



11.01.2010 / HS

Bericht des Bundesrates zum Postulat Chevrier 05.3443 vom 17. Juni 2005; Bandenunwesen. Sensibilisierungskampagne und Anpassung des Strafrechtes

1. Das Postulat

Am 7. Oktober 2005 überwies der Nationalrat das folgende Postulat von Herrn Nationalrat Chevrier:

05.3443

Postulat Chevrier

Bandenunwesen. Sensibilisierungskampagne und Anpassung des Strafrechtes

Wortlaut des Postulates vom 17. Juni 2005

Der Bundesrat wird beauftragt, Ausmass und Schwere des Bandenunwesens abzuklären und daraus die nötigen Schlüsse zu ziehen, namentlich eine Sensibilisierungskampagne durchzuführen und das Strafrecht anzupassen.

Mitunterzeichnende

Amherd Viola, Bader Elvira, Barthassat, Baumann J. Alexander, Beck, Bugnon, Burkhalter, Bächler, Cathomas, Darbellay, Dormond Béguelin, Dupraz, Eggly, Fattebert, Galladé, Germanier, Glasson, Guisan, Humbel Näf, Häberli-Koller, Kohler, Pagan, Perrin, Randegger, Reymond, Riklin, Rime, Robbiani, Simoneschi-Cortesi, Veillon, Walker Felix, de Buman (32)

Begründung

Kaum ein Tag vergeht, ohne dass die Medien über die sehr breit gefächerten Ausschreitungen von Banden berichten: Besprühen von Wänden, Erpressung von Schülerinnen und Schülern, Belästigung von Jugendlichen, Schlägereien, Vergewaltigung von Frauen, Tötung. Der "Meute-Effekt" spielt bei der Begehung dieser Delikte eine wichtige, wenn nicht entscheidende Rolle; die Taten werden oft grundlos begangen und sind nicht selten widerwärtig. Der "Meute-Effekt" führt überdies dazu, dass sich der Einzelne für die begangene Tat nicht verantwortlich fühlt und somit sein Fehlverhalten nicht einmal erkennt. Das Phänomen der "Clique", d.h. die Zugehörigkeit zu einer Gruppe, verleitet den Einzelnen dazu, sich mitreisen zu lassen und vor dem Offensichtlichen die Augen zu schliessen. Als Gruppe verlieren sie jeglichen Bezug zur Realität, zum Ausmass und zur Schwere ihrer Ausschreitungen. Die generelle Zunahme der Fälle, der Anstieg des Gewaltmoments, die Grausamkeit gewisser Taten zwingen uns zu reagieren. Als erstes soll eine Sensibilisierungskampagne bei der Bevölkerung, namentlich bei den Jugendlichen und den jungen Erwachsenen durchgeführt werden. Als zweites soll eine Anpassung des Strafrechts erfolgen, denn in Bezug auf die

Gewährleistung der Sicherheit von Leib, Leben und Eigentum reichen die aktuellen Gesetze nicht aus. Und schlimmer noch: Bei Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit und Straftaten gegen die sexuelle Integrität wird es nicht als erschwerender Umstand betrachtet, wenn die Tat von Banden ausgeübt wird. Diese und alle anderen Lücken, die bei der Überprüfung dieser heiklen, problematischen Situation ersichtlich werden, müssen umgehend geschlossen werden.

Stellungnahme des Bundesrates vom 31.08.2005

Der Bundesrat hält die Forderung nach Abklärung von Ausmass und Schwere des Bandenunwesens grundsätzlich für berechtigt. Allerdings müssten gleichzeitig die Ursachen dieser Zeiterscheinung erforscht werden, um auf die notwendigen Gegenmassnahmen schliessen zu können. Ob dies eine Sensibilisierungskampagne, Änderungen des Strafgesetzbuches (StGB) oder andere Massnahmen sein werden, wird sich ferner erst aus den geforderten Abklärungen ergeben und darf nicht, wie dies die Postulanten tun, teilweise vorweggenommen werden. Der Bundesrat kann sich deshalb nicht bereit erklären, schon jetzt eine Sensibilisierungskampagne sowie eine Revision des StGB einzuleiten. Dies widerspräche Sinn und Zweck eines Postulates (vgl. Art. 123 ParlG, SR 171.10) und der Bundesrat hält solche Massnahmen aus heutiger Sicht auch in der Sache nicht für zweckmässig. Im Sinne dieser Präzisierungen ist der Bundesrat bereit, das Postulat anzunehmen.

Antrag des Bundesrates vom 31.08.2005

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Titel und Wortlaut des Postulates beziehen sich zwar allgemein auf das Bandenunwesen. Aus der Begründung ist aber zu schliessen, dass der Vorstoss in erster Linie die Handlungen von Jugendbanden im Visier hat und dass es dabei nicht um leichte Delikte geht. Auf schwerere Delinquenz weist schon die Verwendung des Begriffs „Bandenunwesen“ hin. Im Postulat sind ferner als Beispiele verschiedene Gewalt- und Sexualdelikte genannt.

2. Gesetzliche Regelung der Tatbegehung durch mehrere Personen

Es ist unbestritten, dass von der gemeinsamen Tatbegehung durch mehrere Personen eine besondere Gefahr ausgehen kann. Sie wird von Lehre und Rechtsprechung im Wesentlichen darin gesehen, dass der Zusammenschluss die Täter stark macht, die fortgesetzte Verübung solcher Delikte voraussehen lässt und den Ausstieg aus der strafbaren Tätigkeit erschwert. Der Gesetzgeber hat diesem Umstand in verschiedenen Formen Rechnung getragen:

2.1 Tatbegehung als Mitglied einer Bande

Das Strafgesetzbuch (StGB), das Militärstrafgesetz (MStG) und das Betäubungsmittelgesetz (BetmG) sehen für die Tatbegehung als Mitglied einer Bande einzelne qualifizierte, mit höherer Strafe als das Grunddelikt bedrohte Tatbestände vor, nämlich beim Diebstahl (Art. 139 Ziff. 3 StGB, Art. 131 Ziff. 4 MStG), beim Raub (Art. 140 Ziff. 3 StGB, Art. 132 Ziff. 2 MStG), bei der Geldwäscherei (Art. 305^{bis} Ziff. 2 StGB) und beim Betäubungsmittelhandel (Art. 19 Ziff. 2 Bst. b BetmG). Eine Bande im Sinne des Gesetzes ist gegeben, wenn sich mehrere Personen zur fortgesetzten Verübung der entsprechenden Tat zusammengefunden haben, wobei in der Lehre umstritten ist, ob es dazu nur zwei oder aber mindestens drei Personen braucht. Erforderlich ist nach Bundesgericht ein Mindestmass an Organisation und Intensität des Zusammenwirkens, jedenfalls die ausdrückliche oder konkludente Abrede, künftig zusammen eine grössere Zahl von Taten zu begehen. In subjektiver Hinsicht muss der Täter die Umstände kennen, aus denen sich die bandenmässige Tatbegehung ergibt. Um als Ban-

denmitglied zu gelten, muss er den Willen haben, als Mittäter zusammen mit andern Bandenmitgliedern Taten zu begehen und er muss von den andern als Bandenmitglied anerkannt sein.

Die Tatbegehung als Mitglied einer Bande im hier beschriebenen Sinn wird statistisch nicht registriert, sondern nur die Tatsache, ob es im Zusammenhang mit einer polizeilich erfassten Straftat mehrere tatverdächtige Personen gibt (vgl. Ziff. 3). Demzufolge wird im Folgenden der Begriff der Bande nicht im Sinne des StGB und BetmG sondern untechnisch, d.h. umgangssprachlich verwendet.

2.2 Raufhandel und Angriff

StGB und MStG stellen die gruppenweise Ausübung von Gewalt mit den Artikeln 133 StGB (128 MStG) und 134 StGB (128a MStG) über den Raufhandel bzw. den Angriff gesondert unter Strafe. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu 3 bzw. bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer sich an einem Raufhandel oder einem Angriff beteiligt, die den Tod oder mindestens eine einfache Körperverletzung eines Menschen zur Folge haben. Strafbar machen sich alle am Raufhandel oder am Angriff beteiligten Personen, auch wenn sie die Körperverletzung oder Tötung nicht selber begangen haben. Es braucht ihnen demnach nur ein Beteiligungsvorsatz, aber kein Verletzungsvorsatz nachgewiesen zu werden. Der Gesetzgeber fügte 1989 die Artikel 134 StGB und 128a MStG ausdrücklich mit der Begründung ins Gesetz ein, die Angriffe von Schlägertrupps auf einzelne Personen besser bekämpfen zu wollen.

2.3 Gemeinsame Verübung eines Sexualdelikts

Entgegen den Ausführungen in der Begründung des Postulates Chevrier, wonach es nicht als erschwerender Umstand betrachtet werde, wenn eine Straftat gegen die sexuelle Integrität von einer Bande ausgeübt wird, können die Gerichte nach Artikel 200 StGB bzw. 159b MStG die Strafe in allen Fällen gemeinsamer Verübung eines Sexualdelikts erhöhen. Sie dürfen dabei die Obergrenze der angedrohten Strafe um höchstens die Hälfte überschreiten und sind dabei an das gesetzliche Höchstmass der Strafart gebunden. Es geht auch hier um mittäterschaftliches Zusammenwirken. Im Unterschied zur Bandenmässigkeit ist der Wille zur Begehung mehrerer Straftaten indessen nicht erforderlich.

2.4 Gemeinsame Tatbegehung und Strafzumessung im Allgemeinen

Schliesslich haben die Gerichte die Möglichkeit, im Rahmen der Strafzumessung nach Artikel 47 StGB bzw. 41 MStG den Einfluss der gemeinsamen, bandenmässigen Begehung einer Straftat auf das Verschulden und damit auf die Schwere der Tat auch bei Tatbeständen zu berücksichtigen, für welche die gesetzlichen Sondernormen diesbezüglich keine ausdrückliche Qualifizierung vorsehen. Sie haben sich dabei aber an die bestehenden Strafrahmen zu halten.

3. Tatbegehung durch mehrere Personen im Lichte der Statistik

Die Tatausübung durch mehrere Personen ist die Grundvoraussetzung dafür, dass überhaupt von Bandentätigkeit gesprochen werden kann. Deshalb soll hier zunächst auf den rein quantitativen Aspekt dieser Art der Tatbegehung eingegangen werden. Indessen kann allein aus der Tatsache, dass eine Tat von mehreren Personen gemeinsam begangen wurde, noch nicht auf „Bandenunwesen“ im Sinne schwererer Delinquenz geschlossen werden. Hiefür bedarf es noch anderer Voraussetzungen wie einer bestimmten Art und Schwere der Delikte oder der wiederholten Tatbegehung (vgl. Ziff. 6.1 und 6.2.).

Bisher war aus der mit verschiedenen Mängeln behafteten Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundes (PKS) nicht ersichtlich, wie viele Täter welchen Alters an den von mehreren Personen verübten Straftaten beteiligt waren. Dies wird sich ab 2010 ändern, wenn die revidierte, auf neuen und einheitlichen Grundlagen aufgebaute PKS erstmals vollständig zur Verfügung stehen wird (vgl. dazu auch Ziff. 7.2.1). Seit 2008 sind bereits 17 Kantone der neuen PKS angeschlossen. Dank dessen sind schon heute gewisse Informationen verfügbar über Alter und Zahl der Tatverdächtigen in Relation zu den im Jahr 2008 in 17 Kantonen polizeilich erfassten Verstössen gegen das StGB.

Tabelle 1

| Totalter gemäss <u>jüngster</u> tatverdächtiger Person | Zahl der Tatverdächtigen pro aufgeklärte Straftat gemäss StGB im Jahre 2008 (in den 17 der neuen PKS angeschlossenen Kantonen) | | | | | | | | | | | |
|--|---|------|------|------|------|------|------|-----|------|-----|-----|-----|
| | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | 5-10 | | >10 | |
| | No* | % | No | % | No | % | No | % | No | % | No | % |
| Minderjährige | 5601 | 50.0 | 2762 | 24.0 | 1209 | 11.0 | 662 | 5.9 | 862 | 7.6 | 215 | 1.9 |
| >18 bis vollendetes 21. Altersjahr | 4655 | 66.0 | 1311 | 19.0 | 454 | 6.5 | 215 | 3.1 | 291 | 4.1 | 96 | 1.4 |
| >21 bis vollendetes 25. Altersjahr | 6292 | 76.0 | 1304 | 16.0 | 435 | 5.2 | 182 | 2.2 | 89 | 1.1 | 9 | 0.1 |
| Total Minderjährige + junge Erwachsene | 16548 | | 5377 | | 2098 | | 1059 | | 1242 | | 320 | |
| Übrige Altersgruppen | 36770 | 89.0 | 3748 | 9.1 | 620 | 1.5 | 201 | 0.5 | 60 | 0.1 | 1 | 0.0 |
| TOTAL Tatverdächtige 68044 | 53318 | | 9125 | | 2718 | | 1260 | | 1302 | | 321 | |

* No = Nominal

Tabelle 2

| Totalter gemäss <u>ältester</u> tatverdächtiger Person | Zahl der Tatverdächtigen pro aufgeklärte Straftat gemäss StGB im Jahre 2008 (in den 17 der neuen PKS angeschlossenen Kantonen) | | | | | | | | | | | |
|--|---|------|------|------|------|-----|------|-----|------|-----|-----|-----|
| | 1 | | 2 | | 3 | | 4 | | 5-10 | | >10 | |
| | No | % | No | % | No | % | No | % | No | % | No | % |
| Minderjährige | 5601 | 61.0 | 2002 | 22.0 | 810 | 8.8 | 383 | 4.2 | 340 | 3.7 | 43 | 0.5 |
| >18 bis vollendetes 21. Altersjahr | 4655 | 72.0 | 1001 | 15.0 | 375 | 5.8 | 202 | 3.1 | 202 | 3.1 | 49 | 0.8 |
| >21 bis vollendetes 25. Altersjahr | 6292 | 80.0 | 976 | 12.0 | 253 | 3.2 | 139 | 1.8 | 135 | 1.7 | 22 | 0.3 |
| Total Minderjährige + junge Erwachsene | 16548 | | 3979 | | 1438 | | 724 | | 677 | | 114 | |
| Übrige Altersgruppen | 36770 | 83.0 | 5146 | 12.0 | 1280 | 2.9 | 536 | 1.2 | 625 | 1.4 | 207 | 0.5 |
| TOTAL Tatverdächtige 68044 | 53318 | | 9125 | | 2718 | | 1260 | | 1302 | | 321 | |

Tabelle 3 Zusammenzug aller Fälle mit mehreren Tatverdächtigen pro Straftat

| | Nominal | %-Anteil an allen Delikten mit 2 und mehr Verdächtigen | %-Anteil an allen 68044 erfassten StGB- Delikten |
|--|---------|--|--|
| Total Fälle mit mehreren Verdächtigen | 14726 | 100 | 21.5 |
| Mindestens ein beteiligter Jugendlicher | 10096 | 68.5 | 14.8 |
| Nur Jugendliche | 6932 | 47 | 10.2 |
| Mindestens ein beteiligter Erwachsener über 25 | 7794 | 53 | 11.5 |
| Nur Erwachsene über 25 | 4630 | 31.5 | 6.8 |
| Beteiligung Jugendlicher und Erwachsener (gemischte Gruppen) | 3164 | 21.5 | 4.6 |

Tabelle 3a Zusammenzug der Fälle mit 3 und mehr Tatverdächtigen pro Straftat

| | Nominal | %-Anteil an allen Delikten mit 3 und mehr Verdächtigen | %-Anteil an allen 68044 erfassten StGB- Delikten |
|--|---------|--|--|
| Total Fälle mit mehreren Verdächtigen | 5601 | 100 | 8.25 |
| Mindestens ein beteiligter Jugendlicher | 4719 | 84.25 | 6.95 |
| Nur Jugendliche | 2953 | 52.7 | 4.35 |
| Mindestens ein beteiligter Erwachsener über 25 | 2648 | 47.3 | 3.9 |
| Nur Erwachsene über 25 | 882 | 15.75 | 1.3 |
| Beteiligung Jugendlicher und Erwachsener (gemischte Gruppen) | 1766 | 31.5 | 2.6 |

Tabelle 4 Jugendbeteiligung an Fällen mit mehreren Tatverdächtigen nach Alter

| Tatalter gemäss <u>jüngster</u> tatverdächtiger Person (Tabelle 1) | Nominal | %-Anteil an allen Delikten mit 2 und mehr Verdächtigen | %-Anteil an allen 68044 erfassten StGB- Delikten |
|--|---------|--|--|
| Minderjährige | 5710 | 38.8 | 8.4 |
| >18 bis vollendetes 21. Altersjahr | 2367 | 16.0 | 3.4 |
| >21 bis vollendetes 25. Altersjahr | 2019 | 13.7 | 3.0 |
| Total | 10096 | 68.5 | 14.8 |

Tabelle 4a Jugendbeteiligung an Fällen mit 3 und mehr Tatverdächtigen nach Alter

| Tatalter gemäss <u>jüngster</u> tatverdächtiger Person (Tabelle 1) | Nominal | %-Anteil an allen Delikten mit 3 und mehr Verdächtigen | %-Anteil an allen 68044 erfassten StGB- Delikten |
|--|---------|--|--|
| Minderjährige | 2948 | 52.65 | 4.35 |
| >18 bis vollendetes 21. Altersjahr | 1056 | 18.85 | 1.55 |
| >21 bis vollendetes 25. Altersjahr | 715 | 12.75 | 1.05 |
| Total | 4719 | 84.25 | 6.95 |

Die Tabellen basieren auf dem Stand der Datenbank PKS beim Bundesamt für Statistik (BFS) vom 10. Februar 2009. In Tabelle 1 erfolgte die Zuteilung zu den Alterskategorien nach der jüngsten und in Tabelle 2 nach der ältesten an den Straftaten beteiligten Person, was bedeutet, dass mindestens eine Person dieser Alterskategorie zu den Tatverdächtigen gehört. Aus der Überschneidung der Tabellen 1 und 2 lässt sich die Zahl der Fälle mit mehreren Verdächtigen ermitteln, an denen Jugendliche und Erwachsene (gemischte Gruppen) bzw. nur Jugendliche oder nur Erwachsene beteiligt waren (Tabellen 3 und 3a).

Aus den Tabellen ergeben sich im Wesentlichen folgende Erkenntnisse:

- Bei 21.5 % der 2008 in 17 Kantonen polizeilich erfassten Verstösse gegen das StGB gab es zwei oder mehr Tatverdächtige, was auf gruppenweise Tatbegehung in diesen Fällen hindeutet. Bei nur zwei Tatverdächtigen pro Straftat liegt allerdings nicht immer eine "Gruppentäterschaft" vor. Es kann sich auch um Fälle gegenseitiger Verzeigung handeln, in denen beide Personen gleichzeitig als Geschädigte und Beschuldigte registriert werden. Statistisch ist nicht belegt, wie gross dieser Anteil ist. Daraus ergeben sich Unsicherheiten in Bezug auf das tatsächliche Ausmass der Gruppentäterschaft. Dieser Schwierigkeit wurde mit den Tabellen 3a und 4a Rechnung getragen, welche die Fälle mit bloss 2 tatverdächtigen Personen ausklammern und sich auf die Fälle mit mindestens 3 Tatverdächtigen beschränken. Diese stellen 8.25% aller erfassten Verstösse gegen das StGB dar.
- Jugendliche (Minderjährige und junge Erwachsene) waren an den Taten mit mehreren Tatverdächtigen mit 68.5% (bei mindestens 2 Verdächtigen) bzw. mit 84.25% (bei mindestens 3 Verdächtigen) überproportional vertreten, zumal der Anteil aller Fälle mit Beteiligung Jugendlicher (inklusive Einzeltäter) am Total der erfassten StGB-Delikte 39% beträgt.
- Unter den Jugendlichen überwiegen in den Fällen mit 2 und mehr Tatverdächtigen die Minderjährigen (rund 39%) gegenüber den jungen Erwachsenen (rund 30%). Noch stärker vertreten sind die Minderjährigen in den Fällen mit mindestens 3 Tatverdächtigen (ca. 52.5% : 31.5%). Der Trend zur Tatbegehung in Gruppen nimmt mit zunehmendem Alter stetig ab.

4. Fokussierung auf die Delinquenz von „Jugendbanden“

Wie in Ziffer 1 ausgeführt, hat das Postulat Chevrier in erster Linie die schwerere Delinquenz von Jugendbanden im Visier. Ziffer 3 zufolge ist die Begehung von Delikten in Gruppen denn auch zu einem guten Teil jugendlichen Tätern, d.h. Minderjährigen und jungen Erwachsenen zuzuschreiben.

Unter diesen Voraussetzungen ist es angezeigt, die folgenden Teile dieses Berichtes weitgehend auf die schwerere Delinquenz jugendlicher Gruppen zu fokussieren.

5. Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009 zum Thema "Jugend und Gewalt – wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien"

Verschiedene Vorfälle schwerer, oft gruppenweise begangener Gewalttaten junger Menschen in den letzten Jahren haben die Jugendgewalt zunehmend ins öffentliche Bewusstsein gerückt und zu einem Dauerthema in den Medien gemacht. Dies führte zu Verunsicherung und Besorgnis in weiten Bevölkerungskreisen und zu Reaktionen auf der politischen Ebene. Neben dem vorliegenden Postulat Chevrier, das einen Teilaspekt der Jugendgewalt betrifft, wurden verschiedene andere parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema eingereicht. Der Bundesrat nahm daher eine breit angelegte Situationsanalyse zum Phänomen Jugendgewalt

vor. Daraus resultierte der am 20. Mai 2009 verabschiedete Bericht "Jugend und Gewalt – wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien"¹. Der Bundesrat erfüllte damit namentlich die Anliegen der Postulate Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) und Galladé (07.3665)². Der Bericht analysiert in umfassender Weise Ursachen und Ausmass von jugendlichem Gewaltverhalten, verschafft einen Überblick über bereits bestehende Präventionsmassnahmen in der Schweiz und zeigt die Stossrichtung für eine Erfolg versprechende Gewaltprävention auf. Dabei wird bewusst darauf verzichtet, eine bestimmte Altersgrenze für Jugendliche festzulegen. Der Bericht beschränkt sich demnach nicht auf minderjährige Straftäter, die dem Jugendstrafgesetz (JStG) unterstehen, sondern bezieht sich auch auf die sog. jungen Erwachsenen, deren strafbares Verhalten grundsätzlich nach dem Strafgesetzbuch zu beurteilen ist.

Der Bericht des Bundesrates knüpft an den Bericht des EJPD vom 11. April 2008 zur Jugendgewalt³ an, der sich entsprechend der Zuständigkeit des EJPD bei seiner Situationsanalyse und den ins Auge gefassten Massnahmen im Wesentlichen auf die Arbeitsbereiche von Polizei-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden sowie von Migrationsbehörden beschränkte. Verschiedene im EJPD-Bericht dargelegte Erkenntnisse wurden im Bericht des Bundesrates mitberücksichtigt und teilweise weiter entwickelt. Insbesondere fanden einige der vom EJPD geplanten Massnahmen Aufnahme im Massnahmenpaket des bundesrätlichen Berichtes und werden nun im Auftrag des Bundesrates konkretisiert und umgesetzt.

6. Jugendliche Intensivtäter

6.1 Einleitung

Der Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009 nimmt auch Bezug auf die Problematik der sog. *jugendlichen Intensivtäter*⁴. Er stützt sich dabei wesentlich auf die Ergebnisse einer vom Bundesamt für Polizei (fedpol) im Jahr 2008 bei den kantonalen und städtischen Polizeikörpern durchgeführten Umfrage zum Kenntnisstand über jugendliche Intensivtäter bis zum 21. Altersjahr. Die Ergebnisse wurden im Juli 2009 in einem separaten Bericht veröffentlicht⁵. Die Umfrage stellte eine der verschiedenen Massnahmen dar, die bereits aufgrund des Berichtes des EJPD vom 11. April 2008 zur Jugendgewalt an die Hand genommen wurden.

Eine einheitliche Definition der Intensivtäter gibt es bisher nicht. Nach einer sehr verbreiteten Auffassung geht es um Mehrfachtäter, die innerhalb eines begrenzten Zeitraumes meh-

¹Der Bericht wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erarbeitet. Vier Expertengruppen, die von Frühling bis Herbst 2008 je dreimal tagten, leisteten dazu wesentliche Beiträge. Als Diskussionsgrundlage dienten ihnen und dem BSV zwei Expertenberichte, die vom BSV vorher in Auftrag gegeben worden waren und gleichzeitig mit dem Bericht des Bundesrates publiziert wurden. Das BSV wurde ferner unterstützt von einer Begleitgruppe, in der zahlreiche Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden vertreten waren. Im Internet abrufbar unter:

<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=27051>

²Postulat Leuthard (03.3298) vom 17. Juni 2003. Jugendgewalt; Postulat Amherd Viola (06.3646) vom 6. Dezember 2006. Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention; Postulat Galladé (07.3665) vom 4. Oktober 2007. Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien.

³Im Internet abrufbar unter:

<http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/jugendgewalt.Par.0014.File.tmp/ber-jugendgewalt-ejpd-d.pdf>

⁴Bericht Bundesrat S. 12

⁵Bundesamt für Polizei fedpol, Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage „Jugendliche Intensivtäter“, Juli 2009. Im Internet abrufbar unter:

http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2009/2009-07-02.Par.0001.File.tmp/Kantonsumfrage_Jugendliche_d.pdf

rere Straftaten von bestimmter Schwere begehen. Eine allgemeinere Umschreibung spricht von Tätern, die eine besondere kriminelle Energie oder eine erhöhte Gewaltbereitschaft zeigen und/oder bei denen von einer Negativprognose auszugehen ist.

Gemäss internationalen Forschungen werden vier bis sechs Prozent eines Geburtenjahrgangs zu jugendlichen Intensivtätern. Diese sind für die Mehrzahl (40 bis 60 %) der Delikte verantwortlich, die dieser Geburtenjahrgang insgesamt begeht. *Jugendliche Intensivtäter sind ferner meistens in Gruppen oder Banden organisiert.*

Aus Untersuchungen über jugendliche Intensivtäter ergeben sich daher Erkenntnisse über die Urheber der Mehrheit der begangenen schwereren Jugendstraftaten, die wiederum meistens von Gruppen verübt werden. Erkenntnisse über jugendliche Intensivtäter sind daher überwiegend auch Erkenntnisse über Jugendliche, die in Banden agieren. Damit ist die besondere Relevanz der Ergebnisse der von fedpol durchgeführten Umfrage für den vorliegenden Bericht offenkundig und es wird in der Folge näher darauf eingegangen.

6.2 Zahl der Intensivtäter und ihrer Taten

Laut dem Ergebnisbericht von fedpol ist in der Schweiz zurzeit von etwa 500 jugendlichen Intensivtätern auszugehen. Diese Zahl beruht nicht auf exakten statistischen Erhebungen, sondern teils auf Zählungen und teils auf Schätzungen der befragten Polizeikorps, die ferner von unterschiedlichen, relativ allgemeinen Definitionen der Intensivtäter ausgingen. Den verwendeten Definitionen war aber mehrheitlich gemeinsam, dass sie auf die Eigenschaft des Mehrfachtäters und/oder den Verdacht auf schwerere Straftaten, namentlich Gewaltdelikte, abstellten.

Wie viele der insgesamt registrierten Straftaten Minderjähriger und junger Erwachsener⁶ von den geschätzten 500 jugendlichen Intensivtätern verübt wurden, kann zurzeit statistisch nicht belegt werden.

Was die Jugendbanden im Besonderen betrifft, wurde durch die Umfrage von fedpol bestätigt, dass die jugendlichen Intensivtäter auch in der Schweiz überwiegend in Gruppen handeln. In Zahlen ausgedrückt dürften dies etwa 300 – 500 Täter sein. Das relativiert die in Ziffer 3 aufgelisteten Zahlen der an Straftaten mit mehreren Tatverdächtigen beteiligten Jugendlichen insofern erheblich, als höchstens 4% davon Intensivtäter sind. Dies entspricht der allgemeinen Einschätzung, wonach das Ausmass der Tätigkeit von kriminellen Jugendbanden in der Schweiz im internationalen Vergleich gering ist. Nicht alle Kantone kennen das Problem. In Bezug auf die zahlenmässige Entwicklung meinte die Mehrheit der befragten Polizeikorps, dass in den letzten Jahren weder die Bandenbildung noch die Zahl der einzelnen jugendlichen Intensivtäter deutlich zugenommen habe. Eine klare Mehrheit stellt hingegen eine Intensivierung und Brutalisierung, die Zunahme von Respektlosigkeit und Gewalt um der Gewalt willen fest. Diese Veränderungen liessen sich teilweise statistisch *nicht* nachweisen.

⁶2008 wurden gemäss der bisherigen PKS rund 10'970 minderjährige Tatverdächtige erfasst, wovon rund 2'900 wegen Verübung von Gewaltdelikten. Im gleichen Jahr wurden gegen Minderjährige rund 14'640 Urteile ausgesprochen. Davon betrafen etwa 2'420 auch Gewaltdelikte. Diese Zahlen müssten für den kohärenten Vergleich mit den geschätzten 500 jugendlichen Intensivtätern, die auch junge Erwachsene bis zum 21. und teils bis zum 25. Altersjahr einschliesst, noch mit der Anzahl registrierter Straftaten dieser Alterskategorie ergänzt werden, was aufgrund der heute verfügbaren statistischen Zahlen nicht möglich ist.

6.3 Zusammensetzung und Struktur der Jugendbanden

Gemäss den Angaben der befragten Polizeikorps besteht die typische kriminelle Jugendbande in der Schweiz aus zwei bis fünf hauptsächlich männlichen Mitgliedern. Grössere Gruppen sind selten⁷. Machen in der Bande ausnahmsweise auch junge Frauen mit, gelten diese in der Regel als Mitläuferinnen.

Ferner sind die Gruppen nicht besonders hierarchisch strukturiert und nicht immer gleich zusammengesetzt. Aber es ist oft ein harter Kern mit Rädelsführern auszumachen. Es kommt vor, dass sich ganze Gruppen auflösen und eine Szenenberuhigung eintritt, wenn die Rädelsführer durch eine Strafe, Massnahme oder aus sonstigen Gründen wegfallen. Die Gruppen sind ethnisch meist gemischt, wobei die Ethnien aus dem Balkan, der Türkei und aus Nordafrika (vor allem in der Westschweiz) überwiegen.

Praktisch alle Mitglieder haben einen Migrationshintergrund und sind in der Gesellschaft schlecht integriert. Viele Bandenmitglieder stammen aus bildungsfernen Schichten und ihre Biografien sind durch familiäre und schulische Probleme geprägt, so dass sie auf dem Arbeitsmarkt wenig Chancen und Perspektiven haben. Die Herkunftsfamilie ist oft zerrüttet und die elterliche Aufsicht sowie die Einflussmöglichkeiten der Eltern als gering einzuschätzen. Es fehlen Wertmassstäbe und der Respekt vor Autoritäten, vor anderen Menschen überhaupt und auch vor Sachgütern (vgl. auch Ziff. 6.7). Die Gründe hierfür dürften überwiegend in einer ungenügenden gesellschaftlichen Integration von Jugendlichen und ihrer Familien zu suchen sein.

6.4 Ursachen der Bandenbildung

Die Bande dient den Jugendlichen oft als Ersatz für die Familie und deren fehlende Zuwendung. Das Handeln in Gruppen ist bei Jugendlichen bis zu einem gewissen Grad etwas Selbstverständliches, auch für legale Aktivitäten. In der Zeit der Ablösung von der Herkunftsfamilie ersetzt die Gruppe der Gleichaltrigen (sog. Peers) gewissermassen die Familie. Die Art und Weise des nachbarschaftlichen Umfeldes hat Einfluss auf die Bildung krimineller Banden. Jugendliche, die in problematischen Wohnquartieren aufwachsen, in denen unter Jugendlichen die Tendenz vorherrscht, Delinquenz zu befürworten, haben ein erhöhtes Risiko, selber Delikte zu begehen und sich Banden anzuschliessen.

6.5 Die Straftaten der Jugendbanden

Was die Delinquenz der Jugendbanden betrifft, kann nicht von einer eigentlichen Spezialisierung der Banden auf bestimmte Delikte gesprochen werden, doch werden Gewaltdelikte (überwiegend Tötlichkeiten oder einfache Körperverletzungen, oft im Rahmen von Schlägereien), Sachbeschädigungen (Vandalenakte, Sprayereien), räuberisches Ausnehmen und andere Raubdelikte sowie Einbrüche, vielfach kombiniert, fast nur in Gruppen begangen. Häufig sind auch Vermögensdelikte und Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz. Oft werden die Taten unter Einfluss von Alkohol und/oder Haschisch respektive Marihuana verübt. Selten sind härtere Drogen im Spiel. Die Straftaten sind meist wenig geplant und werden eher spontan ausgeführt, ausgelöst durch günstige Gelegenheiten oder angebliche Provokationen. Erstaunlicherweise berichteten die befragten Polizeikorps nur vereinzelt von Sexualdelikten. Ebenso wenig wurde das sog. Happy Slapping oder Pornografie und Gewaltdarstellungen auf Handys als besonderes Problem erwähnt.

Die Gruppen der Sprayer unterscheiden sich in der Regel deutlich von den andern Jugendbanden. Sie beschäftigen die Polizei zwar oft, beschränken sich aber mehr oder weniger auf Sachbeschädigungen und die Gefahr krimineller Karrieren ihrer Mitglieder bis ins Erwachse-

⁷Dies bestätigen auch die Zahlen in Ziffer 3 (Tabellen 1 und 2)

nenalter wird als klein eingeschätzt. Rechtsextreme Gruppierungen, die durch Gewaltdelikte auffallen, und junge Hooligans, die sich vor allem anlässlich von Sportanlässen prügeln und Sachbeschädigungen begehen (vgl. dazu Ziff. 7.4), werden von den befragten Polizeikörpern nur am Rande erwähnt. Junge Männer aus der linksextremen Szene fanden keine Erwähnung unter den jugendlichen Intensivtätern. Solche Gruppierungen bedürfen einer separaten und vertieften Analyse.

6.6 Die Tatorte

Jugendliche Intensivtäter handeln vor allem im urbanen Umfeld, jedenfalls nicht im Verborgenen, sondern an öffentlichen Orten, wo sich auch andere Jugendliche und überhaupt andere Leute aufhalten: Bahnhofareale, Shoppingzentren, Jugendtreffs, Discos, Parkanlagen, Stadtplätze, Schnellimbisslokale, Innenstädte generell, Festgelände oder Orte im Umfeld von Grossanlässen. Solche Orte, an denen viel Betrieb herrscht, ermöglichen gleichzeitig eine gewisse Anonymität. Zumindest sind dies anfängliche Treffpunkte. Wohnbereiche werden in der Regel gemieden, weil die Jugendlichen dort bekannt sind und bei strafbaren Tätigkeiten rasch erkannt würden. Die Freizeitaktivitäten der Jugendlichen müssen nicht unbedingt im eigenen Wohnkanton stattfinden, weil die Entfernungen zwischen Wohn- und Ausgangsorten durch die grossen Mobilitätsangebote rasch und beinahe rund um die Uhr überwunden werden können.

6.7 Tatusachen und -motive

Die von den Jugendlichen selbst berichteten Tatmotive sind im Wesentlichen:

Langweile, die Suche nach dem Kick, rasche Bereicherung, vermeintliche Provokationen, das Verschaffen von Respekt oder die Wiederherstellung verletzter Ehre. Oft nennen die Jugendlichen selbst ungern Tatmotive oder geben Scheinmotive vor.

Die befragten Polizeifachleute nannten als Hauptgründe für die Taten der jugendlichen Intensivtäter:

- Sie stammen meist aus bildungsfernen Schichten und sind von familiären und schulischen Problemen geprägt. Sie haben ein geringes Selbstbewusstsein, Minderwertigkeitsgefühle, Verunsicherungen und Ängste, welche sie mit Aggressionen kompensieren. Beim Begehen der Gewaltdelikte fühlen sie sich stark.
- Der Konsum von Alkohol- und Marihuana respektive Haschisch wird zwar nicht als direkter Grund gesehen, jedoch als wichtiger Begleitfaktor, weil er die Hemmschwellen senkt und das Ausleben einer grundlegenden Frustration oder Wut erleichtert. Diese unspezifische Wut richtet sich gegen Sachen oder Menschen.
- Das Agieren in der Gruppe spielt eine wichtige Rolle. Die Jugendlichen versuchen, Defizite im Emotionalen durch fehlende elterliche Zuwendung oder durch eigene Gewalterfahrungen in der Familie durch das Zusammengehörigkeitsgefühl in der Gruppe zu kompensieren. Gemeinsame Tabubrüche durch Delinquenz verbinden und schaffen ein Stärkegefühl. Mitläufer stehen oft unter Gruppendruck und können dabei Taten begehen, die sie alleine nie begehen würden. Mitläufer stellen ihre kriminelle Tätigkeit oft ein, wenn sie wegen einer Arbeit einem Ortswechsel oder aus andern Gründen den Freundeskreis wechseln.
- Die Jugendlichen kennen sich oft schon längere Zeit, weil sie im gleichen (oft problematischen) Wohnquartier aufwachsen, dieselben Schulen besuchen oder besucht haben oder sich gar in Massnahmeeinrichtungen für delinquente Jugendliche kennen gelernt haben.

Neben den genannten individuellen und biografischen Eigenschaften sowie dem Gruppeneinfluss spielen als Beweggründe für die Delinquenz der jugendlichen Intensivtäter auch Angebote der modernen Welt eine Rolle. Die neuen Medien mit Gewaltvideos und Gewaltspielen wurden zwar von den befragten Polizeikörpern nicht explizit genannt (es wurde auch nicht danach gefragt), aber die Nähe zur Gangsta-⁸ und Hip-Hop-Szene lässt vermuten, dass in der medialen Welt Vorbilder für kriminelle Aktivitäten, Gewaltbagatellisierung oder -verherrlichung gefunden und nachgelebt werden. Die neuen Medien spielen auch eine wichtige Rolle bei der Kommunikation unter den Gruppenmitgliedern, da mit ihnen beispielsweise für Schlägereien kurzfristig mobilisiert werden kann.

Die von den befragten Polizeikörpern berichteten möglichen Ursachen für die kriminelle Tätigkeit der jugendlichen Intensivtäter decken sich im Wesentlichen mit den in zahlreichen Untersuchungen eruierten Risikofaktoren für die Entstehung von Jugendgewalt ganz allgemein, wie sie auch im Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009 aufgezählt sind⁹: Neben ungünstigen persönlichen Merkmalen wie mangelnde Aufmerksamkeit, Impulsivität und ein geringer Intelligenzquotient ist dies in erster Linie ein ungünstiges familiäres Umfeld bedingt durch verschiedene mögliche Faktoren wie zerstrittene oder psychisch kranke oder delinquente Eltern, geringes Engagement und mangelnde Aufsicht der Eltern, Vernachlässigung, Misshandlung oder andere problematische Erziehungsmethoden. Dazu kommt ein ungünstiges sonstiges Lebensumfeld bedingt durch soziale Benachteiligungen, Bildungsferne, schulische Probleme, fehlende Berufsaussichten und problematische Wohnquartiere, in denen sich diese Probleme kumulieren und ein Klima schaffen, das die Bandenbildung Jugendlicher besonders fördert.

7. Massnahmen

7.1 Allgemeine Bemerkungen

Die in Gruppen oder Banden begangenen Delikte sind zu einem guten Teil jugendlichen Tätern zuzuschreiben. Geeignete Massnahmen haben daher insbesondere bei diesen Tätern anzusetzen.

Die Ursachen und Erscheinungsformen der strafbaren Handlungen von Jugendbanden unterscheiden sich kaum von jenen der schwereren Jugendkriminalität überhaupt. Bis sich ein Jugendlicher einer kriminellen Bande anschliesst, durchläuft er meist eine von verschiedenen negativen Einflüssen geprägte Entwicklung, und seine Neigung zu strafbarem Verhalten entsteht nicht erst in und wegen der Bande. Wirksame Massnahmen gegen die Jugendgewalt generell sind daher grundsätzlich auch die nachhaltigsten Massnahmen gegen jugendliche Bandenkriminalität. Jugendbanden sind zwar ein besonderer und wichtiger Risikofaktor oder Nährboden für die Jugendgewalt. Die diesbezüglich auf polizeilicher Ebene ergriffenen Massnahmen sind daher fraglos wichtig und notwendig. Spezifische Massnahmen gegen die Bandentätigkeit bleiben aber stets Symptombekämpfung eines tiefer liegenden Problems.

7.2 Massnahmen gemäss Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009

Wie im Bericht vom 20. Mai 2009 ausgeführt¹⁰, sieht der Bundesrat auf Bundesebene zurzeit in 3 Bereichen vordringlichen Handlungsbedarf betreffend die Prävention der Jugendgewalt: (1) bei den statistischen Grundlagen, (2) bei der Unterstützung der für die Gewaltprävention

⁸Gangsta-Rap ist eine Art der Rapmusik, die gewaltorientiert das Lebensumfeld eines Gangsters – im Sinne von Mitglied einer Jugend-Gang – beschreibt.

⁹Bericht Bundesrat S. 14 ff.

¹⁰Bericht Bundesrat S. 82 ff.

zuständigen Akteure auf lokaler und kantonaler Ebene sowie (3) beim Kinder und Jugendmedienschutz:

7.2.1 Verbesserung der statistischen Grundlagen zur Jugendgewalt

Wie schon angedeutet (vgl. Ziff. 3), arbeitet das BFS unter Mitwirkung der Kantone bereits seit 2006 an der Verbesserung der polizeilichen Kriminalstatistik des Bundes (PKS). Die erneuerte PKS wird erstmals 2010 zur Verfügung stehen. Im Wesentlichen werden die bisherigen erhebungstechnischen Defizite beseitigt, die Erfassungs- und Auswertungsprinzipien über die Kantone harmonisiert und die nationalen und kantonalen Statistiken zusammengelegt. Ferner wird die Aussagekraft der PKS deutlich erhöht, gerade auch was die Bandenkriminalität betrifft. Denn sie wird mehr Angaben als bisher enthalten zu Alter, Geschlecht, Nationalität und Aufenthaltsstatus der Täter sowie zu deren Straftaten. Sie wird ferner Zahlen enthalten zur Gruppentäterschaft sowie allgemein zu den Intensivtätern.

Von vereinzelt Studien abgesehen gibt es bisher keine systematischen schweizweiten Erhebungen zum jugendlichen Gewaltverhalten *insgesamt*, also unabhängig davon, ob es zur Anzeige gebracht wird oder zu einer Verurteilung führt. Genauere Kenntnisse bestehen mit anderen Worten nur betreffend Art, Ausmass und Entwicklung der statistisch erfassten strafbaren Jugendgewalt (sog. Hellfeld), nicht aber über die Jugendgewalt, die der Polizei und der Strafjustiz entgeht (sog. Dunkelfeld). Deshalb zieht der Bundesrat die Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldforschung zur Jugendgewalt in Betracht. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie lässt er bis Ende 2010 klären, mit welcher Methode und welchem Aufwand eine regelmässige Dunkelfeldforschung zu realisieren wäre, welche Erkenntnisse dadurch gewonnen werden können und wie verlässlich die Ergebnisse einer solchen Forschung einzuschätzen sind. Gleichzeitig soll die Studie zeigen, ob und wie aus den bestehenden Statistiken bessere Erkenntnisse über Ausmass und Entwicklung von Jugendgewalt zu gewinnen wären. Aus einer regelmässigen Dunkelfeldforschung ergäbe sich auch in Bezug auf die Bandenkriminalität ein Erkenntnisgewinn. Tatumstände wie das Handeln in Gruppen wären Aspekte, die dabei erhoben werden könnten.

Der Bundesrat hat ferner den Aufbau einer Statistik des Vollzugs der Jugendsanktionen beschlossen und in Auftrag gegeben. Er soll 2012 abgeschlossen sein. Damit wird eine wichtige Lücke geschlossen, weil es bisher an genügenden Grundlagen fehlt, um die Wirksamkeit der teilweise eingriffsintensiven und kostspieligen Jugendsanktionen zuverlässig beurteilen zu können. Diese Möglichkeit ist für den Bund auch wichtig, weil er zwecks Qualitätssicherung und Lenkung von Entwicklungen eine erhebliche Zahl von Jugendheimen unterstützt.

7.2.2 Unterstützung der für die Gewaltprävention zuständigen Kantone, Städte und Gemeinden

Der Bundesrat weist im Bericht vom 20. Mai 2009 nach, dass auf allen Ebenen zahlreiche Anstrengungen, Ansätze und Massnahmen bestehen, die für die Prävention von jugendlichem Gewaltverhalten relevant sind. Sie greifen schon heute tiefer und weiter als die im Postulat Chevrier verlangte Sensibilisierungskampagne. Sie sind auf die Probleme vor Ort abgestimmt und werden daher überwiegend auf lokaler Ebene gestaltet und durchgeführt. Daneben gibt es viele Massnahmen, die nicht vorrangig auf die Prävention von jugendlichem Gewaltverhalten ausgerichtet sind (z.B. im Bereich der Integration, Berufsbildung oder der Armutsbekämpfung), aber trotzdem gewaltpräventiv wirken und zumindest teilweise auf die gleichen Zielgruppen ausgerichtet sind. Im Bericht des Bundesrates sind all diese Massnahmen aufgelistet und näher umschrieben¹¹.

¹¹Bericht Bundesrat S. 24 ff., 39 ff., 45 ff., 56 ff., 65 f., 68 ff.

Es bestehen aber schweizweit erhebliche Lücken und entsprechender Nachholbedarf beim Erfahrungsaustausch und der Wissensvermittlung über die vielfältigen bestehenden Massnahmen. Insgesamt ist das Wissen darüber ungenügend, welche Massnahmen überhaupt existieren, welche Erfahrungen damit gemacht wurden, wie diese besser miteinander kombiniert werden könnten, und wie bei der Entwicklung von neuen Präventionsstrategien bereits bestehende Erfahrungen, erfolgversprechende Praktiken und bewährte Kooperationsstrukturen genutzt werden könnten. Lückenhaft sind auch die Kenntnisse über die Wirkung bestehender Präventivmassnahmen, weil bisher kaum entsprechende Evaluationen durchgeführt wurden. Im Bericht des Bundesrates ist für die vier Themenfelder „Familie und frühe Kindheit“, „Schule und Bildung“, „Sozialraum, öffentlicher Raum“ und „Medien“ im Detail dargestellt, welche Lücken bestehen¹².

Die Zuständigkeit für präventive Massnahmen gegen Jugendgewalt liegt in erster Linie bei den Kantonen, Städten und Gemeinden. Der Bund will sie indes in den nächsten fünf Jahren bei solchen Massnahmen und insbesondere beim Abbau der erwähnten diesbezüglichen Lücken im Rahmen eines gesamtschweizerischen, gemeinsam getragenen und zeitlich befristeten Programms unterstützen. Die Aktivitäten im Rahmen dieses Programms sollen nach den Vorstellungen des Bundesrates im Wesentlichen darin bestehen, (1) den Erfahrungsaustausch zwischen den betroffenen Akteuren zu fördern, (2) Fachwissen zu erfolgversprechenden Präventionsprogrammen für die zuständigen Behörden bereitzustellen, (3) innovative Präventionsprogramme und ihre Evaluation konzeptionell und finanziell zu unterstützen sowie (4) zu prüfen, wie das Zusammenwirken von Prävention, Intervention und Repression verbessert werden könnte. Die genaue Ausgestaltung und Finanzierung des Programms wird derzeit im Rahmen einer tripartiten Arbeitsgruppe von Vertretern des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden gemeinsam erarbeitet. Der Bundesrat wird darüber bis zum Sommer 2010 entscheiden.

7.2.3 Jugendmedienschutz

Der Konsum von Gewaltdarstellungen in Medien und die Nutzung von gewalttätigen Video- und Computerspielen kann bei Jugendlichen, die bereits aufgrund anderer Risikofaktoren zur Gewaltanwendung neigen, solches Verhalten verstärken. Dieser negative Einfluss wird insbesondere auch bei den jugendlichen Intensivtätern vermutet (vgl. dazu Ziff. 6.7). Im Interesse der Gewaltprävention ist daher ein wirkungsvoller Schutz der Jugendlichen vor solchen Medien notwendig. Er soll einerseits durch (a) die Regulierung der Verbreitung und Nutzung von Medieninhalten und andererseits durch (b) die Information und Schulung der Jugendlichen und ihrer Bezugspersonen erreicht werden.

a) Betreffend die Regulierung der Verbreitung und Nutzung von Medieninhalten unternahmen die Branchenverbände in den letzten Jahren grosse Anstrengungen, um mit dem Abschluss von Selbstregulierungsvereinbarungen für die jeweiligen Medienbereiche schweizweit einheitliche Bestimmungen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen zu erreichen. Dieser Weg soll weiter verfolgt werden. Der Bundesrat ist deshalb gegen eine nationale Gesetzgebung zum Jugendmedienschutz, deren Prüfung im Postulat 07.3665 Galladé verlangt worden war. Probleme bereiten allerdings jene Hersteller und Händler, welche sich den Selbstregulierungsvereinbarungen nicht angeschlossen haben oder ihnen zuwiderhandeln. Der Bundesrat lädt deshalb die Kantone ein, für diese Fälle einheitliche Sanktionen vorzusehen. Nehmen Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahr oder greifen die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht, wird der Bundesrat auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten. Für eine einheitliche, medienübergreifende

¹²Bericht Bundesrat S. 41 f., 48 f., 58 f., 67 f., 74 f.

Regelung des Jugendmedienschutzes durch den Bund müsste freilich zuerst eine ausreichende Verfassungsgrundlage geschaffen werden.

In Erfüllung verschiedener überwiesener Motionen, die auf den besseren Schutz der Jugendlichen vor Gewaltdarstellungen in Medien abzielen¹³, erarbeitet der Bundesrat ferner entsprechende Lösungsvorschläge.

Die daraus resultierenden Massnahmen sollen wenn möglich in die Erarbeitung des genannten Programms zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt einfließen.

b) In Bezug auf die Verbesserung der Angebote im Bereich der Medieninformation und Medienkompetenz setzt der Bundesrat ebenfalls auf die Zusammenarbeit mit den Medienbranchen. Kinder, Jugendliche und deren erwachsene Bezugspersonen sollen leicht verständliche und zugängliche Informationen über Alterseinstufungen und Inhaltskennzeichnungen von elektronischen Medien erhalten sowie regelmässig über aktuelle Gefahren im Bereich der nicht regulierten Medien informiert werden. Zurzeit erarbeiten die zuständigen Bundesstellen zusammen mit den Branchenverbänden Vorschläge für die Definition und Finanzierung entsprechender Massnahmen, die dem Bundesrat bis zum Sommer 2010 unterbreitet werden sollen.

7.3 Polizeiliche Massnahmen im Besonderen

Von den im Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009 erwähnten, auf kantonaler Ebene bereits bestehenden Anstrengungen und Massnahmen (vgl. Ziff. 7.2.2) zur Verhütung von Jugendgewalt sollen hier jene der kantonalen Polizeikorps näher beleuchtet werden. Sie wurden im Rahmen der fedpol-Umfrage zu den jugendlichen Intensivtätern besonders evaluiert.

Die zuständigen kantonalen Justiz- und Polizeibehörden sind in Bezug auf jugendliche Intensivtäter und Jugendbanden in den letzten Jahren nicht untätig geblieben. In vielen Polizeikorps sind heute spezialisierte Jugendsachbearbeiter und Jugendsachbearbeiterinnen beschäftigt, die sich sehr bewähren. Ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, an den Treffpunkten der Jugendlichen vermehrt präsent zu sein und die Jugendlichen direkt anzusprechen, die Kenntnisse der Szene, der Biografien und Situationen der Jugendlichen zu vertiefen, um problematische Entwicklungen möglichst früh erkennen zu können. Es haben bereits verschiedene gesamtschweizerische Tagungen dieser spezialisierten Einheiten stattgefunden, was ein Zeichen für ihre gute Vernetzung und Weiterentwicklung ist.

Etwa ein Drittel der Polizeikorps kennt zudem spezielle Programme, Massnahmen oder interne Weisungen betreffend jugendliche Intensivtäter. Z.B. wird unter der Führung der Jugendanwaltschaft mit interdisziplinären Gruppen gearbeitet, in denen auch die polizeilichen Jugenddienste, das Sozialdepartement, die offene Jugendarbeit und die Schulpflege vertreten sind. Ziel dieser Gruppen ist, rasch, geschlossen und angemessen auf die Auffälligkeiten der Jugendlichen reagieren zu können. Andere Korps nehmen in Zusammenarbeit mit den Jugendanwaltschaften intensive Persönlichkeitsabklärungen unter Einbindung des familiären Umfelds vor, gegebenenfalls unter stationärer Beobachtung. Dabei wird individuell mit Präventionsstellen, Vormundschaftsbehörden, der Schulpflege und Heimen für Jugendliche zusammengearbeitet. Ferner werden Anti-Aggressions-Trainings, Stopp-Gewalt-Kurse oder interdisziplinäre Programme für jugendliche Intensivtäter durchgeführt. In einem Kanton ist das Polizeikorps in eine permanente Arbeitsgruppe „Jugend & Gewalt“ des Gesundheits- und Sozialdepartementes eingebunden. In einem andern Kanton sind spezielle Präventions-

¹³06.3170 Motion Schweiger. Bekämpfung der Cyberkriminalität zum Schutze der Kinder auf den elektronischen Netzwerken; 06.3554 Motion Hochreutener. Ausdehnung der Motion Schweiger auf Gewaltdarstellungen; 06.3884 Motion Schweiger. Keine kommerzielle Pornografie auf Handys

beauftragte vor allem an Schulen aktiv und knüpfen Kontakte mit der Lehrerschaft und den Eltern.

Praktisch alle Polizeikorps pflegen Kontakte zu den Jugendanwaltschaften, zu andern Polizeikorps und oft auch zu Sozial- und Schulbehörden; und sie betonen, wie wichtig diese Vernetzungen sind. Indessen bestehen hier noch Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten, genauso wie bei der Netzwerkarbeit auf allen andern Ebenen, auf denen Anstrengungen zur Prävention von Jugendgewalt unternommen werden. Wie dargelegt will der Bundesrat mit einem besonderen, gesamtschweizerischen Programm die primär zuständigen Kantone, Städte und Gemeinden dabei unterstützen, diese Lücken zu schliessen (vgl. Ziff. 7.2.2).

7.4 Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Ein besonderes Problem im vorliegenden Kontext stellen die Gewalttaten dar, die vor, während und nach Sportveranstaltungen verübt werden. Oft sind daran Jugendliche beteiligt und es wird in Gruppen gehandelt.

Es kann diesbezüglich auf den separaten Bericht verwiesen werden, den der Bundesrat Ende 2008 vorlegte¹⁴. Er wurde vom Bundesamt für Sport (BASPO) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei (fedpol) und unter Beizug anderer Bundesstellen sowie der Kantone erarbeitet. Der Bericht hält u.a. fest, dass der Bund die notwendigen Rechtsgrundlagen (Anpassungen des Bundesgesetzes über die Wahrung der inneren Sicherheit, BWIS; SR 120) geschaffen hat, um ein koordiniertes Vorgehen gegen Gewalt in und um Sportstadien anzugehen. Der bestehende Massnahmenkatalog hat sich bis anhin in der Praxis bewährt. Der Bund betreibt das in Artikel 24a BWIS vorgesehene Informationssystem HOOGAN, welches die zentrale Erfassung notorisch gewalttätiger Personen bei Sportveranstaltungen erlaubt, und er vollzieht die Ausreisebeschränkungen (Art. 24c BWIS). Die Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam werden hingegen von den Kantonen vollzogen. Die diesbezüglichen Regelungen im BWIS (aArt. 24b, 24d und 24e) waren bis Ende 2009 befristet und sind am 1. Januar 2010 durch Bestimmungen eines von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) genehmigten Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen abgelöst worden.

Schon seit geraumer Zeit und im Hinblick auf die EURO 2008 hatten sich verschiedene Arbeitsgruppen unter der Federführung von Swiss Olympic mit der Problematik Sport und Gewalt auseinandergesetzt. Dabei ging es auch um die Weiterentwicklung der Fanarbeit sowie um Einschränkungen des Alkoholverkaufs bei bestimmten Sportveranstaltungen. So wurden Richtlinien und standardisierte Pflichtenhefte für Fanbeauftragte der Vereine erarbeitet, deren praktische Umsetzung in Weiterbildungen geschult wird.

Das Bundesamt für Sport thematisiert die „Gewalt im Sport“ im Rahmen von Lehrgängen und in Jugend+Sport-Kursen. Ausserdem wurden Präventionsprogramme entwickelt, die sich direkt an die Jugendlichen richten.

Die KKJPD einigte sich anlässlich ihrer Herbstkonferenz von Mitte November 2009 einstimmig auf ein in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Hooliganismus vom Bundesamt für Polizei (fedpol) ausgearbeitetes Massnahmenpaket, das zu einem einheitlichen und konsequenten Vorgehen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen führen soll. Im Zentrum stehen verstärkte Anstrengungen auf allen Ebenen, um jene Matchbesucherinnen und -besucher zu identifizieren und zu sanktionieren, die für die Probleme verantwortlich sind. Die

¹⁴Mit dem Bericht vom 8. Dezember 2008 "Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Präventionsmassnahmen." erfüllte der Bundesrat das Posulat 08.3000 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 8. Januar 2008.

KKJPD erwartet von den Behörden, Verbänden, Ligen, Klubs und Stadionbetreibern, dass sie die Massnahmen national und lokal im Umfeld der Klubs der höchsten Spielklassen konkretisieren und soweit wie möglich bereits ab Beginn der nächsten Saison im Fussball und im Eishockey umsetzen. Die KKJPD sah sich zu diesem Schritt veranlasst, weil es nach der EURO 2008 anlässlich von Meisterschaftsspielen im Fussball und Eishockey wiederholt zu gewalttätigen Ausschreitungen kam, nachdem sich dieser Trend Anfang 2008 zunächst abzuschwächen schien.

7.5 Änderungen des Strafrechts

Abgesehen von punktuellen Änderungen im besonderen Teil des Strafgesetzbuches zum besseren Schutz der Jugendlichen vor Gewaltdarstellungen in Medien, die sich im Rahmen der Erfüllung entsprechender Motionen ergeben können (vgl. Ziff. 7.2.3 Fn. 13), ortet der Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009 – wie schon der Bericht des EJPD vom April 2008 – für die Bekämpfung der Jugendgewalt beim materiellen Strafrecht und insbesondere beim Jugendstrafrecht keinen aktuellen Revisionsbedarf. Das Anfang 2007 in Kraft getretene neue Jugendstrafgesetz (JStG) ermöglicht entschiedene und sachgerechte Sanktionen gegenüber jugendlichen Intensivtätern. Das JStG wird indessen entsprechend einem Postulat Amherd¹⁵ einer Evaluation unterzogen und auf seine Wirksamkeit hin überprüft. Sollten sich dabei Schwachstellen zeigen, wird der Bundesrat geeignete Massnahmen treffen. Die Berücksichtigung der gruppen- oder bandenweisen Tatbegehung durch eine Änderung des JStG wäre allenfalls bei Artikel 25 Absatz 2 JStG vorstellbar. Er umschreibt die Voraussetzungen für die Anordnung von Freiheitsstrafen bis zu 4 Jahren gegenüber Jugendlichen und ist bisher nach Ansicht einiger Kritiker zu eng gefasst. Indessen wurden sämtliche in jüngster Zeit eingereichten parlamentarischen Vorstösse, die auf *sofortige* Änderungen des JStG abzielten, mit Ausnahme der Motion 08.3797 Galladé abgelehnt. Diese verlangt in bestimmten Fällen eine Erhöhung der maximalen Altersgrenze von 22 auf 25 Jahre für den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen.

Qualifizierende, strafschärfende Bestimmungen im StGB sind – wie die Strafrahen überhaupt – für die Sanktionierung der minderjährigen Straftäter von untergeordneter Bedeutung. Zwar ist der Besondere Teil des StGB (Art. 111 ff.) auf minderjährige Straftäter sinngemäss anwendbar¹⁶. Das gilt vorwiegend in Bezug auf die Tatbestandsmässigkeit und Rechtswidrigkeit der Straftaten. Art und Dauer der jugendstrafrechtlichen Sanktionen richten sich aber gemäss JStG in erster Linie nach den erzieherischen und therapeutischen Bedürfnissen der jungen Täter und nicht nach der Tatschwere und dem Verschulden.

Der Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009 fasst mit Blick auf junge erwachsene Intensivtäter auch keine Änderungen des Erwachsenenstrafrechts ins Auge. Die Ausweitung von Strafrahen mag nützlich sein, um für bestimmte Delikte tatgerechtere, dem Verschulden besser angemessene Strafen zu ermöglichen, ist aber grundsätzlich kein taugliches Mittel für die wirksamere Kriminalitätsbekämpfung. Das gilt auch für gesetzliche Strafschärfungen wegen banden- oder gruppenweiser Tatbegehung. Der Bundesrat sieht betreffend die diesbezüglich bestehenden Regelungen (vgl. Ziff. 2) keinen dringenden Revisionsbedarf. Indessen werden zurzeit im Bundesamt für Justiz alle Strafrahen des Besonderen Teils des StGB und eines Teils der Strafbestimmungen in anderen Bundesgesetzen miteinander verglichen und mit Blick auf die Gewichtung der geschützten Rechtsgüter daraufhin geprüft, ob Änderungen zum Zwecke der Harmonisierung der Strafrahen notwendig sind. Eine solch umfassende Analyse wurde trotz zahlreicher Teilrevisionen des Besonderen Teils des StGB seit dessen Inkrafttreten noch nie vorgenommen.

¹⁵08.3377 Postulat Amherd Viola. Evaluation Jugendstrafrecht

¹⁶ Art. 1 Abs. 2 Bst. m JStG, SR 311.1

Am 1. Januar 2011 werden voraussichtlich die neue schweizerische Strafprozessordnung und die Jugendstrafprozessordnung in Kraft treten. Von der Ablösung der bisherigen kantonalen Strafprozessordnungen durch die vereinheitlichten schweizerischen Regelungen werden gerade im Bereich des Jugendstrafrechtspflege u.a. effizientere und kürzere Verfahren und eine verbesserte Zusammenarbeit der Behörden erwartet, was zu einer besseren Bekämpfung der Jugendkriminalität beiträgt.

8. Schlussfolgerungen

Die Verübung von Straftaten in Gruppen oder Banden ist überwiegend minderjährigen oder jungen erwachsenen Tätern zuzuschreiben. Soweit es sich dabei um schwerere oder wiederholte Delikte handelt, sind dafür etwa 300 – 500 Intensivtäter verantwortlich. Wirksame Massnahmen gegen die Taten jugendlicher Banden sind weitgehend identisch mit den Massnahmen, die zur Prävention der Jugendkriminalität und insbesondere der Jugendgewalt allgemein angezeigt sind. In den letzten Jahren wurden auf allen Ebenen bereits zahlreiche solche Massnahmen ergriffen. Daran anknüpfend hat der Bundesrat seinerseits verschiedene Massnahmen im Zusammenhang mit der Verabschiedung seines Berichtes vom 20. Mai 2009 zum Thema Jugend & Gewalt beschlossen, die über die im Postulat Chevrier verlangte Sensibilisierungskampagne hinausgehen. Die im Postulat ebenfalls geforderten Anpassungen des Strafrechts hält der Bundesrat derzeit nicht für notwendig.

Der Bundesrat schlägt vor, das Postulat abzuschreiben.