

Sitzung vom 18. April 2007

567. Anfrage (Wirksame Bekämpfung der Jugendgewalt)

Die Kantonsräte Dieter Kläy, Winterthur, und Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, haben am 22. Januar 2007 folgende Anfrage eingereicht:

Eine vor zirka einem halben Jahr veröffentlichte Studie zur Jugendgewalt besagt, dass Gewaltprävention früh anzusetzen ist und die Eltern mit einzubeziehen sind. Die Jugendlichen sind mit immer mehr Gewalt konfrontiert. Im Vergleich zu 1990 werden etwa viermal so viele Jugendliche wegen Gewaltdelikten verurteilt. Die Täter werden im Durchschnitt immer jünger. Dies ist ein allgemeiner Trend, der in anderen Industrieländern auch beobachtet werden kann. Im Kanton Zürich ist auch ein entsprechender Trend zu beobachten. Gerade in den letzten Wochen und Monaten sind neue Fälle von Jugendgewalt festzustellen. Nicht nur der Anteil an den erfassten Delikten in der Gruppe «Leib und Leben» hat in den Jahren 2001 bis heute zugenommen (von 6,79% 2001 auf 8,11% 2004 und 8,06% 2005). Der Anteil der Raubtaten, die statistisch unter «Delikte gegen das Vermögen» erfasst werden, ist darin nicht einmal einbezogen. Auch die Brutalität der Übergriffe wird immer stärker. Aus wichtigem Grund werden vor allem Jugendliche von Jugendlichen attackiert.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Welche Konsequenzen und Schlüsse zieht der Regierungsrat aus der betreffenden Studie von Manuel Eisner?
2. Worin sieht der Regierungsrat sinnvolle Projekte zur Gewaltprävention unter den Jugendlichen?
3. Im veröffentlichten Bericht «Gewalt und Schule» vom April 1995 rechnete die kantonale Expertenkommission mit zunehmenden Unruhen und tendenziell steigender Gewaltbereitschaft unter den Jugendlichen. Als Ursachen sind unter anderem mangelnder Schulerfolg, geringe Bildungschancen, Integrationsschwierigkeiten usw. aufgeführt worden. Die Kommission hat damals Massnahmen empfohlen. Was ist seitens der Regierung in den letzten Jahren seit der Berichterstattung zur Prävention gegen Jugendgewalt vorgenommen worden?
4. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat in einem Bericht aufzuzeigen, wie er künftig wirksam der zunehmenden Jugendgewalt begegnen will?

5. Ist der Regierungsrat bereit, insbesondere zu prüfen, welche Möglichkeiten sich im Rahmen von Sicherheitspartnerschaften und einer engeren und besseren Vernetzung (neue Kooperationsformen) der betroffenen Institutionen (wie z.B. Schule, Eltern, Sozialbehörden, Organisationen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Lehrbetriebe usw.) ergeben, um der Entwicklung Einhalt zu gebieten?
6. Mit welchen bestehenden Mitteln und allenfalls zusätzlichen Ressourcen kann nach Meinung des Regierungsrates dieser Weg in den kommenden Jahren beschritten werden?
7. Von 14 Mio. Franken, welche die Eidgenössische Ausländerkommission 2006 zur Unterstützung von Integrationsprojekten erhält, spricht sie eine Million für Massnahmen gegen die Jugendgewalt. Inwiefern wird der Kanton Zürich in diese Projekte einbezogen bzw. inwiefern kann er seinen Anteil für die Formulierung und Umsetzung der Projekte beitragen?
8. Laut der jüngsten im Januar publizierten SRG-Umfrage soll der Staat jugendliche Straftäterinnen und Straftäter mit einer härteren Hand anpacken. In den Medien und in der Öffentlichkeit werden Forderungen nach Ausweisung krimineller Ausländer bzw. der ganzen Familie gefordert, wenn es sich um minderjährige Kriminelle handelt. Auch wird ein strengeres Regime beim Einbürgerungsrecht zur Diskussion gestellt. Wie stellt sich der Regierungsrat zu diesen Forderungen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dieter Kläy, Winterthur, und Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, wird wie folgt beantwortet:

Es ist unbestritten, dass Gewalt von und unter Jugendlichen eine ernst zu nehmende Erscheinung ist. Verlässliche Angaben über die quantitative und qualitative Entwicklung von Jugendgewalt im Kanton Zürich können allerdings zurzeit nicht gemacht werden. Die Zahlen der Polizeistatistik werden von den Fachleuten unterschiedlich interpretiert. Ein Teil der Expertinnen und Experten geht davon aus, dass auf Grund der polizeilichen Daten von einer tatsächlichen Zunahme der Jugendgewalt auszugehen ist. Andere führen die steigenden Zahlen zu einem grossen Teil auf eine erhöhte Anzeigebereitschaft der Bevölkerung und eine verstärkte Ermittlungstätigkeit der Polizei zurück.

Präzisere Angaben zur Entwicklung von Jugendgewalt setzen voraus, dass auch Daten aus systematischen Befragungen von Jugendlichen zu Gewalterfahrungen herangezogen werden können. Die Bildungsdirektion unterstützt zurzeit in diesem Zusammenhang zwei wissenschaftliche Untersuchungen. Im Rahmen einer international angelegten Studie, die 1992 erstmals durchgeführt wurde, wurden 2006 in der Schweiz Schülerinnen und Schüler des siebten bis neunten Schuljahrs zu delinquentem Handeln befragt. Im Kanton Zürich wurde die Stichprobe von 24 auf 48 Schulklassen ausgeweitet, um aussagekräftige Ergebnisse für den Kanton zu erhalten. Die Ergebnisse dieser unter der Leitung von Prof. Dr. Martin Killias stehenden Studie werden voraussichtlich im Sommer 2007 vorliegen. Zudem soll die Studie «Gewalterfahrungen von Jugendlichen» von 1999 aktualisiert werden. Damals wurden im Kanton Zürich rund 2700 Schülerinnen und Schüler der neunten Klasse zu Opfer- und Tätererfahrungen befragt. Die Erhebung soll in nächster Zeit, wiederum unter der Leitung von Prof. Dr. Manuel Eisner, in der gleichen Art und Weise durchgeführt werden. Mit Ergebnissen ist 2008 oder 2009 zu rechnen.

Zu Fragen 1 und 2:

Die Studie «Prävention von Jugendgewalt. Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik» (Eisner, Manuel et al., 2006) zeigt, dass Gewalt ein vielschichtiges Phänomen ist. Gewalt ist immer das Ergebnis des Zusammenwirkens von persönlichen Merkmalen und äusseren Einflüssen. In der Studie werden modellhaft fünf Wirkungsebenen unterschieden: Individuum, Familie, Schule, Gleichaltrige und Freizeit sowie Nachbarschaft und Gemeinde. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person gewalttätig handelt, steigt, wenn im Lebensverlauf auf mehreren Ebenen belastende Einflüsse wirken. Täterinnen und Täter gehören überdurchschnittlich häufig einer sozial wenig integrierten, wirtschaftlich benachteiligten und bildungsfernen Bevölkerungsgruppe an. Die Studie zeigt auf, dass nur Massnahmen, die auf mehreren Wirkungsebenen angelegt und langfristig ausgerichtet sind, Jugendgewalt verhindern können. Gewaltprävention muss deshalb im frühen Kindesalter einsetzen und das familiäre und schulische Umfeld sowie den Freizeitbereich einbeziehen.

Der Kanton Zürich ist im Bereich der Gewaltprävention bereits in vielfältiger Weise aktiv: Er unterstützt z. B. die Elternbildung und -beratung, die Gesundheits- und Suchtprävention, die ausserfamiliäre Betreuung und frühe Förderung von Kindern sowie die individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen auf allen Bildungsstufen. Eine wichtige Bedeutung kommen in diesem Zusammenhang auch der Verbesserung der Lehrstellensituation oder der Sensibilisierungsarbeit von

Jugendlichen für das Thema Gewalt (z. B. Präventionskampagne «Kei Gwalt!» der Kantonspolizei Zürich) zu. Die Jugendstrafrechtspflege trägt mit einer raschen und konsequenten Untersuchung von Gewaltdelikten dazu bei, jugendliche Täterinnen und Täter und deren Umfeld von der Begehung weiterer Delikte abzuhalten.

