

Sitzung vom 5. Juni 2024

619. Anfrage (Prävention und Früherkennung von Täter- bzw. Gewaltpotenzial)

Kantonsrätin Marzena Kopp, Meilen, und Mitunterzeichnende haben am 18. März 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Es ist Aufgabe des Staates, Gewalttaten zu verhindern. Entsprechend stellt sich auch die Frage, was in Bezug auf Prävention und Früherkennung getan wird. Dazu gehört insbesondere die Präventionsarbeit im Rahmen der Integration. Eine freie demokratische Gesellschaft beruht auf gemeinsamen Werten der Toleranz und der gewaltfreien Konfliktbewältigung.

Straftaten von Personen mit Migrationshintergrund – insbesondere Personen, die aus einer anderen Kultur kommen und nach anderen Wertvorstellungen und Normen leben – verunsichern die Bevölkerung. Umso wichtiger ist es, das Risiko der Radikalisierung von jungen Erwachsenen und Jugendlichen zu erkennen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche Präventions- und Früherkennungsstrategien gibt es im Kanton Zürich, um das Deliktpotenzial zu erkennen? Werden dabei interkulturelle Unterschiede berücksichtigt?
2. Welche Strategien bzw. konkrete Massnahmen gibt es, um ein mögliches Gewaltpotenzial und die Radikalisierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu erfassen und abzumildern?
3. Welche Strategien bzw. Programme gibt es im Kanton Zürich, um Personen zu integrieren, die nach anderen als in der Schweiz vorherrschenden Wertvorstellungen und Normen leben?
4. Wie erfolgt die Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund?
5. Wie wird die Wirksamkeit der Integrationsprogramme gemessen? Welche Erkenntnisse liegen vor?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marzena Kopp, Meilen, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Vorab ist auf die Berichterstattung des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 143/2021 betreffend Strategien im Umgang mit Jugendgewalt (Vorlage KR-Nr. 143a/2021) zu verweisen.

Zu Fragen 1 und 2:

a) Allgemeines

Im Kanton Zürich bestehen sowohl auf kommunaler als auch auf kantonomer Ebene zahlreiche Fachstellen und Organisationen, die präventiv wirken und für radikalisierte Personen, deren Umfeld und auch Schulen, Behörden, Verbände, Vereine usw. verschiedene Angebote bereitstellen. Die Angebote sind in ihrer Ausgestaltung vielfältig und reichen von niederschwelligen Beratungen bis zu hochspezifischen therapeutischen Programmen.

b) Gewaltprävention im schulischen Umfeld

Die Volksschulen werden durch die zuständige kommunale Schulbehörde und die Mittel- und Berufsfachschulen durch die zuständige Schulkommission geführt und beaufsichtigt. Es obliegt diesen Stellen, Vorgaben zur Gewaltprävention – und somit auch zur Prävention und Früherkennung von Delinquenz und Radikalisierung – zu erlassen sowie deren Einhaltung zu überprüfen. Dementsprechend gibt es im Volks-, Mittel- und Berufsfachschulbereich verschiedene bedarfsgerechte Konzepte im Bereich Gewaltprävention.

Bei Bedarf an Unterstützung oder Beratung zum Thema Gewaltprävention bzw. Prävention von Radikalisierung können die Schulen unter anderem auf Angebote der zuständigen Schulsozialarbeitenden, Weiterbildungsanbietenden, Verbände, der Pädagogischen Hochschule Zürich sowie der zuständigen Stellen im Volksschulamt und im Mittelschul- und Berufsbildungsamt zurückgreifen. Für schulspezifische Fragen im Bereich Bedrohungsmanagement sorgt der Beauftragte der Bildungsdirektion für Gewaltprävention im schulischen Umfeld in enger Kooperation mit der Polizei und Justiz für ein Beratungs- und Weiterbildungsangebot für Schulbehörden und Schulleitungen. Nachhaltige Gewaltprävention und verlässliche Früherkennung und Bekämpfung von Radikalisierungstendenzen setzen voraus, dass die Schulen in der Lage sind, ihre Institution als Gemeinschaft zu entwickeln und zu gestalten. Dabei sind Beziehungsarbeit, Partizipation und gemeinsame Haltungen zentral. Schülerinnen

und Schüler sollen sich der schulischen Gemeinschaft zugehörig fühlen, Selbstwirksamkeit empfinden und Beziehungen aufbauen, die auf Vertrauen basieren. In einem solchen Umfeld wird das Risiko für Radikalisierungen grundsätzlich verringert. Sollte es dennoch dazu kommen, kann eine Radikalisierung schneller erkannt und wirksamer angegangen werden.

