



Jugendgewalt

Ausmass, Ursachen und Massnahmen

Konsultationsentwurf vom 29. Juni 2007

Inhalt

Zusammenfassung	3
Einleitung	6
Teil I: Ausgangslage.....	7
I. Ausmass der Jugendgewalt	7
1. Die Aussagekraft von Kriminalstatistiken im Allgemeinen	7
2. Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes	8
3. Strafurteilsstatistik des Bundes	9
4. Strafvollzugsstatistiken.....	11
5. Kantonale Statistiken.....	11
6. Dunkelfeldforschung.....	11
7. Kontroverse Interpretation der amtlichen Statistiken	12
8. Fazit.....	13
II. Ursachen von Jugendgewalt	14
Teil II: Massnahmen gegen Jugendgewalt	16
I. Vorbemerkung.....	16
II. Massnahmen BJ	17
1. Vorkehrungen im Bereich des Jugendstrafrechts?	17
2. Vorkehrungen im Bereich des Jugendstraprozessrechts.....	20
3. Vorkehrungen im Bereich der stationären Jugendhilfe und dem Freiheitsentzug für Jugendliche	24
4. Verbesserung der Datenlage	27

III.	Massnahmen BFM	28
1.	<i>Konsequente Wegweisungspraxis</i>	28
2.	<i>Vertiefte Abklärungen bei Einbürgerungsverfahren</i>	29
IV.	Massnahmen FEDPOL	29
1.	<i>Sicherstellung der Finanzierung der Strafurteilsstatistik</i>	29
2.	<i>Revision der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)</i>	29
3.	<i>Verbesserung des Kenntnisstandes über sog. Intensivtäter</i>	30
Teil III:	Was ist konkret zu tun?	33
I.	Sofortmassnahmen	33
1.	<i>BFM M₁: Konsequente Praxis der Kantone bei der Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern</i>	33
2.	<i>BFM M₂: Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden</i>	34
3.	<i>FEDPOL M₁: Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit Fokus auf jugendliche Intensivtäter. Erfassung von kantonalen Massnahmen</i>	36
II.	Mittelfristige Massnahmen	38
1.	<i>BJ M₂: Verkürzung der Dauer von Jugend-Strafverfahren</i>	38
2.	<i>BJ M₃: Verbesserung von Behördenzusammenarbeit und Verfahrenskoordination</i>	39
3.	<i>BJ M₄: Erstellung einer Jugend-Strafvollzugsstatistik</i>	41
4.	<i>BFM M₃: Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden</i>	42
III.	Langfristige Massnahmen	43
1.	<i>BJ M₅: Gezielter Mitteleinsatz bei der Unterstützung von Vollzugseinrichtungen</i>	43
2.	<i>BJ M₆: Initiierung regelmässiger Dunkelfeldforschung</i>	44
	Abkürzungsverzeichnis	45
	Literaturverzeichnis	46

Zusammenfassung

Mehrere Vorfälle schwerer Jugendgewalt haben in der Bevölkerung die Befürchtung aufkommen lassen, die Gewaltbereitschaft Jugendlicher habe massiv zugenommen.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD), Bundesrat Christoph Blocher, hat dies zum Anlass genommen, das Phänomen Jugendgewalt näher untersuchen zu lassen. Zu diesem Zweck hat er am 30. Januar 2007 und am 18. Juni 2007 Brainstormings mit verschiedenen Spezialistinnen und Spezialisten durchgeführt und verschiedene Amtsstellen des EJPD mit weiteren Abklärungen beauftragt.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse dieses Prozesses zusammen.

Teil I: Ausgangslage

Die bestehenden amtlichen Statistiken geben über das *Ausmass der bestehenden Jugendgewalt* keinen genauen Aufschluss:

- Anzeige- und Urteilsstatistiken erfassen naturgemäss nicht sämtliche Straftaten, sondern nur die amtlich bekannt gewordenen, also das so genannte Hellfeld. Die Dunkelziffer, also die amtlich nicht erfasste Kriminalität, lässt sich nur durch Dunkelfeldforschung abschätzen. Solche Dunkelfeldforschungen werden aber in der Schweiz nur unregelmässig durchgeführt.
- Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) ist mit zahlreichen methodischen Mängeln behaftet, so dass deren Aussagekraft teilweise in Frage gestellt werden muss.
- Die Strafvollzugsstatistik erfasst lediglich erwachsene Straftäter. Über den Vollzug von Strafen und strafrechtlichen Massnahmen gegenüber Jugendlichen fehlen verlässliche Zahlenangaben.

In der Fachwelt besteht deshalb nach wie vor keine Einigkeit darüber, ob bzw. in welchem Ausmass die Jugendgewalt in den vergangenen Jahren tatsächlich zugenommen hat. Unbestritten ist aber, dass das Problem als solches ernst zu nehmen ist.

Die *Ursachen der Jugendgewalt* sind vielfältig. Man geht heute ganz allgemein davon aus, dass es zahlreiche Faktoren gibt, welche das Risiko von Gewaltausbrüchen erhöhen. Genannt werden etwa mangelnde elterliche Aufsicht, inkonsequenter Erziehungsstil, schulische Probleme, Zugehörigkeit zu einer Gewalt verübenden Clique, soziale Benachteiligung (Armut, prekäre Wohnverhältnisse), der kulturelle Hintergrund, usw.

Teil II: Massnahmen gegen Jugendgewalt

Der Jugendgewalt lässt sich nur dann wirksam begegnen, wenn die involvierten Behörden und Privaten gemeinsam geeignete Massnahmen treffen. Erforderlich sind sodann zahlreiche verschiedenartige Massnahmen. - Weder Prävention noch Repression sind für sich alleine ausreichend.

Die Zuständigkeit des EJPD ist demgegenüber beschränkt. Die geprüften Massnahmen betreffen daher in erster Linie die Arbeit von Polizei-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden, sowie von Migrationsbehörden:

Das *Bundesamt für Justiz (BJ)* hat verschiedene Massnahmen geprüft und ist dabei zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt:

- Das neue Jugendstrafgesetz (JStG) ist auf den 1.1.2007 in Kraft getreten. Es bietet eine breite Palette von Sanktionsmöglichkeiten. Die Praxis wird zeigen müssen, ob diese Möglichkeiten den bestehenden Bedürfnissen genügen. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf.
- Das Jugendstrafverfahren richtet sich derzeit noch nach kantonalem Recht, doch soll auch hier demnächst eine Vereinheitlichung auf Bundesebene erfolgen. Die neue Eidgenössische Jugendstrafprozessordnung soll die Zusammenarbeit zwischen den Behörden erleichtern und die durchschnittliche Verfahrensdauer verkürzen.
- Auch der Jugendstrafvollzug ist grundsätzlich Sache der Kantone, doch beteiligt sich der Bund massgeblich an den anfallenden Kosten. Das BJ wird wie bis anhin überprüfen, ob die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden. Sollte Handlungsbedarf bestehen, soll durch geeignete Subventionierungskriterien allenfalls verstärkt auch lenkend eingegriffen werden.
- Der Kenntnisstand in Bezug auf das Ausmass der Jugendgewalt und den Erfolg strafrechtlicher Sanktionen ist nicht ausreichend. Regelmässige Dunkelfeldforschung und eine Jugendstrafvollzugsstatistik sollen diese Wissenslücken betreffend Täter und Opfer schliessen.

Das *Bundesamt für Migration (BFM)* hat festgestellt, dass die zuständigen kantonalen Behörden bei der Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern zum Teil keine konsequente Praxis verfolgen. Dies ist hauptsächlich auf unterschiedliche Beurteilungskriterien sowie fehlende Ressourcen für die notwendige genaue Abklärung der Fälle zurückzuführen. Diese Situation soll durch geeignete Massnahmen verbessert werden. Der Integrationsbericht 2006 wird zudem Aufschluss über spezifische Massnahmen geben, welche geeignet sind, der Jugendgewalt vorzubeugen.

Im Übrigen müssen die Einbürgerungsbehörden ihre Entscheide nicht selten ohne ausreichende Kenntnis der tatsächlichen Ausgangslage fällen. In diesem Bereich muss der Informationsaustausch erleichtert werden.

Gemäss internationalen Forschungsergebnissen kann man davon ausgehen, dass vier bis sechs Prozent eines Geburtenjahrgangs für die weit überwiegende Mehrzahl - zirka 40 bis 60 Prozent - der (registrierten) Delikte verantwortlich sind, die dieser Geburtenjahrgang insgesamt begeht. Mehr als die Hälfte der von solchen "Intensivtätern" begangenen Straftaten werden von mehreren Tätern gemeinsam begangen.

Eine systematische Untersuchung zu Intensivtätern und Jugendbanden ist in der Schweiz nicht vorhanden. Das *Bundesamt für Polizei (FEDPOL)* wird Massnahmen in die Wege leiten, welche die bestehenden Wissenslücken schliessen sollen.

Teil III: Was ist konkret zu tun?

Das EJPD schlägt verschiedene konkrete Massnahmen vor, welche in zeitlicher Hinsicht wie folgt zu unterscheiden sind:

Sofortmassnahmen

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

- Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden
- Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit Fokus auf jugendliche Intensivtäter; Erfassung von kantonalen Massnahmen

Mittelfristige Massnahmen

- Verkürzung der Dauer von Jugend-Strafverfahren
- Verbesserung von Behördenzusammenarbeit und Verfahrenskoordination
- Erstellung einer Jugend-Strafvollzugsstatistik
- Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden

Langfristige Massnahmen

- Gezielter Mitteleinsatz bei der Unterstützung von Vollzugseinrichtungen
- Initiierung regelmässiger Dunkelfeldforschung

Einleitung

Die jüngsten Vorfälle schwerer Jugendgewalt wurden in der Öffentlichkeit mit grosser Sorge zur Kenntnis genommen und als Anzeichen für eine erhöhte Gewaltbereitschaft Jugendlicher gewertet.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD), Bundesrat Christoph Blocher, hat dies zum Anlass genommen, das Phänomen Jugendgewalt näher untersuchen zu lassen. Zu diesem Zweck hat er am 30. Januar 2007 und am 18. Juni 2007 Brainstormings mit verschiedenen Spezialistinnen und Spezialisten durchgeführt und verschiedene Amtsstellen mit weiteren Abklärungen beauftragt.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse dieses Prozesses zusammen. Er umfasst im Wesentlichen drei Teile:

In *Teil I* werden Ausmass und Ursachen der Jugendgewalt dargestellt. In *Teil II* werden verschiedene Massnahmen geprüft und in *Teil III* konkrete Massnahmen vorgeschlagen.

Auf eine eigentliche Analyse des Gewaltbegriffs soll dabei verzichtet werden: Je nach Kontext werden im allgemeinen Sprachgebrauch höchst unterschiedliche Definitionen verwendet (strukturelle, körperliche, psychische Gewalt). Dem vorliegenden Bericht wird ein pragmatischer Begriff zu Grunde gelegt: Als Jugendgewalt gelten strafbare Handlungen von Personen unter 18 Jahren, die entweder gegen Leib und Leben (Tötungsdelikte, Körperverletzungen, usw.), gegen die Freiheit (Drohung, Nötigung, usw.) oder gegen die sexuelle Integrität (Sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, usw.) gerichtet sind.

Teil I: Ausgangslage

I. Ausmass der Jugendgewalt

1. Die Aussagekraft von Kriminalstatistiken im Allgemeinen

Kriminalität wird von Seiten des Staates auf drei Ebenen zahlenmässig erfasst:

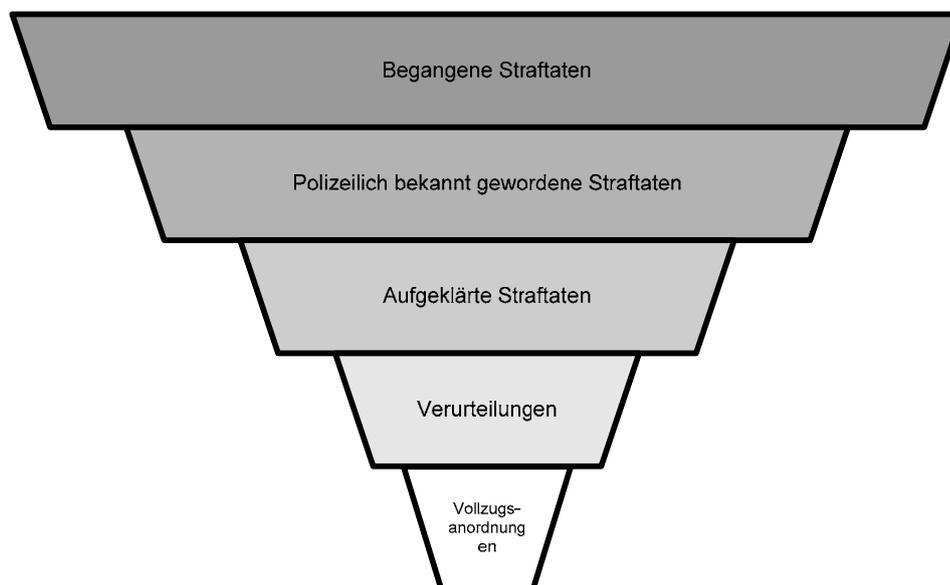
- auf der Ebene der Strafanzeige
- auf der Ebene des Strafurteils
- auf der Ebene des Strafvollzuges

Diese drei Statistiken weisen naturgemäss unterschiedliche Zahlen aus und zeichnen daher auch ein je unterschiedliches Bild der Kriminalität.

Ein Vergleich der entsprechenden Zahlen zeigt insbesondere den in der kriminologischen Forschung bereits seit langem bekannten "Filterungsprozess". Die Gründe für diese Filterung sind teilweise offenkundig:

- Es werden nicht alle Straftaten angezeigt.
- Nicht bei allen angezeigten Delikten kann die Täterschaft ermittelt werden.
- Nicht alle Täter werden auch verurteilt (Verjährung, Tod des Angeschuldigten, usw.).

Dieser Filterungsprozess lässt sich in Form eines Trichters darstellen¹:



¹ Vgl. zum Ganzen etwa NIGGLI/PFISTER, AJP 1997, S. 520 f.; SCHWIND, Kriminologie, § 2; MANSEL/RAITHEL, Verzerrungsfaktoren; EISENBERG, Kriminologie, § 16-17; KAISER, Kriminologie, § 37; GÖPPINGER, Kriminologie, S. 489 ff.

Strafanzeige- und Strafurteilstatistiken lassen also nicht auf die tatsächliche Häufigkeit von Straftaten schliessen. Das Dunkelfeld ist in diesen Statistiken definitionsgemäss unberücksichtigt.

Die kriminologische Forschung hat deshalb verschiedene Methoden entwickelt, welche es erlauben sollen, das Dunkelfeld "aufzuhellen", also das tatsächliche Ausmass der Kriminalität festzustellen.²

2. Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) wird jährlich von den Stadt- und Kantonspolizeien erhoben und vom Bundesamt für Polizei (FEDPOL) publiziert. Es handelt sich um eine Auswahlstatistik von Straftaten respektive Straftatengruppen aus dem Strafgesetzbuch (StGB).

Die Aussagekraft der Anzeigestatistik ist durch zum Teil unklare und ungenaue methodische Rahmenbedingungen eingeschränkt. Namentlich die unterschiedliche Erfassung und Kategorisierung der Anzeigen in den einzelnen Kantonen dürfte teilweise zu erheblichen Verzerrungen führen.³

In Bezug auf die hier interessierende Jugendgewalt lassen sich der PKS unter anderem die folgenden Angaben entnehmen:

Polizeiliche Kriminalstatistik: Ermittelte Täter, Minderjährige

Delikt	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Körperverletzung ⁴	760	777	776	787	911	968	1092	1525
Raub	704	578	498	535	747	563	577	643
Drohung	405	443	383	434	467	503	613	869

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahre 1999-2006⁵

Während also beim Raub in den letzten Jahren erhebliche Schwankungen festzustellen waren, sind die Zahlen bei der Körperverletzung und bei der Drohung kontinuierlich angestiegen.

Zur Deliktsbeteiligung jugendlicher Ausländer lassen sich der PKS keine Zahlen entnehmen: Die PKS kennt zwar die Täterkategorien "Ausländer" und "Minderjährige", doch werden keine weiteren Differenzierungen vorgenommen. Jugendliche Ausländer werden also nicht separat ausgewiesen. Gleiches gilt im Übrigen für die Unterscheidung zwischen den Geschlechtern.

² Unten, S. 3.

³ Unten, S. 29 f.

⁴ Erfasst sind einfache und schwere Körperverletzungen (Art. 122 und Art. 123 StGB), nicht aber blosses Tätlichkeiten (Art. 126 StGB).

⁵ Die offizielle Publikation der PKS 2006 erfolgt am 28. Juni 2007.

3. Strafurteilsstatistik des Bundes

Die Statistik der Jugendstrafurteile existiert in der heute bekannten Form seit 1999; sie wird vom Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt, basierend auf den Angaben der Kantone. Das BFS hat die Finanzierung ab 2004 eingestellt. Sie erfolgt derzeit durch das Bundesamt für Justiz, doch läuft die entsprechende Verpflichtung Ende 2007 aus. Für die Zukunft wird daher eine neue Lösung gefunden werden müssen.

Im Vergleich zur Anzeigestatistik ist die Urteilsstatistik noch weiter von der tatsächlichen Kriminalität entfernt, weil der oben beschriebene Filterungsprozess noch weiter fortgeschritten ist: Erfasst werden nur noch jene Fälle, die tatsächlich zu einem Urteil geführt haben.

Die Entwicklung der Jugendstrafurteile von 1999 bis 2005 präsentiert sich wie folgt:

Die Gesamtzahl der Jugendstrafurteile wegen Gewaltdelikten hat in den Jahren 1999 bis 2005 von 1'241 auf 2'268 Verurteilungen jährlich zugenommen.⁶ Markant sind die Steigerungsraten insbesondere bei bestimmten Gewaltdelikten:

Jugendstrafurteile nach Delikt, 1999-2005

Delikt	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einfache Körperverletzung	288	265	381	401	466	519	638
Raub	220	209	241	259	322	332	374
Drohung	148	148	208	218	244	298	317

Quelle: Statistik der Jugendstrafurteile 2005, Tabelle 16

Bei bestimmten Delikten war also in der jüngsten Vergangenheit ein massiver Anstieg der Verurteilungen festzustellen.

⁶ STATISTIK DER JUGENDSTRAFURTEILE 2005, Tabelle 16. Stand der Datenbank: 31. August 2006. Der Bericht liegt noch nicht in gedruckter Fassung vor. Die Zahlen wurden vom Bundesamt für Statistik (BFS) zur Verfügung gestellt. Siehe dazu die Website des BFS:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04.html>.

Auffällig hoch ist der Anteil ausländischer Straftäter:⁷

Jugendstrafurteile nach Nationalität, 2005

	Total	Schweizer		Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz	
	Anzahl	Anzahl	% ⁸	Anzahl	% ⁷
Einfache Körperverletzung	638	270	42.3	347	54.4
Raub	374	161	43.0	198	52.9
Drohung	317	147	46.4	159	50.2

Quelle: Statistik der Jugendstrafurteile 2005, Tabelle 12

Setzt man die Anzahl der Verurteilungen zur Anzahl der Angehörigen der entsprechenden Wohnbevölkerung in Beziehung, so akzentuieren sich die Unterschiede: Bei verschiedenen Delikten werden jugendliche Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz um ein Mehrfaches häufiger straffällig als Schweizer ihrer Altersgruppe.

Jugendstrafurteile nach Nationalität, 2005

	Total	Schweizer		Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz	
	Anzahl	Anzahl	H ⁹	Anzahl	H ⁸
Einfache Körperverletzung	638	270	36.2	347	174.6
Raub	374	161	21.6	198	99.6
Drohung	317	147	19.7	159	80.0

Quelle: Statistik der Jugendstrafurteile 2005, Tabelle 10

Diese vergleichsweise hohen Verurteilungsquoten sind in erster Linie auf Faktoren zurückzuführen, die auch bei Schweizern zu Gewalt führen können. Die ethnische Herkunft bleibt insoweit irrelevant.¹⁰

Augenfällig - und seit langem bekannt - ist die Tatsache, dass männliche Jugendliche im Vergleich zu weiblichen weit häufiger wegen Gewaltdelikten verurteilt werden:

⁷ Vgl. dazu auch den ausführlichen SCHLUSSBERICHT AGAK.

⁸ Die Prozentzahlen ergeben addiert einen Wert von weniger als 100 %, weil Asylsuchende und Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz unberücksichtigt bleiben. Bei diesen Personengruppen ist die Ausgangslage regelmässig eine gänzlich andere, so dass ein Vergleich von vorneherein nicht sinnvoll wäre.

⁹ Häufigkeit pro 100'000 Personen der entsprechenden Bevölkerungsgruppe.

¹⁰ Unten, S. 14 f.

Jugendstrafurteile nach Geschlecht, 2005

	Total	Männlich		Weiblich	
	Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	%
Einfache Körperverletzung	638	551	86.4	87	13.6
Raub	374	340	90.9	34	9.1
Drohung	317	265	83.6	52	16.4

Quelle: Statistik der Jugendstrafurteile 2005, Tabelle 1

Die Gründe für diese massiven Ungleichheiten sind nach wie vor nicht vollständig geklärt.¹¹

4. Strafvollzugsstatistiken

Seit 1982 erstellt das Bundesamt für Statistik (BFS) in Zusammenarbeit mit den Kantonen auch eine Strafvollzugsstatistik (SVS).

Die SVS enthält etwa Angaben über die Anzahl Personen, die sich in einem Freiheitsentzug befinden sowie über die Art des Vollzuges (Normalgefängenschaft, Halbgefängenschaft, Electronic Monitoring, usw.).

In Bezug auf Jugendliche hingegen fehlen verlässliche Angaben, denn die Strafvollzugsstatistik des Bundes erfasst nur den Strafvollzug an Erwachsenen. Diese Lücke gilt es zu schliessen.¹²

5. Kantonale Statistiken

Kriminalstatistiken werden auch in den Kantonen geführt. Hervorzuheben ist insbesondere die Polizeiliche Kriminalstatistik des Kantons Zürich (KRISTA), die seit 1980 detaillierte Angaben über Stand und Entwicklung von Strafanzeigen macht.

Solche Statistiken sind fraglos höchst aufschlussreich, wenn es darum geht, die Problemlage eines einzelnen Kantons zu analysieren. Eine gesamtschweizerische Optik vermögen sie aber nicht zu vermitteln.

6. Dunkelfeldforschung

Die vorhandenen Anzeige- und Urteilsstatistiken erfassen naturgemäss nicht die gesamte Kriminalität.¹³ Die Differenz zwischen tatsächlicher und amtlich bekannt gewordener Kriminalität wird üblicherweise als "Dunkelfeld" oder "Dunkelziffer" bezeichnet.

Namentlich mittels sog. Befragungen wird in der Kriminologie versucht, das Dunkelfeld zu ermitteln. Das geschieht entweder durch

¹¹ Unten, S. 14 f.

¹² Unten, S. 28.

¹³ Oben, S. 7 ff.

- Befragungen zur selbst-berichteten Kriminalität oder durch
- Opferbefragungen.

Diese Befragungen sind in methodischer Hinsicht höchst komplex, wobei eine der Hauptschwierigkeiten darin besteht, repräsentative "samples" zu bilden: Selbstverständlich ist es nämlich kaum möglich, alle in der Schweiz wohnhaften Personen zu befragen, so dass eine mehr oder weniger grosse Stichprobe erhoben und das Ergebnis hochgerechnet werden muss. Diese Hochrechnung liefert freilich nur dann zuverlässige Zahlen, wenn die Vergleichsgruppe einen repräsentativen Querschnitt bildet.¹⁴

Auch in der Schweiz wurden schon verschiedentlich Befragungen durchgeführt. Zu erwähnen ist etwa die Rekrutenbefragung von 1997, bei der mehr als 20'000 junge Männer über die begangenen und erlittenen Delikte schriftlich befragt wurden.¹⁵

Diese und ähnliche Studien sind von erheblicher Bedeutung. Was in der Schweiz indessen nach wie vor fehlt, sind systematische gesamtschweizerische Dunkelfeldstudien über mehrere Jahre hinweg. Erst dies würde eine zuverlässige Einschätzung der *Entwicklung* der Jugendgewalt ermöglichen.

7. Kontroverse Interpretation der amtlichen Statistiken

Die amtlichen Anzeige- und Urteilsstatistiken erfassen ihrer Natur nach nur einen bestimmten Teil der Kriminalität. Namentlich die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) ist überdies mit zahlreichen methodischen Unzulänglichkeiten behaftet. Eine Zunahme der Jugendgewalt lässt sich deshalb anhand dieser Statistiken nicht im strengen Sinne nachweisen. Entsprechend diskutabel ist das Ausmass der Jugendgewalt:

Das Bundesamt für Statistik hat unlängst festgehalten¹⁶:

"Im Zusammenhang mit der Jugendkriminalität wird zuweilen eine zunehmende Gewaltbereitschaft konstatiert. Zur statistischen Überprüfung dieser Annahme fehlen jedoch derzeit zuverlässige Daten sowohl aus Täter- und Opferbefragungen als auch aus der Polizeilichen Kriminalstatistik."

Aber auch die im Mai 2006 von der Eidgenössischen Ausländerkommission publizierte Studie *Prävention von Jugendgewalt* kommt zum Schluss¹⁷:

"Über die vergangenen 20 Jahre ist es in der Schweiz nicht zu einer Zunahme schwerer Gewalt gekommen. Seit Anfang der 1990er Jahre ist im Gegenteil ein rückläufiger Trend festzustellen. Die starke Zunahme von angezeigter Jugendgewalt ist vermutlich im Wesentlichen auf eine erhöhte Sensibilisierung der Gesellschaft, eine steigende Anzeigebereitschaft und eine vermehrte Registrierung zurückzuführen."

¹⁴ Dazu statt vieler KILLIAS, Kriminologie, N 229 ff.

¹⁵ Dazu etwa KILLIAS, Kriminologie, N 644, mit weiteren Hinweisen.

¹⁶ STATISTIK DER JUGENDSTRAFURTEILE 2003, S. 8.

¹⁷ EISNER/RIBEAUD/BITTEL, Prävention, S. 15; als "schwere Gewaltdelikte" betrachten die Autoren vollendete Tötungsdelikte, Körperverletzungen mit Hieb- / Stichwaffe sowie den Raub mit Schusswaffe (a.a.O., S. 12).

Gerade seitens der Wissenschaft lassen sich aber auch Gegenstimmen vernehmen. Namentlich Prof. Martin Killias ist der Meinung, der Anstieg der Strafanzeigen gegen Jugendliche wegen Gewaltdelikten lasse sich nicht auf ein geändertes Anzeigeverhalten zurückführen. Die steigenden Zahlen seien vielmehr als Hinweis auf eine zunehmende Gewaltbereitschaft Jugendlicher zu deuten.¹⁸

Dennoch wäre es verfehlt, von einem *allgemeinen und dramatischen* Anstieg der Jugenddelinquenz auszugehen:

- Zwar ist die Anzahl Verurteilungen Jugendlicher wegen Gewaltdelikten in der Zeit von 1999 bis 2005 von rund 1'241 auf 2'268 angestiegen, doch erfolgte dieser Anstieg in erster Linie bei den vergleichsweise leichteren Delikten (Tätlichkeiten: +342; einfache Körperverletzungen: +350), während beispielsweise bei den Erpressungen ein leichter Rückgang zu verzeichnen war (-20).¹⁹
- In absoluten Zahlen ausgedrückt ist die Anzahl der Verurteilungen Jugendlicher wegen Gewaltdelikten nach wie vor gering: Wegen Verletzung der sexuellen Integrität beispielsweise erfolgten im Jahr 2005 insgesamt 67 Verurteilungen.²⁰ Ein einziger Fall wie die stark diskutierte Vergewaltigung in Seebach kann also - sofern es aufgrund der Vielzahl der mutmasslichen Täter tatsächlich zu 13 Verurteilungen kommen sollte - einen Anstieg um mehr als 19% bedeuten, was zu Fehlvorstellungen über die tatsächliche Gefahrenlage führen muss.
- Lediglich 2 Promille der minderjährigen Wohnbevölkerung werden wegen Gewaltdelikten verurteilt. Nur ein verschwindend kleiner Teil der Jugendlichen macht sich also in diesen Bereichen strafbar.²¹

8. Fazit

Ausmass und Entwicklung der Jugendgewalt lassen sich auf der Grundlage der bestehenden Daten nicht zuverlässig abschätzen. Angstmacherei wäre also sicherlich fehl am Platze.

Andererseits darf und soll das Problem aber auch nicht verharmlost werden: Jugendgewalt besteht und sie besteht in einem Ausmass, das bei Teilen der Bevölkerung Ängste hervorruft. Im Übrigen lassen die bestehenden Statistiken mindestens vermuten, die Gewaltbereitschaft Jugendlicher sei in den letzten Jahren angestiegen. Auch die befragten Praktiker gaben unisono an, es sei von einer Zunahme namentlich der *schweren* Jugendgewalt auszugehen.²²

¹⁸ KILLIAS/LUCIA/LAMON/ SIMONIN, Juvenile Delinquency.

¹⁹ STATISTIK DER JUGENDSTRAFURTEILE 2005, Tabelle 16.

²⁰ STATISTIK DER JUGENDSTRAFURTEILE 2005, Tabelle 16.

²¹ BERICHT INNERE SICHERHEIT 2005, S. 71.

²² Vgl. dazu auch die Meldung in der NZZ vom 16.5.2007, S. 53: Gemäss Angaben der Jugendstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich ist die Gesamtzahl der Polizeirapporte um rund 10 % zurückgegangen. Gleichzeitig war aber ein Anstieg der schweren Delikte gegen Leib und Leben sowie der Sexualdelikte zu verzeichnen.

II. Ursachen von Jugendgewalt

Die Ursachen von Jugendgewalt wurden bereits in zahlreichen Studien untersucht. Selbst wenn sich die dabei erzielten Forschungsergebnisse nicht decken, so sind sich die Fachleute doch einig, dass zahlreiche Risikofaktoren im sozialen Umfeld spätere Gewaltausbrüche fördern können²³:

- Misshandlung / Vernachlässigung
- mangelnde elterliche Aufsicht
- massive Streitigkeiten zwischen den Eltern
- inkonsequenter Erziehungsstil
- schulische Probleme
- Zugehörigkeit zu einer Gewalt befürwortenden / verübenden Clique
- soziale Benachteiligung (Armut, prekäre Wohnverhältnisse)
- häufige Umzüge

Die Liste dieser möglichen (Mit-) Ursachen von Jugendgewalt liesse sich ohne weiteres verlängern. Der Einfluss anderer möglicher Faktoren wie beispielsweise der Konsum von Gewalt- und Pornovideos ist noch weitgehend ungeklärt.²⁴

Als gesichert darf gelten, dass eine Reduktion der Jugendgewalt auf eine einzige oder sehr wenige Ursachen nicht möglich ist. Es ist eine Vielzahl von Faktoren, die diesbezüglich eine Rolle spielen.

Die statistisch erhöhte Gewaltbereitschaft jugendlicher Ausländer ist in erster Linie auf Risikofaktoren zurückzuführen, "die auch bei Schweizern zu Gewalt und Kriminalität führen können, namentlich Schichtzugehörigkeit, ein tiefes Bildungsniveau, das Alter, das Geschlecht und ein spezifisches, urbanes Umfeld"²⁵. Aber auch der kulturelle Hintergrund (beispielsweise der Umgang mit Konflikten oder Männlichkeitsvorstellungen) sowie Widersprüche zwischen gelebten Kulturen dürften Risikofaktoren darstellen.

Kontrovers wird nach wie vor die Frage diskutiert, weshalb gemäss den amtlichen Statistiken die meisten Straftaten von *männlichen* Jugendlichen begangen werden. Verwiesen wird etwa auf biologische Unterschiede, auf eine unterschiedliche Erziehung, nach wie vor patriarchale

²³ Statt vieler: EISNER/RIBEAUD/BITTEL, S. 21 f.; EISNER/RIBEAUD, Erklärung von Jugendgewalt, S. 190 ff.; KILLIAS, Kriminologie, N 529 ff. und N 649; RAITHEL/ MANSEL, Delinquenzbegünstigende Bedingungen; FORTIN, Comment un adolescent devient délinquant; EISENBERG, Kriminologie, § 48 N 12 ff.; KAISER, Kriminologie, § 53; GÖPPINGER, Kriminologie, S. 498 ff.; ASO, Grundlagenbericht, S. 19 ff.

²⁴ KUNCZIK/ZIPFEL, Gewalttätig durch Medien?, S. 29, sind im Jahr 2002 davon ausgegangen, es seien zu dieser Thematik rund 5'000 Untersuchungen publiziert worden. Dennoch ist der Einfluss der Medien auf das Gewaltverhalten Jugendlicher nicht abschliessend geklärt. Immerhin besteht aber die begründete Vermutung, dass sich namentlich labile Menschen durch Gewaltdarstellungen beeinflussen lassen.

²⁵ BFM, Integrationsbericht 2006, S. 93; vgl. ferner EISNER, Jugendkriminalität; WALTER/TRAUTMANN, Kriminalität junger Migranten; KAISER, Kriminologie, § 56 und 57; GÖPPINGER, Kriminologie, S. 536 ff.

Gesellschaftsstrukturen, usw. Teilweise wird indessen auch die These vertreten, die Kriminalität der Frauen werde sich jener der Männer mehr und mehr angleichen, sobald die Emanzipation weiter fortschreite.²⁶

²⁶ Dazu etwa KILLIAS, Kriminologie, N 515 ff.; SCHWIND, Kriminologie, § 3 N 40 ff.; KAISER, Kriminologie, § 43 N 24 ff.; GÖPPINGER, Kriminologie, S. 524 ff., je mit zahlreichen Hinweisen.

Teil II: Massnahmen gegen Jugendgewalt

I. Vorbemerkung

Obwohl die vorhandenen Zahlen eine zunehmende Gewaltbereitschaft nur vermuten lassen, darf und soll das Problem Jugendgewalt nicht verharmlost werden: Gewaltprävention ist und bleibt ständige Aufgabe und Herausforderung.

In der Vergangenheit wurden deshalb bereits erhebliche Anstrengungen in dieser Richtung unternommen. Es sollen hier nur die wichtigsten erwähnt werden:

- Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist Trägerin der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP). Diese hat den Auftrag, Präventionskampagnen durchzuführen und langfristige Präventionsstrategien zu entwickeln. In Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeibehörden wurde 1999 die Kampagne "Gemeinsam gegen Gewalt" gestartet, welche sich insbesondere an Jugendliche richtete.
- 1999 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine Untersuchung über Gewalt in der Schule durchgeführt. Diese Untersuchung ergab, dass vier von fünf Kantonen Präventionsmassnahmen gegen Gewalt in der Schule getroffen haben (Thematisierung der Gewaltproblematik im Unterricht, Weiterbildung der Lehrkräfte, Schaffung spezialisierter Dienststellen, usw.).
- Die Eidgenossenschaft hat in den letzten Jahren die Forschung in den Bereichen Jugendgewalt und Gewaltprävention massgeblich unterstützt. Zu erwähnen ist insbesondere das NFP 40 "Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität", das sich in einem separaten Teil der "Gewalt im Jugendalter" annahm, aber auch das noch laufende NFP 52 "Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel".
- Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen hat 1998 ein Seminar zum Thema "Prügeljugend - Opfer oder Täter?" durchgeführt. Dabei wurden verschiedene Präventionsstrategien entwickelt, welche in der Folge in Form eines Berichtes publiziert wurden.
- Seit mehreren Jahren betreut eine Gruppe von Forschenden im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) das Projekt "Supra f". Heute bieten zwölf kantonale Zentren spezielle Programme für "schwierige" Jugendliche an. Mit v.a. schulischen Massnahmen werden die Betroffenen unterstützt - ersten Berichten zufolge mit gutem Erfolg.
- Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat mit der Arbeitsgruppe "Gesundheits- und Rehabilitationsforschung" der Universität Freiburg eine Broschüre herausgegeben, damit gefährdete Jugendliche möglichst frühzeitig erkannt und unterstützt werden können. Weitere Präventionsmassnahmen sind geplant.
- In Fortsetzung der Kampagne "Gemeinsam gegen Gewalt" hat das Bundesamt für Polizei in Zusammenarbeit mit weiteren Behörden und Privaten eine Präventionskampagne über "Soft Air Waffen" durchgeführt.
- Auch in zahlreichen lokalen Projekten wurde in der jüngsten Vergangenheit Gewaltprävention betrieben (Berner Präventionsprogramm gegen Gewalt im Kindergarten und in

der Schule BE-PROX, Zürcher Projekt zur sozialen Entwicklung von Kindern Z-PROSO, Eltern und Schule stärken Kinder E S S K I, usw.).

- Im Mai 2006 wurde die von der Eidgenössischen Ausländerkommission in Auftrag gegebene Studie "Prävention von Jugendgewalt" publiziert. Darin entwerfen namhafte Fachleute neue Wege zu einer sinnvollen Präventionspolitik.
- Die Schweizerische Kriminalprävention (SKP) prüft Massnahmen gegen Jugendgewalt. Im Februar 2007 wurde ein erstes Grobkonzept vorgelegt. Geplant ist eine Kampagne, welche insbesondere den Wissensstand der kantonalen Polizeikorps verbessern soll. Im Übrigen sollen handlungsrelevante Informationen für deren Berufsalltag zur Verfügung gestellt werden. Die weiteren Details werden im Verlaufe dieses Jahres erarbeitet. Das Detailkonzept soll im Spätsommer vorliegen.

Diese Auflistung zeigt, dass das Problem "Jugendgewalt" auf mehreren Ebenen zielgerichtet angegangen worden ist und angegangen wird. Nicht zu verkennen ist indessen, dass bis heute keine Behörde – auch nicht auf Bundesebene – mit der Koordination der verschiedenen Massnahmen betraut wurde. Unkoordiniertes und damit ineffizientes Vorgehen kann daher nicht ausgeschlossen werden.

In den folgenden Abschnitten soll ein *erster Schritt* in Richtung einer gezielten und koordinierten Vorgehensweise gegangen werden.

Die vorgeschlagenen Massnahmen betreffen in erster Linie die Arbeit von Polizei-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden, sowie von Migrationsbehörden. Diese Beschränkung ergibt sich aus der Zuständigkeit des EJPD.

Neben den repressiv ausgerichteten Massnahmen sind Fördermassnahmen im Bereich der Integration erforderlich, damit der Jugendgewalt erfolgreich entgegenwirkt werden kann. Die Integration der ausländischen Jugendlichen ist auch ein Anliegen des neuen Ausländergesetzes (voraussichtliches Inkrafttreten am 1.1.2008). Ende Juni 2007 wird dem Bundesrat ein Bericht mit Vorschlägen für Integrationsmassnahmen unterbreitet, in dem Jugendliche die wichtigste Zielgruppe darstellen. Namentlich in den Bereichen Sprache, Berufsbildung, Arbeitsmarkt oder gesellschaftliche Integration in Wohngebieten haben die zuständigen Bundesämter jugendspezifische Fördermassnahmen entwickelt.

Die Präventionsarbeit in Schulen beispielsweise ist dem Einflussbereich des Bundes weitgehend entzogen, da für das Schulwesen nach wie vor die Kantone zuständig sind (Art. 62 BV).

Selbstverständlich sind aber auch solche pädagogischen Massnahmen von fundamentaler Bedeutung. Der Jugendgewalt kann nur mit einer Kombination aus repressiven und präventiven Massnahmen wirksam begegnet werden.

II. Massnahmen BJ

1. Vorkehrungen im Bereich des Jugendstrafrechts?

a) Stellenwert und Grundidee des Jugendstrafrechts

Gelegentlich besteht die Tendenz, die Bedeutung des Jugendstrafrechts im Kontext der Kriminalpolitik zu unterschätzen. Indessen hat das Jugendstrafrecht für die Verbrechenspräven-

tion einen hohen Stellenwert. Denn wenn es gelingt, den Straftaten Jugendlicher mit den wirklich geeigneten Sanktionen zu begegnen, sind die Chancen für eine nachhaltige Verhütung späterer Straftaten vergleichsweise gross, da bei jungen Menschen grundlegende Verhaltensänderungen noch leichter zu erreichen sind als bei Erwachsenen.

Zwar braucht es auch gegenüber jungen Rechtsbrechern rasche und deutliche Interventionen, die ihnen signalisieren, dass man ihr Verhalten nicht toleriert. Was indessen im Sanktionsbereich für straffällige Erwachsene gilt, kann nicht eins zu eins auf junge Delinquenten übertragen werden. Deshalb kennt auch das schweizerische Recht seit langer Zeit ein besonderes Sanktionenrecht für minderjährige Straftäter.

Erziehung kommt vor Strafe – namentlich in schweren Fällen! Diese Grundidee des Jugendstrafrechts fusst auf der schon im Verlaufe des 19. Jahrhunderts gewachsenen Erkenntnis, dass die für Erwachsene üblichen Strafen, namentlich die Freiheitsstrafe, im Allgemeinen keine geeigneten Mittel sind, um minderjährige Rechtsbrecher vor neuen strafbaren Handlungen abzuhalten. Sie werden im Gegenteil als kontraproduktiv für die weitere Entwicklung der Minderjährigen betrachtet. Minderjährige sind erzieherischen und therapeutischen Massnahmen im Allgemeinen gut zugänglich und können deshalb durch solche Massnahmen oft weit wirksamer als durch vergeltende Strafen vor weiterem Rechtsbruch bewahrt und in die Gesellschaft eingeordnet werden. Kommt dazu, dass Jugendkriminalität oft nur eine vorübergehende, episodenhafte Begleiterscheinung in der Entwicklung junger Menschen ist. Das Jugendstrafrecht ist daher im Gegensatz zum *"Tatstrafrecht"* der Erwachsenen ein ausgeprägtes *"Täterstrafrecht"*. Es orientiert sich hinsichtlich Art und Weise der geeigneten Sanktion weniger an der Schwere von Tat und Verschulden, sondern in erster Linie an der Person des minderjährigen Rechtsbrechers und dessen erzieherischen und therapeutischen Bedürfnissen, die sich in seinen Straftaten spiegeln. Im Vordergrund stehen mithin an der Prävention orientierte Sanktionen und nicht Kriminalstrafen nach dem Muster des Erwachsenenstrafrechts.

b) *Das neue Jugendstrafgesetz (JStG)*

Die Gesamtrevision des Allgemeinen Teils des StGB (AT-StGB) wurde zum Anlass genommen, auch das materielle Jugendstrafrecht systematisch zu überarbeiten und daran die notwendigen Änderungen vorzunehmen. Am 1. Januar 2007 ist daher zusammen mit dem revidierten AT-StGB das neue Jugendstrafgesetz (JStG) in Kraft getreten.

Der wesentliche Inhalt des neuen Jugendstrafgesetzes und die Neuerungen, die es gebracht hat, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Jugendstrafrecht ist neu *in einem besonderen Gesetz* geregelt. Dies rechtfertigt sich, weil auch die neuen Bestimmungen in grundsätzlicher Hinsicht vom Erwachsenenstrafrecht abweichen und sich die vorgesehenen Massnahmen noch stärker als bisher an das Zivilrecht anlehnen. Ein separates Gesetz bietet zudem Raum für eine präzisere Umschreibung von Voraussetzung und Inhalt der Sanktionen.
- *Das Strafmündigkeitsalter wurde von sieben auf zehn Jahre angehoben (Art. 3 Abs. 1 JStG)*. Diese neue Altergrenze ist im internationalen Vergleich immer noch tief angesetzt.
- Das Gesetz sieht *besondere*, gegenüber dem Erwachsenenstrafrecht deutlich verkürzte *Verjährungsfristen* vor (Art. 36 und 37 JStG).
- *Die starre Alternative zwischen Massnahmen und Strafen wurde aufgegeben und damit vom Monismus zum Dualismus, genauer zum sog. dualistisch-vikariierenden System*

übergegangen. Gleichzeitig stellt das Gesetz klar, dass Strafen, nicht aber Massnahmen ein Verschulden des jugendlichen Täters voraussetzen. Liegt ein Verschulden vor und besteht Anlass für die Anordnung einer Massnahme, so ist diese nach dem System des Dualismus künftig obligatorisch mit einer Strafe zu verbinden (Art. 11 JStG), was auf die Verhältnisse des einzelnen Jugendlichen noch besser abgestimmte Reaktionen ermöglicht.

aa) Strafen

Die wesentlichen Neuerungen in diesem Bereich sind:

- Der Katalog der Strafbefreiungsgründe wurde ausgedehnt.
- Der Verweis als leichteste Strafe kann neu mit einer Probezeit verbunden werden.
- Für die Verpflichtung zu einer Arbeitsleistung ("persönliche Leistung") ist neu eine Höchstdauer vorgesehen und das Gesetz hält auch fest, zu wessen Gunsten die Arbeitsleistungen angeordnet werden können.
- Für die Begehung besonders schwerer Delikte durch über sechzehnjährige Jugendliche sieht das Gesetz obligatorisch die Verhängung eines Freiheitsentzugs bis zu vier Jahren vor. Er wird allerdings zugunsten einer stationären Massnahme aufgeschoben, wenn diese sinnvoller erscheint. Der Freiheitsentzug soll - wenn es dazu kommt - möglichst nach erzieherischen Gesichtspunkten gestaltet werden.

Die möglichen Strafen im Überblick :

- Verweis (ev. verbunden mit einer Probezeit), Art. 22 JStG
- Persönliche Leistung (Höchstdauer 10 Tage für Täter bis zum vollendeten 15. Lebensjahr; Höchstdauer 3 Monate für 15 – 18jährige Täter, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben), Art. 23 JStG
- Busse bis 2'000 Franken (für 15 – 18jährige Täter), Art. 24 JStG
- Freiheitsentzug bis 1 Jahr (für 15 – 18jährige Täter), Art. 25 Abs. 1 JStG
- Freiheitsentzug bis 4 Jahre (für 16 – 18jährige Täter, die schwere Verbrechen wie Mord, vorsätzliche Tötung, sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, qualifizierten Raub, Geiselnahme u.ä. begangen haben), Art. 25 Abs. 2 JStG.

Persönliche Leistung, Busse und Freiheitsentzug bis zu 30 Monaten können neu bedingt oder teilbedingt ausgesprochen werden.

bb) Massnahmen

Der Leitgedanke der Integration jugendlicher Straftäter durch Erziehung (Art. 2 JStG) wird in ernsthaften Fällen primär mit erzieherischen und/oder therapeutischen Massnahmen umgesetzt, die sich eng an die Kinderschutzmassnahmen des ZGB anlehnen und daher (wie im ZGB) fortan *Schutzmassnahmen* heissen. Es sind dies:

- Aufsicht (Art. 12 JStG)
- Persönliche Betreuung (Art. 13 JStG)
- Ambulante Behandlung (Art. 14 JStG)
- Unterbringung (bei Privatpersonen oder in Erziehungs- oder Behandlungseinrichtungen) (Art. 15 und 16 JStG)

c) *Fazit*

Ein Revisionsbedarf besteht beim materiellen Jugendstrafrecht zur Zeit nicht. Im Rahmen der in den vergangenen Jahren durchgeführten Revision wurden die Änderungen vorgenommen, die notwendig schienen, um den verschiedenen Erscheinungsformen der heutigen Jugendkriminalität wirksam zu begegnen. Es gilt abzuwarten, ob das seit Anfang 2007 wirksame neue Jugendstrafgesetz die Erwartungen in allen Teilen erfüllt.

Zu betonen gilt es insbesondere, dass das Jugendstrafverfahren durchaus harte Sanktionen vorsieht, sofern solche der Prävention dienen. Das gilt nicht nur für die Einschliessungen, sondern auch und insbesondere für die stationären Massnahmen, welche von den Betroffenen oft als sehr viel strenger empfunden werden als die strafweisen Freiheitsentziehungen.²⁷

2. **Vorkehrungen im Bereich des Jugendstrafprozessrechts**

Das Jugendstrafverfahren richtet sich heute in erster Linie nach kantonalem Recht. Diese Rechtszersplitterung wurde in der Praxis zu Recht kritisiert, führt sie doch nicht nur zu Rechtsungleichheiten, sondern auch und vor allem zu Ineffizienzen in der Strafverfolgung, namentlich im Rechtshilfeverkehr.

Deshalb soll im Zuge der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts auch das Jugendstrafprozessrecht neu auf Bundesebene geregelt werden.

Am 16. Oktober 2006 hat die Rechtskommission des Ständerates beschlossen, die Behandlung der Jugendstrafprozessordnung auszusetzen und der Verwaltung Gelegenheit zur Überarbeitung des Entwurfs zu geben.

Die Zuständigen des BJ haben dies zum Anlass genommen, am 4. Dezember 2006 und am 4. März 2007 mit namhaften Vertretern aus der Jugendstrafverfolgung Brainstormings durchzuführen. Bei dieser Gelegenheit wurden einzelne Problemkreise erneut diskutiert, und zwar vor allem mit dem Ziel, der Praxis eine Prozessordnung zur Verfügung zu stellen, welche den aktuellen Bedürfnissen genügt. Der geänderte Entwurf liegt mittlerweile vor und soll nach seiner Genehmigung durch den Bundesrat publiziert werden. Die folgenden Angaben (E-JStPO) beziehen sich auf diesen *geänderten* Entwurf.

Mit Blick auf das Problem der Jugendgewalt wurde von den befragten Praktikern insbesondere auf vier Problemkreise aufmerksam gemacht:

a) *Lange Verfahrensdauer*

Die Jugendstrafverfahren dauern teilweise zu lang. Jugendliche müssen nicht hart, sondern vor allem rasch und konsequent sanktioniert werden. Gerade bei Intensivtätern entsteht oft die unhaltbare Situation, dass der betreffende Täter nicht mehr weiss, für welches Delikt er nun vor Gericht steht.

Verschiedene Regelungen der JStPO sollen deshalb eine Verfahrensbeschleunigung bewirken:

- grundsätzliche Zuständigkeit der Behörden am gewöhnlichen Aufenthaltsort (Art. 10 E-JStPO);

²⁷ Vgl. dazu auch den Bericht in der NZZ vom 25.11.2006, S. 59.

- Mitwirkungspflicht aller Behörden bei der Abklärung der persönlichen Verhältnisse (Art. 32 E-JStPO);
- weit gehende Zulässigkeit des Strafbefehlsverfahrens (Art. 33 E-JStPO), u.a.m.

Allerdings wird die Dauer der Verfahren auch weiterhin von Faktoren abhängen, die sich dem Einflussbereich des Bundesgesetzgebers entziehen. So ist es insbesondere Sache der Kantone, die Jugendstrafbehörden mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten.

b) Ungenügender Informationsaustausch zwischen Jugendstrafbehörden und Migrationsbehörden

Zahlreiche ausländerrechtliche Entscheide hängen massgeblich davon ab, ob eine bestimmte Person strafrechtlich verurteilt wurde oder ob gegen sie ein Strafverfahren läuft. Das gilt zum Beispiel in den folgenden Fällen:

- Ausnahmen vom Rückschiebungsverbot (Art. 5 Abs. 2 AsylG)
- Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone (Art. 27 Abs. 4 AsylG)
- Nichteintreten auf ein Asylgesuch bei missbräuchlicher Nachreichung des Gesuchs (Art. 33 AsylG)
- Wegweisung von Asylsuchenden durch das BFM (Art. 44-48 AsylG)
- Prüfung einer allfälligen der Asylunwürdigkeit (Art. 53 AsylG)
- Widerruf des Asyls (Art. 63 Abs. 2 AsylG)
- Ausweisung von Flüchtlingen (Art. 65 AsylG)
- Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung durch kantonale Migrationsbehörde (Art. 9 Abs. 2 Bst. b ANAG)
- Widerruf einer Niederlassungsbewilligung (Art. 9 Abs. 4 Bst. a ANAG)
- Ausweisung durch Kanton (Art. 10 Abs. 1 Bst. a ANAG)
- Verhängung einer Einreisesperre durch BFM oder FEDPOL (Art. 13 ANAG)
- Vorbereitungshaft (Art. 13a ANAG)
- Ausschaffungshaft (Art. 13b ANAG)
- Beendigung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft (Art. 13c Bst. c ANAG)
- Ein- und Ausgrenzungen (Art. 13e ANAG)
- Verweigerung der vorläufigen Aufnahme (Art. 14a Abs. 6 ANAG)

Selbstverständlich können die Migrationsbehörden entsprechende Informationen aber nur berücksichtigen, wenn ihnen diese in geeigneter Form zur Verfügung stehen.

Bereits das geltende Recht kennt indessen verschiedene Mittel der Informationsbeschaffung und -übermittlung:

- Mehrere ausländerrechtliche Bestimmungen verlangen vom Gesuchsteller das Einreichen eines aktuellen Strafregisterauszuges. Es ist dann Sache des Betroffenen, sich einen Auszug auf eigene Kosten zu beschaffen (vgl. z.B. Art. 16 Abs. 3 ANAG).

- Das Bundesamt für Migration und die kantonalen Migrationsämter sind bereits heute berechtigt, für bestimmte Zwecke online auf das schweizerische Strafregister (VOSTRA) zuzugreifen (Art. 367 Abs. 2 StGB). Wo immer eine Behörde in einem laufenden Verfahren zu prüfen hat, ob gegen eine bestimmte Person ein Strafverfahren läuft oder ein Strafurteil vorliegt, genügen die bestehenden Einsichtsrechte ins Strafregister. Zu denken ist etwa an die Prüfung der Asylwürdigkeit nach Artikel 53 Asylgesetz. - Hier hat das BFM durch eine Online-Abfrage des Strafregisters die erforderlichen Abklärungen vorzunehmen. Eine zwingende Mitteilung von Strafurteilen wäre für solche Zwecke ungeeignet.

Analog verhält es sich bei Einbürgerungsverfahren: Für diesen Bereich wird momentan die VOSTRA-Verordnung über das Strafregister in geeigneter Weise ergänzt, der entsprechende Entwurf liegt bereits vor.

Eine Pflicht zur Mitteilung von Strafurteilen ist dann erforderlich, wenn die Migrationsbehörde gestützt auf ein solches Urteil von sich aus ein Verfahren in die Wege zu leiten hat (z.B. auf Entzug einer Bewilligung, auf Ausweisung, usw.).

Die Jugendstrafbehörden sind deshalb gehalten, der kantonalen Fremdenpolizei alle Tatsachen mitzuteilen, nach denen die Anwesenheit eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann (vgl. Art. 15 der Vollziehungsverordnung zum ANAG; SR 142.201; vgl. aber auch die Mitteilungsverordnung, SR 312.3: Mitteilung bestimmter Strafurteile an Bundesbehörden).

Diese Regelung scheint sich in der Praxis nicht durchgehend bewährt zu haben: Sie enthält unbestimmte Rechtsbegriffe und wurde deshalb von den zuständigen Behörden offenbar höchst unterschiedlich gehandhabt.

Allerdings stehen im Bereich Ausländerrecht umfassende Änderungen unmittelbar bevor: Das neue Ausländergesetz wird voraussichtlich am 1.1.2008 in Kraft treten. Der Entwurf einer Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE²⁸) vom 28.03.07 bestimmt:

Art. 82 Meldepflichten

1 Die Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden melden der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde unaufgefordert die Anhebung und die Einstellung von Strafuntersuchungen, Verhaftungen und Entlassungen sowie zivil- und strafrechtliche Urteile, soweit Ausländerinnen und Ausländer davon betroffen sind. Eine Meldung erfolgt zudem, wenn sich eine kontrollierte Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält.

Diese Regelung wird das Informationsbedürfnis der kantonalen Migrationsbehörden vollständig abdecken. Jedes einschlägige Urteil ist zwingend mitzuteilen. Eine analoge Bestimmung innerhalb der JStPO ist deshalb überflüssig.

Immerhin wird darauf zu achten sein, ob der neuen Mitteilungspflicht in der Praxis auch nachgekommen wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wird das BJ in Absprache mit dem BFM weitere Massnahmen prüfen.

²⁸ Abrufbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1394/Vorlage_VZAE.pdf

c) *Ungenügende Zusammenarbeit der zuständigen Behörden*

Bei Fällen von Jugendgewalt sind oft unterschiedliche Behörden involviert: Primär ist es Sache der Strafbehörden, den Fall aufzuklären und eine angemessene Sanktion zu verhängen. Oft müssen aber auch Schul-, Vormundschafts- und Migrationsbehörden geeignete Massnahmen prüfen.

Die Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden ist teilweise von gegenseitigen Vorurteilen geprägt. So ist es beispielsweise recht häufig, dass eine Schulbehörde allzu lange zögert, bis sie die Polizei einschaltet.

Das muss sich ändern. Allerdings stehen dem Bund in den fraglichen Bereichen nur beschränkte Gesetzgebungskompetenzen zu. Zuständig sind also in erster Linie die Kantone. Teilweise wurden auf dieser Ebene denn auch bereits erhebliche Anstrengungen unternommen: So ist es beispielsweise in der Stadt Biel gelungen, durch gezielte Massnahmen das Vertrauen zwischen den Schul- und Polizeibehörden massgeblich zu steigern, so dass nun eine partnerschaftliche Zusammenarbeit gepflegt wird.

Ähnliche Massnahmen sollen auch auf Bundesebene getroffen werden. Insbesondere soll eine Plattform geschaffen werden, die es Vertreterinnen und Vertretern der genannten Behörden ermöglicht, ihre Erfahrungen und Sichtweisen weiterzugeben und auszutauschen. In einem zweiten Schritt wird es dann möglich sein, die Frage der Zusammenarbeit zu diskutieren, damit in der Folge auch auf lokaler Ebene geeignete vertrauensbildende Massnahmen getroffen werden können.

d) *Ungenügende Koordination der Verfahren*

Wird ein ausländischer Jugendlicher nach begangener Straftat verurteilt, haben die zuständigen Migrationsbehörden unter Umständen auch die Verhängung ausländerrechtlicher Sanktionen zu prüfen (vgl. bereits oben, Abschnitt b). Soll - in schweren Fällen - eine Wegweisung verfügt werden, bestehen nicht selten erhebliche Schwierigkeiten bei der Verfahrenskoordination: Soll die Wegweisung unmittelbar im Anschluss an den Strafvollzug erfolgen, muss die entsprechende Verfügung bereits frühzeitig ergehen, damit bis zum gegebenen Zeitpunkt die erforderlichen Vorbereitungen getroffen werden können. Umgekehrt darf die Wegweisung aber auch nicht zu früh verfügt werden, weil der Erfolg von Resozialisierungsbemühungen²⁹ zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht beurteilt oder gar gefährdet werden kann.

Strafverfahren, Strafvollzug und ausländerrechtliche Verfahren müssen daher besser aufeinander abgestimmt werden, damit auch die entsprechenden Sanktionen ein sinnvolles Ganzes bilden.

²⁹ Gerade im Jugendstrafrecht dienen nicht nur die Massnahmen, sondern auch die Strafen der Resozialisierung.

3. Vorkehrungen im Bereich der stationären Jugendhilfe und dem Freiheitsentzug für Jugendliche

a) Allgemeines

Der Bund gewährt aufgrund des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG) Bau- und Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen. In diesen Institutionen werden einerseits jugendstrafrechtliche Strafen und Massnahmen vollzogen, andererseits können Kinder und Jugendliche aufgenommen werden, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind.

In diese Einrichtungen werden auch Jugendliche mit Gewaltpotenzial sowie mit Gewaltdelikten zur Erziehung, Betreuung und Behandlung eingewiesen. Aufgrund der bestehenden statistischen Datenlage lässt sich die effektive Anzahl nicht beziffern.³⁰

Insgesamt anerkennt der Bund zur Zeit 175 Einrichtungen mit einem Angebot von 3'600 Plätzen in 19 Kantonen. Im Jahr 2006 betragen die Betriebsbeiträge 72.6 Mio. Franken.

Der Bund ist daran interessiert, dass die Entwicklung und Sozialisation von delinquenten beziehungsweise in ihrem Sozialverhalten erheblich gestörten Kindern und Jugendlichen adäquat gefördert werden. Es sind Zielsetzungen dieser Subventionierung, dass die

- Betreuungsqualität gesichert und gefördert wird,
- eine Vielfalt von Heimtypen wie auch von Behandlungs- und Betreuungsansätzen bestehen bleibt und dass
- sich die Institutionen den jeweils neuen Bedürfnissen der Klientel wie der Gesellschaft anpassen können.

Damit Institutionen der stationären Jugendhilfe in den Genuss von Beiträgen durch den Bund kommen, müssen sie die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen, wie sie in Gesetz und Verordnung festgehalten sind.

b) Anerkennungsvoraussetzungen

Neben einer Vielzahl von Bedingungen sind die folgenden drei Voraussetzungen für die Anerkennung einer Einrichtung massgebend:

aa) Öffnungszeiten

Ein Heimaufenthalt wird notwendig, weil das Herkunftsmilieu eine förderliche Entwicklung nicht mehr sicherstellen kann. So bedingt der Schwierigkeitsgrad der platzierten Jugendlichen, zumindest während der Anfangs- und der Stabilisierungsphase, eine 24-stündige Betreuung. Das bedeutet, dass ein Heim grundsätzlich während 365 Tagen im Jahr seinen Betrieb aufrechterhalten muss. Es wird eine maximale Betriebsunterbrechung von 2 Wochen im Jahr zugestanden.

bb) Personal

Für die Erfüllung des Auftrages müssen eine angemessene Personalstruktur und eine ausreichende Personaldotation vorhanden sein. Für eine Gruppengrösse von 6 bis 10 Klienten

³⁰ Oben, S. 28.

geht das BJ von einem Personaletat von durchschnittlich 450 Stellenprozenten an erzieherischem Personal aus. Zur Sicherung der Qualität müssen laut LSMV zwei Drittel des erzieherischen Personals über eine qualifizierte Ausbildung verfügen.³¹

cc) Konzept

Jede Einrichtung muss über ein detailliertes, fachlich begründetes Konzept verfügen. Die Konzepte müssen Aussagen enthalten über die pädagogische Grundhaltung, über Aufnahme, Übertritte und Austritte, über die Gestaltung des Wohnens, des Alltags wie der Freizeit, über die Berufs- und Schulbildung, zu Diagnostik und Therapie, über das Disziplinarwesen wie auch über Entwicklungskonzeptionen der Institution.

c) *Überprüfung der Anerkennungsvoraussetzungen*

Die Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen wird bei einer Neuanmeldung vorgenommen. Zusätzlich wird seit dem Jahr 2005 jede Institution alle vier Jahre einer vertieften Überprüfung unterzogen. Es werden die Stringenz des sozialpädagogischen Konzeptes wie die Qualität und die Dotation des Fachpersonals überprüft, zudem auch die Organisation und Durchführung der Prozesse und die Angemessenheit der infrastrukturellen Gegebenheiten. Diese Überprüfungen werden von Fachpersonen des BJ durchgeführt. Neben der Bearbeitung der Planungsgrundlagen der Kantone werden alle wichtigen Unterlagen geprüft, offene Fragen und allenfalls festgestellte Mängel vor Ort mit den Verantwortlichen des Kantons, der Trägerschaft und der Institutionsleitung besprochen. Das BJ bestimmt allfällige Auflagen und setzt die Frist zur Erfüllung fest. Pro Jahr werden über 40 Einrichtungen dieser vertieften Überprüfung unterzogen.

d) *Betriebsbeiträge*

Die Betriebsbeiträge stellen einen gewichtigen Beitrag des Bundes an die stationäre Jugendhilfe dar. Der Beitrag beläuft sich auf 30 Prozent der anerkannten Kosten für das erzieherisch tätige Personal. In den letzten Jahren wurden für die ganze Schweiz die folgenden Beiträge ausbezahlt:

Betriebsbeiträge des BJ, 2000-2006, in Mio Franken

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
60.5	62.5	66.3	69.7	72.3	69.7	72.6

Quelle: Interne Statistik des Fachbereichs Straf- und Massnahmenvollzug

Wurden bislang die Beiträge aufgrund der effektiven Aufwendungen des Vorjahres für das anerkannte Personal ausbezahlt, soll mit Inkrafttreten der NFA neu ein Pauschalierungsmodell eingeführt werden. Diese Umstellung ist grundsätzlich kostenneutral, hat jedoch eine Vereinfachung der Abläufe zur Folge.

³¹ Mit der Umstellung der Betriebsbeiträge auf Pauschalen wird die Quote künftig auf 75 Prozent angehoben werden.

e) *Baubeiträge*

Der Bund unterstützt die privaten und öffentlichen Erziehungseinrichtungen durch die Übernahme von 35 Prozent der anerkannten Baukosten bei notwendigen Neu-, Aus- und Umbauten.

Baubeiträge an Erziehungseinrichtung, 2000-2006, in Mio Franken, Total: 44.2 Mio Franken

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
4.3	6.1	7.8	1.7	9.7	6.5	8.1

Quelle: Interne Statistik des Fachbereichs Straf- und Massnahmenvollzug

f) *Wirkung der Bundesbeiträge*

Mit den *Baubeiträgen* unterstützt der Bund die Institutionen, die erforderlichen baulichen und infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen für die Aufnahme und Betreuung von Jugendlichen, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind. Mit den Bundesbeiträgen können zusätzliche bauliche Eingriffe oder Ergänzungen der technischen Einrichtungen unterstützt werden, die aufgrund erhöhter Sicherheitsanforderungen notwendig werden. Die Baubeiträge beschleunigen die baulichen und infrastrukturellen Anpassungen an neue Anforderungen, die beispielsweise ein gewaltbereites Klientel stellt.

Die *Betriebsbeiträge* bewirken, dass in den vom Bund anerkannten Einrichtungen erzieherisches Personal tätig ist, das über die erforderlichen Qualifikationen verfügt. Heute verfügen schweizweit 89 Prozent des gesamten erzieherischen Personals über ein Diplom einer Höheren Fachschule oder einer Fachhochschule. Qualifiziertes Personal gewährleistet in einem hohen Mass die adäquate Betreuung und Erziehung von stationär platzierten Jugendlichen, auch von Jugendlichen mit äusserst massiven Verhaltensstörungen. Mit den Betriebsbeiträgen konnte auch erreicht werden, dass die Institutionen über eine angemessene Personaldotation verfügen. Zudem ist die 24-stündige Betreuung während des ganzen Jahres in allen anerkannten Einrichtungen gewährleistet.

g) *Längerfristige Massnahmen unter dem Aspekt der Jugendgewalt*

Die Eidgenossenschaft stellt für den Straf- und Massnahmenvollzug im Bereich des Jugendstrafrechts umfangreiche Mittel zur Verfügung.

Es darf davon ausgegangen werden, dass diese Mittel bereits heute zweckkonform verwendet werden und dass in den unterstützten Institutionen gute Arbeit geleistet wird.

Dennoch soll der Bund seine Rolle als Geldgeber künftig stärker wahrnehmen. Die Subventionen sollen vermehrt dazu genutzt werden, lenkend einzugreifen:

aa) *Sicherung und Förderung der Qualität*

Mit der weiteren Ausrichtung der Betriebsbeiträge, auch in Form von Pauschalen, sichert und fördert der Bund weiterhin die Qualität der sozialpädagogischen Arbeit in den Erziehungseinrichtungen. Nebst den regelmässigen Überprüfungen der Anerkennungsvoraussetzungen durch das BJ werden die Kantone künftig strenger in die Pflicht genommen und sie übernehmen zusätzliche Controlling-Aufgaben.

Auch an die unterstützten privaten Einrichtungen werden künftig höhere Anforderungen gestellt. Insbesondere wird das BJ vermehrt darauf achten, dass sich die betreffenden Institutionen auf ausreichende gesetzliche Grundlagen betreffend das Disziplinarrecht berufen können.

bb) Neue Angebote

An die Qualität der Bedarfsplanung der Kantone setzt der Bund künftig höhere Anforderungen. Werden aufgrund der veränderten Verhaltensweisen von gewalttätigen Jugendlichen zusätzliche Platzangebote erforderlich und lassen sich diese in der Bedarfsplanung der Kantone nachweisen, wird sich der Bund im Rahmen der Leistung von Bau- und Betriebsbeiträgen auch künftig an den Kosten beteiligen. Sollte ein entsprechender Bedarf bestehen, wird das BJ insbesondere den Bau von Institutionen zum Vollzug von Freiheitsentziehungen nach Artikel 25 JStG unterstützen.

cc) Neue Methoden und Konzeptionen

Der Bund kann die Durchführung und Auswertung von neuen Methoden und Konzeptionen beispielsweise zur Diagnostik, Therapie, Betreuung oder Begleitung von gewalttätigen Jugendlichen im Rahmen von Modellversuchen unterstützen. Werden die entsprechenden Vorgaben erfüllt, können Beiträge bis zu 80 Prozent der anerkannten Projekt- und/oder Auswertungskosten zugesichert werden.

Dabei wird das BJ vermehrt darauf achten, dass neue pädagogische Instrumente erprobt und - soweit sie sich als erfolgreich erweisen - im ordentlichen Vollzug eingesetzt werden.

4. Verbesserung der Datenlage

Die vorhandenen amtlichen Statistiken geben nur ungenügenden Aufschluss über das Ausmass der Jugendkriminalität und die Wirksamkeit der dagegen getroffenen Massnahmen:

- Die Anzeigestatistik (PKS) ist methodisch mangelhaft.³²
- Es fehlen konstante längerfristige Untersuchungen zum Dunkelfeld (Befragungen).
- Die bestehende Strafvollzugsstatistik (SVS) erfasst nur Erwachsene.

Diese Unzulänglichkeiten gilt es zu beseitigen. Das Bundesamt Justiz wird deshalb die folgenden Massnahmen treffen:

a) *Systematische Dunkelfeldforschung*

Die vorhandenen amtlichen Anzeige- und Urteilsstatistiken vermögen von Ausmass und Entwicklung der Jugendkriminalität kein ausreichend genaues Bild zu zeichnen - erforderlich ist auch eine Erforschung des Dunkelfeldes.

Das BJ wird - in Zusammenarbeit mit universitären Instituten oder anderen geeigneten Partnern - ein Konzept erarbeiten, wie diese Dunkelfeldforschung durchzuführen ist.

³² Unten, S. 29 f.

b) *Erstellung einer Jugend-Strafvollzugsstatistik*

Die Wirksamkeit jugendstrafrechtlichen Strafen und Massnahmen kann nur dann beurteilt werden, wenn eine zuverlässige Strafvollzugsstatistik zur Verfügung steht.

Mit der Revision der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMV) wird die Grundlage für eine entsprechende Statistik gelegt, der neue Art. 2 LSMV soll nämlich wie folgt lauten:

Art. 2 Bedarfsnachweis

¹ Der Bedarfsnachweis (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Gesetz) muss Angaben enthalten über:

- a. die Entwicklung des Platzbedarfs sowie den Auslastungsgrad der einzelnen Einrichtungen während der vergangenen fünf Jahre;
- b. das gegenwärtige Platzangebot;
- c. den interkantonalen Austausch von Platzierungen;
- d. die zukünftige Entwicklung des Platzbedarfs.

² Das BJ zieht zur Beurteilung des Bedarfsnachweises die Statistiken des Bundesamtes für Statistik (BFS) bei, namentlich die Strafrechtspflegestatistiken.

³ Die Kantone liefern dem BFS die nötigen Daten für die Erstellung der massgebenden Statistiken.

Die Kantone werden also verpflichtet, dem BFS die entsprechenden Zahlen zu liefern. Das BJ wird diese Daten - in Zusammenarbeit mit dem BFS - sammeln, in geeigneter Form darstellen und publizieren.

III. Massnahmen BFM

1. Konsequente Wegweisungspraxis

Machen sich Ausländerinnen und Ausländer strafbar, prüfen die zuständigen Migrationsbehörden die Wegweisung der betreffenden Personen.³³

Für den Entscheid über die Wegweisung sind in der Regel kantonale Behörden zuständig. Die jeweils verfolgte Wegweisungspraxis ist unterschiedlich: Während einzelne Kantone die gesetzlichen Möglichkeiten konsequent ausschöpfen, verzichten andere Kantone oft auf entsprechende Massnahmen. Diese Situation ist insbesondere auf unterschiedliche Beurteilungskriterien sowie auf mangelnde Ressourcen der kantonalen Ausländerbehörden für die notwendige genaue Abklärung dieser Fälle zurückzuführen.

Diese ungleiche Rechtsanwendung soll vermindert werden; die ausländerrechtlichen Konsequenzen von strafbaren Handlungen von Ausländerinnen und Ausländern müssen auch im Interesse einer präventiven Wirkung klar sein. Am 1.1.2008 wird das neue Ausländergesetz (AuG) in Kraft treten. Das BFM wird diese Änderung der Rechtslage zum Anlass nehmen, einheitliche Grundsätze beim Entscheid über Wegweisungen zu entwickeln und in die überarbeiteten Weisungen und Erläuterungen aufzunehmen.

Darüber hinaus sind behördliche Massnahmen zu prüfen, die bei einer erheblichen Straftat ergriffen werden können, wenn die Umstände des Einzelfalls eine Wegweisung nicht als verhältnismässig erscheinen lassen. Neben einer Verwarnung ist hier zum Beispiel auch der

³³ Vgl. Art. 61-68 AuG (in Kraft voraussichtlich ab 1.1.2008).

Abschluss einer besonderen Integrationsvereinbarung gestützt auf das neue Ausländergesetz denkbar.

2. Vertiefte Abklärungen bei Einbürgerungsverfahren

Wie bei den Wegweisungsverfahren bestehen auch bei den Einbürgerungsverfahren teilweise erhebliche kantonale Unterschiede. So werden Einbürgerungsentscheide zum Teil ohne ausreichende Kenntnis des Integrationsstandes von Einbürgerungswilligen gefällt. Im Rahmen der Einbürgerungsverfahren haben die zuständigen Kantone und Gemeinden den Umfang ihrer Abklärungen deutlich zu erweitern und zum Teil auch die geforderten Einbürgerungsvoraussetzungen zu erhöhen. Sodann ist auch der Datenaustausch zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden zu verbessern.

IV. Massnahmen FEDPOL

1. Sicherstellung der Finanzierung der Strafurteilsstatistik

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat die Finanzierung der Jugendstrafurteilsstatistik im Jahr 2004 eingestellt. Sie erfolgt deshalb momentan durch das Bundesamt für Justiz, doch läuft die entsprechende Verpflichtung per Ende 2007 aus.

FEDPOL und das Bundesamt für Justiz sind sich darin einig, dass die Jugendstrafurteilsstatistik in der bestehenden Form auch in Zukunft erstellt werden soll. Die beiden Ämter werden gemeinsam mit dem BFS nach einer Lösung für die weitere Finanzierung suchen.

2. Revision der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)

Bereits vor einiger Zeit hat das Bundesamt für Polizei zudem Massnahmen in die Wege geleitet, welche die Aussagekraft der PKS massgeblich erhöhen werden. Künftig soll die PKS auch über die folgenden Aspekte Aufschluss geben:

1. Detailliertes Alter zur Tatzeit

Die Altersstruktur oder Verschiebungen in der Alterstruktur der verzeigten Jugendlichen sind nur mit detaillierten Altersangaben erkennbar. Werden polizeilich registrierte Jugendliche immer jünger? Ist ein "Einstiegsalter" und/oder "Ausstiegsalter" für strafbares Verhalten feststellbar?

2. Flexibel auswertbare Geschlechtsangabe

Inwiefern sind geschlechterspezifische Unterschiede im Verhalten der tatverdächtigen Jugendlichen feststellbar? Fallen weibliche Jugendliche polizeilich immer häufiger auf? Wenn ja, für welche Straftaten?

3. Detaillierte Angabe von Nationalität und Aufenthaltsstatus

Diese Angaben können als ungefähre Indikatoren der sozioökonomischen Lebenslage einer Person beigezogen werden. Diese gilt als einer der wesentlichen Kausalfaktoren für delinquentes Verhalten, aber auch für die polizeiliche Registrierungswahrscheinlichkeit.

Ausserdem können nur mit diesen Angaben die korrekte Berechnung der Belastungsra-

te³⁴ einer Bevölkerungsgruppe und der Vergleich zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen erfolgen.

Diskussionen in der Steuergruppe und der Projektoberleitung der PKS haben ergeben, dass Angaben zur Einbürgerung nicht in den Bereich der Kriminalstatistik fallen, da diese Daten keinen kriminologischen Aussagegehalt aufweisen und nur mit hohem Aufwand und ohne genügende Differenzierung erhoben werden können.

4. **Detaillierter Straftatenkatalog**

Minderschwere Straftatbestände wie Tötlichkeiten und Sachbeschädigungen wurden in der bisherigen nationalen PKS nicht ausgewiesen. Gerade hier dürfte aber der Anteil jugendlicher Tatverdächtiger am höchsten sein.

5. **Anteil der aufgeklärten Straftaten**

Bei vielen Straftatbeständen ist der Anteil der aufgeklärten Straftaten relativ gering. Über die Mehrheit der Urheber können somit keine Aussagen gemacht werden. Rückschlüsse von den ermittelten Personen auf die gesamthaft registrierten Straftaten sind jedoch irreführend, da die Aufdeckungswahrscheinlichkeit nicht über alle Bevölkerungsgruppen gleich verteilt ist.

6. **Gruppentäterschaft**

Jugendliche begehen Straftaten oftmals innerhalb ihrer Peergroups. Wie viele und welche Straftaten werden gemeinsam von mehreren Jugendlichen begangen? Steht der Anteil der von jugendlichen begangenen Straftaten an den aufgeklärten Straftaten im gleichen Verhältnis wie der Anteil der Jugendlichen an den Tatverdächtigen?

7. **"Wiederholungs- oder Intensivtäter"**

Intensivtäter verzerren oftmals die Belastungsraten und damit auch die Wahrnehmung einzelner Bevölkerungsgruppen. Es ist insofern wichtig angeben zu können, wie viele Straftaten ein und derselben Person zugeschrieben werden.

Im Übrigen existiert bis anhin kein umfassender Überblick über die problematischen Intensivtäter in den einzelnen Kantonen. Diese Lücke gilt es zu schliessen (dazu gleich nachfolgend, 3.).

3. **Verbesserung des Kenntnisstandes über sog. Intensivtäter**

Eine spezifische Form und zugleich Einflussgrösse bei Jugendgewalt ist die Straftatbegehung in der Gruppe. Von Jugendlichen in der Gruppe ausgeübte Gewaltdelikte zeigen sich in vielerlei Arten; Räuberisches Ausnehmen von anderen Jugendlichen oder sonstigen Personen, Vandalismus, Gewalteskalationen an Grossveranstaltungen (sportlich oder politisch), (territoriale) Gewaltausübungen zwischen Jugendbanden, Kleinkriminalität generell oder regelrechte Jugendunruhen.

Dunkelfeldstudien oder einzelne Untersuchungen am Hellfeld belegen, dass ein grosser Teil der (Gewalt-) Delikte von verhältnismässig wenig jugendlichen Tätern verübt werden. Gemäss internationalen Forschungsergebnissen kann man davon ausgehen, dass vier bis sechs Prozent eines Geburtenjahrgangs für die weit überwiegende Mehrzahl - zirka 40 bis 60 Prozent - der (registrierten) Delikte verantwortlich sind, die dieser Geburtenjahrgang insgesamt

³⁴ Anzahl Tatverdächtige pro 100'000 Personen einer Bevölkerungsgruppe.

begeht.³⁵ Mehr als die Hälfte der von den Intensivtätern begangenen Straftaten werden von mehreren Tätern gemeinsam begangen, dies selten aber in Grossgruppen.

Diese vier bis sechs Prozent Jugenddelinquenten werden auch unter dem Begriff der jugendlichen Intensivtäter diskutiert. Es liegt hingegen keine einheitliche Begriffsdefinition des jugendlichen Intensivtäters vor. Vorausgesetzt wird jeweils eine gewisse Anzahl von Delikten einer bestimmten Schwere innerhalb eines definierten Zeitraumes.³⁶ Jugendliche Intensivtäter machen also immer wieder, was Jugendliche in aller Regel episodisch tun - aber in aller Regel auch wieder lassen.

Forschungsergebnisse zu jugendlichen Intensivtätern und Jugendbandenkriminalität belegen weiter, dass kriminelle Karrieren bei diesen Tätern weit wahrscheinlicher sind, dass überproportional viele Täter ausländischer Herkunft sind und dass bezüglich Ausbildung, Berufsaussichten, Familienverhältnissen und Drogenkonsum in der Regel problematische Verhältnisse vorliegen. Die Bande übernimmt eine gewisse "Familienfunktion". In gewissen Regionen steigt die Gefahr, dass jugendliche Intensivtäter als "Laufburschen" der organisierten Kriminalität eingesetzt werden und sich dieser später auch anschliessen können.

Jugendliche Bandenkriminalität muss auch in Zusammenhang mit den Wohnverhältnissen betrachtet werden. In dauerhaft wirtschaftlich und sozial marginalisierten Quartieren wird häufig eine vergleichsweise hohe Kriminalität festgestellt.³⁷

Bevorzugt in einem solchen Umfeld formen sich kriminelle (Jugend-) Banden, die illegale Aktivitäten betreiben und miteinander um Geschäftsanteile, Territorien und Status rivalisieren. Die Territoriumskontrolle kann so weit gehen, dass sie eigentliche rechtsfreie Räume schafft, also Zonen, die von Gewalt geprägt, der Kontrolle der staatlichen Sicherheitskräfte entzogen sind und in denen sich alternative Rechtssysteme und Prozesse zur Regelung von sozialen Konflikten etablieren.

Problematisch ist die Kombination von starker räumlicher Abtrennung und geringer gesellschaftlicher Integration. Die extremste Ausprägung dieser Kombination ist das Getto.

Eine systematische Untersuchung zu jugendlichen Intensivtätern und Jugendbanden ist in der Schweiz nicht vorhanden. Auch aus den vorhandenen Statistiken (Anzeige- und Urteilsstatistik) können weder Aussagen zur Häufigkeit der von Einzelnen begangenen Taten, noch zum Kontext der Tatbegehung gemacht werden.

Gemäss einigen Aussagen von Vertretern der Strafverfolgungsbehörden ist zwar die jugendliche Bandenkriminalität regional durchaus problematisch, die jugendlichen Intensivtäter (ob einzeln oder in der Gruppe aktiv) sind den Strafverfolgungsbehörden aber mehrheitlich bekannt. Bekannt ist auch, dass diese Delinquenten gesamthaft innerhalb der Bekämpfung von Jugendkriminalität überproportional viel an polizeilichen Ressourcen beanspruchen.

³⁵ Vgl. z.B. LÜTKE/ROSE, ZJJ 1/2005, S. 64; WOLKE, Kriminalistik 2003, S. 503 f., und STEFFEN, JZZ 2/2003, S. 154 ff., je mit weiteren Hinweisen.

³⁶ Für eine tabellarische Übersicht: WOLKE, Kriminalistik 2003, S. 501. Gemäss Innenministerium Schleswig-Holstein ist von Intensivtäterschaft auszugehen, wenn in einem Zeitraum von 12 Monaten unabhängig von Kalenderjahr 5 oder mehr Delikte insgesamt oder 2 und mehr Gewaltdelikte begangen werden (LÜTKE/ROSE, ZJJ 1/2005, S. 64, Fussnote 11). Vgl. zum Ganzen auch STEFFEN, JZZ 2/2003, S. 154.

³⁷ Zu diesen soziobiographischen Kriterien STEFFEN, JZZ 2/2003, S. 153.

Auch wenn die Lage in der Schweiz weit weniger kritisch ist als in anderen europäischen Ländern, ist der Kenntnisstand zu jugendlichen Intensivtätern und Jugendbanden gering und weder gesamtsschweizerisch noch systematisch erfasst.

Um diesen Wissenslücke zu schliessen, genügt die bereits in die Wege geleitete Revision der Polizeilichen Kriminalstatistik (vgl. oben, Abschnitt 2.) nicht: Die zahlenmässige Erfassung der Intensivtäterschaft bildet im Hinblick auf deren wirksame Bekämpfung zwar eine wichtige Grundlage, doch sind sodann - darauf aufbauend - weitere Untersuchungen erforderlich.

In einem zweiten Schritt soll deshalb bei den Ordnungskräften aller Kantone eine Umfrage durchgeführt werden. Ziel dieser Umfrage ist es, einen groben Überblick über die "Szene" Jugendbanden und die jugendlichen Intensivtäter in der Schweiz zu erhalten. Mit einer Erhöhung des Wissenstandes sollte es möglich sein, eine Gefahreinschätzung in groben Zügen vorzunehmen, eventuell gezielte präventive und repressive Massnahmen zu ergreifen und auch erfolgreiche Programme im Umgang mit Jugendbanden in den Kantonen zu erfassen.

Fernziel ist ein standardisiertes Frühwarnsystem. Bekanntermassen werden nämlich Intensivtäter bereits auffällig, bevor sie regelmässig delinquieren. Durch geeignete Formen der behördlichen Zusammenarbeit, insbesondere durch gezielten Datenaustausch bei Vorliegen bestimmter Warnsignale, sollen die betreffenden Jugendlichen frühzeitig erkannt werden. Auf diese Weise können Massnahmen zu einem Zeitpunkt ergriffen werden, wo eine Einflussnahme noch sehr viel leichter möglich ist.³⁸

³⁸ LÜTKE/ROSE, ZJJ 1/2005, S. 65 ff.

Teil III: Was ist konkret zu tun?

I. Sofortmassnahmen

1. BFM M₁: Konsequente Praxis der Kantone bei der Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern

Ziel	Entwicklung von gemeinsamen Grundsätzen beim Entscheid über die Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern.				
Wer macht	Projektverantwortung: BFM Projektleitung: Stabsbereich Recht (Federführung) Direktionsbereich Einreise, Aufenthalt & Rückkehr, Sektion Integration Projektpartner: Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM). Bei Bedarf Beizug von weiteren Partnern wie z.B. der Konferenz der Integrationsdelegierten (KID).				
Was	Aufnahme der Grundsätze Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern in die überarbeiteten Weisungen und Erläuterungen des BFM zum neuen Ausländergesetz (AuG).				
Bis wann	Herbst 2007: Erarbeitung der Grundsätze 1.1.2008: Geplante Inkraftsetzung des neuen Ausländergesetzes und Erlass der Weisungen und Erläuterungen.				
Mit welchen Mitteln	Gestützt auf Art. 62-68 sowie Art. 96 AuG				
	BFM	2008	2009	2010	2011
	Voranschlagskredit A2115.0001	Im Rahmen der bestehenden Mittel.			
	Diese Mittel sind in Budget und Finanzplanung eingestellt.				
Mit welchen Wirkungen	Konsequente und nachvollziehbare Praxis der Kantone. Klares Signal der Behörden über die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von strafbaren Handlungen. Die Erwartungen an das Verhalten von Ausländerinnen und Ausländern, die in der Schweiz leben möchten, sind bekannt.				

2. BFM M₂: Bessere Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch Kantone und Gemeinden

Ziel	Verbesserte Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen durch die Errichtung von verbindlichen Richtlinien sowie durch die Institutionalisierung des Meinungs- und Erfahrungsaustausches unter den beteiligten Einbürgerungsbehörden. Die entwickelten Grundsätze sollen insbesondere in den zuständigen Gemeinden konsequent angewandt werden.
Wer macht	<p>Projektverantwortung: BFM</p> <p>Projektleitung: Sektion Bürgerrecht (Federführung), Sektion Einbürgerung, Stabsbereich Recht, Sektion Integration</p> <p>Projektpartner: Kantonale Einbürgerungsbehörden, Kantonale Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ), Kantonale Migrationsbehörden, Eidgenössische Migrationskommission, Kantonale Ansprechstellen Integration (Konferenz der Integrationsdelegierten KID).</p>
Was	<p>Das BFM regt in Zusammenarbeit mit den Projektpartnern einen Prozess zur Vereinheitlichung und Optimierung im Bereich der Einbürgerungspraxis an. Dabei stehen folgende Massnahmen im Vordergrund:</p> <p><i>1. Rundschreiben Abklärungspraxis:</i> Mit dem Ziel, die teilweise mangelnden Abklärungen der Einbürgerungsbehörden über den Integrationsstand der Gesuchsteller zu lindern, erlässt das BFM ein Rundschreiben an Kantone mit der Aufforderung, vermehrt Abklärungen bei Polizei-, Gerichts- und Schulbehörden durchzuführen. Dabei ist Jugendstrafen vermehrt Beachtung zu schenken.</p> <p><i>2. Meinungs- und Erfahrungsaustausch:</i> Das BFM fördert den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen sowie zwischen den Migrations- und Einbürgerungsbehörden sowie den Integrationsfachstellen und regt wo sinnvoll und möglich eine gemeinsame Entwicklung von Richtlinien auf nationaler Ebene an.</p>
Bis wann	<p>Sommer 2007: Erarbeitung des Rundschreibens. Konsultation der kantonalen Behörden.</p> <p>Herbst 2007: Erlass des Rundschreibens.</p> <p>Frühjahr 2008: Erarbeitung eines Konzepts betreffend des Meinungs- und Erfahrungsaustausches für die nächsten 2 Jahre gemeinsam mit Vertretern der Projektpartner.</p> <p>Sommer 2008: Erste Fachtagung findet statt.</p>

Mit welchen Mitteln	Gestützt auf Art. 37 BÜG.				
	BFM	2008	2009	2010	2011
	Voranschlagskredit A2115.0001	20'000.-	20'000.-	20'000.-	
	Diese Mittel sind in Budget und Finanzplanung eingestellt.				
Mit welchen Wirkungen	Eine verbesserter Vollzug und Abklärung im Bereich der Einbürgerung zeigt damit die Erwartungen an den Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer von Seiten der Behörden auf und trägt damit zur Integration bei.				

3. FEDPOL M₁: Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit Fokus auf jugendliche Intensivtäter. Erfassung von kantonalen Massnahmen

Ziel	Ein gesamtschweizerisches Lagebild zu jugendlichen Intensivtätern ist erstellt. Die bestehenden Massnahmen und Vorkehrungen der kantonalen Behörden können auf dieser Basis verbessert werden. Entwicklung einer transparenten und sinnvollen Praxis im Umgang mit Intensivtätern.
Wer macht	Projektverantwortung: FEDPOL Projektleitung: Dienst für Analyse und Prävention Projektpartner: In einem ersten Schritt kantonale Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, evt. Einbezug weiterer Partner wie kantonaler Integrationsfachstellen zu einem späteren Zeitpunkt.
Was	Bekannt ist, dass relativ wenige Jugendliche für viele Delikte verantwortlich sind. Massnahmen müssen in erster Linie diese Jugendliche und ihr Umfeld betreffen. Ein gesamtschweizerisches Lagebild zu jugendlichen Intensivtätern fehlt hingegen. Um effektivere Massnahmen für Intensivtätergruppen ausarbeiten zu können, muss eine Lage- und Problemanalyse erarbeitet werden. Die bereits in die Wege geleitete Revision der PKS vermag die bestehenden Wissenslücken nicht zu schliessen. Es ist nicht bekannt, welche Massnahmen kriminellem Verhalten Einhalt gebieten und eventuell hinsichtlich der Integrationswirkung bei ausländischen jugendlichen Tätern vorbildlich sein können. FEDPOL erarbeitet deshalb einen Überblick (gesamtschweizerisches Lagebild) und stellt die kantonalen Massnahmen zusammen. 1. FEDPOL erstellt eine gesamtschweizerische Lageanalyse zu den jugendlichen Intensivtätern in Zusammenarbeit mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden. 2. FEDPOL erfasst die bestehende Praxis in den Kantonen zu den jugendlichen Intensivtätern (sofern überhaupt vorhanden). 3. Die Lageanalyse sowie die vorbildlichen Massnahmen werden gezielt und auf geeignete Weise den kantonalen Strafvollzugsbehörden bekannt gemacht. Integrationsfachstellen sind hier beizuziehen.
Bis wann	Ende 2007: Ein Konzept für eine Lageanalyse und Massnahmeübersicht liegt vor. Herbst 2008: Die zuständigen Partner werden gezielt informiert.

Mit welchen Mitteln	Gestützt auf Art. 2 lit c ZentG; Art. 3 Abs. 3 ZentVo:				
	FEDPOL	2008	2009	2010	2011
	Voranschlagskredit	Im Rahmen der bestehenden Mittel.			
	Diese Mittel sind in Budget und Finanzplanung eingestellt.				
Mit welchen Wirkungen	Das Wissen um das Ausmass jugendlicher Intensivtäter in der Schweiz liegt vor. Problemanalyse und Massnahmenkatalog ist erstellt. Evtl. Vorschläge für "best practices" zuhanden der Kantone werden in Zusammenarbeit mit den Kantonen (KKJPD) verteilt. Damit wird die Grundlage für die Schaffung eines standardisierten "Frühwarnsystems" geschaffen.				

II. Mittelfristige Massnahmen

1. BJ M₂: Verkürzung der Dauer von Jugend-Strafverfahren

Ziel	Steigerung der Effizienz der Strafverfolgung, dadurch erfolgt eine Verkürzung der Verfahrensdauer.				
Wer macht	Projektverantwortung: BJ Projektleitung: Fachbereich Straf- und Strafprozessrecht Projektpartner: Kantonale Strafverfolgungsbehörden, FEDPOL, BFM, weitere				
Was	<p>In der Praxis nehmen die Strafverfahren oft viel Zeit in Anspruch. Namentlich im Bereich des Jugendstrafrechts muss eine Sanktionierung möglichst rasch erfolgen.</p> <p>Das BJ arbeitet in Zusammenarbeit mit Projektpartnern darauf hin, die Verfahrensdauer zu senken. Namentlich werden verschiedene Regelungen im Rahmen der Jugendstrafprozessordnung geprüft (grundsätzliche Zuständigkeit der Behörden am gewöhnlichen Aufenthaltsort, Art. 10 E-JStPO; Mitwirkungspflicht aller Behörden bei der Abklärung der persönlichen Verhältnisse, Art. 32 E-JStPO, weit gehenden Zulässigkeit des Strafbefehlsverfahrens, Art. 33 JStPO, u.a.m.).</p>				
Bis wann	Im Rahmen der Vereinheitlichung der Jugendstrafprozessordnung.				
Mit welchen Mitteln	Gestützt auf Art. 123 BV				
	BJ	2008	2009	2010	2011
	A2115.0001				
	A2119.0001				
	Voranschlagskredit	Im Rahmen der bestehenden Mittel.			
	Diese Mittel sind in Budget und Finanzplanung eingestellt.				
Mit welchen Wirkungen	Es kann rasch und konsequent gegen jugendliche Straftäter vorgegangen werden.				

2. BJ M₃: Verbesserung von Behördenzusammenarbeit und Verfahrenscoordination

Ziel	<p>Abbau von Vorurteilen, dadurch Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und partnerschaftliches Vorgehen in Fällen von Jugendgewalt</p> <p>Verbesserte Koordination zwischen Strafverfahren, Strafvollzug und ausländerrechtlichen Verfahren, dadurch Vermeidung von Doppelspurigkeiten und Entwicklung einer kohärenten Praxis.</p>
Wer macht	<p>Projektverantwortung: BJ</p> <p>Projektleitung: Fachbereich Straf- und Strafprozessrecht</p> <p>Projektpartner: Kantonale Polizeibehörden, Kantonale Schulbehörden, Kantonale Strafverfolgungsbehörden, Kantonale Migrationsbehörden, Eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz, FEDPOL, BFM, weitere</p>
Was	<p><i>Verbesserte Behördenzusammenarbeit:</i> Die Zusammenarbeit zwischen Schul-, Straf-, Migrations- und Vormundschaftsbehörden ist teilweise von gegenseitigen Vorurteilen geprägt. Das BJ prüft in Zusammenarbeit mit den Projektpartnern geeignete Massnahmen zum Abbau dieser Vorurteile.</p> <p><i>Verbesserte Verfahrenscoordination zwischen Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden:</i> Strafverfahren, Strafvollzug und ausländerrechtliche Verfahren laufen oft völlig getrennt voneinander. Das führt nicht nur zu Doppelspurigkeiten, sondern teilweise gar zu widersprüchlichen Ergebnissen. Das BJ arbeitet zusammen mit dem BFM sowie den kantonalen Partnern darauf hin, diese Koordination zu verbessern.</p>
Bis wann	<p><i>Verbesserte Behördenzusammenarbeit:</i> Gemeinsam mit kantonalen Partnern und BFM entwickeltes Vorgehenskonzept mit Teilprojekten liegt vor.</p> <p>Ab Winter 2007: Umsetzung des Konzepts.</p> <p>Herbst 2008: Zwischenberichterstattung über die umgesetzten Massnahmen.</p> <p><i>Verbesserte Verfahrenscoordination zwischen Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden:</i> Im Rahmen der Vereinheitlichung der Jugendstrafprozessordnung.</p>

<p>Mit welchen Mitteln</p>	<p><i>Verbesserte Behördenzusammenarbeit:</i> <i>(Finanzierung noch offen)</i></p> <p><i>Verbesserte Verfahrenskoordination zwischen Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden:</i></p> <p>Gestützt auf Art. 123 BV</p> <table border="1" data-bbox="403 551 1394 837"> <thead> <tr> <th data-bbox="403 551 676 613">BJ</th> <th data-bbox="676 551 852 613">2008</th> <th data-bbox="852 551 1027 613">2009</th> <th data-bbox="1027 551 1203 613">2010</th> <th data-bbox="1203 551 1394 613">2011</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="403 613 676 676">A2115.0001</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="403 676 676 725">A2119.0001</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="403 725 676 837">Voranschlagskredit</td> <td colspan="4" data-bbox="676 725 1394 837">Im Rahmen der bestehenden Mittel.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Diese Mittel sind in Budget und Finanzplanung eingestellt.</p>	BJ	2008	2009	2010	2011	A2115.0001					A2119.0001					Voranschlagskredit	Im Rahmen der bestehenden Mittel.			
BJ	2008	2009	2010	2011																	
A2115.0001																					
A2119.0001																					
Voranschlagskredit	Im Rahmen der bestehenden Mittel.																				
<p>Mit welchen Wirkungen</p>	<p>Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden wird verbessert und bestehende Vorurteile werden abgebaut.</p> <p>Die Koordination der Verfahren wird verbessert, was deren Effizienz steigert und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung erhöht.</p>																				

3. BJ M₄: Erstellung einer Jugend-Strafvollzugsstatistik

Ziel	Vertiefung der Kenntnisse über die Wirksamkeit von Sanktionen nach JStG				
Wer macht	Projektverantwortung: BJ Projektleitung: Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug Projektpartner: BFS				
Was	Das BJ erstellt in Zusammenarbeit mit dem BFS eine Jugend-Strafvollzugsstatistik				
Bis wann	2008: Inkraftsetzung der revidierten LSMV Ab 2010: Sammeln und Auswerten der entsprechenden Daten				
Mit welchen Mitteln	Gestützt auf				
	BJ	2008	2009	2010	2011
Mit welchen Wirkungen	Die Strafvollzugsstatistik erlaubt Rückschlüsse über die Wirksamkeit von Strafen und Massnahmen und damit eine Überprüfung der Effizienz von Anordnungen gemäss JStG.				

4. BFM M₃: Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Einbürgerungsbehörden und den übrigen von Integrationsfragen betroffenen Behörden

Ziel	Es wird sichergestellt, dass die Einbürgerungsbehörden über alle für die Einbürgerung wesentlichen Informationen verfügen.				
Wer macht	Projektverantwortung: BFM Projektleitung: Sektion Bürgerrecht (Federführung), Sektion Einbürgerung, Stabsbereich Recht Projektpartner: Kantonale Einbürgerungsbehörden, Kantonale Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst (KAZ), Kantonale Migrationsbehörden, Eidgenössische Migrationskommission				
Was	Das BFM arbeitet darauf hin, den teilweise fehlenden Zugang der Einbürgerungsbehörden zu den Informationen über den Integrationsstand zu beseitigen. Namentlich werden folgende Massnahmen geprüft: <ol style="list-style-type: none"> 1. Schaffung eines Zugriffsrechts im Bürgerrechtsgesetz für die Einbürgerungsbehörden auf die Daten kantonaler und kommunaler Behörden (Anliegen der vom Bundesrat gutgeheissenen Motion Scherer). 2. Realisierung des direkten Anschlusses der Einbürgerungsbehörden an die neue zentrale Ausländerdatenbank (ZEMIS); die rechtlichen Grundlagen dafür sind vorhanden. 				
Bis wann	Herbst 2008: Bericht mit Massnahmenempfehlungen zu Händen des Departementschefs EJDP/Bundesrates liegt vor.				
Mit welchen Mitteln	Gestützt auf Art. 49a f. Bürgerrechtsgesetz				
	BFM	2008	2009	2010	2011
	Voranschlagskredit A2115.0001	Im Rahmen bestehender Mittel.			
	Diese Mittel sind in Budget und Finanzplanung eingestellt.				
Mit welchen Wirkungen	Eine optimierte und gut informierte Einbürgerungspraxis zeigt die Erwartungen an den Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer von Seiten der Behörden auf und trägt damit zur Integration bei.				

III. Langfristige Massnahmen

1. BJ M₅: Gezielter Mitteleinsatz bei der Unterstützung von Vollzugseinrichtungen

Ziel	Sicherstellung einer adäquaten Behandlung straffälliger Jugendlicher in geeigneten staatlichen und privaten Institutionen				
Wer macht	Projektverantwortung: BJ Projektleitung: Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug Projektpartner: Kantone, private Strafvollzugseinrichtungen				
Was	Das BJ überprüft die bestehende Subventionspraxis und schlägt falls nötig eine geeignete Anpassung der gesetzlichen Grundlagen vor, damit durch die Verteilung der Subventionen eine entsprechende Verhaltenslenkung erfolgen kann.				
Bis wann					
Mit welchen Mitteln	Gestützt auf				
	BJ	2008	2009	2010	2011
Mit welchen Wirkungen	Die zur Verfügung stehenden Gelder werden zielgerichtet eingesetzt; die Qualität der Vollzugseinrichtungen wird sichergestellt und verbessert.				

2. BJ M₆: Initiierung regelmässiger Dunkelfeldforschung

Ziel	Vertiefung der Kenntnisse über das Ausmass und die Entwicklung der Jugendgewalt				
Wer macht	Projektverantwortung: BJ Projektleitung: Fachbereich Straf- und Strafprozessrecht Projektpartner: universitäre Institute, BFS, weitere				
Was	Das BJ initiiert eine regelmässige Dunkelfeldforschung				
Bis wann	Bis Ende 2007: Suche nach geeigneten Partnern, gemeinsames Erstellen eines Konzeptes Ab 2010 jährlich: Sammeln und Auswerten der entsprechenden Daten				
Mit welchen Mitteln	Gestützt auf				
	BJ	2008	2009	2010	2011
Mit welchen Wirkungen	Die Ergebnisse der Dunkelfeldforschung werden Aufschluss geben über Ausmass und Entwicklung der Jugendgewalt, so dass die zu treffenden Massnahmen und deren Wirksamkeit verlässlich analysiert werden können.				

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
AuG	Ausländergesetz, BBl 2005 7365, Inkrafttreten: 1.1.2008
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
Bst.	Buchstabe
E-JStPO	Entwurf einer Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung, geänderte Fassung ³⁹
FEDPOL	Bundesamt für Polizei
JStG	Jugendstrafgesetz, SR 311.1
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KRISTA	Kriminalstatistik des Kantons Zürich
LSMG	Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, SR 341
LSMV	Verordnung vom 29. Oktober 1986 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, SR 341.1
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
SKP	Schweizerische Kriminalprävention
StGB	Strafgesetzbuch, SR 311.0
SVS	Strafvollzugsstatistik
VZAE	Entwurf einer Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 28.03.07, abrufbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1394/Vorlage_VZAE.pdf
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZentG	Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes, SR 360
ZentV	Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilicher Aufgaben im Bundesamt für Polizei, SR 360.1

³⁹ Vgl. dazu die Bemerkung auf S. 20.

Literaturverzeichnis

AMT FÜR SOZIALE SICHERHEIT DES KANTONS SOLOTHURN (ASO), Grundlagenbericht Gewalt - Jugendgewalt, Solothurn 2005/2006, abrufbar unter:

http://www.so.ch/de/data/pdf/sk/sksek/medienmitteilungen/grundlagenbericht_jugendgewalt_def.pdf

Zit.: ASO, Grundlagenbericht

BUNDESAMT FÜR POLIZEI, Polizeiliche Kriminalstatistik, Bern, diverse Jahrgänge.
Zit. PKS

Bundesamt für Statistik, Statistik der Jugendstrafurteile 2003, Neuenburg 2004.
Zit.: STATISTIK DER JUGENDSTRAFURTEILE 2005

Bundesamt für Statistik, Statistik der Jugendstrafurteile 2005, Neuenburg 2006.
ZIT.: STATISTIK DER JUGENDSTRAFURTEILE 2005

EISENBERG, ULRICH, Kriminologie, 5. Aufl., München 2000.
Zit.: EISENBERG, Kriminologie

EISNER, MANUEL, Jugendkriminalität und immigrierte Minderheiten im Kanton Zürich, in: Stefan Bauhofer et. al. (Hrsg.), Jugend und Strafrecht, Chur 1998, S. 103 ff.
Zit.: EISNER, Jugendkriminalität

EISNER, MANUEL/ RIBEAUD, DENIS, Erklärung von Jugendgewalt, eine Übersicht über zentrale Forschungsbefunde, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (Hrsg.), Kriminalität und Gewalt im Jugendalter, Weinheim 2003, S. 182 ff.
Zit.: EISNER/RIBEAUD, Erklärung von Jugendgewalt

EISNER, MANUEL/ RIBEAUD, DENIS/BITTEL, STÉPHANIE, Prävention von Jugendgewalt: Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik, Bern 2006.
Zit.: EISNER/RIBEAUD/BITTEL, Prävention

EJPD, Bericht innere Sicherheit 2005, Bern 2006.
Zit.: Bericht innere Sicherheit 2005

FORTIN, JACQUES, Comment un adolescent devient délinquant. Entre risque et résilience, in: Franz Riklin (Hrsg.), Jugendliche, die uns Angst machen, Luzern 2003, S. 22 ff.
FORTIN, Comment un adolescent devient délinquant

GÖPPINGER, HANS, Kriminologie, 5. Aufl., München 1997.
Zit.: GÖPPINGER, Kriminologie

KAISER, GÜNTHER, Kriminologie, 3. Aufl., 1996.
Zit.: KAISER, Kriminologie

KILLIAS, MARTIN: Grundriss der Kriminologie, Bern 2002.
Zit.: KILLIAS, Kriminologie

KILLIAS, MARTIN/LUCIA, SONIA/LAMON, PHILIPPE/ SIMONIN, MATHIEU, Juvenile Delinquency in Switzerland over 50 Years: Assessing Trends Beyond Statistics, *European Journal on Criminal Policy and Research* 2004, S. 111 ff.

Zit.: KILLIAS/LUCIA/LAMON/ SIMONIN, Juvenile Delinquency

KKJPD/EJPD, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität AGAK, Bern 2001.

ZIT.: SCHLUSSBERICHT AGAK

KUNCZIK, MICHAEL/ZIPFEL, ASTRID, Gewalttätig durch Medien?, Das Parlament, Beilage 11/2002, S. 29 ff.

Zit.: KUNCZIK/ZIPFEL, Gewalttätig durch Medien?

LÜTKES, ANNE/ROSE, FRANK, Grenzen der Erziehung? - Intensivtäter nicht aussen vor!, ZJJ 1/2005, S. 63 ff.

ZIT. LÜTKES/ROSE, ZJJ 1/2005

MANSEL, JÜRGEN/RAITHEL, JÜRGEN, Verzerrungsfaktoren im Hell- und Dunkelfeld und die Gewaltentwicklung, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (Hrsg.), *Kriminalität und Gewalt im Jugendalter*, Weinheim 2003, S. 7 ff.

Zit.: MANSEL/ RAITHEL, Verzerrungsfaktoren

NIGGLI, MARCEL ALEXANDER/PFISTER, FRITZ, Verlorenes Paradies?, AJP 1997, S. 519 ff.

Zit.: NIGGLI/PFISTER, AJP 1997

RAITHEL, JÜRGEN/MANSEL, JÜRGEN, Delinquenzbegünstigende Bedingungen in der Entwicklung Jugendlicher, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (Hrsg.) *Kriminalität und Gewalt im Jugendalter*, Weinheim 2003, 25 ff.

Zit.: RAITHEL/ MANSEL, Delinquenzbegünstigende Bedingungen

STEFFEN, WIEBKE, Mehrfach- und Intensivtäter: Aktuelle Erkenntnisse und Strategien aus dem Blickwinkel der Polizei, ZJJ 2/2003, S. 152 ff.

ZIT. STEFFEN, JZZ 2/2003

SCHWIND, HANS-DIETER, *Kriminologie*, 8. Aufl. Heidelberg 1997.

Zit. SCHWIND, *Kriminologie*

WALTER, MICHAEL/TRAUTMANN, SEBASTIAN: *Kriminalität junger Migranten*, in: Jürgen Raithel/Jürgen Mansel (Hrsg.), *Kriminalität und Gewalt im Jugendalter*, Weinheim 2003, 64 ff.

Zit. WALTER/TRAUTMANN, *Kriminalität junger Migranten*

WOLKE, ANGELIKA, *Jugendliche Mehrfach- / Intensivtäter*, *Kriminalistik* 2003, S. 500 ff.

Zit. WOLKE, *Kriminalistik* 2003