Zu Frage 3:

Die kantonale Expertenkommission «Gewalt und Schule» empfiehlt in ihrem Bericht von 1995 Massnahmen, die direkt im Verantwortungsbereich der Schule liegen, und solche, welche die Schule bei der Prävention und Intervention von Gewalt unterstützen. Im Bereich der Massnahmen für die Schule fordert der Bericht «Gewalt und Schule» die aktive Auseinandersetzung der Lehrpersonen mit dem Thema Gewalt. Diese Empfehlung wurde mit folgenden Massnahmen umgesetzt: In der Ausbildung an der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) lernen die Studierenden in verschiedenen Ausbildungsgefässen, Gewaltphänomene einzuordnen und in geeigneter Form darauf zu reagieren. Im Weiterbildungsbereich bietet die PHZH Kurse zum Thema Gewaltprävention an. Zwischen 2000 und 2003 wurden in einem besonderen Weiterbildungskurs rund 150 Lehrpersonen zu «Kontaktlehrpersonen für Gewaltprävention» ausgebildet. Diese dienen als schulinterne Anlaufstelle und fördern die gewaltpräventive Arbeit an Ort und Stelle. Für die Mitglieder der Schulbehörden führt die Bildungsdirektion Weiterbildungskurse im Bereich Gewaltprävention durch. Die Handreichung «Wissen, wie mit Gewalt in der Schule umgehen» (herausgegeben vom Pestalozzianum, 2001) unterstützt Schulbehörden, Schulleitungen und Kontaktlehrpersonen im Vorgehen bei schwer wiegenden Gewaltvorkommnissen.

Der Bericht «Gewalt und Schule» fordert weiter die Gestaltung eines tragfähigen Schulhausklimas als wichtige Präventionsmassnahme. Die Projekte «Teilautonome Volksschule» und «Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)» haben dafür eine Grundlage geschaffen. Zahlreiche Lehrpersonen haben sich in den letzten Jahren zu Themen wie Schulführung, schulinterne Zusammenarbeit, Schulgemeinschaft und Zusammenarbeit mit den Eltern weitergebildet. Mit dem Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) ist für die Einrichtung von Schulleitungen, die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Schulbehörde, Schulleitung und Lehrpersonen sowie die Mitwirkung der Schülerinnen und Schüler und deren Eltern eine gesetzliche Grundlage geschaffen worden.

Auf Empfehlung der kantonalen Expertenkommission «Gewalt und Schule» wurden verschiedene flankierende Massnahmen zur Unterstützung der Schulen in der gewaltpräventiven Arbeit und in der Krisen-

intervention umgesetzt. Die Schulpsychologischen Dienste dienen seit-her als Anlauf- und Triagestelle für Schulbehörden, Schulleitungen und Lehrpersonen bei Gewaltvorfällen. Parallel dazu wurde das Informations- und Vermittlungstelefon der PHZH eingerichtet. Zur Beratung und Weiterbildung der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen wurde Ende 1997 an der PHZH die Fachberatung «Gewalt, Kinderschutz, Suizid» aufgebaut. Zunehmend nimmt die Schulsozialarbeit eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Schulen ein. Es ist vorgesehen, im Amt für Jugend und Berufsberatung eine Fachstelle Schulsozialarbeit aufzubauen. Ziel ist es, dass künftig alle Volksschulen bei Bedarf Zugang zu einem qualitativ hoch stehenden Angebot an Schulsozialarbeit haben.

Zu Fragen 4 und 6:

Gewalt von und unter Jugendlichen wird seit Längerem mit grosser Aufmerksamkeit verfolgt und wissenschaftlich im Rahmen verschiedener Studien untersucht. Zahlreiche Massnahmen dienen der Prävention von bzw. der gezielten Intervention gegen Gewalt. Angesichts der Vielfalt der vorhandenen und geplanten Studien und Massnahmen ist nicht vorgesehen, einen besonderen Bericht hierzu zu verfassen.

Die Bildungsdirektion bearbeitet zurzeit insbesondere die Thematik, wie das familiäre Umfeld verstärkt in die Gewaltprävention einbezogen werden kann. Das vom Bildungsrat beschlossene Verfahren «Schulische Standortgespräche» an der Volksschule, das mit der Inkraftsetzung der geplanten Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen eingeführt wird, bietet die Chance, Eltern von verhaltensauffälligen Kindern stärker in die Pflicht zu nehmen. Zudem wird geprüft, ob im Volksschulgesetz eine rechtliche Grundlage geschaffen werden kann, damit Eltern unter bestimmten Voraussetzungen zur Teilnahme an Gewaltpräventionsprogrammen verpflichtet werden können.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass auf Grund der geltenden Gesetzgebung grundsätzlich genügend Instrumente vorhanden sind, um gegen Jugendgewalt vorgehen zu können (vgl. die Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 22/2007). Entscheidend ist jedoch, dass die zuständigen Behörden und Personen die vorhandenen Instrumente und Angebote auch nutzen.

Zu Frage 5:

Das seit 1. Januar 2007 geltende Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2001 (JStG, SR 311.1) verlangt eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Jugendanwaltschaften und den Zivilbehörden. Eine kantonale Arbeitsgruppe, in der Mitglieder der Jugendstaatsanwaltschaft, des Gemeindeamts, der Vormundschaftsbehörde und der Fachstellen der Jugendhilfe Einsitz haben, arbeitet derzeit an Empfehlungen zuhanden

der beteiligten Behörden. Dabei kann auf langjährige Formen der Zusammenarbeit aufgebaut werden. Die Bildungsdirektion hat 2003 eine Koordinationsgruppe Gewalt eingesetzt, um die interdisziplinäre Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene sicherzustellen. In ihr sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ämter der Bildungsdirektion, der Jugendstrafrechtspflege, der Kantonspolizei, der PHZH, des Zürcher Hochschulinstituts für Schulpädagogik und Fachdidaktik und der Schulpsychologischen Dienste vertreten. Auf Bezirksebene trägt insbesondere der Jugenddienst der Kantonspolizei zur Vernetzung all jener Institutionen bei, die an Ort und Stelle mit Jugendlichen zu tun haben. Er arbeitet mit Schulen, der Schulsozialarbeit, dem Schulpsychologischen Dienst, der offenen Jugendarbeit, öffentlichen und privaten Organen der Jugendhilfe und der Jugendanwaltschaft zusammen. Seit Frühjahr 2006 ist der Jugenddienst nicht nur in der Stadt Zürich stationiert, sondern auch in den Bezirken Uster, Bülach und Hinwil sowie im Limmattal. Der Jugenddienst richtet sein Augenmerk auf örtliche Brennpunkte, jugendliche Mehrfach- und Intensivtäter sowie strafrechtlich relevante Jugendtrends (z.B. Gewalt- oder Pornografiedarstellungen auf dem Handy).

Auf Initiative der Jugendstrafrechtspflege des Kantons Zürich und des Jugenddienstes der Stadtpolizei Zürich wurden 2002 in allen stadtzürcherischen Schulkreisen so genannte Kerngruppen eingeführt. Die Kerngruppe ist in erster Linie für die Krisenintervention im Einzelfall zuständig. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Kreisschulpflege, der Offenen Jugendarbeit, des Sozialzentrums, des Jugenddienstes der Stadtpolizei und der Jugendanwaltschaft Zürich zusammen. Weiter bestehen zwecks Informations- und Wissensaustausch in allen Schulkreisen so genannte Runde Tische. Diese setzen sich aus den Kerngruppenmitgliedern und Personen aus weiteren Bereichen, z.B. Schulsozialarbeit, Schulpsychologie, Vormundschaftsbehörde, zusammen.

Zu Frage 7:

Gestützt auf die Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer (VIntA, SR 142.205) kann der Bund Projekte unterstützen, die der Gewalt und der Straffälligkeit vorbeugen. Das Bundesamt für Migration hat die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen ersucht, für 2006 einen Teil des Integrationskredits von 14 Mio. Franken für die Gewaltprävention zu reservieren. Um zu klären, welche Art von Präventionsprogrammen als wirkungsvoll zu erachten sind, hat die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen eine Studie in Auftrag gegeben. Ausgehend von den Ergebnissen der erwähnten Studie «Prävention von Jugendgewalt.

Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik» wird zurzeit ein Konzept zur Vorbeugung von Gewalt und zur Förderung von entsprechenden Programmen verfasst. Eine Ausschreibung für Gewaltpräventionsprogramme wird voraussichtlich erst mit Vorliegen des Konzepts und des Integrationsförderungsprogramms 2008–2012 vorgenommen. Gelder für spezifische Gewaltpräventionsprogramme wurden daher bisher keine bewilligt.

Zu Frage 8:

Das Jugendstrafgesetz betrifft Jugendliche zwischen dem vollendeten 10. und 18. Altersjahr. Haben Jugendliche schuldhaft gehandelt, so hat die urteilende Behörde zusätzlich zu einer Schutzmassnahme (Aufsicht, persönliche Betreuung, ambulante Behandlung, Unterbringung) oder als einzige Rechtsfolge grundsätzlich eine Strafe (Verweis, persönliche Leistung, Busse, Freiheitsentzug) auszusprechen. Jugendliche, die nach Vollendung des 15. Altersjahrs gegen das Gesetz verstossen haben, können mit einem Freiheitsentzug von einem Tag bis zu einem Jahr bestraft werden. Bei schwersten Delikten bzw. schweren Delikten mit qualifizierter Tatbegehung ist bei vollendetem 16. Altersjahr zwingend ein Freiheitsentzug von bis zu vier Jahren anzuordnen. Ambulante oder stationäre Schutzmassnahmen stellen bei Bedarf die erzieherische Betreuung oder die therapeutische Behandlung sicher. Zum heutigen Zeitpunkt können noch keine Aussagen über die Wirksamkeit des Jugendstrafgesetzes gemacht werden.

Die Ausweisung, Wegweisung bzw. Ausschaffung von Ausländerinnen und Ausländern stützt sich auf eine verwaltungsrechtliche Grundlage. Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20) nennt in Art. 10 als Ausweisungsgrund u. a. die gerichtliche Bestrafung wegen eines Verbrechens oder Vergehens. Diese Bestimmung gilt auch für Jugendliche. Für die Ausweisung von Angehörigen von Jugendlichen, die gegen das Gesetz gehandelt haben, besteht keine Rechtsgrundlage. Das neue Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (BBl 2005, 7365), das am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, kennt die Ausweisung zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit (Art. 68), wobei eine Verurteilung nicht vorausgesetzt wird. Auch die Anwendbarkeit dieser neuen Bestimmung ist nicht auf volljährige Personen beschränkt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen des Jugendstrafgesetzes über die Schutzmassnahmen auch gegenüber Ausländerinnen und Ausländern mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz anzuwenden sind (Art. 10 Abs. 2 JStG). Solange die Interventionen der Jugendstrafbehörden greifen und Erfolg zeigen, erscheint eine Ausweisung aus jugendstrafrechtlicher Sicht nicht angezeigt.

Im Kanton Zürich erhalten im Ausland geborene Personen, die zwischen 16 und 25 Jahre alt sind und einen Grossteil ihrer Schulbildung in der Schweiz absolviert haben, nach zweijähriger Wohnsitzdauer im Kanton einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung (§21 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [LS 131.1]). Der Erwerb des Bürgerrechts ist an Bedingungen geknüpft. Dazu zählt u. a. die Eingliederung in die schweizerischen und örtlichen Verhältnisse sowie das Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen (Art. 14 lit. a und b des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 [SR 141.0]). Nach geltendem Recht kann ungenügend integrierten Jugendlichen die Einbürgerung verwehrt werden. Auch zählt die Beachtung der Rechtsordnung zu den zentralen Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts. Diese wird von Bund und Kanton im Verlauf des Einbürgerungsverfahrens mehrfach geprüft. Jugendliche, die einen Eintrag im Strafregister aufweisen, werden nicht eingebürgert. Liegen hängige Strafuntersuchungen vor, wird die Bearbeitung des Einbürgerungsverfahrens bis zum Entscheid der Untersuchungsbehörden sistiert. Eine Verfahrensfortsetzung ist nur möglich, wenn das Strafverfahren endgültig erledigt werden konnte und dieses weder zu Einträgen im Strafregister noch zu angesetzten Probezeiten oder jugendstrafrechtlichen Massnahmen geführt hat.

Die Praxis der Abteilung Einbürgerungen des Gemeindeamts zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der jugendlichen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller keine hängigen Strafuntersuchungen und keine Einträge im Strafregister aufweist. Die frühe Einbürgerung ist ein wichtiges Element der Integrationsförderung und somit auch der Gewaltprävention. Sie verbessert die beruflichen Chancen der Jugendlichen und motiviert sie, gesellschaftliche und politische Verantwortung zu übernehmen. Eine Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen für Jugendliche stellt daher keine geeignete Massnahme dar, um Jugendgewalt entgegenzuwirken.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli