält lit. a die allgemeinen Voraussetzungen für die Annahme einer gebundenen Ausgabe fest. Daher ist im Rahmen von § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu neuen und gebundenen Ausgaben nicht nur das "Ob", sondern auch das "Wie" von Bedeutung und muss auch beurteilt werden, ob einer Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht oder nicht.

E. 5

Der Beschwerdeführer macht geltend, es fehle an einer gesetzlichen Rechtspflicht zur Vornahme der betreffenden Ausgaben im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH. Es werde verlangt, dass eine Ausgabe, damit sie als gebunden gelte, zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben "zwingend erforderlich" sein müsse, was per definitionem nicht dasselbe wie (nur) "erforderlich" sei. Es bestehe zwar zweifelsohne eine gesetzliche Pflicht zu präventivpolizeilichem Handeln wie auch retrospektiver Strafverfolgung. Eine zwingende Pflicht zum Betrieb eines Kantonalen Bedrohungsmanagements geschweige denn zum (diesbezüglichen) Beizug psychiatrischer Fachpersonen lasse sich demgegenüber keiner gesetzlichen Norm entnehmen und schon gar nicht in hinreichend konkreter Weise. Überdies bestehe eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit in Bezug auf Höhe, Zeitpunkt und andere wesentliche Umstände der (zusätzlichen) Ausgabe, womit es sich auch aus diesem Grund um keine gebundene Ausgabe handeln könne.

E. 5.1

Gemäss dem vorliegend angefochtenen Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2025 wurde die der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) angegliederte Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) 2012 zur Unterstützung der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden aufgebaut. Dies sei mit dem Ziel erfolgt, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in einem frühen Fallstadium mit forensisch-psychologischem und forensisch-psychiatrischem Fachwissen bei der Einschätzung von Bedrohungssituationen und beim Risikomanagement zu unterstützen. In den letzten zehn Jahren habe sich die FFA zu einem wesentlichen Bestandteil des Kantonalen Bedrohungsmanagements entwickelt und würde ihre forensischen Dienstleistungen mittlerweile den polizeilichen Gewaltschutzstellen der Kantonspolizei, der Stadtpolizei Zürich und der Stadtpolizei Winterthur, den Staatsanwaltschaften sowie den allgemeinspsychiatrischen Kliniken des Kantons Zürich zur Verfügung stellen und diese bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben in den Bereichen Prävention, Gewaltschutz, Strafverfolgung und stationäre psychiatrische Spitalversorgung unterstützen. Die FFA unterstütze ihre Auftraggebenden in der Risikoeinschätzung und im Fallmanagement mit forensisch-psychologischem bzw. -psychiatrischem Fachwissen. Die Fachstelle stehe ihren

Auftraggebenden hierbei telefonisch und persönlich vor Ort im Einzel- oder Teamsetting zur Verfügung. Die FFA erstelle auf Anfrage unterschiedlich detaillierte schriftliche Risikoabklärungen mit Interventionsempfehlungen zuhanden ihrer Auftraggebenden.

E. 5.2

Zu den gesetzlichen Grundlagen für die Aufgaben der FFA macht der Regierungsrat folgende Ausführungen:

E. 5.2.1

Für die Bereiche Prävention und Gewaltschutz würden sich die massgebenden Rechtsgrundlagen im kantonalen Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG/ZH; LS 551.1), im Polizeigesetz vom 23. April 2007 (PolG/ZH; LS 550.1) sowie im Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 (GSG/ZH; LS 351) finden. § 7 POG /ZH verpflichte die Polizei, mit präventiven (und repressiven) Massnahmen für die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung zu sorgen. § 8 Abs. 1 POG /ZH erwähne als kriminalpolizeiliche Aufgabe der Polizei die Verhinderung strafbarer Handlungen. Gemäss § 3 Abs. 1 PolG/ZH trage die Polizei sodann mit "andere[n] geeignete[n] Massnahmen" zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei. § 3 Abs. 2 lit. a PolG/ZH erwähne "Massnahmen zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten", welche die Polizei zu treffen habe, und in lit. c desselben Absatzes seien Massnahmen zur "Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren für Menschen" erwähnt. Weiter könne die Polizei gemäss § 4 PolG/ZH ausgehend von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen Vorermittlungen treffen, um strafbare Handlungen zu verhindern. § 1 Abs. 2 GSG /ZH halte ferner fest, dass der Kanton vorbeugende Massnahmen zur Verminderung von häuslicher Gewalt und Stalking fördere. Die Polizei könne Massnahmen gegenüber der gefährdeten Person erlassen (§ 3 GSG /ZH).

E. 5.2.2

Für den Bereich der Strafverfolgung seien die Regelungen der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) und der Jugendstrafprozessordnung (JStPO; SR 312.1) massgebend. Für ihre Einschätzung im Rahmen des Bedrohungsmanagements seien die Staats- und Jugendanwaltschaften auf eine Einschätzung durch Fachleute der FFA angewiesen. Deren Beurteilung biete eine Entscheidungshilfe, wenn es um die Einschätzung der Gefährlichkeit und damit die Anordnung von Zwangsmassnahmen gehe (Haft/Ersatzmassnahmen).

E. 5.2.3

Was den Bereich der stationären psychiatrischen Spitalversorgung anbelange, finde sich die massgebende Rechtsgrundlage im kantonalen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 (SPFG/ZH; LS 813.20). Zum psychiatrischen Versorgungsauftrag nach § 7 SPFG/ZH und damit zu den Pflichtleistungen der psychiatrischen Kliniken gehöre die Behandlung und Unterbringung krankheitsbedingt potentiell fremdgefährlicher Patienten und Patientinnen. Die FFA unterstütze die kantonalen psychiatrischen Versorgungskliniken vor allem im Bereich der Akut- und Vollversorgung, etwa im Rahmen der Einschätzung der Fremdgefährlichkeit (z.B. im Zusammenhang mit fürsorgerischen Unterbringungen oder bei Fragen im Zusammenhang mit der Behandlung fremdgefährlicher Aspekte wie der Einschätzung von Gewaltfantasien). Ziel sei es, durch ein rasches und situationsgerechtes Handeln im Einzelfall eine Eskalation bis hin zu Gewaltdelikten möglichst zu verhindern.

E. 5.2.4

Die Ausgaben für die FFA seien für die Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben von Polizei, Strafverfolgungsbehörden und psychiatrischen Kliniken zwingend erforderlich. Gefährlichkeitsbeurteilungen spielten in all den genannten Bereichen eine zentrale Rolle und für deren Vornahme sei entsprechendes Fachwissen erforderlich, über welches die Auftraggebenden nicht verfügen würden. Es sei essenziell, dass die Polizeien und Strafverfolgungsbehörden, aber auch die psychiatrischen Kliniken bereits in einem frühen Stadium auf Fachpersonen mit forensisch-psychologischem und forensisch-psychiatrischem Wissen zurückgreifen könnten. Ohne fachgerechte Beurteilung der Gefährdungslage könnten diese ihre Aufgaben in den Bereichen Prävention, Gewaltschutz, Strafverfolgung und stationäre psychiatrische Spitalversorgung nicht erbringen.

Die zusätzliche Ausgabe wird insbesondere mit einem gestiegenen Personalbedarf (Erhöhung der Stellenprozentage von 400 auf 690) begründet, welcher auf die kontinuierliche Zunahme an Dienstleistungen im Rahmen des Kantonalen Bedrohungsmanagements zurückzuführen sei. Ohne zusätzliche Mittel würden Leistungen der FFA an die Auftraggebenden kontingentiert oder die Mitarbeitenden der FFA könnten unter der starken Arbeitsbelastung ausfallen und aufgrund des hohen Spezialisierungsgrads der FFA nur schwer ersetzt werden. Gemäss Schätzungen würde ein alternativer Einkauf der FFA-Leistungen mit jetzigem Personalbestand jährlich rund 2 Mio. Franken kosten, wobei die gleich hohe Qualität und zeitliche Verfügbarkeit nicht garantiert werden könnten. Bei den zusätzlichen kantonalen Beiträgen für die FFA handle es sich demzufolge um gebundene Ausgaben im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH.

E. 5.3

Der Regierungsrat leitet demnach die Notwendigkeit der Einsetzung der FFA generell sowie die Streitgegenständliche Erhöhung der jährlichen Ausgaben aus diversen kantonalen Gesetzen und Bundesgesetzen ab, wonach die Behörden in den Bereichen Prävention, Gewaltschutz, Strafverfolgung und stationäre psychiatrische Spitalversorgung aktiv werden müssten. Dabei fällt auf, dass die zitierten Rechtsquellen sehr allgemein gehalten sind und kein Hinweis auf eine Pflicht zur Einführung eines übergeordneten Bedrohungsmanagements oder einer Fachgruppe wie der FFA zu finden ist. Unter diesen Umständen erscheint bereits fraglich, ob die (zusätzlichen) Ausgaben für die FFA zur Erfüllung der den jeweiligen Behörden obliegenden Aufgaben (Prävention, Gewaltschutz, Strafverfolgung und stationäre psychiatrische Spitalversorgung) an sich als zwingend erforderlich bezeichnet werden können, mithin das "Ob" weitgehend durch einen Grunderlass präjudiziert ist. Letztlich kann dies offenbleiben, da - wie sich nachfolgend ergibt - jedenfalls das "Wie" der Ausgabe die Möglichkeit der Mitsprache des Stimmvolkes rechtfertigt.

E. 5.4

Wie dargelegt, ist gestützt auf § 37 Abs. 2 lit. a CRG/ZH und die bundesgerichtliche Rechtsprechung nur dann von einer gebundenen Ausgabe auszugehen, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände keine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (vgl. § 37 Abs. 1 CRG/ZH

e contrario ; siehe E. 4.4 hiervor). Dabei kann eine Behörde das Finanzreferendum nicht dadurch vermeiden, dass sie für die Erfüllung einer Aufgabe des Gemeinwesens die "zweckmässigste" und "billigste" der in Betracht fallenden Lösungen wählt. Dass die

anderen Lösungen mit gewissen Nachteilen behaftet und insbesondere kostspieliger wären, ist aus dem Gesichtspunkt des Finanzreferendums bedeutungslos. Die Stimmberechtigten sind nicht gehalten, für die Erfüllung einer Aufgabe des Gemeinwesens das zweckmässigste und billigste Mittel zu wählen; sie können aus irgendwelchen Gründen einer Lösung den Vorzug geben, die nicht die minimale oder optimale Erfüllung der Aufgabe darstellt, sondern mit gewissen Nachteilen verbunden ist oder Aufwendungen erfordert, die über das unbedingt Erforderliche weit hinausgehen. Die Unerlässlichkeit einer Ausgabe ist nicht der Gebundenheit gleichzustellen (Urteil 1C_567/2022 vom 2. August 2023 E. 4.6; zum Ganzen: BGE 95 I 213 E. 4b mit Hinweis; siehe auch HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2023, N. 1791).

In der vorliegenden Konstellation sind unzählige Varianten denkbar, wie die Behörden in den Bereichen Prävention, Gewaltschutz, Strafverfolgung und stationäre psychiatrische Spitalversorgung tätig werden könnten. Dass dies in Form einer gemeinsamen, der PUK angesiedelten FFA erfolgen müsste, erscheint nicht alternativlos. Wie der Regierungsrat in seinem Beschluss selbst festhält, könnten die Leistungen beispielsweise, wenn auch mit Mehrkosten verbunden, extern eingekauft werden (siehe Ziff. 3 S. 2 f. des Regierungsratsbeschlusses vom 9. April 2025). Oder, wie der Beschwerdeführer geltend macht, könnten die Behörden für ihre Bereiche je eigene Fachpersonen anstellen, wodurch sich die Kosten auf die einzelnen Bereiche verteilen würden. Es bestehen also durchaus Alternativen zu der Einsetzung der FFA und den damit zusammenhängenden zusätzlichen Ausgaben. Sodann besteht auch hinsichtlich der Höhe der (zusätzlichen) Ausgaben ein erheblicher Ermessensspielraum. Der Regierungsrat gibt im Ausgabenbeschluss zwar zu bedenken, dass ohne die bewilligten Mittel Leistungen der FFA an die Auftraggebenden kontingentiert werden müssten. Darüber, welche Leistungen überhaupt durch die FFA erbracht werden sollen, besteht jedoch wiederum ein Spielraum. Es ist auch denkbar, dass nur gewisse Leistungen kontingentiert werden und sich die Ausgaben dementsprechend reduzieren. Auch wenn die genannten Varianten möglicherweise Nachteile mit sich bringen mögen, so stellen sie nebst anderen doch Alternativen zur Aufstockung des Personalbestandes und der damit zusammenhängenden (zusätzlichen) Finanzierung der FFA dar und kann eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit nicht verneint werden.

E. 5.5

Zusammengefasst handelt es sich bei der im angefochtenen Regierungsratsbeschluss bewilligten zusätzlichen, jährlich wiederkehrenden Ausgabe von Fr. 459'000.-- für den Betrieb der Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management nicht um eine gebundene, sondern um eine neue Ausgabe. Als neue Ausgabe über Fr. 400'000.-- wäre diese vom Kantonsrat zu bewilligen (Art. 56 Abs. 2 lit. b KV/ZH ; § 36 lit. a CRG/ZH), dessen Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt ist (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 KV/ZH). Indem der Regierungsrat über die Ausgabe entschieden hat, konnten die Stimmberechtigten im Kanton Zürich von der Möglichkeit zur Erhebung des Referendums keinen Gebrauch machen. Folglich liegt eine Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten gemäss Art. 34 Abs. 1 BV vor.

E. 6

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Beschluss des Regierungsrats vom 9. April 2025 ist aufzuheben.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren jedoch angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.