

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 7/2008 betreffend Schaffung  
von Instrumentarien für die Früherkennung  
von potentiell gefährlichen Tätern**

(vom 14. April 2010)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. April 2008 folgendes, von den Kantonsrätinnen Silvia Steiner, Zürich, Corinne Thomet-Bürki, Kloten, und Kantonsrat Thomas Kappeler, Zürich, am 7. Januar 2008 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, die Einführung von Instrumenten zu prüfen, die eine Früherkennung von potentiell gefährlichen Tätern ermöglichen.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

**A. Ausgangslage und Vorgehen**

Das Anliegen des Postulats besteht darin, die Früherkennung von potenziell gemeingefährlichen Straftäterinnen und Straftätern sicherzustellen bzw. zu verbessern. Die Postulantinnen und Postulanten gehen einerseits davon aus, dass vorhandene Informationen über Gewaltentwicklungen nicht – oder nicht in ausreichendem Masse – an die richtigen Stellen gelangen. Andererseits sind sie der Meinung, dass standardisierte Risikobeurteilungsinstrumente die frühzeitige Erkennung potenziell gewalttätiger Personen ermöglichen würden.

Zur Beurteilung eines entsprechenden regulatorischen oder organisatorischen Handlungsbedarfs wurde eine Analyse der Ausgangslage vorgenommen. Der Bericht gliedert sich in die Darstellung und Würdigung gängiger psychiatrisch-psychologischer Risikobeurteilungsinstrumente (vgl. nachstehend unter lit. B) sowie bestehender Massnahmen und Projekte zur Gefährlichkeitsbeurteilung (vgl. nachstehend unter lit. C). Einzelne Problemfelder hinsichtlich der Identifi-

kation eines Gefährdungspotenzials werden unter lit. D näher betrachtet. Abschliessend wird eine Würdigung der Ergebnisse vorgenommen (vgl. nachstehend unter lit. E und F).

Das Amt für Justizvollzug befasst sich unter verschiedenen Gesichtspunkten mit der Gemeingefährlichkeit von Straftäterinnen und Straftätern. Daher wurde das Amt damit beauftragt, die Ausgangslage sowohl im eigenen Zuständigkeitsbereich wie in demjenigen der im Postulat bezeichneten Arbeitspartner zu erheben. Einbezogen wurden dabei neben der Oberstaatsanwaltschaft und der Jugendstaatsanwaltschaft insbesondere die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST), der Beauftragte für Massnahmen gegen Gewalt im schulischen Umfeld, die Kantonspolizei, das Migrationsamt, das Sozialamt, der Datenschutzbeauftragte sowie die Kantonstierärztin mit Blick auf Sicherheitsaspekte bei der Hundehaltung. Mit einem Fragebogen erhob das Amt für Justizvollzug Informationen zu vier Themenkreisen. Die Befragten sollten aufzeigen, inwiefern sich in ihren Zuständigkeitsbereichen die Problematik von Gewaltstraftaten bzw. die Früherkennung entsprechender potenzieller Täterschaft zeigt, ob Instrumente zur Früherkennung gewalttätiger Personen bereits im Einsatz sind, wo Problemfelder und Schwachstellen geortet werden und welche Lösungsansätze zur Verbesserung der Situation im Vordergrund stehen.

Die Rückmeldungen haben gezeigt, dass die Ausgangslage sehr unterschiedlich und komplex ist. Es wurde einerseits klar, dass Nutzen und Grenzen von standardisierten psychiatrisch-psychologischen Prognoseinstrumenten kritisch zu analysieren sind. Andererseits bestehen in der Praxis bereits zahlreiche Massnahmen und Hilfsmittel zur Erkennung von gefährlichem Gewaltpotenzial oder solche sind in Entwicklung. Schliesslich hat sich die Wichtigkeit eines behördlichen Informationsaustauschs bestätigt. In diesem Zusammenhang stellen sich – gerade unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes – unter anderem immer wieder Fragen zu einer genügenden Rechtsgrundlage eines solchen Austauschs.

## **B. Psychiatrisch-Psychologische Prognoseinstrumente**

### **1. Beurteilung des Rückfallrisikos**

Seit den 1990er-Jahren sind auf dem Gebiet der Risikobeurteilung bei Straftäterinnen und Straftätern erhebliche Fortschritte erzielt worden. Dazu beigetragen hat vor allem die Entwicklung neuer Verfahren, anhand derer prognostische Einschätzungen systematisiert und strukturiert vorgenommen werden können. Wissenschaftliche Untersu-

chungen zu solchen Prognoseinstrumenten lassen darauf schliessen, dass vertieft und korrekt durchgeführte Beurteilungen des Rückfallrisikos eine beträchtliche Zuverlässigkeit aufweisen. Solche Beurteilungen sind jedoch aufwendig und erfordern entsprechende Fachkenntnisse. Auch kann der Einsatz von Risikobeurteilungsinstrumenten die Beurteilung des Einzelfalls durch qualifizierte Fachpersonen nicht ersetzen. Einige der in der Praxis verbreiteten Instrumente zur Beurteilung des Rückfallrisikos bei Straftäterinnen und Straftätern sind z. B. die «Psychopathie-Checkliste» (PCL-R), der «Violence-Risk-Appraisal Guide», der «Dittmann-Katalog», oder das «Forensisch Operationalisierte Therapie-Risiko-Evaluations-System» (FOTRES).

Die standardisierten Prognoseinstrumente haben verschiedene Vor- und Nachteile. Sie unterscheiden sich etwa dahingehend, ob sie ausschliesslich statische, d. h. unveränderliche Merkmale analysieren (wie z. B. Geschlecht) oder dynamische, d. h. veränderbare Merkmale (wie z. B. Schuldbewusstsein) berücksichtigen. Nur Instrumente, die dynamische Merkmale auswerten, sind geeignet, Veränderungen im Risiko (z. B. durch lebensgeschichtliche Entwicklungen, Therapie oder Strafvollzug) abzubilden. Die Instrumente unterscheiden sich auch hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs: Zwar wurden alle Instrumente für den Einsatz in der Strafjustiz entwickelt. Einzelne können aber nur bei bestimmten Straftaten (z. B. Sexualdelikte) oder bei bestimmten Tätergruppen (z. B. psychisch kranke Täterinnen und Täter) angewendet werden. Auch wenn die gängigen Prognoseinstrumente vergleichbare Trefferquoten haben, unterscheiden sie sich doch im praktischen Nutzen. Der Vorteil von Instrumenten zur Auswertung weniger Merkmale besteht darin, dass die Bearbeitungszeit kürzer ist, der – in der Praxis schwerwiegende – Nachteil ist aber, dass es anhand des Ergebnisses des Instruments nur in den Grundzügen möglich ist, den Fall bzw. die beurteilte Person wirklich zu erfassen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrheit dieser Instrumente im angelsächsischen Kulturraum (Kanada, USA, Grossbritannien) entwickelt wurden, weshalb sie in der Schweiz nur eingeschränkt anwendbar sind.

Diesen Instrumenten ist im Übrigen gemeinsam, dass sie nur bei Personen angewendet werden können, die bereits straffällig geworden sind bzw. mindestens einmal strafrechtlich relevante Verhaltensweisen gezeigt haben. Die erwähnten psychiatrisch-psychologischen Instrumente zur Kriminalprognose können daher nur das Rückfallrisiko berechnen. Auch diesbezüglich ist aber zu bedenken, dass eine prognostische Aussage nicht aufgrund der Anwendung eines einzelnen Prognoseinstrumentes erfolgen kann. Das Ergebnis aus einem Pro-

gnoseinstrument kann allenfalls ein Element im gesamten Prozess einer prognostischen Urteilsbildung darstellen.

Aus methodischen Gründen ist eine Prognose bei bisher nicht straffälligen Personen anhand von standardisierten Instrumenten derzeit nicht möglich. Ein Instrument zur Früherkennung von potenziell gewalttätigen oder gefährlichen Menschen, mithin auch Ersttätern, wie dies im vorliegenden Postulat sinngemäss gefordert wird, besteht bis anhin nicht. Dies gilt insbesondere auch für die Drohungsanalyse.

## 2. Drohungsanalyse

Besonders für die Beurteilung von Drohungen oder drohungsähnlichem Verhalten wurde 2000 das sogenannte «Kurzgutachten-Projekt» eingeleitet. Dafür wird eine bisher unveröffentlichte Checkliste («Drohungs-FOTRES») verwendet. Wissenschaftlich abgesicherte Checklisten zur Einschätzung der Gefährlichkeit von Personen, die drohen, gibt es nicht. Die Erfahrung zeigt, dass folgende Risikofaktoren auch nicht spezialisierten Fachpersonen eine grobe Einschätzung erlauben:

*Verfolgungswahn:* Es ist bekannt, dass Schizophrene mit Verfolgungswahn ein zehn- bis zwanzigmal erhöhtes Risiko für schwere Gewalttaten aufweisen. Vorab Verfolgungswahn mit intensiven Bedrohungsgefühlen ist ein Risikofaktor.

*Jugendliches Alter:* Jugendliche können zum Teil weniger gut als Erwachsene zwischen Vorstellungen/Fantasien und Realität unterscheiden, Folgen eigenen Verhaltens weniger gut abschätzen und sie neigen eher zu Impulsivität. Auch wenn dies nicht für alle Jugendliche gilt, müssen bei Jugendlichen Gefährdungshinweise wie z. B. konkrete Drohungen oder Ähnliches in besonderer Weise ernst genommen werden.

*Begeisterung für Waffen:* Ein anderes Risikomerkmals ist es, wenn eine potenzielle Täterin oder ein potenzieller Täter ein besonders starkes Interesse und eine stark ausgeprägte Begeisterung für Waffen und deren Gebrauch aufweist (z. B. Sammeln von Waffen, Idealisieren von Waffen und Waffeneinsatz, Darstellen einer eigenen Kämpferidentität usw.).

Für die Beurteilung von Drohungen hinsichtlich ihrer Ausführungsgefahr sind zwei Merkmale besonders bedeutsam:

*Konkretisierungsgrad der Drohung:* Umso konkreter eine Drohung z. B. hinsichtlich Ort, Zeit, Person oder Art der Tatdurchführung spezifiziert ist, umso gefährlicher ist sie.

*Ausschliesslichkeit der Beziehung zum potenziellen Opfer:* Ein Gefährlichkeitsmerkmal ist es auch, wenn sich eine potenzielle Täterin oder ein potenzieller Täter auf eine Person konzentriert, also zwischen Täterin bzw. Täter und Opfer eine exklusive Beziehung (zumindest aus Sicht der Täterin oder des Täters) besteht.

## **C. Massnahmen und Projekte zur Gefährlichkeitsbeurteilung in der Praxis**

Welche Massnahmen ergriffen und welche Projekte bereits angegangen wurden, wird nachfolgend dargestellt.

### **1. Justizvollzug**

#### Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)

Dem Strafvollzug kommt unter anderem die Aufgabe zu, die Fähigkeit straffällig gewordener Personen zu fördern, zukünftig deliktfrei zu leben (Art. 75 Strafgesetzbuch; StGB, SR 311.0). Die Frage nach den Mitteln zur Minderung von Rückfallrisiken ist Gegenstand wissenschaftlich gesicherter Befunde. Demzufolge sind Interventionen bei Straffälligen dann erfolgreich, wenn sie folgende Faktoren umsetzen: Ihre Planung erfolgt auf der Grundlage einer Risikobewertung, sie zielen auf die Beeinflussung der Kriminalität auslösenden Faktoren ab und umfassen strukturierte, theoretisch fundierte, kognitiv-verhaltenensorientierte Methoden, die bei unterschiedlichen Gesichtspunkten ansetzen und möglichst alltagsnah unter Berücksichtigung der individuellen Lernmöglichkeiten durchgeführt werden.

Um diese Aufgaben beim Strafvollzug erfüllen zu können, müssen die Vollzugsbehörden spezifische Arbeitsprozesse und -instrumente entwickeln und diese in den vier Funktionsbereichen Risiko- und Gefährlichkeitsbeurteilung, Bedarfserfassung, Interventionsplanung sowie Interventionsdurchführung umsetzen. Diese Funktionsbereiche des Sanktionenvollzugs lassen sich unter dem Prinzip der «Risikoorientierung» zusammenfassen. Sowohl die Beurteilung von Rückfallrisiko und Gefährlichkeit als auch die Erfassung von Interventionsbedarf sowie die Planung, Durchführung und Evaluation von Interventionen beziehen sich auf individuelle Rückfallrisiken und orientieren sich am Ziel der Risikominderung bzw. Rückfallvermeidung. Das Amt für Justizvollzug hat in seinen Bewährungs- und Vollzugsdiensten deshalb bereits von 2005 bis 2007 ein Konzept der risikoorientierten Bewährungshilfe erarbeitet.

Auf der vorgenannten Grundlage wird derzeit aus einer übergeordneten Sichtweise das Instrumentarium eines «Risikoorientierten Sanktionenvollzugs» (ROS) weiterentwickelt. Dies erfolgt auch in Anlehnung an das Legislaturziel Nr. 16, das der Regierungsrat für seine Amtsperiode 2007–2011 formuliert hat. Danach ist die objektive und subjektive Sicherheit unter anderem durch eine vernetzte Gewaltprävention zu fördern. Als Massnahme Nr. 16.5 hat der Regierungsrat die Verstärkung der Gewalt- und Rückfallprävention im Rahmen des Justizvollzuges vorgesehen.

In Umsetzung dieser Vorgaben hat die Direktion der Justiz und des Innern das Amt für Justizvollzug beauftragt, mit spezifischen Massnahmen auf die Erreichung dieses Ziels hinzuwirken. Das Amt für Justizvollzug hat deshalb das Projekt ROS eingeleitet, mit dem standardisierte Arbeitsprozesse und -instrumente entwickelt und implementiert werden, um die Durchführung von Freiheitsstrafen, Massnahmen, Bewährungshilfe und Weisungskontrolle so zu gestalten, dass dem individuellen Veränderungsbedarf der verurteilten Personen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit möglichst entsprochen werden kann. Risikobezogene Beurteilungen und Interventionen sind danach nicht erst in der Phase der Bewährungshilfe sinnvoll und notwendig, sondern müssen bereits zu Beginn und hernach laufend im Sanktionenvollzug stattfinden. Das Projekt gliedert sich in vier Teilprojekte:

*Teilprojekt 1:* Risikoerfassung: Entwicklung von standardisierten Arbeitsprozessen und Instrumenten zur Erfassung und Bewertung des Rückfallrisikos von Personen, von denen potenziell eine Gefahr für Dritte ausgeht.

*Teilprojekt 2:* Interventionsplanung: Entwicklung eines integrierten Instruments zur Bewertung des Interventionsbedarfs und zur Zusammenführung von Risiko- und Bedarfsbewertung in einem Interventionsplan.

*Teilprojekt 3:* Sanktionenvollzug: Erarbeitung standardisierter Prozesse zur Umsetzung der Ergebnisse der Risiko- und Bedarfsabklärung in den verschiedenen Auftragsarten des Sanktionenvollzugs.

*Teilprojekt 4:* Interventionen: Entwicklung strukturierter Interventionsprogramme mit den Zielschwerpunkten Risikominderung, Alltagsbewältigung und Risikomonitoring sowie Instrumente zur Verlaufs- und Erfolgsmessung.

Das Projekt soll im Rahmen eines Modellversuchs mit dem Bundesamt für Justiz durchgeführt werden. Der Modellversuch ist auf drei Jahre angelegt. Anschliessend soll eine zweijährige Nachevaluation durchgeführt werden. Der Bund hat inzwischen einen Beitrag an die-

sen Modellversuch, an dem sich auch die Kantone St. Gallen, Thurgau und Luzern beteiligen, zugesichert.

Soweit sich das Anliegen des Postulats auf Instrumente zur Früherkennung von potenziell gefährlichen Straftäterinnen und Straftätern zur Vermeidung von Rückfällen bezieht, werden solche im Rahmen des Projektes ROS derzeit entwickelt sowie nach und nach eingeführt.

## **2. Polizei**

In der Polizeiarbeit haben verschiedene Stellen regelmässig die Aufgabe zu prüfen, ob eine Person für ihr Umfeld eine konkrete Bedrohung darstellt. So bestehen beispielsweise bei der Verhandlungsgruppe der Kantonspolizei Checklisten zur Einschätzung von Geiselnehmern. Für die Beurteilung von Drohungen haben sich die zuständigen Sachbearbeitenden eigene Kriterienraster erstellt, die im Rahmen von Interventionen hilfreich sind, wenn unklar ist, ob die drohende Person ihre Drohung in die Tat umsetzen wird. Auch Fälle von Stalking bedürfen einer Einschätzung einer solchen Gefährdung. Unterhalb der Schwelle eines Straf- und Ermittlungsverfahrens bearbeitet die Polizei oft auch Anfragen von Privaten, Schulen oder Behörden zu verhaltensauffälligen, mitunter geistig verwirrten Personen, die durch Zuschriften, persönliche Vorsprache daselbst oder anderweitig störendes Verhalten beunruhigen.

Hinweise und Erkenntnisse zu potenziell gefährlichen Personen gewinnt die Polizei oft bei kriminal- oder verkehrspolizeilichen Personenkontrollen. Gleiches gilt für die Bearbeitung von Bewilligungsersuchen, wie etwa der Ausstellung eines Waffenerwerbsscheins, bei der Entgegennahme einer Anzeige, bei der Einvernahme von Beschuldigten oder Auskunftspersonen, bei der Bewältigung von Gefahrenabwehrlagen, wie etwa einer Drohung unter Nachbarn, Amokdrohungen in Schulen oder bei Geisellagen. Im Polizeiinformationssystem POLIS werden alle Personen erfasst, gegen die eine Strafanzeige erstellt wird. Dasselbe gilt für verhaltensauffällige Personen, die einer Gefährlichkeitsüberprüfung unterzogen werden. In Fällen von Stalking, schweren Belästigungen, Hinweisen von Behörden usw. (ohne Strafanzeige) wird allenfalls ein Journaleintrag im POLIS erstellt. Kann nach der Kontrolle der betreffenden Person der Verdacht auf ein ungesetzliches Verhalten nicht vollständig ausgeräumt werden, wird über die Kontrolle ein Bericht im POLIS erfasst. Die POLIS-Einträge sind für alle ermächtigten Polizeiangehörigen im Kanton Zürich einsehbar. Aufgrund der Datenschutzbestimmungen werden die Personen-Kontrollberichte und die Berichte über verdächtige Vorfälle (ohne Strafanzeige) nach fünf Jahren gelöscht.

Der Jugenddienst der Kantonspolizei Zürich prüft derzeit, eine von der Karlsruher Polizei weiterentwickelte Version des DyRiAS (Dynamisches Risiko-Analyse-System) für die eigene Ermittlungstätigkeit im Fall von Bedrohungslagen zu übernehmen. DyRiAS ist eine Software, die gestützt auf Forschungsarbeiten an der Arbeitsstelle für Forensische Psychologie der Technischen Universität Darmstadt zu zielgerichteter Gewalt und Amok an Schulen entwickelt wurde. Diese Forschungsarbeiten haben über 30 Warnsignale ermittelt, durch die ein erhöhtes Risiko erkannt werden kann. Die Nutzenden wie Schulpsychologen, Polizei, Lehrpersonen oder Beratungsstellen beantworten verschiedene Fragen. Gestützt auf die dabei eingegebenen Informationen wird automatisiert ein Risikoreport erstellt. Zu klären sind noch die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Inbetriebnahme des Systems.

Am 2. April 2009 hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sodann eine Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (Violent Crime Linkage Analysis System [ViCLAS]; ViCLAS-Konkordat) genehmigt. Am 22. Mai 2009 wurde die Vereinbarung den Kantonen zum Beitritt unterbreitet. Der Kanton Zürich hat den Beitritt in seiner Stellungnahme ausdrücklich befürwortet. Das computergestützte Analysesystem ViCLAS bezweckt die Bekämpfung der (seriellen) Gewalt- und Sexualkriminalität durch interkantonale Zusammenarbeit. Das Konkordat soll den kantonsübergreifenden Einsatz dieses Analysesystems und die überkantonale Zusammenführung und Auswertung kantonaler Ergebnisse in Ermittlungs- und Strafverfahren ermöglichen (Art. 1 des Konkordats). ViCLAS dient nicht direkt der Klärung von Straftaten, sondern liefert mögliche Ermittlungsansätze, denen die zuständigen Behörden nach eigenem Ermessen nachgehen. Ein solcher kann etwa darin bestehen, dass durch ViCLAS ein möglicher Zusammenhang zwischen zwei oder mehreren ungeklärten Delikten oder einem oder mehreren ungeklärten Delikten und einem oder mehreren geklärten Delikten eines ermittelten Täters hergestellt werden kann.

### **3. Strafrechtspflege**

Bei der Strafverfolgung gegen Erwachsene stützen sich die untersuchungsführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte für eine erste Lage- bzw. Gefährlichkeitsbeurteilung auf die erstattete Anzeige und Polizeirapporte, wobei das angezeigte Delikt, die bereits getätigten Ermittlungen, aber auch ausdrückliche Hinweise der anzeigenden Person oder Behörde als Kriterien dienen können. Ferner werden Ge-

schäftskontrolle und Strafregister geprüft und gegebenenfalls bestehende Vorakten beigezogen, die wiederum Kriterien für eine Risiko- beurteilung liefern können. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte beurteilen die vorhandenen Angaben mit Blick auf eine mögliche Ri- sikosituation im Rahmen ihres pflichtgemässen Ermessens.

In Haftfällen, bei denen sich kurzfristig für die Fortdauer der Un- tersuchungs- oder Sicherheitshaft die Frage der Fremdgefährdung bzw. der Ausführungs- und/oder der Wiederholungsgefahr stellt, kann gemäss Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft beim Psychiatrisch- Psychologischen Dienst des Amtes für Justizvollzug eine schriftliche Gefährlichkeitsprognose angefordert werden. Die entsprechenden Beurteilungen werden aktenkundig gemacht. Liegt zwar kein Haft- grund vor, ergeben sich indessen Hinweise für eine Selbstgefährdung und/oder Gefährdung des nahen sozialen Umfeldes, veranlassen die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine Beurteilung durch eine Psychiaterin oder einen Psychiater, damit diese oder dieser eine Beur- teilung mit Blick auf eine fürsorgerische Freiheitsentziehung vor- nimmt. Kann die Haft bis zum Abschluss der Untersuchung nicht auf- gehoben werden, nehmen die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aufgrund eines vorgegebenen Schemas zuhanden der Vollzugsbehö- ren eine systematisierte Gefährlichkeitsbeurteilung auf einem dafür vorhandenen Formular vor.

Im Jugendstrafverfahren hat – neben der Untersuchung zur Sache – eine eingehende Abklärung der persönlichen Situation der Ange- schuldigten eine hohe Bedeutung (Art. 2 Jugendstrafgesetz, SR 311.1). Dabei werden je nach den vorliegenden Umständen neben den eigent- lichen Bezugspersonen auch Schul- und Zivilbehörden sowie weitere mitbetroffene Stellen einbezogen. Zeigen sich im Rahmen dieser Er- hebungen Auffälligkeiten, werden die persönlichen Verhältnisse und das Umfeld der oder des Jugendlichen vertieft abgeklärt. Dabei wer- den auch einzelne Risikofaktoren, die Aufschluss über ein bestehen- des Rückfallrisiko geben können, erhoben. Weiter bestehen soge- nannte «Runde Tische», eine Vernetzung der Jugendanwaltschaften mit Schule, Polizei, Zivilbehörden, Kinder- und Jugendpsychiatri- schem Dienst (KJPD) und Jugendsekretariaten. Auffällige Jugendli- che werden im Rahmen dieses Informationsaustauschs früher erkannt, sodass häufiger mit geeigneten Massnahmen reagiert werden kann. Dem Austausch von Informationen über die informelle Vernetzung der Behörden sind aufgrund des Datenschutzes allerdings enge Gren- zen gesetzt. Bei den schwierigsten Täterinnen und Tätern und im Zu- sammenhang mit besonders schweren Taten werden Gutachten einge- holt, die unter anderem auch die Frage der Gefährlichkeit zum Gegenstand haben. Für die Frage, ob bei einer oder einem Jugendli- chen ein psychiatrisches Gutachten eingeholt werden soll, hat die Ju-

gendstrafrechtspflege zusammen mit der Fachstelle für Jugendforensik einen Leitfaden erarbeitet. Im Rahmen des Projekts «Jugendliche Intensivtäter» wurde die Zusammenarbeit mit der Polizei, insbesondere den Jugenddiensten, verstärkt.

#### **4. Bildungswesen**

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Legislaturziele 2007–2011 beschlossen, die Gewaltprävention und -intervention im schulischen Umfeld zu verstärken und die Zusammenarbeit zwischen der Bildungsdirektion, der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern im Bereich Jugendgewalt auszubauen. Schulen bieten ein günstiges Umfeld, um Gewalt unter Jugendlichen zu begegnen und präventiv zu arbeiten. Zur Umsetzung dieser Ziele wurden bereits verschiedene Massnahmen beschlossen, so etwa die Verstärkung der Gewaltprävention und -intervention an den Schulen, die Verbesserung der Information über Unterstützungsangebote u. a. mittels eines Internetportals, die Stärkung der Medienerziehung sowie der Erziehungspartnerschaft zwischen Schule und Elternhaus und die Überprüfung und Verbesserung der Krisenintervention an den Schulen.

Die Arbeiten werden von einem kantonalen Beauftragten für Massnahmen gegen Gewalt im schulischen Umfeld koordiniert und umgesetzt. Der «Gewaltbeauftragte» hat seine Arbeit am 1. September 2008 aufgenommen und leitet auch die übergreifende Koordinationsgruppe «Jugendgewalt», die der Regierungsrat eingesetzt hat. Diese hat den Auftrag, die Präventions- und Interventionsmassnahmen der Bildungsdirektion, der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Sicherheitsdirektion aufeinander abzustimmen und zu koordinieren sowie Vorschläge für Verbesserungen zu entwickeln.

Die Bildungsdirektion bearbeitet seit Längerem Fragen des Umgangs mit potenziellen Gewaltgefährdungen. Ein besonderer Akzent liegt dabei auf Bedrohungen durch zielgerichtete Gewalt und Amok («school shooting»). Hierzu wurden verschiedene Informationsmassnahmen ergriffen. Diese bezwecken eine verstärkte Sensibilisierung und die Vermittlung von Handlungswissen zur Prävention und Früherkennung von Amokbedrohungen und zum Verhalten bei und nach Amokvorfällen. Eine dieser Informationsmassnahmen bestand in der Herausgabe des Merkblattes «Zielgerichtete Gewalt und Amok», das 2009 allen Schulen des Kantons Zürich zugestellt worden ist. Im Weiteren wurden in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und verwaltungsexternen Organisationen Informationsveranstaltungen für die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen durchgeführt. Eine wei-

tere Informationsveranstaltung für den Sonderschulbereich findet in diesem Jahr statt.

Ferner wird das vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt herausgegebene Sicherheits- und Krisenhandbuch überarbeitet. Die Herausgabe einer auf die Situation der Volksschulen angepassten Version des Handbuchs ist für dieses Jahr geplant. Weitere Informations- und Unterstützungsmassnahmen sind in Vorbereitung.

Im Zusammenhang mit der Kantonalisierung der schulpsychologischen Dienste wird auch die Frage ihres Einbezuges im Bereich «Früherkennung, Bedrohungsanalyse und Notfall psychologische Betreuung» geprüft. Im Einzelnen sollen besonders ausgebildete Schulpsychologinnen und -psychologen zur Verfügung stehen, die zusammen mit der Polizei und den schulischen Krisenteams in Bedrohungs- und Krisensituationen zum Einsatz gelangen.

## **5. Interventionen bei häuslicher Gewalt**

Im Bereich der häuslichen Gewalt wurde mit der Inkraftsetzung des Gewaltschutzgesetzes (GSG, LS 351) das Handlungsinstrumentarium deutlich erweitert. Häusliche Gewalt liegt vor, wenn Personen in einer bestehenden oder aufgelösten familiären oder partnerschaftlichen Beziehung stehen und eine gewaltschutzrechtliche Tathandlung vorliegt (§ 2 GSG). Damit können insbesondere auch gewaltbereite und gefährdende Kinder und Jugendliche in der Anfangsphase der Gewaltentwicklung wahrgenommen werden. Gewaltschutzinterventionen sind nicht vom Nachweis einer strafbaren Handlung abhängig. Sämtliche Einsätze im Rahmen des GSG werden durch die Polizei rapportiert und erfasst. Den Rapporten sind einerseits Hinweise auf die Intensität und Häufigkeit der Angriffe zu entnehmen, was Rückschlüsse auf die Gefährlichkeit erlaubt. Andererseits erfasst die Polizei auch wiederholte Anordnungen von Gewaltschutzmassnahmen. In der Statistik 2008 ist die Zunahme wiederholter Massnahmen augenfällig. Bei der Kantonspolizei war jede fünfte Massnahme ein Wiederholungsfall. Die kantonale Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST) wird mit den beteiligten Polizeikorps eine vertiefte Analyse dieser Wiederholungsfälle vornehmen, um daraus Erkenntnisse über die Ursachen und Zusammenhänge möglicher Gewaltentwicklung zu gewinnen.

Das GSG sieht die Kontaktaufnahme durch spezialisierte Beratungsstellen mit den gefährdenden Personen vor (§ 15 Abs. 2 GSG). Für die Ansprache männlicher Gefährder (93% aller gefährdenden Personen) hat der Kanton dem «mannebüro züri» einen Leistungsauftrag erteilt. Das Beratungsangebot ist proaktiv und freiwillig. Wesent-

lich ist dabei die Triagierung, wie die gefährdende Person innert möglichst kurzer Zeit zu motivieren ist, eine anschliessende, der Lage angemessene und weiter gehende Beratung in Anspruch nehmen. Vor allem gewalttätige Väter scheinen dieses Beratungsangebot wahrzunehmen. Ebenfalls werden Gefährdungsmeldungen an die Vormundschaftsbehörden zunehmend zu einem wichtigen Instrument zur Erfassung gefährlicher Personen im häuslichen Umfeld. In diesem Zusammenhang hat die IST 2009 auch zwei Pilotprojekte («Kidscare», «Kids-Punkt») eingeleitet, welche die «Kinderansprache» in solchen Familien zeitnah zur polizeilichen Intervention gewährleisten sollen. Aus wissenschaftlichen Untersuchungen ist nämlich bekannt, dass die Kinder in Gewaltbeziehungen Erwachsener oft auch von verschiedenen Formen von Gewalt betroffen sind oder selbst Gewalt ausüben. Es wird deshalb geprüft, ob auch Gewaltentwicklungen bei solchen Kindern und Jugendlichen früher erkennbar und damit beeinflussbar sind.

Im Rahmen von Strafverfahren betreffend häusliche Gewalt besteht schliesslich die Möglichkeit, die Teilnahme an Lernprogrammen anzuordnen. Mit Blick auf über 800 rapportierte Vorfälle im Umfeld der häuslichen Gewalt dürfte das Potenzial solcher Programme aber noch nicht ausgeschöpft sein. Bedarfsanalyse für weitere Bildungsangebote von im Bereich der häuslichen Gewalt tätigen Organisationen und Fachpersonen sowie der Informationsaustausch erfolgt im vom GSG vorgesehenen Strategischen Kooperationsgremium, bestehend aus 18 mit häuslicher Gewalt befassten Stellen.

## **6. Kantonale Fachstelle für Integrationsfragen**

Viele Gewalttäter, namentlich junge Männer, haben einen Migrationshintergrund, die Fehlentwicklung dieser Täter beginnt oft schon in der Kindheit. Erziehungs- und Integrationsdefizite sowie späteres Versagen auf dem Bildungsweg erhöhen das Risiko erheblich, das Selbstwertgefühl über Gewaltausübung herzustellen und so eigene Interessen durchzusetzen. Es ist insofern nachvollziehbar, dass die verstärkte Integration auch eine wesentliche Massnahme zur Verringerung solcher Gewaltbiografien darstellt. Entsprechende spezifische Projekte sind bereits entwickelt worden. Mit dem neuen Instrument der Integrationsvereinbarungen können Gefährder und Gefährdete darüber hinaus verbindlich geschult oder zu eigenen Integrationsleistungen verpflichtet werden.

## **D. Identifikation des Gefährdungspotenzials in Einzelbereichen**

Gerade im Zusammenhang mit Gefährdungen durch zielgerichtete Gewalt und Amok z. B. am Arbeitsplatz zeigt sich eine Schwierigkeit darin, die Bedrohung als solche tatsächlich wahrnehmen zu können. Dies erfordert einerseits die Fähigkeit, Anzeichen für eine mögliche Bedrohung als solche zu erkennen, andererseits die Fähigkeit, die Bedrohung angemessen einzuschätzen und die richtigen Schlüsse daraus zu ziehen. Im Fall von Amoktaten beispielsweise kann diese Schwierigkeit zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Tatpersonen vorgängig gerade nicht durch eine längere Gewaltgeschichte oder anderes Problemverhalten auffällig geworden sind. Zum andern entsprechen die Tatpersonen nicht dem Stereotyp des unangepassten und sozial unterprivilegierten Gewalttäters. «School shooters» beispielsweise sind vielfach Gymnasiasten aus zumeist intakten mittelständischen Familien, denen eine solche Tat kaum zugetraut würde. Durch ihre Unauffälligkeit bleibt die Bedrohung auch dann, wenn die Tat angekündigt worden ist, häufig unerkannt. Auch in den Fällen, in denen die Tatpersonen auffällig geworden sind und durch ein Früherkennungssystem erfasst werden können, ist es schwierig einzuschätzen, wann Drohungen zu einer tatsächlichen Gefährdung umschlagen (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter B). Dass mögliche Anzeichen, die auf eine Bedrohung hinweisen, nicht erkannt oder nicht ernst genug genommen werden, ergibt sich zu einem guten Teil aus einer mangelnden Sensibilisierung. Nicht immer werden sodann Informationen, die auf eine Bedrohung hinweisen könnten, sinnvoll vernetzt, sodass die zuständigen Stellen allfälligen Abklärungsbedarf nicht immer erkennen können.

Im Bereich Kinder und Jugendlicher, und damit auch in der Jugendstrafrechtspflege, besteht wegen des jungen Lebensalters potenziell gewaltbereiter Personen allgemein die Problemstellung, dass die zumeist rückblickend ermittelten Belastungsfaktoren auch bei einer Vielzahl später nicht (oder nicht intensiv) auffälliger Jugendlicher vorkommen: Je jünger eine Täterin oder ein Täter, desto schwieriger ist es, eine Prognose zu stellen.

Für die Beurteilung möglicher oder auch konkret identifizierter Bedrohungssituationen, etwa beim Umgang von Behörden mit möglicherweise psychisch kranken Drohenden oder Gefährdern, können derzeit einzelne Fragen dem Kantonsärztlichen Dienst oder dem Psychiatrisch-Psychologischen Dienst des Amtes für Justizvollzug gestellt werden, eine Notfallpsychiaterin oder ein Notfallpsychiater kann aufgeboten oder die Polizei verständigt werden.

## **E. Würdigung**

### **1. Zielgerichtete Gewalt und Amok**

Gerade im Zusammenhang mit der Prävention von zielgerichteten Gewalttätigkeiten und Amokläufen an Schulen (vgl. vorne lit. C, Ziff. 4) werden die von der Bildungsdirektion eingeleiteten Massnahmen fortgeführt. Die Bildungsdirektion strebt unter anderem an, dass jede Schule über ein Sicherheitskonzept verfügt, in dem Handlungsabläufe und Zuständigkeiten im Fall von krisenhaften Ereignissen und Bedrohungslagen festgehalten sind. Die Erarbeitung dieser Sicherheitskonzepte ist Aufgabe der Schulen. Das in Überarbeitung stehende und auch in einer für den Volksschulbereich angepassten Version vorgesehene Sicherheits- und Krisenhandbuch des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes soll ihnen hierfür als Musterhandbuch dienen. Kernelement der schulischen Sicherheitskonzepte ist die Bildung eines schulinternen Krisenteams. Diesem kommt unter anderem die Aufgabe zu, zusammen mit der Polizei, den schulpсихologischen Diensten und weiteren Personen, die dafür geschult sind, die Einschätzung von Bedrohungslagen vorzunehmen. Zur Einschätzung von Bedrohungslagen verfügt die Kantonspolizei über eine entsprechende «Gefährdungs-Checkliste». Geprüft wird auch, ob das bereits erwähnte computerunterstützte Risiko-Analyse-System DyRiAS eingesetzt werden kann.

### **2. Informationsaustausch**

#### a) Ausgangslage

Das Postulat verlangt eine «vernetzte Analyse des gesamten Datenmaterials [...]» und eine «genaue Auswertung der Polizeidaten [...]». Der behördliche Informationsaustausch wirft indessen viele Fragen rechtlicher, praktischer und politischer Art auf. Solche Fragen werden derzeit im Rahmen verschiedener Arbeitsgruppen und Rechtsetzungsvorhaben bearbeitet. Zu prüfen sind verschiedene Gesichtspunkte zur Erhebung, Bewirtschaftung, Vernetzung und zum Austausch von für die Sicherheit bedeutsamen Informationen über potenziell gewalttätige Personen.

Es ist richtig, dass verschiedene Stellen über Informationen verfügen, die Anhaltspunkte für eine mögliche Gemeingefährlichkeit liefern können. Werden diese Informationen isoliert betrachtet, kann dies zu einer unvollständigen und damit tendenziell falschen Einschätzung des Gefährdungspotenzials einer Person führen. Es muss dennoch im Einzelnen geklärt werden, welche Behörden, gestützt auf wel-

che rechtlichen Grundlagen tatsächlich Informationen austauschen können, in welcher Form dies zu erfolgen hat und ob zulässige Austauschmöglichkeiten ungenutzt bleiben.

Schliesslich stellt sich die Frage, inwieweit ausserstrafrechtliche Informationen geeignet und notwendig wären, um ein Gefährlichkeitspotenzial erkennen zu können. Gerade die Tatsache, dass es bisher kein psychiatrisch-psychologisches Instrument zur Risikobeurteilung *vor* einer erstmaligen Straftat gibt, legt aber den Schluss nahe, dass diese Frage bisher nicht geklärt ist. Kommt hinzu, dass ein Übermass an systematischem, nicht konkret ausgewertetem Informationsaustausch die Gefahr birgt, dass aufgrund der Informationsüberflutung nicht rechtzeitig die richtigen Schlüsse gezogen werden können. In diesem Zusammenhang ist ferner das Interesse des Einzelnen am Schutz seiner persönlichen Daten zu beachten. Und schliesslich gilt – gerade im Vorfeld einer möglichen Straftat – die Unschuldsvermutung. Für eine Inhaftierung muss ohnehin ein dringender Tatverdacht hinsichtlich eines Verbrechens oder Vergehens sowie ein Haftgrund (Flucht-, Kollusions-, Ausführungs- oder Wiederholungsgefahr) rechtsgenügend dargetan werden (§ 58 Strafprozessordnung, LS 321).

#### b) Hängige Rechtsetzungsvorhaben

Im Kanton Zürich sind Fragen der Behördenzusammenarbeit und des institutionalisierten Informationsaustauschs in verschiedenen Zusammenhängen aufgegriffen worden, sei dies im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Vorgeschichte und äusseren Umständen konkreter Gewaltereignisse oder auch im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorstössen (vgl. hierzu die parlamentarische Initiative KR-Nr. 9/2008 betreffend Institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organen).

Unabhängig davon stellen sich Fragen der Informationsbearbeitung und des Austauschs immer wieder auch bei der gesetzlichen Regelung von Organisation und Verfahren von Behörden, zuletzt anlässlich der Arbeiten am Entwurf für das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Straf- und Zivilprozess (GOG, Vorlage 4611, ABI 2009, 1489). Auch bei der Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts des Bundes werden analoge Fragestellungen zu bearbeiten sein. Entscheidend kommt hinzu, dass das seit Oktober 2008 in Kraft stehende Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) die rechtlichen Erfordernisse für den Umgang mit Informationen genauer regelt und hierfür im Falle besonderer Personendaten hinreichend bestimmte Rechtsgrundlagen in einem formellen Gesetz verlangt (§§ 8 und 17 IDG). Das Übergangsrecht bestimmt weiter in § 41 IDG, dass Informationsbestände mit besonderen Perso-

nendaten, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehen, von den öffentlichen Organen nur während fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bearbeitet oder bekannt gegeben werden können, ohne dass die Voraussetzungen von § 8 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 1 lit. a IDG erfüllt sind. Vor diesem Hintergrund befassen sich die Direktionen des Regierungsrates derzeit damit, ihre bereits geübte Informationsaustauschpraxis sowie Lücken und Bedürfnisse zu erheben und, wo die erforderliche Rechtsgrundlagen fehlen, solche vorzubereiten.

#### c) Weitere Lösungsansätze

Der Ruf nach einer *kantonalen, direktionsübergreifend zugänglichen Datenbank* mit Personalien potenziell gefährlicher Personen ist immer wieder hörbar. Neben den bereits angesprochenen Fragen nach den bedeutsamen Informationen und dem nicht zu unterschätzenden Aufwand für die Registrierung entsprechender Daten, deren Pflege und Aktualisierung sowie für die Auskunftserteilung, muss die politische Akzeptanz eines solchen Ansatzes – zumindest ohne nähere Eingrenzung (z. B. auf Hooligans) – bezweifelt werden. Das Dilemma zwischen dem öffentlichen Bedürfnis nach grösstmöglicher Sicherheit einerseits und dem ebenso weitgehenden Schutz der individuellen Persönlichkeitsrechte und damit auch dem Datenschutz andererseits setzt einem solchen Vorhaben offensichtlich Grenzen. So gehen die Grundprinzipien der Unschuldsvermutung und des Datenschutzes gerade davon aus, dass die Verwendung von Informationen aus einem Strafverfahren, das nicht zu einer Verurteilung geführt hat, unzulässig ist.

Die Möglichkeiten des Umgangs mit Wahrnehmungen und Erkenntnisse der Polizei müssten auf nationaler Ebene geprüft werden. Insbesondere stellt sich die Frage nach einheitlichen Regelungen zur Registrierung von Daten über polizeiliche Wahrnehmungen und deren Austausch. Festzulegen wäre neben zugangsberechtigten Behörden auch eine Regelung, wonach den Polizeirapporten im Zuge von Strafverfahren Auszüge über die registrierten Einträge beigelegt werden, damit sich die Strafverfolgungsbehörden bei der Prüfung des Antrages von sichernden Massnahmen ein Bild über die Aktivitäten des Angeeschuldigten machen können, die über das hängige Strafverfahren und die blossen Einträge im Strafregister hinausgehen.

### **3. Unterbringung gewaltbereiter Personen**

Im Rahmen einer fürsorglichen Freiheitsentziehung werden gewaltbereite Personen oft in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht, ohne dass eine tatsächliche Behandlungsbedürftigkeit, -fähig-

keit oder -bereitschaft besteht. Oft fehlt es an adäquaten alternativen Unterbringungsmöglichkeiten. Mit dieser Schwierigkeit befasst sich eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion sowie des Amtes für Justizvollzug.

Im Bereich der Jugendstrafrechtspflege besteht ein Mangel an geschlossenen Einrichtungen. Es fehlen Institutionen und Plätze für länger dauernde pädagogische Interventionen in geschlossenem Rahmen wie auch für psychiatrisch auffällige jugendliche Täterinnen und Täter. Die Jugendstaatsanwaltschaft steht mit den verantwortlichen Stellen für die Planung und Bereitstellung solcher Einrichtungen in Kontakt.

#### **4. Anlaufstellen**

Behörden und Institutionen, die Kontakt mit potenziell gefährlichen Personen haben, fühlen sich in der Beurteilung des Gefährlichkeitspotenzials oft verunsichert und überfordert. Jedoch beschäftigen sich – wie erwähnt – verschiedene öffentliche und private Stellen mit Gefährlichkeitsbeurteilungen. Auch wenn bereits übergreifende Gremien und Koordinationsgruppen bestehen, erscheint es prüfenswert, das vorhandene Knowhow verstärkt zu bündeln und die Federführung für die bessere Bekanntmachung der Anlaufstellen an einer Stelle anzusiedeln.

#### **F. Weiteres Vorgehen**

Der Bericht legt dar, dass die im vorliegenden Postulat angesprochene Problematik auf breiter Front erkannt worden ist und eine entsprechende Sensibilisierung stattgefunden hat. Es konnte aufgezeigt werden, dass die Zusammenarbeit unter den mitbetroffenen Stellen intensiv ist und bereits verschiedene Instrumente zur Risikobeurteilung zur Anwendung gelangen. Weiter sind zahlreiche Massnahmen und Projekte in Bearbeitung, welche die Früherkennung und Prävention des Potenzials zur Gewaltausübung verstärken sollen. Es gilt aber auch festzuhalten, dass es kein Instrumentarium gibt, das sämtliche Fragestellungen abdeckt, und dass die bestehenden Prognoseinstrumente insbesondere bei Ersttätern an enge Grenzen stossen. Darüber hinaus sind die wesentlichsten Problemfelder erkannt und werden in verschiedener Hinsicht weiterbearbeitet, sei es im Rahmen der Prüfung von ergänzendem Rechtssetzungsbedarf, sei es im Rahmen von Arbeitsgruppen oder im Zusammenhang mit Pilotprojekten.

**G. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 7/2008 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:  
Aeppli Husi