

Institut für Theologie und Ethik

Tel. +41 31 370 25 53

simon.roethlisberger@sek-feps.ch

Stellungnahme des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes zum Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Jugendgewalt. Ausmass, Ursachen und Massnahmen

Bern, 30. August 2007

Grundsätzliche Bemerkungen

Jugendgewalt und Migration

Jugendgewalt ist nicht primär eine Integrationsfrage von Migrantinnen und Migranten, sondern betrifft alle Schweizerinnen und Schweizer. Das Problem *Gewalt* kann nicht an *die Ausländer* ausgelagert, sondern muss als Folge sozialer Ungleichheit, Chancenungleichheit und damit als Schichtfrage mit unterschiedlichen Faktoren wahrgenommen werden. Die ethnische Herkunft der Täter und Täterinnen ist lediglich ein Faktor unter vielen. Die gleichen Faktoren können auch bei Schweizerinnen und Schweizern zu mehr Gewalt führen (siehe auch Bericht EJPD, Seite 10).

Die im Bericht EJPD vorgeschlagenen Massnahmen legen die Schlussfolgerung nahe, Jugendgewalt sei ein Ausländerproblem und könne im Wesentlichen mit ausländerrechtlichen Massnahmen gelöst werden. Dies ist irreführend und steht im Widerspruch zum Datenmaterial und zum Analyse-Kapitel in demselben Bericht, in welchem richtigerweise kein stereotypes Bild von gewalttätigen jugendlichen Ausländern gezeichnet wird. Bei der Analyse der Jugendstrafurteile wird der Faktor ethnische Herkunft als „irrelevant“ bezeichnet (Bericht EJPD, Seite 10).

Anwendung bestehender Gesetze

Die Grundidee des Jugendstrafrechts gilt sowohl für Schweizerinnen und Schweizer als auch für Ausländerinnen und Ausländer: Im Vordergrund des Jugendstrafrechts steht die Prävention und nicht Kriminalstrafen wie beim Erwachsenenstrafrecht (vgl. Bericht EJPD, Seite 18). Wir sehen Jugendgewalt als Bereich, in dem – so wie bei allen andern gesellschaftlichen Bereichen – die geltenden Gesetze (Strafrecht, Jugendstrafrecht) auf menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Grundlage zur Anwendung kommen. Dies gilt auch für ausländische Jugendliche. Delikte von ausländischen Jugendlichen sollen deshalb mit dem Jugendstrafrecht und nicht mit dem Ausländerrecht geahndet werden. In dieser Logik sollen ausländerrechtliche Massnahmen erst angewendet werden, wenn die strafrechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft sind.

Ursachen- anstatt Symptombekämpfung

Beim Thema Jugendgewalt soll die Diskussion aufgrund der Leitfrage gestellt werden, was getan werden kann, damit es weniger Jugendgewalt gibt – dies unabhängig von der Kontroverse, ob das Phänomen zu- oder abgenommen hat oder mit unveränderter Häufigkeit auftritt.

Dabei gibt es zwei Herangehensweisen zum Problem: Man kann die Frage nach den Ursachen stellen oder sich mit den Folgen auseinandersetzen. Letztere Herangehensweise verlangt unter anderem nach repressiven Mitteln und beschäftigt sich mit der Frage, was, wenn die Tat bereits vollzogen ist, mit den Straftätern geschieht.

Der SEK legt Wert darauf, dass die Priorität bei der Ursachen- und nicht bei der Symptombekämpfung liegt. Präventive Massnahmen sollen deshalb gezielt gefördert werden.

Prävention und Reintegration

Wie erwähnt, ist Prävention der Leitgedanke vom Jugendstrafrecht. Dieser soll auch auf Bundesebene gezielte Unterstützung finden. Gewalt ist bekanntlich nur ein Aspekt von einem Problemverhalten. Dies bedeutet, dass ein gesamtheitlicher Ansatz verfolgt und Gewaltprävention nicht als losgelöstes Element, sondern unter anderem als Bestandteil der Gesundheitsförderung verstanden wird und z.B. Projekte im Bereich der Frühförderung unterstützt werden. Jugendliche mit Migrationshintergrund haben aufgrund ihrer Schichtzugehörigkeit oft erhöhte Risikofaktoren. Prävention soll auf diese Risikofaktoren ausgerichtet sein und im Grundsatz den gleichen Regeln folgen wie Präventionsvorhaben unter Jugendlichen ohne Migrationshintergrund. (Vgl. Bericht der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, Prävention von Jugendgewalt, 2006)

Jugendgewalt ist Folge multipler Ursachen, die im Bericht des EJPD richtigerweise skizziert werden – z.B. soziale Benachteiligung (Armut und Wohnverhältnisse) oder schulische Probleme. Im Bericht des EJPD wird zwar festgehalten, dass weder Prävention noch Repression alleine ausreichend seien. Konkrete Reintegrationsmassnahmen von bereits straffällig gewordenen Personen sowie Präventionsmassnahmen werden jedoch nicht vorgeschlagen und bestehende Instrumente nur lückenhaft aufgeführt.