Im Kanton Zürich gibt es mehrere schulische Gewaltpräventionsprogramme. Von Bedeutung sind insbesondere «Denk-Wege», ein Programm zur Förderung von personalen und sozialen Kompetenzen, «Faustlose», ein Curriculum des Heidelberger Präventionszentrums, und «Wetterfest» mit den Themenbereichen Lebenskompetenzen, Sucht, Gewalt und Suizid.

c) Gewaltprävention im ausserschulischen Umfeld

Die ausserschulische Kinder- und Jugendförderung umfasst im Wesentlichen Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendvereine und -verbände (z. B. Turnvereine, Pfadi) und Angebote von Freizeitvereinen (z. B. Theaterclubs). Kinder- und Jugendförderung beabsichtigt die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen. Sie unterstützt die soziale, kulturelle und gesellschaftliche Integration. Angebote der ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung ist ein Teilbereich der professionellen Sozialen Arbeit mit einem sozialpolitischen, pädagogischen und soziokulturellen Auftrag. Die Anbietenden von offener Jugendarbeit passen ihre Angebote den Bedürfnissen und Herausforderungen ihrer Zielgruppe an und schaffen gesundheitsförderliche Strukturen. Sie sind nahe an den Kindern und Jugendlichen dran, kennen ihre Lebenswelten und Bedürfnisse und haben eine seismografische Wirkung (z. B. Erkennung von Trends).

d) Gewaltprävention durch die Kantonspolizei

Alle Mitarbeitenden der Kantonspolizei melden eigene Wahrnehmungen oder Hinweise über heikle Situationen dem Gewaltschutz und/oder der Jugendintervention. Liegt dem problematischen Verhalten eine mutmassliche jihadistische Radikalisierung zugrunde, gelangen die Informationen zur Sonderkommission Master bei der Kriminalpolizei. Diese interdisziplinär zusammengesetzte Plattform wertet die Informationen aus und leitet die notwendigen Massnahmen ein.

Bei der Jugendintervention sind neben einem zentralen Ermittlungsteam mit Standort Zürich in jedem Bezirk Mitarbeitende dezentral platziert, die eng mit der Regionalpolizei, mit allen Schulen, der Lehrerschaft, den Eltern und Erziehungsberechtigten, den Jugendinstitutionen sowie den Jugendanwaltschaften zusammenarbeiten. Werden Anzeichen für

Radikalisierungstendenzen in einer Schule bekannt, führt die Jugendintervention Klasseninterventionen durch. Liegen Straftaten vor, werden diese verfolgt und zur Anzeige gebracht. Zeigt sich im Einzelfall eine Radikalisierungstendenz, werden mit betroffenen Jugendlichen Präventionsgespräche (Gefährderansprachen) mit Einbezug der Eltern bzw. Erziehungsberechtigten durchgeführt und adäquate Massnahmen (Disengagement, Ausstiegshilfen) mit Einbezug von Partnerorganisationen eingeleitet. Bei all diesen Massnahmen wird die Jugendintervention durch die Interventionsstelle gegen Radikalisierung/Extremismus (IRE) innerhalb der Präventionsabteilung unterstützt.

e) Gewaltprävention durch jugendstrafrechtliche Massnahmen

Werden Jugendliche straffällig, werden diejenigen Schutzmassnahmen und – bei schuldhaftem Handeln – Strafen angeordnet, die notwendig und geeignet sind, sie vor weiterer Delinquenz abzuhalten und sie sozial in die Gesellschaft zu integrieren. Die Zürcher Jugendstrafrechtspflege arbeitet mit der Methodik KORJUS (Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege). Die damit einhergehenden Prozesse zielen darauf ab, die belasteten, massnahmebedürftigen Jugendlichen zu erkennen und sie einer geeigneten Schutzmassnahme zuzuführen.

Die Jugendanwaltschaften führen deliktorientierte Trainings mit Jugendlichen durch mit dem Ziel, Rückfälle zu verhindern. Diese strukturierten pädagogischen Interventionsprogramme sind für Jugendliche als Strafe in der Form einer persönlichen Leistung verpflichtend und werden von ausgebildeten Sozialarbeitenden bei leichten bis mittelschweren Vermögens- und Gewaltdelikten durchgeführt.

Die Jugendstrafrechtspflege arbeitet eng mit dem Zentrum für Kinder- und Jugendforensik (ZKJF) der Forensischen Psychiatrie und Psychotherapie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) zusammen. Die Arbeit besteht in erster Linie in deliktpräventiven Psychotherapien, in deren Rahmen aber regelmässig und laufend aktualisierte Risiko-Assessments in Bezug auf mögliche zukünftige Delikte durchgeführt werden. Das ZKJF schätzt das Delikt- und Gefährdungspotenzial bei Minderjährigen ein, bei denen gewalttätige Absichten und Fantasien befürchtet, vermutet oder angenommen werden müssen oder diffus im Raum stehen. Das ZKJF berät die Jugendanwaltschaft bei Minderjährigen, die bereits in einem Strafverfahren sind und von denen zusätzlich eine Gefährdung vermutet oder angenommen wird. Dieselbe Aufgabe übernimmt das ZKJF auch für Minderjährige innerhalb der Fachstelle Forensic Assessment der PUK. Anfragende Stellen sind hier der Gewaltschutz und die Polizeien, Schulen sowie die innerkantonalen kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken und Ambulatorien in Bezug

auf Minderjährige, die nicht in einem Strafverfahren stehen. Strukturell macht das ZKJF bei den Abklärungen und Behandlungen keine interkulturellen Unterschiede. Hingegen werden inhaltlich in der Einzelfallbeurteilung interkulturelle Unterschiede berücksichtigt, die mit in die Erarbeitung des individuellen Fall- und Problemverständnisses und in die massgeschneiderten individualisierten Empfehlungen einbezogen werden.

Das ZKJF hat RADIP-JF (Radikalisierung Interventionsprogramme in der Jugendforensik) geschaffen. Dieses Therapieprogramm zur Prävention und Behandlung von Radikalisierung ermöglicht es, strukturiert auf die individuellen Bedürfnisse bzw. Risikofaktoren der Betroffenen therapeutisch einzugehen und gleichzeitig protektive Ressourcen aufzubauen. Das Programm dient zudem der erweiterten Diagnostik, da durch die intensivere Auseinandersetzung mit den Fantasien und Gedanken der Betroffenen oftmals erst im Behandlungsprozess neue Erkenntnisse hinsichtlich Gefährdung und Radikalisierung gewonnen werden können.

f) Gewaltprävention bei unbegleiteten Minderjährigen durch zivilrechtliche Massnahmen

Für alle dem Kanton Zürich zugewiesenen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden führt die Zentralstelle Mineurs non accompagnés (MNA) des Amtes für Jugend und Berufsberatung Vertretungsbeistandschaften nach Art. 306 Abs. 2 ZGB (SR 210). Die von der im Einzelfall zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) mandatierte Beistandsperson geht bei Anzeichen von Gewalt- und Deliktpotenzial oder Radikalisierung frühzeitig auf den Jugenddienst der Polizei, die Jugendanwaltschaft, Psychiatrien oder die KESB zu und beantragt oder empfiehlt Massnahmen sowie Gutachten.

g) Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention Winterthur

Die Stadt Winterthur betreibt eine eigene Fachstelle Extremismus und Gewaltprävention (FSEG), die Hilfestellung rund um Gewaltprävention, Extremismus und Radikalisierung bietet. Die FSEG richtet sich einerseits an die Bevölkerung und andererseits an Fachpersonen aus der Schule, der Berufsbildung sowie der Jugend- und Sozialarbeit. Die FSEG wirkt präventiv, indem sie als Anlaufstelle dient, Wissen vermittelt (z. B. mittels eines Leitfadens zur Ansprache von radikalen Personen) und Fachpersonen und Bevölkerung vernetzt. Eine Radikalisierung kann so früh erkannt werden. Ferner ist die FSEG mit der Umsetzung der Massnahmen aus dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus beauftragt. Es besteht eine gute Zusammenarbeit mit dem Bedrohungsmanagement des Kantons Zürich sowie der IRE.

Die FSEG hat 2023 zusammen mit Subita (Beratung & Begleitung für Erwachsene in Winterthur, Mobile Sozialarbeit Winterthur) und dem Gewaltschutz der Stadtpolizei Winterthur das Projekt «Simul Fortis – gemeinsam stark für Ausstieg und Reintegration» lanciert. «Simul Fortis» befasst sich mit jeglicher Form von Radikalisierung mit der Absicht, konstruktive Lebensgestaltungen zu fördern und eine Radikalisierung abzuschwächen. Das Projekt umfasst die Ausarbeitung eines Handlungskonzepts zur Vorgehensweise für die Reintegration von Radikalisierten in der Stadt Winterthur. Das Handlungskonzept umfasst neben den einzelnen Schritten der Fallarbeit auch die Dokumentation der einzelnen Fälle und ihre Erfassung.

