

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Fachbereich Straf- und Strafprozessrecht
3003 Bern

Bern, 30.8.2007 / res

Stellungnahme Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) zum Konsultationsentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements „Jugendgewalt. Ausmass, Ursachen und Massnahmen“

Sehr geehrter Herr Dr. Leupold
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Massnahmen gegen Jugendgewalt danken wir Ihnen bestens.

Wir ersuchen Sie höflich, unsere nachfolgenden Anmerkungen zu berücksichtigen:

Allgemeines

Die im Konsultationsentwurf differenziert dargestellte Analyse bezüglich Ursachen von Jugendgewalt und die Benennung der „sozioökonomischen Lebenslage“ als einer ihrer wesentlichen Kausalfaktoren, decken sich grösstenteils mit der Einschätzung des SRK. Den vorgeschlagenen Massnahmen kann das SRK hingegen nicht vorbehaltlos zustimmen, da sie zu einseitig auf die Migrationsthematik abzielen und mehrheitlich im Bereich der Sanktionen angesiedelt sind, anstatt auf Prävention zu setzen.

Der Aussage, wonach „die Zuständigkeit des EJPD (für die Problematik) beschränkt“ ist, ist zwar beizupflichten. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die geprüften Massnahmen „... daher in erster Linie die Arbeit von Polizei-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden, sowie von Migrationsbehörden“ betreffen (S.3). Angesichts der dargestellten, vielschichtigen Ursachen von Jugendgewalt greift dieser Ansatz unseres Erachtens aber zu kurz und erklärt die überwiegend ausländerspezifisch ausgerichteten Vorschläge nicht.

Wenn laut Konsultationsvorlage die „statistisch erhöhte Gewaltbereitschaft jugendlicher Ausländer [...] in erster Linie auf Risikofaktoren zurückzuführen“ ist, „die auch bei Schweizern zu Gewalt und Kriminalität führen können, namentlich

Schichtzugehörigkeit, ein tiefes Bildungsniveau, das Alter, das Geschlecht und ein spezifisches, urbanes Umfeld“ (S.14), so ist nicht ganz nachvollziehbar, welche nachhaltigen Wirkungen die vorgeschlagenen Massnahmen erzielen sollen, da sie zu einseitig auf Jugendliche der Migrationsbevölkerung ausgerichtet sind. Der Jugendgewalt lässt sich, wie im Konsultationsentwurf richtig festgestellt, „... nur dann wirksam begegnen, wenn die involvierten Behörden und Privaten gemeinsam geeignete Massnahmen treffen. Erforderlich sind sodann zahlreiche verschiedene Massnahmen. Weder Prävention noch Repression sind für sich alleine ausreichend.“ (S.3).

So haben wir, der im Bericht gemachten Feststellung grundsätzlich nichts beizufügen, dass neben den repressiv ausgerichteten Massnahmen Fördermassnahmen im Bereich der (sozialen) Integration erforderlich sind, damit der Jugendgewalt erfolgreich entgegengewirkt werden kann. (S.17).

Wir bedauern deshalb, dass im Konsultationsentwurf keine konkreten Vorschläge zu einer der Problematik angemessenen, interdisziplinären und departement- resp. ämterübergreifenden Vorgehensweise gemacht werden, zumal der Entwurf selbst feststellt, „dass bis heute keine Behörde – auch nicht auf Bundesebene – mit der Koordination der verschiedenen Massnahmen betraut wurde.“ (S.17). Die Verweise auf bereits in die Wege geleitete Massnahmen mit einem positiven Effekt, wie etwa das neue Ausländergesetz, das neue Jugendstrafgesetz oder die Vorschläge an den Bundesrat für Integrationsmassnahmen stellen aus Sicht des SRK keinen Ersatz für die dringend notwendige übergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit und den Einbezug der Jugendlichen in die Erarbeitung weiterer Massnahmen dar.

Der Bericht stellt richtig fest, dass bezüglich der vorhandenen Statistiken Handlungsbedarf besteht. Die vorliegenden Daten über Jugendgewalt werden sehr kontrovers interpretiert, das Ausmass der Jugendgewalt ist umstritten: Während etwa die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) der Meinung ist, dass „... die starke Zunahme von angezeigter Jugendgewalt [...] vermutlich im Wesentlichen auf eine erhöhte Sensibilisierung der Gesellschaft, eine steigende Anzeigebereitschaft und eine vermehrte Registrierung zurückzuführen“ ist (S.12), vertritt Professor Martin Killias eine gegenteilige Meinung und spricht von einer klaren Zunahme von Gewalttaten. Dies wiederum kann laut Bundesamt für Statistik nicht belegt werden. Für die Ergreifung gezielter und wirksamer Massnahmen ist einerseits die statistische Datenlage zu verbessern, andererseits sind die Ursachen für Jugendgewalt differenzierter zu untersuchen. So bestehen etwa, um nur einige Beispiele zu nennen, Hinweise auf eine Korrelation von Sexualdelikten mit dem Konsum von pornographischen Sequenzen durch Jugendliche und vermutete Einflüsse von gewaltverherrlichenden Szenen sowie Werbung.

Zu den vorgeschlagenen Massnahmen:

Generell verweisen wir auf unsere obigen, grundsätzlichen Anmerkungen. Im Folgenden gehen wir nun noch auf einige spezifische Stellen des Konsultationsentwurfs ein:

Konsequente Praxis der Kantone bei der Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern (S.33)

Die präventive Wirkung der klaren Darlegung ausländerrechtlicher Konsequenzen bei strafbaren Handlungen durch Ausländer(innen) (S. 28), erscheint uns im Lichte der Gesamtproblematik eher fragwürdig. Gegen eine einheitliche Praxis bei Wegweisungen haben wir grundsätzlich nichts einzuwenden – allerdings eher im Sinne der Rechtssicherheit als der Gewaltprävention.

Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden (Abklärungen erweitern und Einbürgerungsvoraussetzungen erhöhen) (S.34f.)

Der Zusammenhang mit einer ursachengerechten Gewaltprävention ist u.E. nicht einfach gegeben. Ein gegenteiliges Argument liesse sich hier ebenso gut anführen: Einbürgerung fördert die Integrationsbereitschaft und dürfte das Risiko für Straffälligkeit eher verringern.

Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit Fokus auf jugendliche Intensivtäter; Erfassung von kantonalen Massnahmen (S.36f.)

Gegen eine bessere Früherkennung, auch im Hinblick auf Prävention, ist solange nichts einzuwenden, als der Persönlichkeitsschutz und die Menschenrechte gewahrt werden. Die Aussage, wonach Intensivtäter „auffällig“ werden bevor sie delinquieren, müsste u. E. zunächst belegt werden.

Verkürzung der Dauer von Jugend-Strafverfahren (S. 38f.)

Eine Verkürzung der Dauer von Jugend-Strafverfahren ist sinnvoll, wobei wir wiederum auf die Notwendigkeit der Wahrung der Persönlichkeitsrechte hinweisen.

Verbesserung von Behördenzusammenarbeit und Verfahrenskoordination (S.39f.)

Eine Optimierung der Zusammenarbeit und Koordination im Dienste der Gewährung von Rechtssicherheit begrüssen wir. Grundsätzlich ist das SRK jedoch der Meinung, dass straf- und ausländerrechtliche Verfahren klar zu trennen sind. (Jugend-) Delinquenz bzw. Verstoß gegen das Strafgesetz ist mit strafrechtlichen und nicht mit ausländerrechtlichen Mitteln zu ahnden.

Erstellung einer Jugend- Strafvollzugsstatistik (S.41f.)

Angesichts der umstrittenen Interpretation des Ausmasses der Jugendgewalt sind Verbesserungen im statistischen Bereich zu begrüssen. Vorrang vor Daten über Nationalität sollen Daten über die sozioökonomischen Lebensumstände haben.

Verbesserung des Datenaustausches zwischen Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden (S.42)

Auch bei dieser Massnahme ist der Zusammenhang zu einer ursachengerechten Gewaltprävention nicht gegeben.

Gezielter Mitteleinsatz bei der Unterstützung von Vollzugseinrichtungen (S.43)

Für eine Stellungnahme wären hier weitere Angaben notwendig.

Initiierung regelmässiger Dunkelfeldforschung (S.44)

Diese Massnahme ist die einzige, welcher wir in vorliegender Form uneingeschränkt zustimmen können, erlaubt sie doch eine gezieltere Massnahmenplanung und Wirksamkeitsüberprüfung.