Wir weisen darauf hin, dass die dem Bundesamt für Migration, resp. dem EJPD angegliederte Eidgenössische Ausländerkommission EKA bereits heute bei den Kriterien zur Vergabe des Integrationskredites einen speziellen Interventionsbereich hat, mit dem gezielt Projekte gefördert werden, die der Gewalt und der Straffälligkeit vorbeugen.

Querschnittsaufgabe

Wir begrüssen die Grundidee im Bericht EJPD, ein koordiniertes Vorgehen zwischen den verschiedenen Behörden anzustreben und damit ein möglichst kohärentes staatliches Handeln zu erwirken. Die Forderung nach Kohärenz soll jedoch nicht dahingehend umgedeutet werden, die verschiedenen Aufträge der staatlichen Akteure gegeneinander auszuspielen und z.B. repressive Massnahmen prioritär vor Prävention und Reintegration durchzusetzen. Es schafft ein Ungleichgewicht, wenn z.B. im Bereich Strafvollzug die unterschiedliche Praxis der Kantone vereinheitlicht wird und gleichzeitig bei präventiven Massnahmen weiterhin grosse Unterschiede zwischen den Kantonen auszumachen sind.

Wie im Bericht richtigerweise festgehalten, umfassen die vorgeschlagenen Massnahmen ausschliesslich die Arbeit von Polizei-, Strafverfolgungs-, Strafvollzugs- und Migrationsbehörden. Es wäre wünschenswert gewesen, dass bei einem Bericht über ein solch wichtiges Thema wie Jugendgewalt alle Aspekte – die multiplen Ursachen, bestehende Projekte in- und ausserhalb des EJPD – der Öffentlichkeit präsentiert worden wären.

Bei der Weiterbearbeitung des Themas Jugendgewalt regt der SEK deshalb an, dass neben dem EJPD die relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure aus dem Sozial-, Integrations- und Bildungsbereich in die Entwicklung und Umsetzung von Lösungsstrategien miteinbezogen werden.

Zahlen und Fakten: effektive Zunahme oder erhöhte Sensibilität?

Der Bericht EJPD weist drauf hin, dass nur sehr bedingt von einer Zunahme der Jugendgewalt gesprochen werden kann: Von 1999 bis 2005 erfolgte der Anstieg nur aufgrund „vergleichsweise leichter Fälle“ (Seite 13). Es besteht deshalb die Tendenz, das Ausmass von Jugendgewalt zu überschätzen und politisch zu instrumentalisieren. Nur ein verschwindend

kleiner Teil der minderjährigen Wohnbevölkerung – lediglich 2 Promille – wird wegen Gewaltdelikten verurteilt, hält der Bericht EJPD fest. Der SEK weist in diesem Zusammenhang auf die Wichtigkeit hin, schwere und leichte Gewaltdelikte sowohl in den Statistiken als auch in der öffentlichen Kommunikation klar zu definieren und zu unterscheiden.

Die Frage bleibt jedoch offen und wird auch unter Fachleuten in der Kriminologie kontrovers diskutiert, ob die Gewaltbereitschaft unter Jugendlichen effektiv zugenommen hat oder ob sich eine neue Sensibilität für Gewalttaten entwickelt und sich auch das Anzeigeverhalten in der Bevölkerung verändert hat.

Die aktuelle Debatte zeigt dennoch, dass das Thema die Menschen beschäftigt. Der SEK regt deshalb an, dass die Bundesbehörden in diesem Bereich eine stärkere Führungsfunktion übernehmen. Die Förderung der Chancengleichheit aller Einwohnerinnen und Einwohner, gezielte präventive Massnahmen bei besonders gefährdeten Gruppen sowie die Stärkung der Jugend- und Bildungspolitik auf allen staatlichen Ebenen – verbunden mit der Anwendung bestehender Gesetze – sind deshalb wichtig.

Stellungnahme zu den im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen

Zu den Sofortmassnahmen

Konsequente Praxis der Kantone bei der Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern

Wir lehnen die Massnahme in dieser Form ab. Die Wegweisung von Ausländerinnen und Ausländern ist nur ein Teil der Umsetzung des Ausländerrechts. Wird in diesem Bereich eine vereinheitlichte Praxis aller Kantone angestrebt, dann sieht es der SEK als zwingend, dass auch in den anderen Bereichen des Ausländerrechts, z.B. bei der Erteilung von Härtefallbewilligungen für Sans-Papiers oder Massnahmen zur Förderung der Integration und Chancengleichheit, eine homogene Praxis in den Kantonen zur Anwendung kommt. Andernfalls entstehen eine Inkohärenz im staatlichen Handeln und ein Ungleichgewicht zugunsten der repressiven Massnahmen.

Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden

Wir lehnen diese Massnahme ab. Die Einbürgerungsgesetzgebung überlässt den Kantonen und Gemeinden eigene Entscheidkompetenzen mit beträchtlichen Ermessensspielräumen. Die Einbürgerungspraxis variiert deshalb deutlich. Der Leumund und die Straffälligkeit gehören bereits heute zu den essentiellen Entscheidkriterien bei Einbürgerungsentscheiden. Wie bei der ersten Massnahme spricht sich der SEK dagegen aus, dass Vereinheitlichungen einseitig vorgenommen werden und faktisch zur Priorisierung repressiver Massnahmen führen. Der SEK spricht sich deshalb dafür aus, die Einbürgerung von Jugendlichen zu fördern und dadurch ihre Chancengleichheit und effektive Teilhabe an der Gesellschaft zu stärken. Es ist beispielsweise erwiesen, dass nichteingebürgerte Jugendliche auf dem Lehrstellenmarkt deutlich weniger erfolgreich sind als Schweizerinnen und Schweizer – Armut und soziale Benachteiligung kann, so wie im Bericht EJPD aufgezeigt, wiederum eine Ursache für Gewaltanwendung sein.

Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit dem Fokus auf jugendliche Intensivtäter und Erfassung der kantonalen Massnahmen

Wir begrüssen diese Massnahme grundsätzlich. Der SEK weist darauf hin, dass eine solche Lageeinschätzung eine Ausgewogenheit zwischen präventiven und repressiven Elementen beinhalten muss und das Phänomen von verschiedenen Perspektiven aus analysiert werden soll – Justiz und Polizei, Bildungs- und Sozialeinrichtungen, Integrationsfachstellen, NGOs sowie Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft.

Zu den mittelfristige Massnahmen

Verkürzte Dauer von Jugendstrafverfahren

Wir begrüssen eine Verkürzung der Jugendstrafverfahren. Jugendliche Deliquenten sollen möglichst rasch wissen, mit welchen Sanktionen sie zu rechnen haben. Die verkürzte Dauer der Jugendstrafverfahren soll gleichzeitig mit möglichst früh einsetzenden Reintegrationsmassnahmen verbunden werden, die das Ziel verfolgen, die jungen Menschen rasch wieder in die Gesellschaft zu integrieren.

Verbesserung von Behördenzusammenarbeit und Verfahrenskoordination

Wie bereits mehrmals erwähnt, bejaht der SEK grundsätzlich eine verbesserte Behördenzusammenarbeit, die zu einer kohärenteren Praxis beiträgt. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die verschiedenen staatlichen Ebenen und Stellen unterschiedliche Aufgabenbereiche mit unterschiedlichen und teilweise sogar widersprüchlichen Zielen haben, z.B. die Aufgaben der Justiz und diejenigen von sozialen Einrichtungen. Eine Koordination zwischen den Behörden darf deshalb nicht zur Vermischung der Arbeitsbereiche und deren Zielsetzungen führen.

Erstellung einer Jugendstrafvollzugsstatistik

Wir begrüssen diese Massnahme, weil sie Aufschluss über das effektive Ausmass von Jugendgewalt gibt und damit zu einer Versachlichung der Diskussion beiträgt. Eine regelmässige Auswertung und Interpretation der Daten durch externe Expertinnen und Experten wird angeregt.

Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden

Wir lehnen diese Massnahme ab, wenn nicht gleichzeitig weitere Schritte zur Harmonisierung des Einbürgerungsverfahrens und zur erleichterten Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer eingeleitet werden. Siehe Erläuterungen oben zur Massnahme „Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen“.

Zu den langfristigen Massnahmen

Gezielter Mitteleinsatz bei der Unterstützung von Vollzugseinrichtungen

Wir begrüssen diese Massnahme. Vollzugseinrichtungen für Jugendliche müssen auf die spezifischen Bedürfnisse ihrer Zielgruppe eingehen und ein geeignetes Umfeld zur Reintegration in die Gesellschaft schaffen.

Initiierung regelmässiger Dunkelforschung

Grundsätzlich begrüssen wir diese Massnahme. Wir regen an, die Forschung an externe wissenschaftliche Expertinnen und Experten auszulagern und das Phänomen aus verschiedenen Perspektiven zu analysieren. Der Bildungs- und Sozialbereich soll ebenso berücksichtigt werden wie die Sichtweisen und Erfahrungen von Polizei- und Justizbehörden.