Zu Fragen 3 und 4:

a) Integration im Allgemeinen

Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die alle Zuwanderinnen und Zuwanderer – unabhängig von ihrem kulturellen Hintergrund und ihren Wertvorstellungen –, aber auch die Einheimischen betrifft. Sie erfolgt in erster Linie in den kantonalen und kommunalen Strukturen, die für die gesamte Bevölkerung da sind (vgl. Art. 54 Ausländer- und Integrationsgesetz [SR 142.20]). Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund gilt der Grundsatz, dass sie in erster Linie durch die bzw. in den Regelstrukturen zu integrieren sind, also eingeschult werden (sofern sie noch im schulpflichtigen Alter sind) oder eine (Berufs-)Ausbildung machen können. Jungen Geflüchteten stehen im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung bzw. der Integrationsagenda Kanton Zürich (IAZH) eine Reihe von vollschulischen Bildungsangeboten zur Verfügung, die sie auf den Übertritt ins reguläre (Berufs-)Bildungssystem vorbereiten. Die fallführenden Stellen – in der Regel handelt es sich um kommunale Sozialdienste – sind vom Kanton dazu angehalten, in die (Aus-)Bildung junger Geflüchteter zu investieren und so deren nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft sicherzustellen.

Die kantonale Fachstelle Integration berät diese Regelstrukturen bei ihren Integrationsaufgaben und ist für die Koordination der spezifischen Integrationsförderung im Kanton Zürich zuständig. Hierfür arbeitet sie auch mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft zusammen. Die Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung, darunter z. B. Erstinformations- und Beratungsangebote, Sprachkurse oder Projekte, die das Verständnis zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft oder Religionen fördern, ergänzen die Massnahmen der Regelstrukturen. Sie richten sich schwerpunktmässig an Migrantinnen und Migranten aus dem nichtdeutschsprachigen Ausland (Ausländerbe-

reich) sowie an Geflüchtete (Flüchtlingsbereich). Die strategischen Ziele und Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung sind im Kantonalen Integrationsprogramm (KIP) festgehalten. Sie sind darauf ausgerichtet, einerseits die Integration der Zugewanderten zu erleichtern, sodass sie ihre Potenziale entfalten und sich aktiv in die Gesellschaft einbringen können, und andererseits das Verständnis und die Aufnahmebereitschaft innerhalb der einheimischen Bevölkerung zu fördern.

Bei der Umsetzung der KIP hat sich der Regierungsrat für einen gemeindebasierten Ansatz entschieden, d. h., der Kanton gibt den Grossteil der Bundesmittel für die spezifische Integrationsförderung in Form von Kostenbeteiligungen bzw. Kostendächern an die Gemeinden weiter. Die Gemeinden entscheiden im Rahmen der Vorgaben und Förderbereiche des KIP selbst, für welche konkreten Massnahmen sie die zur Verfügung gestellten Mittel einsetzen bzw. welche Massnahmen sie für die ihnen zugewiesenen Geflüchteten einkaufen möchten. Dieser Ansatz ermöglicht es den Gemeinden, flexibel und zielgerichtet auf die spezifischen Bedürfnisse und Herausforderungen in Bezug auf die Integration vor Ort zu reagieren.

b) Volksschulen

Die Volksschule leistet früh einen wichtigen Beitrag zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in unsere Gesellschaft und in unser Wertesystem und damit auch zur Gewaltprävention. Die Schulen legen klare Verhaltensregeln fest, die von allen Schülerinnen und Schülern einen respektvollen Umgang miteinander und die Vermeidung jeglicher Form von Gewalt erwarten. Neben vielen anderen Massnahmen spielt an den Schulen insbesondere die strukturierte Schülerinnen- und Schülerpartizipation eine wichtige Rolle. In Klassenräten und Schulparlamenten können sich Schülerinnen und Schüler aktiv und demokratisch einbringen. Weiter werden die Schülerinnen und Schüler über verschiedene Formen von Gewalt aufgeklärt, und es werden ihnen die negativen Auswirkungen von Gewalt auf Opfer, Täterinnen und Täter sowie die Gemeinschaft vermittelt. Damit werden den Kindern und Jugendlichen soziale und emotionale Kompetenzen vermittelt, die ihnen helfen, Empathie zu entwickeln, mit ihren Emotionen umzugehen und konstruktive Beziehungen aufzubauen. Nicht zuletzt arbeiten die Schulen eng mit den Eltern zusammen, um gemeinsam an der Gewaltprävention zu arbeiten und so das Bewusstsein für Gewaltprävention zu fördern. Neben dem schulischen Alltag leistet insbesondere auch der DaZ-Unterricht (Deutsch als Zweitsprache) einen wichtigen Beitrag zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. In diesem Rahmen bieten sich zusätzliche Möglichkeiten der Gewaltprävention, denn ein wichtiges Mittel dafür ist das Erlernen der Sprache des Umfeldes. Wer sich nicht sprachlich ausdrücken kann, greift eher zu Gewalt.