Schlussbemerkungen

„Delikte stehen ... nicht in Zusammenhang mit der Herkunft, sondern mit dem sozialen Status und dem Grad der sozialen Integration der Täter“ (S. 29). Eine nachhaltige und wirkungsorientierte Politik gegen die Jugendgewalt muss deshalb bei der Verstärkung von Integrationsmassnahmen benachteiligter bzw. gewaltgefährdeter Gruppen ansetzen. Für gewaltgefährdete Jugendliche ist es zentral, dass sie einen Status über Arbeit und Beruf aufbauen können. Delinquenten Jugendlichen muss, nebst dem Aufzeigen von Grenzen und dem Ergreifen von Sanktionen auch die Möglichkeit der (Re-)Integration geboten werden. Jugendliche sollen früh Instrumente gewaltfreier Konfliktlösung kennen lernen.

Angesichts dieser Erkenntnisse hätten wir es begrüsst, wenn im vorgeschlagenen Paket Massnahmen enthalten wären, welche über migrationsspezifische und auf Sanktionen basierende Ansätze hinausgehen. Im vorliegenden Entwurf werden selbst an und für sich sinnvolle Massnahmen unter den Fokus der Ausländerpolitik gestellt. Mit der starken Gewichtung migrationsspezifischer Vorschläge könnte der Eindruck entstehen, das Bundesamt für Justiz gehe davon aus, die Problematik der Jugendgewalt sei über ausländerspezifische Massnahmen zu lösen. Das SRK ist der Ansicht, dass ein solcher Ansatz zu kurz greifen würde und zudem gezielt und einseitig eine Gruppe der Bevölkerung in der Schweiz, nämlich die ‚Jugendlichen mit Migrationshintergrund‘ aus einer gesamtgesellschaftlichen Problematik herauslöst, was die Gefahr der Stigmatisierung und erneuten gesellschaftlichen Desintegration erhöht. Dass in einem Massnahmenpaket gegen Jugendgewalt nebst dem wichtigen Pfeiler der Prävention auch derjenige der Sanktion seinen Platz hat, ist grundsätzlich richtig. In Abwandlung des Zitats von Professor Killias: „Sicher lässt sich Jugendgewalt mit Strafen allein nicht lösen. Aber ohne geht es noch weniger. Würde hierüber Konsens herrschen, könnte man über Freizeitgestaltung, Schulerfolg benachteiligter Schülerinnen und Schüler, Internet, Lehrstellen usw. auf breiter Front diskutieren. So wie es beim Drogenproblem ... gelungen ist, über alle Gräben hinweg konsensfähige und erfolgreiche Lösungen zu entwickeln.“ (Tagesanzeiger, 7.8.07), müsste es aber heissen: „Sicher lässt sich Jugendgewalt mit Integrationsmassnahmen allein nicht lösen. Aber ohne geht es noch weniger....“

Um der Jugendgewalt wirksam und nachhaltig entgegenzutreten, ist ein kohärenter Ansatz notwendig, welcher der Vielschichtigkeit der Problematik gerecht wird. Im Massnahmenbereich wäre ein überdepartementales, integrierendes und interdisziplinäres Vorgehen zu begrüssen. Als erste und wichtigste Massnahme wäre die Bundesstelle zu bestimmen, welche mit der Koordination der verschiedenen Massnahmen vertraut wird. Dabei ist auf die datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu achten. Eine Vermischung von Massnahmen im Strafrecht mit Massnahmen im Ausländerrecht halten wir für grundsätzlich problematisch.

Das SRK unterstützt als humanitäre neutrale Organisation, die sich für benachteiligte Menschen und Menschengruppen einsetzt, alle Anstrengungen für eine vertiefte Situations- und Ursachenanalyse, welche zu nachhaltigen (Präventions-) Massnahmen gegen Jugendgewalt führen. In diesem Sinne sind wir auch an einer Zusammenarbeit mit den Behörden interessiert, um an konstruktiven Lösungsvorschlägen mitzuwirken. Gerne stellen wir Ihnen hierfür unsere langjährige und reichhaltige Praxiserfahrung im Bereich der Gewaltprävention zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Rotes Kreuz
Geschäftsleitung

Daniel Biedermann
Direktor