c) Mittel- und Berufsfachschulen

Die duale Berufsbildung ist ein wirksames Mittel zur Integration von Jugendlichen in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt. Für Jugendliche mit Migrationshintergrund gibt es verschiedene, dem jeweiligen Bildungsstand angepasste Angebote: die Integrationsvorlehre, das Programm «Start Berufsbildung» der EB Zürich, die integrationsorientierten Berufsvorbereitungsjahre, die 2-jährigen Berufslehren (eidgenössisches Berufsattest) und die 3-jährigen und 4-jährigen Berufslehren (eidgenössisches Fähigkeitszeugnis). Innerhalb der Berufsausbildung leistet neben dem integrierenden Faktor der Zusammenarbeit und des Zusammenlebens mit Jugendlichen ohne Migrationshintergrund der allgemeinbildende Unterricht einen grossen Beitrag, die Jugendlichen mit Schweizer Werten und der schweizerischen Kultur in Kontakt zu bringen.

An den Mittelschulen sind Integrationsbemühungen in erster Linie darauf fokussiert, Jugendliche bei schulischen Defiziten (fremdsprachlicher Hintergrund) zu unterstützen. Hier bieten die Schulen verschiedentlich Stützunterricht in Deutsch an. Gibt es darüber hinaus Herausforderungen im Bereich Integration, werden diese auf individueller Ebene von der Klassenlehrperson, Einzellehrpersonen und der Schulleitung aufgefangen.

Der Regierungsrat will auch an den Mittel- und Berufsfachschulen ein flächendeckendes Angebot an Schulsozialarbeit einführen (Antrag an den Kantonsrat zur Änderung des Mittelschulgesetzes [LS 413.21] und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung [LS 413.31], Vorlage 5935). Damit sollen auch diese Schulen ein zusätzliches professionelles und niederschwelliges Unterstützungs- und Beratungsangebot einrichten, das präventiv tätig ist und von den Schulen auch bei Fragestellungen in den Bereichen Integration und Gewaltprävention bzw. Prävention von Radikalisierung beigezogen werden kann.

Zu Frage 5:

Im Rahmen des jährlichen Reportings zum KIP gegenüber dem Bund (Staatssekretariat für Migration) erhebt die Fachstelle Integration eine Reihe von Kennzahlen zur Nutzung der von ihr (mit)finanzierten bzw. akkreditierten Integrationsangebote. Für den Flüchtlingsbereich erstellt sie zudem seit 2021 einen jährlichen Monitoringbericht, der Aufschluss über das Funktionieren des Fördersystems IAZH gibt und im Internet abrufbar ist. Ebenfalls online zugänglich ist der Schlussbericht zum KIP2 (2018–2021), der auf den Ausländerbereich fokussiert und einen Schwerpunkt auf die KIP-Gemeindeprogramme legt.

Auf eine regelmässige, flächendeckende Durchführung von Wirkungsmessungen verzichtet die Fachstelle Integration aus Rücksicht auf die Gemeinden, die im gemeindebasierten System des KIP den Grossteil

der dafür nötigen Daten erheben und an den Kanton liefern müssten. Auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler Ebene werden jedoch von unterschiedlichen Stellen periodisch Evaluationen spezifischer Integrationsprogramme sowie Studien zur Bedeutung der Integration für spezifische Zielgruppen durchgeführt. So kommt eine von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften veröffentlichte Studie zur Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zum Schluss, dass eine bessere Integration deren Demokratiezufriedenheit und deren Vertrauen in zentrale gesellschaftliche Institutionen der Schweiz erhöht. Auch das Erleben von Integration erhöht deren Lebenszufriedenheit. Die Bereitschaft, Gewalt auszuüben, sinkt mit steigender Integration (Dirk Baier et al., Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Schweiz, ZHAW, 2019, S. 48).

Betreffend die Volksschulstufe lässt sich aus der kantonalen Bildungsstatistik ungefähr abschätzen, wie wirksam die Volksschule als Integrationsmassnahme ist: 2022 wiesen 44% der Schülerinnen und Schüler in der Primarstufe nicht Deutsch als Erstsprache auf. Gleichzeitig haben am Ende des 9. Schuljahres der Volksschule (3. Sekundarklasse) bzw. am Ende des 10. Schuljahres bis auf 3,6% der Schülerinnen und Schülern alle eine geplante Anschlusslösung gefunden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli