

Gewalt und Kriminalität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton St.Gallen

Bericht der Regierung vom 9. März 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage.....	3
1.1. Einführung.....	3
1.2. Auftrag des Kantonsrates	4
1.3. Bericht «Innere Sicherheit».....	4
2. Berichte, Studien, laufende Aufträge.....	4
2.1. Auf Bundesebene	4
2.1.1. Bericht des Bundesrates «Jugend und Gewalt»	4
2.1.2. Expertenbericht «Prävention von Jugendgewalt»	4
2.1.3. Bericht «Jugendgewalt» des EJPD	5
2.1.4. Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage «Jugendliche Intensivtäter»	5
2.1.5. Postulatsbericht «Bandenunwesen. Sensibilisierungskampagne und Anpassung des Strafrechts»	5
2.2. Auf interkantonomer Ebene	6
2.2.1. Tripartite Agglomerationskonferenz.....	6
2.2.2. Schweizerische Kriminalprävention.....	6
2.3. Auf kantonaler Ebene	7
3. Zahlen und Fakten im Kanton St.Gallen	7
3.1. Kriminalstatistik	7
3.2. Urteilsstatistik.....	11
3.3. Beschränkte Aussagekraft der «Hellfelddaten»	12
4. Studie «Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen»	13
4.1. Einleitung und Auftrag.....	13
4.2. Methodik und Datenerhebung.....	14
4.3. Selbstberichtete Delinquenz	14
4.3.1. Überblick	14
4.3.2. Risiko- und protektive Faktoren.....	14
4.3.3. Tatorte	16
4.4. Opfererfahrungen.....	16
4.5. Beurteilung.....	16
5. Exkurs: Jugendstrafrecht.....	17
6. Zuständigkeiten und Vernetzung.....	18
6.1. Einführung.....	18
6.2. Familie und Gesellschaft.....	18
6.3. Zivilrechtlicher Kindes- und Jugendschutz.....	18
6.4. Schule und Bildung	19
6.5. Öffentlicher Raum	19
6.6. Soziale Arbeit.....	20
6.7. Polizeiliche Aufgaben.....	20
6.8. Hooliganismus; Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen	20
6.9. Vernetzung.....	21
7. Vorhandene Konzepte im Kanton St.Gallen.....	21
7.1. Polizeilicher Jugenddienst	21

7.2.	Präventionsprogramm «sicher!gesund!»	22
7.3.	Kriminalprävention	22
7.4.	Kinderschutzkonzept	23
7.5.	Jugendanwaltschaft	23
7.5.1.	Früherfassung	23
7.5.2.	Verfahrensdauer.....	24
7.5.3.	Interdisziplinäres Zusammenwirken	24
7.6.	Unterbringung von Jugendlichen	24
7.6.1.	Kinder- und Jugendheime	24
7.6.2.	Jugendheim Platanenhof.....	25
7.6.3.	Ostschweizerisches Strafvollzugskonkordat	25
7.7.	Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes	26
7.8.	Kinder- und Jugendpsychiatrie.....	26
7.9.	Informationsaustausch zwischen den Behörden.....	26
7.10.	Strafprozessuale Anzeigerechte und -pflichten.....	27
7.11.	Ausländerrechtliche Praxis	28
7.11.1.	Integration	28
7.11.2.	Ausländerrechtliche Sanktionen.....	28
8.	Weiterer Handlungsbedarf	29
8.1.	Einführung.....	29
8.2.	Massnahmen gemäss Bericht des Bundesrates.....	29
8.3.	Regierungsprogramm	30
8.4.	Früherkennung.....	30
8.5.	Reorganisation der Jugendanwaltschaft.....	31
8.6.	Projekte der Gemeinden	31
8.7.	Alkohol-Prävention.....	31
8.8.	Anzeigeverhalten	31
8.9.	Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	32
9.	Antrag.....	32

Zusammenfassung

Das Thema der Gewalt und Kriminalität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist vielschichtig. Zahlreiche Studien, Berichte, Konzepte und Handlungsvorschläge wurden bereits entwickelt. Der vorliegende Bericht fügt diesen nicht einen weiteren Ansatz hinzu, sondern strebt eine aktuelle Standortbestimmung für den Kanton St.Gallen an. Er bringt nicht eine umfassende sozialpolitische Darstellung der Thematik, sondern enthält unter weitgehend kriminologischen Gesichtspunkten aktuelle Aussagen zum Ausmass der Gewaltdelikte von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Dabei stellt er nicht nur auf die offiziellen Kriminal- und Urteilsstatistiken ab, sondern beleuchtet auch das «Dunkelfeld», d.h. die nicht zur Anzeige gebrachten Delikte. Der vorliegende Bericht stützt sich im Wesentlichen auf die Studie, die das Sicherheits- und Justizdepartement sowie das Bildungsdepartement beim Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich in Auftrag gegeben haben. In deren Rahmen wurden im Jahr 2008 alle Schülerinnen und Schüler des dritten Oberstufenschuljahrs im Kanton St.Gallen flächendeckend zu ihren Gewalterfahrungen – selbst verübte und selbst erlebte Delikte – befragt. 17 Prozent dieser Schülerinnen und Schüler gaben an, wenigstens einmal in ihrem bisherigen Leben Körperverletzungen begangen oder an Gruppenschlägereien aktiv beteiligt gewesen zu sein. Die Studie zur Jugendgewalt stellt verschiedene Zusammenhänge zwischen den Gewalterfahrungen und bestimmten persönlichen, gesellschaftlichen und sozialen Faktoren her, ohne allerdings verbindliche Aussagen zur Kausalität machen zu können.

Will die Gewaltdelinquenz von Jugendlichen und jungen Erwachsenen reduziert werden, gibt es nicht ein einziges, verbindliches Rezept. Die Thematik ist – bezüglich Ursachen, Risiko- bzw. Protektionsfaktoren, Wirksamkeit von Prävention und Repression – äusserst komplex. Nur

mit engem Zusammenwirken aller beteiligten Akteure ist etwas zu erreichen. Dabei stellt der Staat mit seiner Gesetzgebung und mit zweckmässigen Präventionsangeboten den Rahmen zur Verfügung: Jugendstrafrecht, zivilrechtlicher Kindes- und Jugendschutz, kantonale und kommunale Präventionsprogramme, schulrechtliche Grundlagen usw. Der Kanton St.Gallen und seine Gemeinden sind in all diesen Bereichen bereits sehr aktiv. Daneben aber ist von zentraler Bedeutung, dass auch die Jugendlichen und jungen Erwachsenen selbst, ebenso wie das Elternhaus, ihre gesellschaftliche Eigenverantwortung wahrnehmen. Es mag Aufgabe der öffentlichen Hand sein, Gewalt zu bekämpfen; dass diese gar nicht erst entsteht, liegt in der Verantwortlichkeit jedes Einzelnen.

Wirksame Prävention, Intervention und Repression setzen ein engmaschiges und interdisziplinäres Zusammenwirken voraus. Mit klar geregelten Informationsrechten und -pflichten ist im Kanton St.Gallen sichergestellt, dass beteiligte Behörden (z.B. Staatsanwaltschaft und Schulen) rasch und frühzeitig Kenntnis von gefährlichen Personen und Handlungen erhalten. In zahlreichen Programmen und Projekten sind verschiedenste Behörden und Organisationen gemeinsam tätig, sei es aus dem Bereich der Polizei, der Schulen, der Vormundschaftsbehörden oder des Gesundheitswesens. Dieser interdisziplinäre Weg hat sich bewährt. Er soll konsequent weiter begangen werden. Wenn in diesem Zusammenhang ein Aspekt besonders hervorgehoben werden soll, dann ist dies der polizeiliche Jugenddienst. Die Mitarbeitenden dieses Dienstes besuchen Örtlichkeiten, an denen sich Jugendliche aufhalten, sind Ansprechpartner für Schulen und Behörden, aber auch für die Jugendlichen selbst. Sie führen Ermittlungsverfahren durch, sind aber schwergewichtig auch in Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit tätig. Die Erfahrungen, die mit diesem Dienst seit dessen Einführung im Jahr 2007 gemacht werden konnten, sind durchwegs positiv. Daneben besteht in verschiedener Hinsicht ein weiter führender Handlungsbedarf, doch zeigt sich, dass nicht neue Konzepte und Projekte entwickelt werden müssen, sondern das vorhandene Instrumentarium insbesondere in präventiver Hinsicht weiterhin konsequent angewendet werden soll. Der vorliegende Bericht versteht sich in diesem Sinn als zusammenfassende Übersicht über Konzepte und Projekte, die für die Bekämpfung und Prävention von Jugendgewalt zur Verfügung stehen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem vorliegenden Bericht unterbreiten wir Ihnen eine Übersicht über Ausmass und mögliche Ursachen der von Jugendlichen und jungen Erwachsenen begangenen Straftaten im Kanton St.Gallen. Im Fokus stehen Gewaltdelikte sowie die Möglichkeiten zu deren Eindämmung. Der Bericht ist eingebettet in weitere Analysen und Strategien, die auf Bundes-, auf interkantonalen und auf kantonaler Ebene bestehen oder erarbeitet werden.

1. Ausgangslage

1.1. Einführung

Schlagzeilen über gewalttätige Übergriffe von Jugendlichen beherrschen in jüngerer Vergangenheit die Medienlandschaft. In städtischen Agglomerationen vergeht kaum ein Wochenende, nach dem nicht über Schlägereien und gravierende Körperverletzungen berichtet wird. Schwere Angriffe, insbesondere wenn sie von Banden begangen werden, lösen den Ruf nach vermehrter Repression und intensiverer polizeilicher Überwachung und Intervention aus. Wie präsentiert sich die Situation im Kanton St.Gallen tatsächlich? Welche Entwicklungen sind über die vergangenen Jahre zu beobachten? Wo liegen mögliche Ursachen von Jugendgewalt? Und mit welchen Massnahmen kann diesen Ursachen und Entwicklungen begegnet werden? Der vorliegende Bericht gibt auf diese Fragen Antwort. Er erhebt nicht den Anspruch, sämtliche Facetten der Thematik zu behandeln, sondern sucht in erster Linie einen kriminologischen Ansatz. Damit ist er eingebettet in weitere laufende Projekte des Bundes, des Kantons und der Gemeinden, auf die er verweist.

1.2. Auftrag des Kantonsrates

In der Frühjahrsession 2008 wandelte der Kantonsrat die Motion 42.08.01 «Jugendgewalt – Sofortmassnahmen notwendig» in das Postulat 43.08.12 um und hiess dieses mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat über Ausmass und Formen der Jugendgewalt sowie über die bereits getroffenen und allfällige weitere Massnahmen Bericht zu erstatten. Dabei sind insbesondere die Erkenntnisse aus der vom Sicherheits- und Justizdepartement sowie vom Bildungsdepartement in Auftrag gegebenen Studie zur Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen zu berücksichtigen.»

1.3. Bericht «Innere Sicherheit»

Im Bericht 40.09.01 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» vom 13. Januar 2009 zeigte die Regierung einen Anstieg der Jugendkriminalität auf. Insbesondere bei den Delikten gegen Leib und Leben sowie beim Raufhandel musste im Mehrjahresvergleich eine deutliche Zunahme registriert werden. Dabei zeigte sich, dass rund 0,8 Prozent der Jugendlichen (bezogen auf die gesamte Wohnbevölkerung zwischen 10 und 18 Jahren) delinquierte, die «Verteilung» dieser Jugendlichen aber einseitig war: Rund zwei Drittel der Erfassten begingen «nur» eine Straftat, ein Drittel hingegen verübte zwei oder mehrere Straftaten oder handelte als Wiederholungstäter (vgl. Abschnitt 6.1.6 des erwähnten Berichtes). Die Regierung stellte in Aussicht, weitere Erkenntnisse und Schlussfolgerungen im Rahmen des vorliegenden Postulatsberichts aufzuzeigen.

2. Berichte, Studien, laufende Aufträge

2.1. Auf Bundesebene

2.1.1. Bericht des Bundesrates «Jugend und Gewalt»

Einen umfassenden und aktuellen Überblick über Jugendgewalt und insbesondere deren Prävention bildet der Bericht des Bundesrates vom 20. Mai 2009 «Jugend und Gewalt: Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien». Der Bundesrat stellt zwar eine gewisse Unsicherheit über das vorhandene Zahlenmaterial fest. Dennoch hält er das Verstehen und Eindämmen des Phänomens der Jugendgewalt für unumgänglich. Präventionsaktivitäten erachtet der Bundesrat als erforderlich in den Bereichen der Familie, der Schule, des Sozialraums und der Medien, wobei Koordination und Vernetzung von zentraler Bedeutung, nach Einschätzung des Bundesrates aber verbesserungsfähig sind. Der Bericht enthält eine ausführliche Darstellung der bereits vorhandenen Präventionsprojekte und folgert, dass der Bund insbesondere die statistischen Grundlagen zur Jugendgewalt verbessern muss, ein gesamtschweizerisches Programm zur Bekämpfung und Verhinderung von Jugendgewalt – im Sinn einer Unterstützung und Koordination von Kantonen und Gemeinden – lancieren und den Bereich des Medienschutzes verbessern will.

2.1.2. Expertenbericht «Prävention von Jugendgewalt»

Zentrale Grundlage des vorstehenden erwähnten bundesrätlichen Berichtes bildet der vom Bundesamt für Sozialversicherungen eingeholte Expertenbericht von Manuel Eisner, Denis Ribeaud und Rahel Locher (Universität Cambridge) vom 3. Oktober 2008 mit dem Titel «Prävention von Jugendgewalt» (Schriftenreihe des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Expertenbericht Nr. 05/09). Dieser Bericht zeigt auf, dass im «Dunkelfeld» – d.h. im Bereich nicht angezeigter Straftaten – eine deutlich höhere Zahl von Gewalttaten begangen wird als diese im «Hellfeld» (bekannte Straftaten gemäss Polizei- und Urteilsstatistiken) ihren Niederschlag finden. Die Experten rechnen gesamtschweizerisch mit jährlich rund 230'000 Gewaltdelikten unter 12- bis 17Jährigen. Sie orten die Ursachen der Jugendgewalt in einem Zusammenspiel verschiedener Faktoren auf den Ebenen Individuum, Familie,

Freundeskreis, Schule, Freizeit und Nachbarschaft und empfehlen demgemäss, Strategien zur Prävention auf mehreren dieser Ebenen und über alle Entwicklungsphasen des Menschen hinweg ansetzen zu lassen.

2.1.3. Bericht «Jugendgewalt» des EJPD

Ebenfalls als Grundlage und Element des umfassenden bundesrätlichen Berichtes hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im Bericht «Jugendgewalt» vom 11. April 2008 einen Massnahmenkatalog erarbeitet. Dieser trägt der primären Zuständigkeit der Kantone im Bereich der Inneren Sicherheit und der Gewaltbekämpfung Rechnung und enthält demgemäss Massnahmen in der Kompetenz des Bundes. Er will namentlich den Informationsfluss der beteiligten Behörden verbessern und hieraus in ausländerrechtlichen Fällen auch eine konsequente Wegweisungspraxis herleiten, die Strafurteilsstatistik verbessern und die neu eingeführte Polizeiliche Kriminalstatistik etablieren. Ferner sollte eine gesamtschweizerische Lageeinschätzung bezüglich jugendlicher Intensivtäter erstellt werden.

2.1.4. Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage «Jugendliche Intensivtäter»

Ausgehend von der Feststellung, dass ein grosser Teil der von Jugendlichen begangenen Gewaltdelikte auf das Konto von verhältnismässig wenigen Tätern gehen – 40 bis 60 Prozent der registrierten Delikte werden von vier bis sechs Prozent der delinquierenden Jugendlichen eines Jahrgangs verübt – erhob das EJPD bei den Kantonspolizeikörpern eine Lageeinschätzung über jugendliche Intensivtäter. Darunter werden Täter verstanden, die wiederholt und in kurzen Zeiträumen Straftaten, darunter auch Gewaltdelikte, begehen. Ohne dass eine exakte Definition abgegeben werden kann, geht das EJPD aufgrund der Rückmeldungen der Kantone gesamtschweizerisch von rund 500 Intensivtätern aus: «Unverbesserliche», Mehrfachtäter und Jugendliche, die mit besonderer krimineller Energie vorgehen.

Gestützt auf die Erhebung bei den kantonalen Polizeikörpern gelangt das EJPD zu folgenden wesentlichen Feststellungen:

- Die meisten Intensivtäter sind in kleinen und mittelgrossen Banden aktiv, in wechselnder Zusammensetzung, aber mit Rädelsführern und Mitläufern.
- Die Intensivtäter sind kaum auf bestimmte Delikte «spezialisiert», sondern verüben Sachbeschädigungen, Raub- und Gewaltdelikte sowie Vermögensdelikte. Die Tatausführungen laufen meistens spontan ab.
- Die Mitglieder der Jugendbanden stammen häufig aus bildungsfernen Schichten mit Migrationshintergrund und leben bezüglich Familie, Schule, Arbeit und Drogenkonsum in problematischen Verhältnissen.
- Tatorte sind Orte, an denen sich auch andere Personen, vor allem Jugendliche, treffen, das heisst Ballungszentren wie Bahnhöfe, Einkaufszentren oder Discos.

Der Bericht des EJPD will keinen Kantonsvergleich anstellen (zumal auch die aktuelle Datenlage der polizeilichen Kriminalstatistiken keine aussagekräftigen Vergleiche zulässt). Er macht darauf aufmerksam, dass in erster Linie bei der Vernetzung auf regionaler Ebene, bei der Früherkennung sowie beim Straf- und Massnahmenvollzug Verbesserungen anzustreben sind. Gefordert werden überdies einheitliche Erfassungssysteme (was mit dem Projekt einer gesamtschweizerisch vereinheitlichten Polizeilichen Kriminalstatistik «aufgegleist» ist), eine anerkannte Begriffsdefinition des Intensivtäters sowie vermehrte Erforschung der Hell- und Dunkelfelder.

2.1.5. Postulatsbericht «Bandenunwesen. Sensibilisierungskampagne und Anpassung des Strafrechts»

In seinem Bericht zum Postulat Chevrier (05.3443) vom 11. Januar 2010 hält der Bundesrat fest, dass Straftaten in Banden überwiegend von minderjährigen oder jungen erwachsenen Tätern verübt werden. Gestützt auf die Einschätzung, dass sich Ursachen und Erscheinungsformen dieser Bandendelikte kaum von jenen der schwereren Jugendkriminalität unterscheiden

den, hält der Bundesrat spezifische Massnahmen gegen jugendliche Bandenkriminalität nicht für erforderlich, sondern knüpft an den identischen Massnahmen zur Prävention der Jugendgewalt an. Im Zentrum stehen demgemäss die Verbesserung der statistischen Grundlagen, die vermehrte Unterstützung der zuständigen Akteure auf lokaler und kantonaler Ebene mit verstärkter Vernetzung der bereits bestehenden Massnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung von Jugendgewalt sowie die Übernahme von Koordinationsaufgaben im Kinder- und Jugendmedienschutz durch den Bund. Anpassungen im Strafrecht zur Bekämpfung der Bandenkriminalität erachtet der Bundesrat angesichts des vor drei Jahren in Kraft getretenen Jugendstrafgesetzes derzeit nicht für erforderlich, behält sich aber aufgrund einer Gesetzesevaluation allenfalls weitere Schutzmassnahmen vor.

2.2. Auf interkantonomer Ebene

2.2.1. Tripartite Agglomerationskonferenz

Das vom Bundesrat vorgeschlagene gesamtschweizerische Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt (vgl. Abschnitt 2.1.1) wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe erarbeitet, an der Vertretungen der Kantone, Städte und Gemeinden beteiligt sind. Die Elemente eines solchen Programms – Struktur, Inhalt, Funktionsweise, Finanzierung – werden im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz erörtert. Diese ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden mit dem Ziel, eine gemeinsame Agglomerationspolitik zu entwickeln. Das Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt soll dem Bundesrat im Frühjahr 2010 zur Beschlussfassung über Detailkonzepte und Ressourcen vorgelegt werden.

2.2.2. Schweizerische Kriminalprävention

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat die ihr zugehörige Kommission «Schweizerische Kriminalprävention» beauftragt, einen Massnahmenplan gegen Jugendgewalt zu erarbeiten. Die Kommission weist in ihrem Bericht vom Februar 2008 zutreffend darauf hin, dass Gewalt zu einem Komplex von jugendlichem Problemverhalten gehört, das Suchtverhalten, schulische und berufliche Probleme, Probleme im Elternhaus u.a. einschliesst. Bei der Erhebung der möglichen Ursachen von Gewaltverhalten wurden seitens der Polizeikörper mehrfach genannt: Erziehungsschwierigkeiten der Eltern, Perspektivlosigkeit der Jugendlichen, Migrationshintergrund/ Integrationsprobleme, übermässiger Medienkonsum, Alkohol- und Drogenkonsum, Gewaltdarstellungen, allgemeiner Wertezusammenbruch / Werteppluralismus/ Individualisierung, fehlende Grenzsetzungen u.dgl. Viele dieser genannten Ursachen hängen miteinander zusammen und verlangen ähnliche Massnahmen. Gewaltprävention kann daher nicht eine isolierte Aktivität einer einzelnen Behörde sein und auch nicht ausschliesslich auf Gewalttätigkeit fokussieren.

Die dem «Massnahmenplan 2008 Jugend und Gewalt» zugrunde liegende Erhebung bei den kantonalen Polizeidirektionen wie auch bei den Erziehungs- und Sozialdirektionen hat gezeigt, dass die Kantone die Gewaltprävention bei Jugendlichen bereits heute mit verschiedenen Massnahmen umsetzen. Mit Vorträgen zur Jugendgewalt in Schulen und vor Lehrpersonen, mit polizeilicher Präsenz an stark frequentierten Treffpunkten Jugendlicher, mit Integrationsbestrebungen für ausländische Staatsangehörige usw. leisten die Kantone wesentliche Präventionsarbeit. Zur Intensivierung und Weiterführung dieser Präventionsarbeit, an der sich im Rahmen der KKJPD alle Kantone beteiligen, setzt der Massnahmenplan der Schweizerischen Kriminalprävention zusätzliche Schwerpunkte bei der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der Polizeikörper, bei der Koordination der bestehenden und geplanten Präventionsmassnahmen, beim Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer sowie bei der Förderung der Zusammenarbeit unter den kantonalen Instanzen.

2.3. Auf kantonaler Ebene

Die Zuständigkeit zur Bekämpfung und Prävention von Jugendgewalt liegt in erster Linie bei den Kantonen. Solche Massnahmen gehören in den Bereich der polizeilichen Kompetenzen, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzung den Kantonen obliegen. Im Kanton St.Gallen bestehen derzeit, abgesehen von den Ausführungen im Bericht 40.09.01 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» (vgl. Abschnitt 1.3) und von der Studie «Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen» (nachfolgend, Abschnitt 4), keine aktuellen Berichte und Übersichten, die verlässliche Aussagen über das Ausmass der Gewalt von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie über Präventionsprojekte und Bekämpfungsstrategien enthalten. Diese Lücke versucht der vorliegende Bericht insbesondere unter einem kriminologischen und sicherheitspolitischen Aspekt zu schliessen. Er erhebt, wie einleitend erwähnt, nicht den Anspruch darauf, sämtliche möglichen Ursachen- und Handlungsfelder auszuleuchten. Detaillierte Analysen zu möglichen individuellen Risikofaktoren oder Aussagen zu Elternbildung und -beratung blendet der Postulatsbericht aus, zumal für verlässliche Kausalitäts- oder Wirkungsanalysen vertiefende wissenschaftliche Studien durchzuführen wären.

Dennoch ist der vorliegende Bericht nicht isoliert zu betrachten. Das Thema ist eingebettet in weitere Aspekte, die bereits in Bearbeitung stehen und damit letztlich eine Gesamtschau ermöglichen:

- Mit dem Postulat 43.08.03 «Gewaltfreie Schule» ist die Regierung beauftragt, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Gewalt an Schulen reduziert und wie ein Präventionsprogramm an Schulen ausgestaltet werden kann. Die Regierung leitet diesen Bericht gleichzeitig dem Kantonsrat zu (40.10.03); die beiden Postulatsberichte ergänzen sich gegenseitig.
- Mit dem Bericht zum Postulat 43.07.04 «Integration – Gesetzliche Grundlagen» wird die Regierung über die vorhandenen und die weiteren geplanten Massnahmen zur Integration von ausländischen Staatsangehörigen berichtet, die in ihrer Wirkung ebenfalls einen Einfluss auf die Jugendgewalt haben können.
- Gleichsam als «Klammer» wird die Regierung sodann einen Bericht zum Postulat 43.05.10 «Integrierte Kinder- und Jugendpolitik – dringender Handlungsbedarf» verfassen. Jener Bericht wird auch den Bericht der Regierung vom 6. Oktober 1992 40.92.03 «St.Gallische Jugendpolitik» fortführen und aktualisieren.

3. Zahlen und Fakten im Kanton St.Gallen

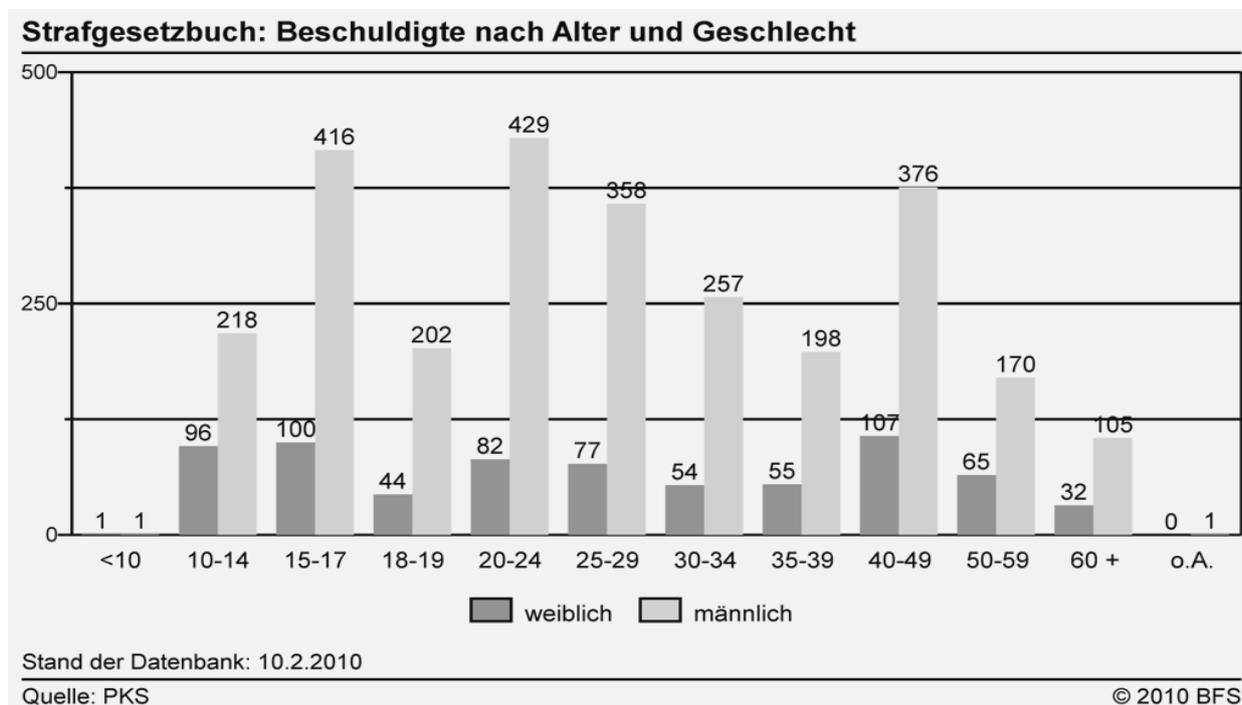
3.1. Kriminalstatistik

Weder die polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz (PKS) noch jene des Kantons St.Gallen unterscheiden bis heute, welche Delikte von Jugendlichen (bis zum vollendeten 18. Altersjahr), von jungen Erwachsenen (vom 19. bis zum vollendeten 25. Altersjahr) und von übrigen Täterinnen und Tätern begangen werden. Immerhin zeigen sie auf, wie hoch der Prozentanteil der minderjährigen Tatverdächtigen an der Gesamtkriminalität ist. Dieser Anteil bewegt sich gesamtschweizerisch wie auch im Kanton St.Gallen in den Jahren 2003 bis 2009 zwischen rund 18 und rund 21 Prozent. Rund ein Fünftel der polizeilich erfassten Delikte werden demgemäss von Minderjährigen, d.h. von Personen bis zum vollendeten 18. Altersjahr, begangen.

Im Jahr 2008 wurden im Kanton St.Gallen insgesamt 880 Jugendliche mit Straftaten gegen das Schweizerische Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB) erfasst. 493 dieser Jugendlichen begingen eine und 387 mehrere Straftaten, wovon 76 fünf bis zehn und 16 über zehn. Ähnlich sieht es für das Jahr 2009 aus: Von 832 erfassten Jugendlichen haben 516 «nur» eine Straftat begangen, 316 mehrere, wovon 68 fünf bis zehn und 17 über zehn.

Eine weiterführende Aufschlüsselung enthält die Kriminalstatistik des Kantons St.Gallen, indem sie eine Altersverteilung vornimmt. Für das Jahr 2009 zeigt diese Auswertung, dass nahezu die Hälfte aller Tatverdächtigen bei den polizeilich erfassten Delikten unter 25 Jahre alt ist (was auch für frühere Jahre gilt). Dabei ist der Anteil der männlichen Tatverdächtigen deutlich höher

als jener der weiblichen. Ähnlich wie bei den Erwachsenen ist Jugendgewalt und -kriminalität demgemäss vordringlich ein männliches Phänomen.

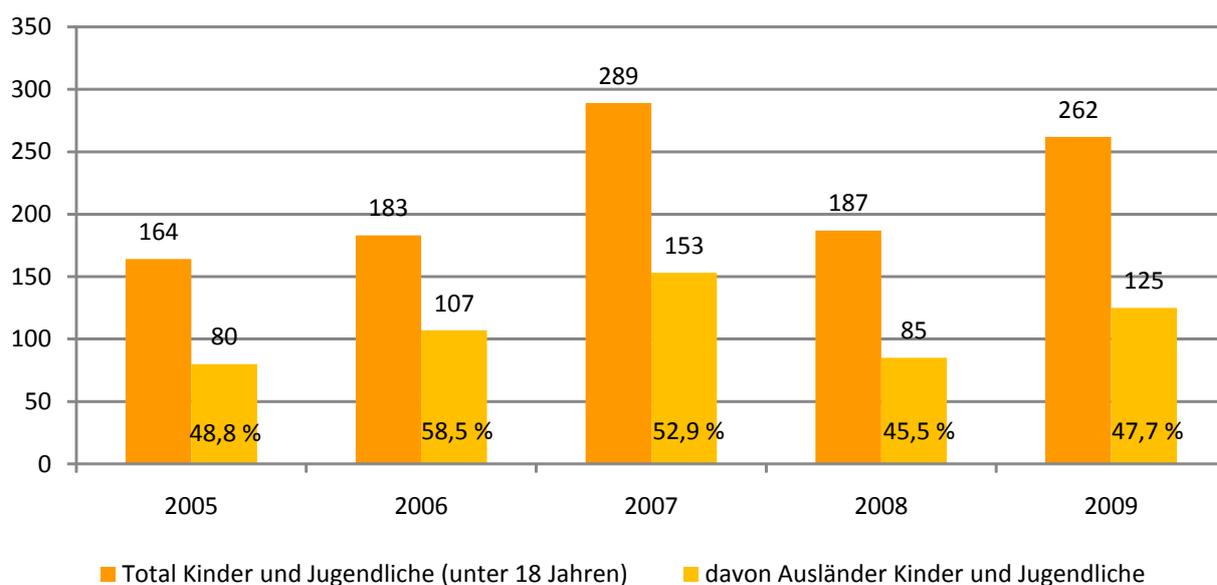


Die Aussagekraft dieser Statistiken ist für die Frage, wie gross das Ausmass der Jugendgewalt tatsächlich ist, insofern beschränkt, als sie sämtliche polizeilich registrierten StGB-Delikte enthalten, also beispielsweise auch Diebstähle und andere Vermögensdelikte. Es ist daher zu begrüssen, dass der Bundesrat in seinem Bericht «Jugend und Gewalt» (vgl. vorn, Abschnitt 2.1.1) eine Verbesserung der statistischen Grundlagen zur Jugendgewalt anstrebt.

Aussagen zum Anteil der Tatverdächtigen mit ausländischer Staatsangehörigkeit können nur bezogen auf die Kategorie der Minderjährigen (bis zum vollendeten 18. Altersjahr) gemacht werden. Dieser Anteil bewegte sich in den Jahren 2003 bis 2007 konstant auf einem Niveau zwischen 37 und 42 Prozent; im Jahr 2008 ist er auf 32 Prozent gesunken und im Jahr 2009 wiederum auf knapp 37 Prozent angestiegen.

Überproportional vertreten – insbesondere mit Blick auf den Bevölkerungsanteil – sind ausländische Jugendliche allerdings im Bereich der Gewaltdelikte. Hier schwankte der Anteil in den Jahren 2005 bis 2009 zwischen 45,5 und 58,5 Prozent, wie der st.gallischen Kriminalstatistik zu entnehmen ist:

Gewaltdelikte Kinder und Jugendliche, Anteil Jugendliche Ausländer



Stand der Datenbank: 10.02.2010

Quelle: PKS

© 2010 Kapo SG

Unter dem Begriff der Gewaltdelikte versteht die Regierung gemäss Bericht 40.09.01 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» jene Delikte, bei denen Gewalt gegen Personen oder Sachen ausgeübt wird. Hierunter fallen Delikte gegen Leib und Leben (insbesondere vorsätzliche Tötung, Körperverletzung, Tätlichkeit sowie Raufhandel und Angriff), Raub, Sachbeschädigungen, Drohungen und Nötigungen sowie strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität. In Weiterführung der im Bericht «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» enthaltenen Kriminalstatistik wurde die Kantonspolizei beauftragt, für den vorliegenden Postulatsbericht bei den Gewaltdelikten eine Aufschlüsselung nach Altersstruktur der Täterschaft vorzunehmen. Dabei wird im strafrechtlichen Sinn unterschieden zwischen Jugendlichen (bis zum vollendeten 18. Altersjahr) und jungen Erwachsenen (bis zum vollendeten 25. Altersjahr; vgl. Art. 61 StGB).

Straftat/Delikt		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vorsätzliche Tötung	Total Straftaten	5	6	6	6	7	6	8
	davon aufgeklärt	5	5	6	6	6	5	8
	Total Täter	5	5	5	5	6	5	6
	Jugendliche	0	0	0	0	0	0	0
	Junge Erwachsene	2	2	1	0	1	2	1
Körperverletzung	Total Straftaten	210	235	298	319	432	398	383
	davon aufgeklärt	168	189	208	219	292	250	204
	Total Täter	211	228	230	243	344	269	217
	Jugendliche	32	15	37	51	82	58	55
	Junge Erwachsene	72	72	79	79	106	80	63
Tätlichkeit	Total Straftaten	451	511	684	600	745	703	705
	davon aufgeklärt	405	464	553	482	600	548	517
	Total Täter	474	543	527	508	587	500	499
	Jugendliche	62	76	68	83	108	72	105
	Junge Erwachsene	93	129	102	87	99	81	103
Raufhandel / Angriff	Total Straftaten	12	15	70	106	243	220	267
	davon aufgeklärt	12	11	60	73	195	137	160
	Total Täter	63	57	70	72	169	98	138
	Jugendliche	11	6	28	13	49	26	66
	Junge Erwachsene	39	36	31	32	64	43	43
Raub	Total Straftaten	136	114	103	95	121	112	130
	davon aufgeklärt	75	47	34	34	27	42	36
	Total Täter	82	94	36	46	46	54	57
	Jugendliche	10	23	15	13	25	24	24
	Junge Erwachsene	38	54	11	24	15	25	24
mutwillige Sachbeschädigung	Total Straftaten	2873	2745	2779	2667	3026	3217	2718
	davon aufgeklärt	465	571	527	458	444	469	423
	Total Täter	508	411	360	363	458	418	404
	Jugendliche	217	152	141	145	203	175	160
	Junge Erwachsene	182	165	92	80	93	102	102
Drohung	Total Straftaten	242	272	444	457	493	527	474
	davon aufgeklärt	216	243	363	367	383	400	339
	Total Täter	217	239	362	373	399	363	327
	Jugendliche	14	9	33	34	54	36	43
	Junge Erwachsene	39	43	57	62	63	64	56
Nötigung	Total Straftaten	58	55	105	124	77	123	104
	davon aufgeklärt	45	51	86	90	55	83	60
	Total Täter	54	62	90	99	68	71	62
	Jugendliche	12	8	13	12	10	8	9
	Junge Erwachsene	13	17	17	17	17	10	9
Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität	Total Straftaten	164	188	255	222	312	240	289
	davon aufgeklärt	89	136	166	112	182	138	161
	Total Täter	81	123	127	89	141	105	104
	Jugendliche	11	9	14	12	29	14	13
	Junge Erwachsene	11	21	23	21	30	21	13
davon Vergewaltigung	Total Straftaten	17	21	23	24	36	25	20
	davon aufgeklärt	6	16	11	8	20	9	8
	Total Täter	7	15	13	9	24	9	6
	Jugendliche	1	0	0	1	0	0	0
	Junge Erwachsene	0	3	3	2	7	2	2
Gewalt und Drohung gegen Beamte	Total Straftaten	53	59	66	55	73	95	110
	davon aufgeklärt	52	58	60	51	69	77	91
	Total Täter	55	60	60	46	57	69	76
	Jugendliche	2	5	6	2	1	8	7
	Junge Erwachsene	23	19	18	16	26	26	27

Diese Statistik bestätigt die Aussage, dass bei jenen Tatbeständen, die in grösserer Zahl begangen wurden, rund ein Viertel der Tatverdächtigen minderjährig und ein weiteres Viertel unter 25 Jahren alt sind. Ebenso zeigt die Statistik über die Jahre 2003 bis 2007 einen Anstieg der Gewaltdelikte, die von Jugendlichen und jungen Erwachsenen begangen wurden, parallel zum gesamthaften Anstieg der Gewaltdelikte. Im Jahr 2008 ist zwar ein Rückgang gegenüber dem Jahr 2007 festzustellen, doch liegen die Zahlen des Jahres 2008 immer noch über den Zahlen der früheren Jahre. Ob sich hier allenfalls eine Trendwende abzeichnet, ist zwar zu hoffen, kann aber im jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden.

3.2. Urteilsstatistik

Die polizeilichen Kriminalstatistiken enthalten lediglich die polizeilich registrierten Straftaten und sagen nichts darüber aus, ob die als Tatverdächtige erfassten Personen für die ihnen angelasteten Straftaten auch rechtskräftig verurteilt werden. Diesbezüglich sind die Urteilsstatistiken verlässlicher; ihnen ist zu entnehmen, wie viele Personen wegen Straftaten verurteilt worden sind. Die nachstehende Tabelle zeigt, wie viele unter das Jugendstrafrecht fallende Personen – d.h. Jugendliche bis zum vollendeten 18. Altersjahr – im Rahmen eines jugendstrafrechtlichen Verfahrens rechtskräftig mit strafrechtlichen Sanktionen belegt worden sind. Die Zahlenreihen zeigen über die erfassten Jahre hinweg – trotz teilweise grosser Schwankungen – eine erstaunliche Konstanz; sie korrelieren allerdings nicht mit den polizeilichen Kriminalstatistiken, die im gleichen Zeitraum einen Anstieg der von Jugendlichen begangenen Delikte ausweisen. Dies ist insbesondere damit zu erklären, dass die Zahl der «anderen Erledigungen» – namentlich Einstellungs-, Aufhebungs- und Nichteintretensverfügungen – im entsprechenden Zeitraum angestiegen ist.

Abschlussverfügungen Jugendstrafrecht (Kanton St.Gallen, alle Delikte)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eingang	2088	2229	2341	2288	2405	2471	2401
Anklagen	21	24	19	22	15	21	28
Urteile (ord. Verfahren)	111	136	106	152	88	84	72
Urteile (mündl. Verfahren)	478	591	591	732	675	771	687
Strafentscheide	745	820	814	879	855	775	790
Andere Erledigungen (Einstellungen, Aufhebungen, Nichteintreten, Abtretungen)	915	896	968	887	949	1160	1160

Beschränkt man die Betrachtungsweise auf Gewaltdelikte, so zeigt die vom Bundesamt für Statistik (www.bfs.admin.ch; Thema 19 – Kriminalität, Strafrecht) im gleichen Zeitraum erstellte Übersicht über die Jugendstrafurteile demgegenüber einen markanten Anstieg der Verurteilungen, insbesondere in den Jahren ab 2006 und im Bereich der Körperverletzungs- und Raubdelikte.

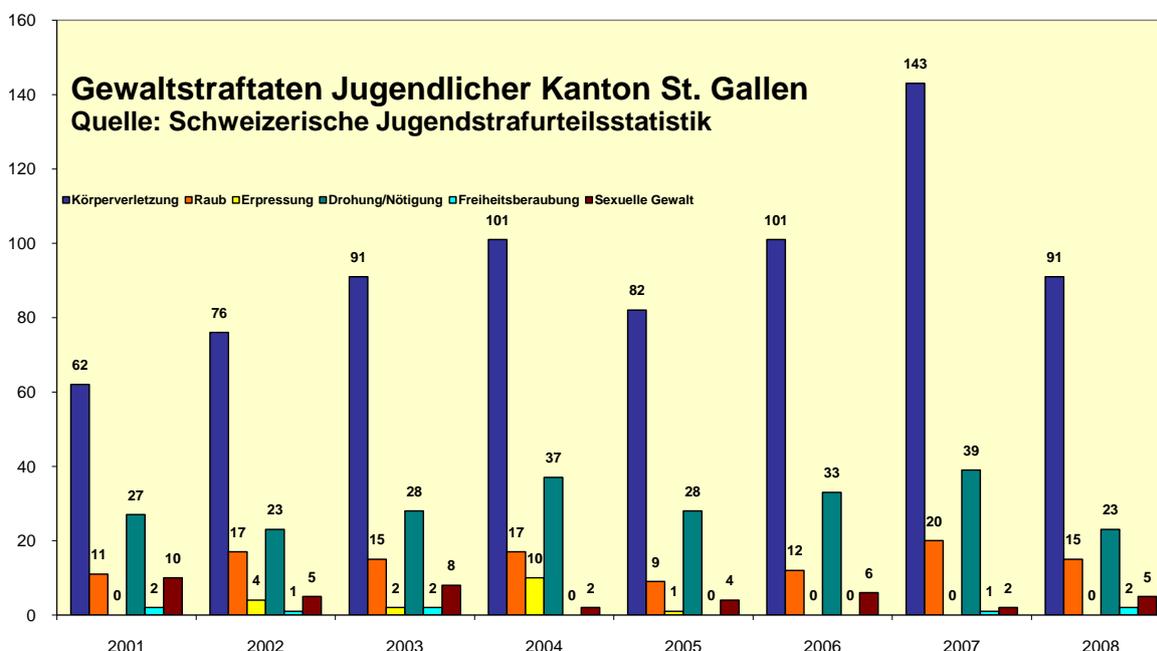
Jugendstrafurteile mit Gewaltstraftaten; Kanton St.Gallen	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	122	137	107	135	184	125
Körperverletzungen (einschliesslich Tötlichkeiten, Gefährdung des Lebens, Raufhandel, Angriff)	91	101	82	101	143	91
Raub	15	17	9	12	20	15
Erpressung	2	10	1	0	0	0
Drohung und Nötigung	28	37	28	33	39	23

Jugendstrafurteile mit Gewaltstraftaten; Kanton St.Gallen	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Freiheitsberaubung	2	0	0	0	1	2
Straftaten gegen die sexuelle Integrität (sexuelle Nötigung und Vergewaltigung)	8	2	4	6	2	5
Gewalt und Drohung gegen Behörden	0	2	4	5	5	7

[Die Zahlen für das Jahr 2009 sind noch nicht verfügbar.]

Werden die Zahlen der Jugendstrafurteile mit Gewaltstraftaten und die Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik mit jugendlichen Tatverdächtigen (vgl. vorne, Abschnitt 3.1) miteinander verglichen, so ist ersichtlich, dass diese Zahlenreihen nicht stark voneinander abweichen. Dies bedeutet, dass – unter Berücksichtigung von Einstellungen, Aufhebungen, Nichteintreten und Verfahrensabtretungen – rund zwei Drittel der von der Polizei ermittelten Tatverdächtigen letztlich auch verurteilt und bestraft werden.

Der ansteigende Trend der Gewaltstraftaten Jugendlicher im Kanton St.Gallen, bezogen auf die häufigsten Deliktsarten, ist auch aus der nachfolgenden Grafik ersichtlich:



3.3. Beschränkte Aussagekraft der «Hellfelddaten»

Den polizeilichen Kriminalstatistiken wie den Urteilsstatistiken ist gemeinsam, dass sie nur die zur Anzeige gebrachten Delikte aufschlüsseln. Sie bilden damit lediglich einen Teil des tatsächlichen Geschehens ab. Gerade im Bereich des Gewaltverhaltens von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist davon auszugehen, dass neben den erfassten und ausgewiesenen Delikten ein erhebliches Dunkelfeld besteht. Soll ein umfassender Ansatz für Bekämpfung und Prävention erarbeitet werden, so muss einerseits das tatsächliche Ausmass – auch im Bereich des nicht statistisch erfassten Dunkelfelds – ermittelt werden; andererseits sind die Lebenslagen und die konkreten Umstände zu erforschen, die Gewaltdelikte verhindern oder begünstigen.

Ein Instrument, um zusätzliche Informationen über das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen zu erhalten, sind Opferbefragungen. Solche werden in der Schweiz seit 1984 in regelmässigen Abständen durchgeführt, letztmals im Jahr 2004. In diesem Zeitraum musste bei den Straftaten gegen die Person gesamtschweizerisch rund eine Verdreifachung der begangenen Delikte

festgestellt werden¹. Angesichts der parallel verlaufenden Entwicklung zur Zunahme in den Kriminal- und Urteilsstatistiken ist davon auszugehen, dass die gelegentlich vorgebrachte These, der in diesen Statistiken ausgewiesene Anstieg der Kriminalität sei auf ein verändertes Anzeigeverhalten zurückzuführen, nicht zutrifft. In der Natur von Opferbefragungen liegt es, dass verlässliche Aussagen über das mutmassliche Alter der Täterinnen und Täter nicht möglich sind. Dennoch zeigt sich, dass rund ein Sechstel der Gewaltdelikte – Körperverletzungen und Raubtatbestände, ohne Sexualdelikte – von Minderjährigen und rund die Hälfte von Personen unter 25 Jahren begangen werden.² Diese Angaben korrelieren, unter Berücksichtigung der mit dem System der Opferbefragungen verbundenen Unschärfen, recht gut mit den Kriminal- und Urteilsstatistiken.

Demgegenüber gelangt der Expertenbericht Eisner/ Ribeaud/ Locher³ zur Einschätzung, dass die im «Hellfeld» ausgewiesene Zunahme der Jugendgewalt aufgrund von Dunkelfeldstudien, die für den Kanton Zürich vorlägen, «zu einem erheblichen Teil als Ergebnis einer höheren Anzeigebereitschaft und einer verbesserten Aufklärungsrate bei der Polizei interpretiert werden kann» (S. III). Einig geht dieser Expertenbericht indessen mit den Erkenntnissen von Opfer- und Jugendbefragungen, dass Opfererfahrungen deutlich weiter verbreitet sind als dies in polizeilichen Daten zum Ausdruck kommt. Übereinstimmend muss aufgrund von Hochrechnungen aus den Dunkelfeldstudien gesamtschweizerisch mit rund 230'000 Gewaltdelikten unter 12- bis 17Jährigen gerechnet werden. In der polizeilichen Kriminalstatistik sind demgegenüber gesamtschweizerisch lediglich rund 3'500 jugendliche Tatverdächtige ausgewiesen.

Die These, wonach lediglich eine veränderte Anzeigebereitschaft und die verbesserte Aufklärungsrate zu einem statistischen Anstieg der Jugendgewalt führen soll, wird allerdings auch durch eine Studie der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) widerlegt. In ihrem Bericht «Gewalt unter jungen Menschen» vom 12. Juni 2009 stellt sie aufgrund der Unfallversicherungs-Statistiken fest, dass sich die Zahl aller Gewaltverletzungsfälle zwischen 1991 und 2006 fast verdoppelt habe. Bei den 15- bis 24jährigen Männern hat sich das Risiko, durch Gewalt verletzt zu werden, im Untersuchungszeitraum rund verdreifacht, wobei sie sich am häufigsten an Wochenenden im Ausgang verletzen. Die Unfallstatistik der SUVA und die Kriminalstatistik der Polizei zeigen nahezu einen parallelen Verlauf.

4. Studie «Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen»

4.1. Einleitung und Auftrag

Den vorstehenden Ausführungen ist zu entnehmen, dass über das tatsächliche Ausmass der Jugendgewalt in der Schweiz, aber auch spezifisch für den Kanton St.Gallen, keine zuverlässigen Aussagen möglich sind. Auf Expertenebene besteht insbesondere eine gewisse Uneinigkeit, wie die statistisch ausgewiesene Zunahme der Gewaltdelikte zu werten ist, und auch über die Ursachen der Gewaltdelikte unter Jugendlichen können aufgrund der vorhandenen Studien lediglich gewisse Mutmassungen angestellt werden. Einig ist man sich immerhin in der Feststellung, dass die Kriminal- und Urteilsstatistiken das tatsächliche Ausmass der Gewalt nur zu einem geringen Teil abbilden und dass demgemäss ein erhebliches Dunkelfeld besteht.

Um für den Kanton St.Gallen möglichst zuverlässige und repräsentative Aussagen zu Ausmass, Risikofaktoren, Ursachen und Hintergründen zu erhalten, beauftragten das Sicherheits- und Justizdepartement sowie das Bildungsdepartement das Rechtswissenschaftliche Institut der Universität Zürich mit der Durchführung einer flächendeckenden Studie. Mit einer repräsentativen Befragung von Oberstufenschülerinnen und -schülern sollte die Verbreitung von Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen erforscht werden. Wie viele dieser Schülerinnen und

¹ Martin Killias/ Sandrine Haymoz/ Philippe Lamon, Swiss Crime Survey, Die Kriminalität in der Schweiz im Lichte der Opferbefragung von 1984 bis 2005, Bern 2007, S. 99 f.

² Killias et al., a.a.O., S. 41.

³ Vgl. vorn, Abschnitt 2.1.2.

Schüler sind von Delinquenz betroffen, sei es als Opfer oder als Täter? Erfolgen Übergriffe in der Schule, in der Freizeit, in bestimmten Konstellationen? Aus der Analyse dieser Daten sollten mögliche Ursachen hergeleitet werden, aber auch Wege zur Vorbeugung und Intervention.

Der Bericht des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich wurde unter Projektleitung von Prof. Dr. Martin Killias (Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie) durch MSc Simone Walser verfasst und am 8. Juli 2009 den beiden Auftrag gebenden Departementen zugestellt. Am 24. August 2009 präsentierten die beiden Departemente zusammen mit dem Expertenteam die aufschlussreiche Studie der Öffentlichkeit.

4.2. Methodik und Datenerhebung

Angestrebt wurde eine Gesamterhebung bei allen Schülerinnen und Schülern des neunten Schuljahres. Von total 376 Klassen aus Gymnasial-, Sekundar-, Real- und Kleinklassen beteiligten sich 338 Klassen an der Untersuchung. Die Schülerinnen und Schüler füllten während des Unterrichts auf freiwilliger Basis, unter Anleitung und Betreuung der Klassenlehrperson, einen internet-basierten Fragebogen anonym aus. Die Datenerhebung erfolgte im ersten Quartal des Jahres 2008. Der Fragebogen war so konzipiert, dass er Vergleiche mit ähnlichen Befragungen aus dem Kanton Zürich und dem Kanton Waadt zulies; die nachträgliche Verifizierung der Resultate zeigte, dass durchaus ähnliche Erkenntnisse festzustellen waren.

Für die Auswertung standen 5200 ausgefüllte Fragebogen zur Verfügung. Bei gesamthaft 6285 Schülerinnen und Schülern des neunten Schuljahres entspricht dies einer Ausschöpfungsquote von 83 Prozent. Nach Einschätzung der Projektleitung ist diese hohe Repräsentativität der Umfrage europaweit einzigartig.

4.3. Selbstberichtete Delinquenz

4.3.1. Überblick

17 Prozent der befragten Schülerinnen und Schüler gaben an, wenigstens einmal in ihrem bisherigen Leben Körperverletzungen begangen oder an Gruppenschlägereien aktiv beteiligt gewesen zu sein. Die Raten bei schweren Delikten – Raub oder sexuelle Gewalt – sind deutlich tiefer: 3,9 bzw. 1 Prozent. Insgesamt gaben mehr als ein Viertel aller Jugendlichen an, im Verlauf ihres Lebens wenigstens einmal ein Gewaltdelikt begangen zu haben, davon der grösste Teil (21 Prozent) im Verlauf der letzten zwölf Monate vor der Befragung. Dabei zeigt die Studie auf, dass alle untersuchten Delikte deutlich häufiger von männlichen Jugendlichen begangen werden als von weiblichen. Insbesondere bei den Gewaltdelikten – Körperverletzungen, Raub, sexuelle Gewalt – handelt es sich um Unterschiede in der Grössenordnung von Faktor 3 bis Faktor 4.

4.3.2. Risiko- und protektive Faktoren

Die Studie hat verschiedene Faktoren darauf hin untersucht, ob sie einen möglichen Zusammenhang mit Gewaltverhalten haben können: schulische Faktoren, familiäre Faktoren, Migrationshintergrund, Nachbarschaft, Risikoverhalten und Freizeitfaktoren. Wesentlich ist dabei zu erwähnen, dass die Studie lediglich Zusammenhänge aufzeigt, ohne Aussagen zur Richtung der Kausalität zu machen. Es kann demgemäss nicht gesagt werden, dass das Gewaltverhalten ausgeprägter ist, gerade weil einer der aufgezeigten Faktoren vorliegt. Die Studie stellt nur fest, dass dem so ist.

Bei den schulischen Faktoren hat sich gezeigt, dass bei Gewaltdelikten ein Trend festzustellen ist, wonach Jugendliche in Klein- und Realklassen höhere Raten aufweisen als Jugendliche in Sekundarklassen und diese wiederum höhere als Jugendliche aus Gymnasialklassen. Jugendliche, welche ihre Schule mögen, begehen seltener strafbare Handlungen als solche, die ihre Schule nicht mögen. Erstaunlich ist, dass das Vorhandensein von Schulregeln zum fairen Um-

gang nach den Erkenntnissen der Studie kaum einen signifikanten Einfluss auf das Gewaltverhalten hat.

Zu den verschiedenen schulischen und ausserschulischen Faktoren enthält der Postulatsbericht 40.10.03 «Gewaltfreie Schule » in den Kapiteln 2 und 5 ausführlichere Hinweise.

Bei der Analyse der Familienverhältnisse ist nach den Erkenntnissen der Studie die traditionelle Familie – Jugendliche wachsen bei ihren zusammen lebenden Eltern auf – eindeutig ein Schutzfaktor. Diese Jugendlichen sind signifikant weniger gewalttätig als Jugendliche, die entweder bei der Mutter oder dem Vater leben. Dabei macht es bei Ein-Eltern-Familien erstaunlicherweise keinen Unterschied, ob im gleichen Haushalt auch noch der/ die neue Partner/-in der Mutter oder des Vaters lebt oder ob der Elternteil alleinerziehend ist. Im gleichen Zusammenhang steht auch die Feststellung, dass eine gute elterliche Kontrolle, bei der die Eltern wissen, mit wem, wohin und bis wann die Jugendlichen abends jeweils fortgehen, zu einer deutlich tieferen Rate der Gewaltausübung führt.

Nach den Ergebnissen der Studie beeinflusst auch der Migrationshintergrund das Gewaltverhalten. Die Studie unterscheidet zwischen Non-Migranten – Jugendliche, die selbst in der Schweiz geboren sind und wenigstens einen Elternteil mit Geburtsort in der Schweiz haben – sowie Migranten erster und zweiter Generation. Migranten erster Generation sind im Ausland geboren und haben wenigstens einen Elternteil mit Geburtsort im Ausland; Migranten zweiter Generation sind zwar in der Schweiz geboren, ihre Eltern haben aber beide einen ausländischen Geburtsort. Bei Körperverletzungen und Gruppenschlägereien sind die Unterschiede zwischen Migranten (erster und zweiter Generation) und Non-Migranten signifikant: Migranten begehen deutlich häufiger derartige Delikte als Non-Migranten. Erstaunlich ist allerdings die Feststellung, dass zwischen den Migranten erster und jener zweiter Generation keine signifikanten Unterschiede bestehen.

Einen unmittelbaren Einfluss auf das Gewaltverhalten hat die Nachbarschaft. In Gegenden, in denen Kriminalität, Schlägereien, Drogenhandel, verlassene Gebäude häufig sind, ist eine deutlich erhöhte Delinquenzrate der Jugendlichen festzustellen.

Bei den unmittelbaren Risikofaktoren wurde insbesondere der Zusammenhang mit Alkohol- und Drogenkonsum untersucht. Zwar musste festgestellt werden, dass rund vier Fünftel der Befragten im letzten Jahr Alkohol konsumiert hatten; Cannabiskonsum wurde von rund einem Viertel, der Konsum harter Drogen von rund 6 Prozent angegeben. Die Studie unterschied daher die Häufigkeit des Konsums. Dabei zeigte sich, dass regelmässiger (wöchentlicher) Alkoholkonsum sowie der Konsum von Cannabis und harten Drogen in einem klaren Zusammenhang mit delinquentem Verhalten steht. Körperverletzungen werden in rund 13 Prozent aller Fälle unter dem Einfluss von Alkohol und/ oder Drogen begangen, Gruppenschlägereien in rund 21 Prozent, Raubüberfälle in rund 29 Prozent, in allen Fällen in der Mehrheit nach 20 Uhr und unter Mitbeteiligung von mehreren Personen.

Wird das Freizeitverhalten analysiert, zeigt sich, dass Jugendliche, die drei- oder mehrmals pro Woche Ausgang haben und/ oder sich in Cliques bewegen, die sich häufig nicht normkonform verhalten, häufiger delinquieren als Jugendliche, die regelmässig Aktivitäten mit ihren Eltern unternehmen. Erstaunlich ist allerdings die Erkenntnis, dass die sportliche Betätigung – sei es als Einzelsportler, sei es in einem Sportverein – kaum signifikante Einflüsse auf das Gewaltverhalten hat. Die Studie stellt zwar eine Korrelation zwischen gewissen Sportarten und Delinquenz fest; daraus lassen sich jedoch keine zuverlässigen Schlüsse über eine mögliche Kausalität ableiten. Hierfür wären vertiefende Untersuchungen und Ursachenforschungen nötig.

Zusammenfassend gelangt die Studie zum Schluss, dass das Gewaltverhalten Jugendlicher korreliert mit unvollständiger Familie, Migrationshintergrund, schwachen Schulleistungen, geringer elterlicher Kontrolle, häufigen abendlichen Ausgängen, regelmässigem Konsum von Al-

kohol oder Drogen. Besonders wichtig sind sogenannte situative Faktoren, d.h. vor allem der Zugang zu Gelegenheiten, bei denen Delikte erleichtert begangen werden können.

4.3.3. *Tatorte*

Ein Grossteil der Delikte wird an öffentlichen Orten verübt, d.h. auf der Strasse, auf öffentlichen Plätzen, in Parks, in öffentlichen Verkehrsmitteln, in Restaurants oder Bars, in Einkaufszentren, mithin an Orten, wo die Jugendlichen vorwiegend unter keiner Aufsicht von erwachsenen Personen stehen. Auch an Bahnhöfen – die separat mit einer Quote von rund 20 Prozent ausgewiesen sind – werden häufig Gewalttaten begangen. Immerhin 19 Prozent aller Raubüberfälle und Körperverletzungen passieren in der Schule während der Schulzeit.

4.4. **Opfererfahrungen**

Die Opfererfahrungen korrelieren weitgehend mit den Tätererfahrungen, insbesondere bezüglich Ausmass. Rund 21 Prozent der Jugendlichen gaben an, im Verlauf der letzten zwölf Monate Opfer eines Gewaltdelikt geworden zu sein. Die Raten für Täter- und Opfererfahrungen von Gewaltdelikten sind demgemäss gleich hoch. Auch bezüglich Tatort entsprechen sich die Auswertungen: Für Raub und Körperverletzungen liegen die Tatorte zum grössten Teil im öffentlichen Raum (rund 66 Prozent). Auf die Schulzeit entfallen auch aus Opfersicht rund 10 bis 20 Prozent der Gewaltdelikte.

Opfer- und Tätererfahrungen sind nicht unabhängig voneinander. Gewalttätige Jugendliche haben ein viel höheres Risiko, selbst Opfer eines Gewaltdelikt zu werden. Dabei besteht eine enge Korrelation zwischen Opfer- und Tätererfahrungen desselben Delikt: Wurde ein Jugendlicher beispielsweise Opfer einer Körperverletzung, so ist das Risiko, dass er selbst auch gewalttätig ist oder wird, höher als bei Nicht-Opfern; das Risiko, dass er dabei ebenfalls eine Körperverletzung begangen hat oder begehen wird, ist aber nochmals grösser als das Risiko, ein anderes Gewaltdelikt zu verüben.

4.5. **Beurteilung**

Die Studie der Universität Zürich zeigt zahlreiche Parallelen zu ähnlichen Erhebungen, sowohl was das Ausmass der «Dunkelfeld-Delinquenz» betrifft als auch in Bezug auf mögliche Ursachen und Risikofaktoren. Insbesondere sind die hohe Verfügbarkeit von Alkohol sowie die umfangreichen Mobilitätsangebote des öffentlichen Verkehrs, verbunden mit einer zunehmenden Individualisierung bzw. mit dem abnehmenden Setzen oder Durchsetzen von Grenzen im Elternhaus, Faktoren, welche eine Gruppen- oder gar Szenenbildung fördern. Man kann in diesem Zusammenhang von einer «24-Stunden-Gesellschaft» sprechen, die dazu führt, dass Jugendliche abends und nachts – nach 20 Uhr – überproportional viele Gewaltdelikte begehen. Gemäss den Erkenntnissen der Zürcher Studie ist dieser zeitliche Zusammenhang signifikant. Hinzu kommt, dass Jugendliche Delikte nach 20 Uhr viel häufiger unter dem Einfluss von Alkohol und Drogen begehen.

Die «24-Stunden-Gesellschaft» ist eine Realität, die nicht rückgängig gemacht werden kann. Umso wichtiger erscheint es, dass die Mitglieder dieser Gesellschaft mit den Freiheiten und Möglichkeiten verantwortungsbewusst umgehen. Der Staat hat seinerseits Massnahmen getroffen, um negative Auswüchse der «24-Stunden-Gesellschaft» zu bekämpfen, indem beispielsweise

- die Kantonspolizei die Zahl der Nachtpatrouillen deutlich erhöht und einen polizeilichen Jugenddienst aufgebaut hat;
- die Gemeinden mit Informations- und Präventionskampagnen zur Einhaltung der Nachtruhe ermahnen;

- die Schulen verbindliche Regelungen über die Benützung der Schulanlagen während der Freizeit aufgestellt haben;
- die Leiterinnen und Leiter der ausserschulischen Jugendarbeit auf gesellschaftliche Rücksichtnahmen sensibilisiert werden.

Daneben ist es aber vor allem auch Aufgabe jedes Einzelnen, die Freiheiten, die ihm die «24-Stunden-Gesellschaft» bietet, so auszuüben, dass die gleichen Freiheiten auch von seinen Mitmenschen wahrgenommen werden können. In der gleichen Verantwortung stehen auch die Eltern und andere Erziehungsberechtigte, den Kindern und Jugendlichen die Grundlagen eines rücksichtsvollen Zusammenlebens der Gesellschaft zu vermitteln.

5. Exkurs: Jugendstrafrecht

Das Strafrecht für Jugendliche zwischen 10 und 18 Jahren ist in einem besonderen Bundesgesetz geregelt, dem Jugendstrafgesetz (SR 311.1; abgekürzt JStG). Dieses orientiert sich in erster Linie an Schutz und Erziehung der delinquierenden Jugendlichen und deren Bedürfnissen. In einem gewissen Gegensatz zum Erwachsenenstrafrecht ist das Jugendstrafrecht in erster Linie Täter-, nicht Tatstrafrecht. Im Vordergrund steht die Person des Jugendlichen, nicht die strafbare Handlung, die es abzuklären und zu sühnen gilt. Dies wird in Art. 2 JStG zum Ausdruck gebracht:

«Wegleitend für die Anwendung dieses Gesetzes sind der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen. Den Lebens- und Familienverhältnissen des Jugendlichen sowie der Entwicklung seiner Persönlichkeit ist besondere Beachtung zu schenken.»

Im Vordergrund steht die Anordnung von Schutzmassnahmen; Strafen kommen subsidiär oder ergänzend zum Einsatz. Zu den Schutzmassnahmen zählen die Aufsicht, die persönliche Betreuung, die ambulante Behandlung sowie die Unterbringung (Art. 12 ff. JStG). Es ist Aufgabe der Jugendstrafrechtspflege-Behörden, die im Einzelfall sachgerechte Schutzmassnahme zu finden, wobei die ausgesprochene Massnahme bei Bedarf auch geändert werden kann. Gemeinsam ist allen Schutzmassnahmen, dass sie mit Vollendung des 22. Altersjahrs enden (Art. 19 Abs. 2 JStG). Sind über diese Altersgrenze hinaus weitere Massnahmen erforderlich, so sind solche bei den zuständigen Vormundschaftsbehörden zu beantragen. Überhaupt geht das JStG von einem engen Zusammenwirken zwischen den Behörden des Jugendstrafrechts und des Zivilrechts aus (Art. 20 JStG).

Ergänzend zu Schutzmassnahmen oder auch als einzige Rechtsfolge können die Jugendstrafrechtspflege-Behörden bei schuldhaftem Handeln des Jugendlichen auch Strafen des JStG verhängen. Diese unterscheiden sich vom Sanktionensystem des Erwachsenenstrafrechts und umfassen Verweis (Art. 22 JStG), persönliche Leistung (Art. 23 JStG), Bussen bis 2'000 Franken (nur für Jugendliche nach vollendetem 15. Altersjahr, Art. 24 JStG) sowie Freiheitsentzug (ebenfalls nur für Jugendliche nach vollendetem 15. Altersjahr, Art. 25 JStG). Die Dauer des Freiheitsentzugs kann bis zu einem Jahr betragen; für Jugendliche nach erfülltem 16. Altersjahr ist für gewisse Delikte ein Freiheitsentzug bis zu vier Jahren möglich. Beim Vollzug von Freiheitsstrafen sind eine konsequente Trennung von Erwachsenenstrafen sowie eine besondere persönliche Betreuung vorgeschrieben (Art. 27 JStG). Bussen, persönliche Leistung und Freiheitsentzug bis 30 Monate können auch mit bedingtem Vollzug ausgesprochen werden (Art. 35 JStG).

Das Sanktionensystem des Jugendstrafrechts ist bundesrechtlich umfassend geregelt. Mit Vollzugsbeginn der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (Referendumsvorlage: BBl 2008, S. 1993 ff.), voraussichtlich ab 1. Januar 2011, wird auch das Verfahrensrecht bundesrechtlich vereinheitlicht. Auch dieses trägt – wie die bisherigen kantonalen Prozessordnungen – den Besonderheiten des Jugendstrafverfahrens Rechnung, indem es der Abklärung der persönlichen Verhältnisse, den Verfahrensrechten der Jugendlichen sowie der Auswahl der sachgerechten Sanktionierung einen hohen Stellenwert einräumt.

Auch mit der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung verbleibt die Verantwortung für Strafuntersuchung, Sanktionierung und Vollzug in der Hand der kantonalen Behörden. Im Kanton St.Gallen sind hierfür die Jugendanwaltschaften zuständig. Bislang gehörten diese den regionalen Untersuchungsämtern der Staatsanwaltschaft an. Mit dem Entwurf des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (22.09.11; ABI 2009, S. 3121 ff.) hält die Regierung grundsätzlich an diesem Modell fest, schlägt aber vor, die weiterhin regional angesiedelten Jugendanwaltschaften nicht mehr dem örtlichen Staatsanwalt, sondern gesamtkantonal einem Leitenden Jugendanwalt bzw. einer Leitenden Jugendanwältin zu unterstellen. Damit soll namentlich die innerkantonale Harmonisierung der Jugendstrafverfahren und -urteile erleichtert werden. Der Kantonsrat hat dieser Änderung an der Februarsession 2010 in erster Lesung zugestimmt.

6. Zuständigkeiten und Vernetzung

6.1. Einführung

Alle vorhandenen Berichte und Studien zeigen auf, dass die Ursachen der Gewalt, die von Jugendlichen und jungen Erwachsenen begangen wird, vielfältig sind und dass demgemäss auch nicht ein Ansatz allein zielführend sein kann. Verschiedenste Einflussfaktoren sind ab der frühen Kindheit und während des gesamten Lebensverlaufs im Spiel. Es braucht demgemäss präventive, intervenierende und repressive Massnahmen, um das Gewaltvorkommen zu reduzieren. Dabei ist wichtig, dass die Massnahmen ineinander greifen und die zuständigen Stellen eng miteinander – und nicht gegeneinander – arbeiten. Gerade im Bereich der Jugenddelinquenz ist ein vernetztes und gut aufeinander abgestimmtes Vorgehen aller Beteiligten unabdingbar.

6.2. Familie und Gesellschaft

Für die Bekämpfung von Gewalt Jugendlicher und junger Erwachsener ertönt der Ruf nach dem Staat verhältnismässig schnell. Dass staatliche Behörden einen entsprechenden Auftrag haben, ist nicht von der Hand zu weisen. Aber in erster Linie kann und muss, wenn die Zuständigkeiten zur Bekämpfung der Gewaltphänomene aufzuzeigen sind, die Eigenverantwortung erwähnt werden. In erster Linie ist die Familie gefordert. Jugendliche, die in einem geborgenen Elternhaus aufwachsen, in dem ein offener Umgang gepflegt wird und in dem klare und durchgesetzte Regeln gelten, sind deutlich weniger gefährdet, gewalttätig zu werden als andere. Ebenso wichtig wie die offene Kommunikation ist das Setzen von Grenzen. Gerade die St.Galler Studie zeigt, dass Jugendliche, die für ein allfälliges Fehlverhalten Konsequenzen und Strafen vom Elternhaus erwarten, weniger Gewalttaten verüben. Sichere und zuverlässige Bindungen an Bezugspersonen im Elternhaus und das Vorhandensein verlässlicher Strukturen, die den Alltag bestimmen und Halt geben, sind wichtige Schutzfaktoren der Gewaltprävention.⁴ Aber auch jedes einzelne Mitglied der Gesellschaft kann dazu beitragen, dass der zwischenmenschliche Respekt wiederum einen höheren Stellenwert bekommt. «Hinsehen statt wegsehen» bedeutet, Gewalttaten, von denen man Zeuge wird, nicht einfach geschehen zu lassen. Von direktem Eingreifen ist zwar häufig abzuraten, um sich nicht selbst in Gefahr zu bringen. Beobachten, Alarmieren und Helfen sind aber Möglichkeiten, die bedauerlicherweise allzu häufig vernachlässigt werden.

6.3. Zivilrechtlicher Kindes- und Jugendschutz

Bei Gefährdungen des Kindeswohls sind Massnahmen zum Schutz des Kindes anzuordnen. Die materielle Rechtsgrundlage hierfür findet sich im Bundeszivilrecht (Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210; abgekürzt ZGB; vgl. Art. 307 ff. ZGB). Die Zuständigkeit für Anordnung und Durchsetzung liegt bei der Vormundschaftsbehörde. Im Kanton St.Gallen ist die Vormund-

⁴ Siehe auch Bericht des Bundesrates «Jugend und Gewalt» (Abschnitt 2.1.1), Kapitel 2.3.1 und 5.1.

schaftsbehörde nach heutigem Recht kommunal organisiert; einzelne Gemeinden haben gemeinsame Behörden eingesetzt. Die Vormundschaftsbehörde kann bestimmte Weisungen für Pflege, Erziehung oder Ausbildung erteilen, sie kann einen Erziehungs- und/ oder Vertretungsbeistand einsetzen, sie kann die elterliche Obhut aufheben und das Kind fremdplatzieren, und in Extremfällen kann die elterliche Sorge entzogen werden. Das Kindesschutzrecht des Bundes befindet sich derzeit zusammen mit dem Erwachsenenschutzrecht (ehemals Vormundschaftsrecht) in Revision. An die Vormundschaftsbehörden werden inskünftig höhere fachliche Anforderungen gestellt, und sie werden professionalisiert.

6.4. Schule und Bildung

Die Schule ist für die Gewaltprävention in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. An den Schulen treffen Kinder und Jugendliche täglich mit Gleichaltrigen zusammen, was für Interaktion und Sozialisierung zentral ist. Die Schulen sind aber auch selbst von Gewalt betroffen. Gewaltprävention erreicht hier einen grossen Teil der unmittelbar Betroffenen. Dennoch kann und darf der Schule nicht ein ausschliesslicher Präventionsauftrag erteilt werden. Im Kanton St.Gallen liegt die Zuständigkeit im Bereich der Volksschule auf der Gemeindeebene (Schulgemeinden oder Einheitsgemeinden). Für Mittel- und Berufsschulen ist der Kanton, d.h. das Bildungsdepartement, zuständig. Vertiefende Ausführungen zur Rolle der Schulen enthält der Postulatsbericht 40.10.03 «Gewaltfreie Schule», beispielsweise im Kapitel 5.

6.5. Öffentlicher Raum

Bei der Gewaltprävention im öffentlichen Raum sind zahlreiche Aspekte angesprochen: Alkohol- und Drogenkonsum, Raum- und Strassenplanung, Ordnung auf öffentlichen Plätzen, Auswirkungen (Lärm) auf die Umwelt beziehungsweise die Nachbarschaft, polizeiliche Massnahmen usw. Federführend ist in den meisten dieser Bereiche grundsätzlich die Gemeinde. Sie ist insbesondere im Rahmen der gemeindepolizeilichen Aufgaben nach Art. 13 Bst. a des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG) für die Ausübung der Sicherheitspolizei zuständig, d.h. für die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung im öffentlichen Raum. Im Kanton St.Gallen erfüllt die Kantonspolizei diese gemeindepolizeiliche Aufgabe für die Gemeinden, in enger Absprache mit den zuständigen Gemeindebehörden. Mehrere Gemeinden haben für die Erfüllung dieser Aufgabe Verträge mit dem Kanton über zusätzliche polizeiliche Leistungen gegen Entschädigung abgeschlossen, wie dies in Art. 26 Abs. 3 PG vorgesehen ist (sogenanntes «Leasing»-Modell; vgl. Ziff. 5.2 des Berichts 40.09.01 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» der Regierung vom 13. Januar 2009). Eine andere Regelung gilt in der Stadt St.Gallen: Hier ist die Stadtpolizei zuständig. Ebenfalls in der Zuständigkeit der Gemeindebehörden liegen die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Anordnungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit (Art. 9 PG). In raumplanerischer, bau-, strassen- und umweltrechtlicher Hinsicht ergibt sich die Kompetenz der Gemeindebehörden aus dem kantonalen Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt BauG) und dem kantonalen Strassengesetz (sGS 732,1; abgekürzt StrG). Auch für die Durchsetzung der Jugendschutzbestimmungen im Gastgewerbe, beim Alkoholverkauf und im Unterhaltungsgewerbe liegt die Zuständigkeit bei den Gemeindebehörden.

Im öffentlichen Raum ist in Bezug auf Vandalismus, unkontrollierten Alkoholkonsum und Gewaltübergriffe durch Jugendliche die Rolle des Elternhauses von zentraler Bedeutung. Dabei wären staatlich angeordnete und kontrollierte Ausgangsregelungen – wie die Regierung mehrfach ausgeführt hat – nicht zielführend (vgl. Antwort der Regierung vom 16. Mai 2005 zur Interpellation 51.05.58 «Ausgangsregelung für Jugendliche», sowie den Antrag der Regierung vom 26. August 2008 zur Motion «Ausgangsregelung für Jugendliche unter 16 Jahren», 42.08.21). Zu beurteilen, welche Freiheiten heranwachsenden Kindern zu gewähren bzw. welche Einschränkungen diesen aufzuerlegen sind, ist Aufgabe der Eltern. Um sie in dieser Aufgabe zu unterstützen, bestehen zahlreiche Konzepte und Anlaufstellen, beispielsweise mit dem Zentrum für Prävention und Gesundheitsförderung ZEPRA. Ausgangsregelungen, insbesondere Ausgehverbote, können auch im Rahmen von Jugendstrafverfahren als sogenannte Schutz-

massnahmen durch die Jugendanwaltschaften verfügt werden. Als verbindliche Weisung kann einem Jugendlichen eine Ausgangsbeschränkung auferlegt werden. Ausgehverbote können auch als Ersatzmassnahmen für Untersuchungshaft oder bei Haftentlassungen angeordnet werden. Die st.gallischen Jugendanwaltschaften machen von diesen Möglichkeiten, die sich aus dem Jugendstrafrecht ergeben, in der Praxis regelmässig Gebrauch (vgl. Antwort der Regierung vom 25. August 2009 zur Interpellation 51.09.54 «Ausgehverbot für Jugendliche als Individual-, anstatt Kollektivmassnahme).

6.6. Soziale Arbeit

Eng mit den Aufgaben im öffentlichen Raum verbunden sind Aufgaben im Bereich der Beratung und der Informationsbereitstellung für Jugendliche, für Eltern, für Betreuungspersonen usw. Hierunter fällt auch die Bereitstellung oder die Unterstützung von Angeboten bezüglich Freizeitgestaltung (z.B. Jugendtreffs oder strukturierte ausserschulische Aktivitäten im Rahmen von Vereinen). Formell handelt es sich bei diesen Aufgaben um solche der «betreuenden Sozialhilfe» im Sinn von Art. 7 und 8 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG), womit sie ebenfalls im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegen. Dass die Gemeinden hierfür zuständig sein müssen, ergibt sich aber auch aus der Natur der Sache: Welche Angebote bereit gestellt werden sollen, bedarf vertiefter Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse.

Eine besondere Stellung im Bereich der sozialen Arbeit nimmt die Schulsozialarbeit ein. Vertiefende Ausführungen hierzu finden sich im Postulatsbericht 40.10.03 «Gewaltfreie Schule» in Abschnitt 5.4.

6.7. Polizeiliche Aufgaben

Die Verbrechensverhütung ist eine Aufgabe der Kantonspolizei (Art. 12 Bst. e in Verbindung mit Art. 13 PG). Hierunter fällt insbesondere auch die Prävention von Jugendgewalt. Weil Jugenddelikte strafbare Handlungen bilden, ist die Kantonspolizei auch für deren kriminalpolizeiliche Aufklärung verantwortlich (Art. 12 Bst. b in Verbindung mit Art. 13 PG). Im Weiteren ist die Kantonspolizei auch zuständig, wo gemeindepolizeiliche Aufgaben, d.h. insbesondere die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung, zu erfüllen sind. Demgemäss ist auch die Bekämpfung der Jugendgewalt und ihrer Auswirkungen im öffentlichen Raum – als Aufgabe der Gemeindepolizei – Sache der Kantonspolizei (Art. 26 Abs. 1 PG). Letzteres gilt allerdings nicht auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen; hier erfüllt die Stadtpolizei die Gemeindeaufgabe der Sicherheitspolizei. Sobald es hingegen um die Aufklärung strafbarer Handlungen und damit um kriminalpolizeiliche Aufgaben geht, ist auf dem gesamten Kantonsgebiet, einschliesslich der Stadt St.Gallen, die Kantonspolizei zuständig.

6.8. Hooliganismus; Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen

Dass in jüngerer Zeit im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen der obersten Ligen die Gewaltbereitschaft zugenommen hat, ist eine Erkenntnis, auf welche die Regierung bereits wiederholt hingewiesen hat. Gewalttaten gegen Sachen und Personen, Ausschreitungen und eigentliche «Saubannerzüge» haben die polizeilichen Einsatzstunden in den letzten Jahren exponentiell anwachsen lassen. Der weitaus grösste Teil dieser Gewalttaten wird von Jugendlichen und jungen Männern im Alter bis etwa 25 Jahre begangen und stellt damit grundsätzlich auch einen Auswuchs von Jugendgewalt bzw. von Kriminalität junger Erwachsener dar. Hier sind die Polizei, die Staatsanwaltschaft, die Gemeindebehörden, die Sportverbände und vor allem auch die Clubs gefordert, gemeinsam gegen diese Gewaltauswüchse vorzugehen. Im Kanton St.Gallen wurden diesbezüglich schon sehr viele Vorarbeiten geleistet. Insbesondere hat das Sicherheits- und Justizdepartement zu diesen Fragen einen Runden Tisch mit allen Beteiligten einberufen, an dem ein grosser Wille zum koordinierten Angehen der Gewaltauswüchse zu verspüren ist. Auch die von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirek-

torinnen und -direktoren einstimmig verabschiedete «Policy gegen Gewalt im Sport» bringt einen umfassenden und vernetzten Ansatz. Die Regierung wird zum Thema der Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen einen eigenständigen Postulatsbericht erstellen und diesen dem Kantonsrat noch im Jahr 2010 zuleiten (vgl. Postulat 43.08.10 «Gesamtheitlicher Ansatz bei sportlichen Grossveranstaltungen»).

6.9. Vernetzung

Den vorstehenden Ausführungen über die verschiedenen Zuständigkeiten wie auch den bereits vorhandenen Studien und Berichten ist zu entnehmen, dass für Prävention und Bekämpfung der Gewalt von Jugendlichen und jungen Erwachsenen alle drei Staatsebenen – Bund, Kanton und Gemeinden –, aber auch zahlreiche weitere Beteiligte gefordert sind. Der Bund ist vor allem im Bereich der Gesetzgebung angesprochen. Darüber hinaus lanciert der Bund ein gesamtschweizerisches Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt, bei dem er alle weiteren Staatsebenen einbezieht: Im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz fördert er den Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den betroffenen Akteuren, stellt Fachwissen zu erfolversprechenden Präventionsprogrammen bereit und unterstützt innovative Präventionsprogramme konzeptionell und finanziell⁵. Diese Bestrebungen werden von den Kantonen selbstverständlich unterstützt.

Auf der unmittelbaren Handlungsebene gefordert sind aber insbesondere die Kantone als die für die innere Sicherheit zuständige Staatsebene sowie die Gemeinden. Hier ist sicherzustellen, dass sich die vorhandenen und die allenfalls neu entwickelten Projekte und Programme ergänzen und zu einem stimmigen Ganzen zusammenfügen. Wichtig ist, dass alle beteiligten Behörden und Dienststellen über die erforderlichen Informationen – sei es über Einzelfälle, sei es über konzeptionelle Grundlagen – verfügen, so dass sie ihre Massnahmen gegenseitig aufeinander abstimmen können. Dabei sind Massnahmen, die der Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt dienen, nicht scharf von anderen Massnahmen der Kinder- und Jugendpolitik zu trennen, da stets eine Wechselwirkung besteht.

7. Vorhandene Konzepte im Kanton St.Gallen

7.1. Polizeilicher Jugenddienst

Seit dem Jahr 2007 baut die Kantonspolizei einen polizeilichen Jugenddienst auf. Vorerst umfasst dieser Dienst je zwei Polizistinnen oder Polizisten pro Region; mit dem Bericht 40.09.01 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» wird beabsichtigt, den Jugenddienst auf drei Polizistinnen oder Polizisten pro Region auszubauen. Dieser Jugenddienst führt Ermittlungsverfahren gegen Jugendliche durch und wird schwergewichtig in der Präventions-, aber auch in der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt. Auch die Stadtpolizei St.Gallen hat einen Jugenddienst mit vorerst zwei und seit Anfang 2010 mit vier Mitarbeitenden aufgebaut. Die Mitarbeitenden des Jugenddienstes besuchen Örtlichkeiten, wo sich die Jugendlichen aufhalten, sind Ansprechpartner für Schulen und Behörden, aber auch für die Jugendlichen selbst. Die bisherigen Erfahrungen mit den Jugenddiensten sind sehr positiv. Nach umfangreichen Ausbildungen und Stages bei in- und ausländischen Korps sind diese Mitarbeitenden geschätzte Ansprechpersonen und werden jeweils von Beginn weg in Anspruch genommen.

Die Einführung der Jugenddienste bedeutet nicht, dass die Mitarbeitenden der Polizeistationen sich nicht mehr mit Jugendlichen befassen würden. Im Rahmen ihres Stationsgebietes sind diese nach wie vor ebenfalls im Bereich der Jugendkriminalität tätig. Die Jugenddienste stehen ihnen aber zur Beratung zur Verfügung und übernehmen allenfalls Ermittlungsverfahren, bei denen sie ihre speziellen Kenntnisse oder Erfahrungen einbringen. Aufgrund der Einführung

⁵ Vgl. Bericht des Bundesrates «Jugend und Gewalt» (Abschnitt 2.1.1), Kapitel 6.2.

des Jugenddienstes bei der Stadtpolizei hat auch die Stadtorganisation der Kantonspolizei zwei Mitarbeitende bezeichnet, die sich schwerpunktmässig mit Jugenddelikten befassen.

7.2. Präventionsprogramm «sicher!gsund!»

Ein departementsübergreifendes Redaktionsteam aus Bildungsdepartement, Departement des Innern, Gesundheitsdepartement sowie Sicherheits- und Justizdepartement hat ein Präventionsprogramm erarbeitet, das seit 1998 laufend ergänzt wird. Gewalt, Drogen, Medien, Mobbing – zu zahlreichen aktuellen Themen rund um die Jugendgewalt erhalten die Lehrkräfte der st.gallischen Schulen und weitere interessierte Stellen wertvolle Informationen. Die Themen wurden und werden teilweise mit Kampagnen, Flyers, Merkblättern und Impulsvorträgen auch für eine breite Öffentlichkeit aufgearbeitet.

Für weitere schulische Präventionsprogramme ist auf den Postulatsbericht 40.10.03 «Gewaltfreie Schule», Abschnitt 5.4, zu verweisen.

7.3. Kriminalprävention

Die Präventionsarbeit der Sicherheitsberatung der Kantonspolizei St. Gallen basiert in der Regel auf den Kampagnen der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP, siehe Ziffer 2.2.2). Zudem stellt sie mit einem Erfahrungsaustausch über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg sicher, dass Tendenzen früh erkennbar sind und Massnahmen nicht nur lokal, sondern über die Regionen und Kantone hinaus abgestimmt sind.

Im präventiven Bereich hat die Polizei die Aufgabe, die Öffentlichkeit und die relevanten Zielgruppen, wie von Straftaten gefährdete oder betroffene Personen, zu informieren und zu sensibilisieren. Beim Thema Jugendkriminalität bietet die Sicherheitsberatung Vorträge für Eltern und Lehrpersonen an. Darüber hinaus stellt sie den Wissenstransfer zu aussen stehenden Fachstellen sicher, indem sie diesen polizeiliche Feststellungen und Erfahrungen mit den entsprechenden Phänomenen zugänglich macht. So arbeitet die Sicherheitsberatung insbesondere mit kantonalen und städtischen Jugenddiensten, der Schulsozialarbeit sowie den kantonalen Jugend- und Integrationsdelegierten in den Bereichen Schule und Freizeit eng zusammen. Die Kriminalpolizei verfolgt bei den Kampagnen konsequent einen interdisziplinären Ansatz. Erfahrungen aus der Mitarbeit bei «sicher!gsund!» zeigen, wie wirksam dieser interdisziplinäre Austausch für alle Beteiligten ist. Die Kantonspolizei reagiert auf diesen Grundlagen und Netzwerken jeweils zeit- und adressatengerecht auf Verhaltensänderungen von Jugendlichen. Aktuell laufen insbesondere Kampagnen gegen Kinderpornographie im Internet, gegen Chat-Missbrauch sowie gegen die zunehmenden Gewaltvorfälle von Jugendlichen, insbesondere im Umfeld von Schulen und im öffentlichen Raum.

Einen besonderen Stellenwert misst die Sicherheitsberatung der Kantonspolizei bei ihren Kampagnen dem Einbezug der Eltern bei. Die Beteiligung der Eltern bzw. der Erziehungsberechtigten ist für die Umsetzung präventiver Ziele bei jungen Menschen ein wichtiger Erfolgsfaktor. Bedeutsam ist vor allem, den Eltern immer wieder zu verdeutlichen, wie sehr sie das Verhalten ihrer Kinder positiv beeinflussen können. Auf dem Hintergrund der polizeilichen Erfahrungen erklären die Mitarbeitenden im Rahmen der Präventionskampagnen, bei Vorträgen oder öffentlichen Auftritten an Messen wie der OFFA, mit Beispielen von anonymisierten Polizeieinsätzen, wie sich Jugendliche im öffentlichen Raum bewegen und in welchen Formen sie sich durch ihr Verhalten und Gewaltvorfälle bemerkbar machen: Nachtruhestörungen, Trinkgelage, Sachbeschädigungen, Littering, Raubtatbestände, Körperverletzungen, sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen usw. Sie zeigen auf, welche Wirkungen vor allem der übermässige Alkohol- und Drogenkonsum hat. Die Hemmschwelle sinkt und führt zu Handlungen, die ohne Alkohol nicht passieren würden. Verkehrsunfälle, Spitaleinlieferungen usw. sind die Folge.

Werden Jugendliche zu Straftätern, beispielsweise als Strassenräuber und zunehmend als gewalttätige Hooligans, zeigt sich der Polizei oft, dass Eltern keinerlei Wissen darüber haben, wo ihre Kinder die Freizeit verbringen und wie sie sich an Sportveranstaltungen verhalten. In ihren Präventionsmassnahmen zeigt die Kantonspolizei auf, dass nicht jedes Einschreiten zwingend zu einer Anzeige führen muss. Auch rät die Polizei nicht in jedem Bagatellfall zur Anzeige. Doch kommt es zu eigentlichen Gewaltvorfällen, wenn Gruppierungen oder Einzelpersonen Gewalt systematisch als Druckmittel einsetzen, wenn Waffen im Spiel sind oder sich Jugendliche allgemein nicht mehr an normale Hemmschwellen halten, dann soll mit einer Anzeige nicht gezögert werden. Zurückhaltung, die Polizei beizuziehen, ist insbesondere dann nicht am Platz, wenn Mitschüler und Lehrpersonen oder ältere Menschen von Drohungen und Nötigungen oder gar körperlichen Attacken betroffen sind.

Die Kantonspolizei wie auch die Stadtpolizei St.Gallen sind aufgrund der Erfahrungen als präventive Massnahme zur Praxis übergegangen, Kinder und Jugendliche durch Eltern abholen zu lassen, wenn diese betrunken aufgegriffen werden, besondere auffällig in Erscheinung getreten sind oder Straftaten begangen haben. Damit soll auch die klare Botschaft vermittelt werden, dass die Erziehungsverantwortung über Kinder und Jugendliche in erster Linie bei den Eltern liegt. Eine erzieherische Wirkung tritt mit dieser Haltung zu einem gesellschaftlichen Problem fast immer ein. Mit dieser Haltung soll auch verdeutlicht werden, dass nicht die Schule oder die Polizei die Verantwortung für gesellschaftliche oder familiäre Fehlentwicklungen tragen.

7.4. Kinderschutzkonzept

Nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit Jugendgewalt, aber für den Kindes- und Jugendschutz von Bedeutung ist das Kinderschutzkonzept des Kantons St.Gallen. Dieses wurde vorerst im Rahmen einer mehrjährigen Pilotphase seit dem Jahr 2006 unter Federführung des Departementes des Innern umgesetzt. Mit Beschluss vom 3. November 2009 hat die Regierung die definitive Einführung beschlossen. Ziel dieses Konzepts ist insbesondere das frühzeitige Erkennen von Kindsmisshandlungen sowie das interdisziplinäre Zusammenarbeiten, um fachgerechte Hilfe sicherstellen zu können. Hierfür hat die Regierung eine koordinierende kantonale Arbeitsgruppe sowie vier regionale Kinderschutzgruppen eingesetzt. Letztere stehen den Fachpersonen (Lehrkräften, Vormundschaftsbehörden, Ärztinnen/ Ärzte usw.) bei der Einschätzung von Gefährdungssituationen und der Planung von Interventionen zur Verfügung. Für Kinder und Jugendliche, die Gewalt erfahren haben, steht das Kinderschutzzentrum am Kinderspital St.Gallen zur Verfügung. Die Broschüre «Kinder- und Jugendschutz im Kanton St.Gallen»⁶ enthält eine umfassende Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der Zuständigkeiten im Kindes- und Jugendschutz und listet für zahlreiche Lebenslagen und Problemstellungen Anlaufstellen und Hilfsangebote auf.

7.5. Jugendanwaltschaft

7.5.1. Früherfassung

Bereits im Jahr 2004 hat die Konferenz der Staatsanwälte beschlossen, schwerpunktmässig gegen Gewalttaten vorzugehen. Im Bereich der Gewalttaten von Jugendlichen haben die Jugendanwaltschaften erkannt, dass insbesondere die Früherfassung von auffälligen Jugendlichen notwendig ist. Sie schreiten deshalb auch bei verhältnismässig banalen Gewalttaten rasch ein und verpflichten die Jugendlichen in der Regel zum Besuch eines Kurses zur Gewaltprävention, der speziell für die Jugendanwaltschaften des Kantons St.Gallen entwickelt wurde. Die Erfahrungen mit diesem Kurs sind gut, weil das «Zielpublikum» mit 12 bis 15 Jahren noch jung und damit gut beeinflussbar ist. Bewährt hat sich auch das Konzept der Jugendanwaltschaften, dass grundsätzlich alle Jugendlichen, gegen die ein Strafverfahren geführt wird, vorgeladen werden. Dies gilt auch bei relativ geringfügigen Delikten (beispielsweise Laden-

⁶ www.jugend.sg.ch.

diebstählen) und erzielt, gerade wenn auch die Eltern mit vorgeladen werden, erfahrungsgemäss eine stärkere pädagogische oder präventive Wirkung als etwa bedingt vollziehbare Bus- sen oder persönliche Arbeitsleistungen.

7.5.2. Verfahrensdauer

Wesentlich ist, die Verfahrensdauer im Jugendstrafverfahren möglichst kurz zu halten. Mit dem 2007 eingeführten Kontrollsystem gelten folgende Regeln: Kein Jugendstrafverfahren sollte länger als ein Jahr dauern. Jeder Fall ohne Verfahrenshandlung innert drei Monaten wird mit der bearbeitenden Person näher besprochen. Die Gesamtdauer der Verfahren wird halbjährlich, die Einhaltung der Fristen für Verfahrenshandlungen monatlich kontrolliert. Es ist gelungen – auch dank personeller Verstärkungen der Jugendanwaltschaften –, die Verfahrensdauern sehr stark zu senken: 48 Prozent der Jugendstrafverfahren werden innert Monatsfrist, 31 Prozent innert drei Monaten abgeschlossen. Lediglich 10 Prozent der Verfahren dauern bis zu sechs und 9 Prozent bis zu zwölf Monaten. Wenn die restlichen 2 Prozent der Verfahren länger dauern, liegt dies in komplizierten Abklärungen zu den persönlichen Verhältnissen, insbesondere mit psychiatrischer Begutachtung, begründet.

7.5.3. Interdisziplinäres Zusammenwirken

Ein eigentliches Erfolgsmodell ist im Kanton St.Gallen die interdisziplinäre Zusammensetzung der Jugendanwaltschaften. Die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte, die für Untersuchung und Beurteilung strafbarer Handlungen von Jugendlichen sowie für den Urteilsvollzug zuständig sind, werden nach Art. 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Strafrechtspflege (sGS 962.1; abgekürzt StP) von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern unterstützt. Diese sind insbesondere im Bereich des Vollzugs der Schutzmassnahmen und Strafen zuständig. Die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt können ihnen übertragen: die Aufsicht, die persönliche Betreuung und die Überwachung der ambulanten Behandlung, die Begleitung während Unterbringung und Freiheitsentzug, die Organisation und Überwachung der persönlichen Leistung, die Begleitung während der Probezeit sowie die Abklärung der finanziellen Verhältnisse von Unterhaltspflichtigen (Art. 338 Abs. 2 StP).

In diesem Sinn arbeiten die interdisziplinären Jugendanwaltschaften des Kantons St.Gallen schon seit dem Jahr 1990 auf der Basis einer systemischen, lösungsorientierten Sicht- und Denkweise. Der starke Einbezug von Familien und sozialem Umfeld (z.B. Lehrkräfte, Ausbildungsverantwortliche) ist in der Arbeit mit straffällig gewordenen Jugendlichen seit langem Standard und steht im Einklang mit den Vorgaben des Jugendstrafrechts. Je nach Bedarf wird dabei auch mit privaten Anbietern von Lernprogrammen oder sozialpädagogischen Familienbegleitungen zusammengearbeitet. Der Aufwand für die soziale Betreuung hat in den letzten 20 Jahren deutlich zugenommen.

An diesem erfolgreichen interdisziplinären Zusammenwirken innerhalb der Jugendanwaltschaft mit Sozialarbeit soll auch mit dem neuen Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung nicht gerüttelt werden.

7.6. Unterbringung von Jugendlichen

7.6.1. Kinder- und Jugendheime

Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen erfolgt einerseits aus strafrechtlichen, andererseits aus zivilrechtlichen Gründen. Im ersteren Fall verfügt die Jugendanwaltschaft im Rahmen von Jugendstrafverfahren die Fremdplatzierung (vgl. hierzu die Ausführungen in den vorstehenden Abschnitten 5 und 7.5). Zivilrechtlich kann die Vormundschaftsbehörde im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen die Einweisung in ein Heim verfügen. Voraussetzung hierfür ist eine Gefährdung des Kindeswohls, sofern die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe sorgen oder dazu ausserstande sind (vgl. Art. 307, 310 und 314a ZGB).

Im Kanton St.Gallen bestehen insgesamt vier Justizheime, die im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (sGS 381.31) für straf- und vormundschaftsrechtliche Einweisungen anerkannt sind: das Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil, die Jugendstätte Bellevue in Altstätten, das Jugendwohnheim Varnbüel in St.Gallen und die Durchgangswohngruppe Chelen in Sennwald. Die Jugendanwaltschaft bzw. die Vormundschaftsbehörde nimmt aber Platzierungen nicht nur in diesen vier Justizheimen vor, sondern auch in anderen geeigneten Kinder- und Jugendheimen, die je mit unterschiedlichen Betreuungsangeboten verschiedene Aspekte von Persönlichkeitsdefiziten abzudecken vermögen. Bei rechtzeitigem Erkennen des jeweiligen Handlungsbedarfs und sachgerechter Intervention der zuständigen Behörde – Jugendanwaltschaft oder Vormundschaftsbehörde – kommt demgemäss den Kinder- und Jugendheimen im Bereich der Gewaltprävention eine wesentliche Bedeutung zu.

7.6.2. *Jugendheim Platanenhof*

Im Rahmen der Jugendheime nimmt das Jugendheim Platanenhof, das dem Amt für Justizvollzug beim Sicherheits- und Justizdepartement untersteht, eine gewisse Sonderstellung ein, indem es eine staatlich geführte Einrichtung und demgemäss auch mit besonderen Leistungsaufträgen ausgestattet ist. Das Jugendheim Platanenhof dient insbesondere der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen für den Vollzug von straf- und vormundschaftsrechtlichen Massnahmen, zur stationären Krisenintervention, zur Beobachtung und Begutachtung zwecks Abklärung der Massnahmebedürftigkeit und -fähigkeit, für die Untersuchungshaft sowie zum Vollzug von Freiheitsentzug nach Art. 25 ff. JStG (vgl. Art. 4 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten, sGS 962.14). Das Heim gewährleistet eine sozialpädagogische Betreuung der Jugendlichen und stellt im Bereich des Jugendstrafrechts (Schutzmassnahmen und Strafen) insbesondere sicher, dass sich die eingewiesenen Jugendlichen mit ihrem Delikt auseinandersetzen müssen. Ziel aller Abklärungen und Massnahmen ist eine konstruktive Weiterentwicklung der Jugendlichen im Bereich der Persönlichkeits- sowie der Schul- und Berufsbildung. Mit diesem Auftrag ist das Jugendheim Platanenhof gleichsam an der Schnittstelle zwischen Repression und Prävention tätig.

Ebenfalls an einer Schnittstelle, nämlich zum Schulbereich, liegt der Auftrag des Jugendheims Platanenhof, die Aufgabe der «Besonderen Unterrichts- und Betreuungsstätte» im Sinn von Art. 55bis und 55ter des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) zu übernehmen. Es beschult in diesem Rahmen jene Schüler, die wegen untragbaren Verhaltens von der Schule ausgeschlossen wurden. Mit diesem Angebot wird insbesondere auch die Möglichkeit geschaffen, gewalttätige Schüler aus der Klasse zu nehmen, was für die betroffene Klasse zu einer Beruhigung führt und dem eingewiesenen Schüler die Konsequenzen seines Handelns aufzeigt, ohne ihm die Fortsetzung seiner Schullaufbahn gänzlich zu verbauen.

Interdisziplinär tätig ist das Jugendheim Platanenhof auch im Bereich der Weiterbildung: Es bietet jährlich eine Fachtagung zu aktuellen Themen aus dem Bereich des Jugendschutzes oder der Jugendgewalt an. Diese Tagungen finden bei Schul- und Vormundschaftsbehörden durchwegs ein positives Echo.

7.6.3. *Ostschweizerisches Strafvollzugskonkordat*

Das Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (sGS 962.51)⁷ wird in der seit 1. Januar 2007 geltenden Fassung auch für Schutzmassnahmen und Strafen angewendet, die gegenüber Jugendlichen ausgesprochen wurden, soweit der Vollzug der Sanktion in einer Konkordatsanstalt erfolgt. Anstalten hierfür sind das Massnahmenzentrum Utikon (ZH) sowie das Massnahmenzentrum Kalchrain (TG). Die Jugendstrafrechtspflege-Behörden können damit, zusammen mit dem Jugendheim Platanenhof, aus einer differenzierten Palette von Einrichtungen die im Einzelfall sachgerechte Institution bestimmen, die der Persönlichkeit des Täters am besten Rechnung tragen kann. Insbesondere das Mass-

⁷ Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden, Thurgau

nahmenzentrum Uitikon bietet für schwerwiegend delinquent gewordene Jugendliche ein intensives Therapie- und Betreuungsangebot und erfüllt auch hohe Sicherheitsanforderungen. Im Rahmen eines umfassenden Sanierungs- und Umbauprojektes wird die Infrastruktur zum Vollzug von Freiheitsstrafen und geschlossener Unterbringung von Jugendlichen geschaffen. Nach dem Umbau und der Erweiterung stehen zwölf zusätzliche Plätze für den Freiheitsentzug Jugendlicher zur Verfügung.

7.7. Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes

Der Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen (SPD) bietet im Auftrag des Bildungsdepartementes unmittelbare Unterstützung und Hilfestellung im Sinn der Krisenintervention bei ausserordentlichen Ereignissen im Schulbereich an. Dadurch werden die Lehrkräfte bei der Bewältigung der stetig zunehmenden Aufgaben und Verantwortungen im psychosozialen Bereich unterstützt und entlastet. Die Kriseninterventionsgruppe (KIG) als interdisziplinäre Einsatzgruppe kann in akuten Krisensituationen schnell und wirksam eingreifen. Das Angebot umfasst sowohl die sofortige Hilfestellung wie die längerfristige Aufarbeitung und Begleitung bei ausserordentlichen Ereignissen. Dazu stehen Spezialistinnen und Spezialisten aus den Berufsfeldern Psychologie, Psychotherapie, Lehrerberatung, Supervision, Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Rechtsberatung zur Verfügung. Im Krisenfall kann die interdisziplinäre Einsatzgruppe direkt beigezogen werden. Ein Mitglied der Gruppe leistet jeweils Pikett; auf diese Weise ist eine kontinuierliche Beratung der Personen vor Ort gewährleistet. Sie steht allen Schulgemeinden des Kantons St.Gallen zur Verfügung mit Ausnahme der Stadt St.Gallen. Hier besteht ein eigenes Krisenkonzept.

7.8. Kinder- und Jugendpsychiatrie

Junge Straftäter – v.a. Intensivtäter – weisen oftmals psychiatrische Behandlungsbedürftigkeit auf. Der Kinder- und Jugendpsychiatrie kommt demgemäss sowohl eine präventive als auch eine behandelnde Funktion zu. Der kinder- und jugendpsychiatrische Dienst des Kantons St.Gallen (KJPD) ist Anlaufstelle bei emotionalen Störungen, Wahrnehmungs-, Verhaltens- und Entwicklungsstörungen, Angstzuständen, Pubertätskrisen, gesteigerter Aggressivität, Zwängen, Suizidalität, Essstörungen, Folgen von sexueller Gewalt und vielen anderen Problemen von Jugendlichen. Er arbeitet eng mit den niedergelassenen Ärzten, dem Schulpsychologischen Dienst, Sonderschulheimen, der Klinik Sonnenhof in Ganterschwil und den sozialen Diensten der Gemeinden zusammen. Die Jugendanwaltschaft beauftragt bisweilen den KJPD mit der Ausarbeitung von Gutachten. Jährlich berät und behandelt er in seinem Zentralen Ambulatorium, der Zweigstelle für Jugendliche, den fünf Regionalstellen und der Tagesklinik gut 2000 Kinder und Jugendliche; er leistet damit auch einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Jugendgewalt.

Im Jahr 1996 hat die Regierung, gestützt auf das kantonale Psychiatriekonzept von 1989, der Stiftung Sonnenhof den Leistungsauftrag zur Führung einer kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik erteilt. Die von der Stiftung betriebene Klinik in Ganterschwil hat sich in der Folge zur Vollversorgungsklinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie im Kanton entwickelt. Nach und nach übernahm die Klinik Sonnenhof die Notfallversorgung und die stationäre Krisenintervention. In den letzten Jahren wurde die Klinik Sonnenhof zum ersten Ansprechpartner und zur Hauptbehandlungsstätte für die Erbringung stationärer, auch dringender oder notfallmässiger kinder- und jugendpsychiatrischer Leistungen im Kanton St.Gallen. Sowohl die Gemeinden wie die Jugendanwaltschaften nehmen die Angebote der Klinik regelmässig in Anspruch.

7.9. Informationsaustausch zwischen den Behörden

Jugendgewalt und ihre Auswirkungen betrifft in ihrer Gesamtheit wie in Einzelfällen häufig mehrere Behörden und/ oder Personen. Um die erforderliche Vernetzung der Konzepte und Projek-

te sicherzustellen, ist es demgemäss unabdingbar, dass ein offener und transparenter Informationsaustausch gepflegt wird. Im Rahmen der Arbeitsgruppe «Kinderschutz» (vgl. vorn, Abschnitt 7.4) sind alle massgeblichen Stellen des Kantons vertreten, so dass diese Vernetzung der Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Fachgebiete für einen interdisziplinären fachlichen Austausch gewährleistet ist.

Wichtig ist aber auch, dass der Informationsfluss in Einzelfällen, wo dieser erforderlich ist, gut funktioniert. Aus aktuellen Beispielen ist ersichtlich, dass beispielsweise Schulbehörden oder Lehrkräfte ein begründetes Interesse daran haben, über Gewaltdelikte ihrer Schülerinnen oder Schüler orientiert zu sein, damit sie ihrer Aufsichts- und Fürsorgepflicht nachkommen können. Das st.gallische Strafprozessrecht schafft hierfür in Art. 74 StP die erforderliche Grundlage: Die Staatsanwaltschaft (einschliesslich der Jugendanwaltschaft) macht der zuständigen Behörde Mitteilung, wenn sich im Rahmen eines Strafverfahrens zeigt, dass andere als strafrechtliche Massnahmen – z.B. vormundschaftliche, schulrechtliche oder sozialhilferechtliche Anordnungen – notwendig sind. Gegenüber den Schulbehörden wird diese Auskunftspflicht der Staatsanwaltschaft präzisiert in Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 der Strafprozessverordnung (sGS 962.11): Die Staatsanwaltschaft macht der betroffenen Schulleitung Mitteilung über Widerhandlungen von Schülerinnen und Schülern, durch welche die physische, psychische oder sexuelle Integrität von Dritten beeinträchtigt oder gefährdet wird.

Zum Informationsaustausch gehört auch die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes, zumal bei Gewaltvorfällen an Schulen häufig beide Stellen – mit unterschiedlicher Zielsetzung – beteiligt sind. Seit dem Jahr 2008 gehört der Erste Staatsanwalt dieser Gruppe an und sorgt für deren optimale Unterstützung durch die Strafverfolgungsbehörden. Die Zusammenarbeit läuft für alle Seiten problemlos. Auch die regionalen Jugendanwaltschaften suchen den direkten Kontakt zu Schul- und Vormundschaftsbehörden. Zu diesem Zweck wurden bereits einige regionale Informationsveranstaltungen durchgeführt, in denen die Staatsanwaltschaft und der Schulpsychologische Dienst gemeinsam über das sinnvolle Vorgehen bei Gewaltvorfällen an Schulen informieren. Diese Veranstaltungen haben auch dazu geführt, dass die Schulbehörden die Kontaktpersonen bei den regionalen Jugendanwaltschaften persönlich kennen und deshalb frühzeitig Rat einholen können, wenn sie Probleme mit gewalttätigen Schülern nicht mehr selbst bewältigen können.

An den Grundsätzen bezüglich Informationsrechte und -pflichten der Staatsanwaltschaft an andere Behörden ändert sich mit Vollzugsbeginn der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) am 1. Januar 2011 nichts. Nach Art. 75 StPO informieren die Strafbehörden die Sozial- und Vormundschaftsbehörden über eingeleitete Strafverfahren sowie über Strafentscheide, wenn dies zum Schutz einer beschuldigten oder geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist. Stellen die Strafbehörden fest, dass bei Straftaten, an denen Unmündige beteiligt sind, weitere Massnahmen erforderlich sind, so informieren sie unverzüglich die Vormundschaftsbehörden. Sodann kann das kantonale Recht weitere Mitteilungsrechte oder -pflichten vorsehen, was im Kanton St.Gallen im Rahmen der Einführungsgesetzgebung und in Umsetzung der Motion 42.08.02 «Datenaustausch und Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organen» vorgesehen ist. Im Rahmen des Einführungsgesetzes zur StPO (Geschäft 22.09.11) werden diese Mitteilungsrechte und -pflichten insbesondere für jene Fälle, in denen nicht strafrechtliche Massnahmen notwendig erscheinen oder Übertretungen durch Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden, näher geregelt. Dadurch wird sich namentlich der Informationsfluss zu Schulbehörden vereinfachen.

7.10. Strafprozessuale Anzeigerechte und -pflichten

Eine lange Tradition hat im Kanton St.Gallen auch der «umgekehrte Weg» des Informationsflusses, nämlich von Behörden und bestimmten Personengruppen an die Staatsanwaltschaft zur Mitteilung von mutmasslichen Straftaten. Nach Art. 167 des st.gallischen Strafprozessge-

setzes (sGS 962.1; abgekürzt StPG-SG) sind Behörden und Beamte von Staat und Gemeinden berechtigt, Anzeige zu erstatten, wenn sie Kenntnis von Officialdelikten erhalten. Diese Rechtslage wird auch unter dem Geltungsbereich der Schweizerischen Strafprozessordnung weitergeführt. Sodann hat der Kantonsrat in der Februarsession 2010 beschlossen, die im Jahr 2006 gestrichene behördliche Anzeigepflicht für gewisse Delikte im Einführungsgesetz zur StPO wieder einzuführen.

Erwähnenswert im Zusammenhang mit dem Anzeigerecht ist auch Art. 167bis StPG-SG: Nach dieser Bestimmung sind Personen des Gesundheitswesens – Ärzte, Zahnärzte, Apotheker und Hebammen – ohne Rücksicht auf die Bindung an das Berufsgeheimnis berechtigt, bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft Wahrnehmungen zu melden, die auf ein Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, die öffentliche Gesundheit oder die sexuelle Integrität schliessen lassen. Auch diese Bestimmung wird unverändert in das neue Einführungsrecht zur Schweizerischen Strafprozessordnung überführt.

7.11. Ausländerrechtliche Praxis

7.11.1. Integration

Jugendliche mit Migrationshintergrund begehen, wie im vorstehenden Bericht aufgrund verschiedener Studien aufgezeigt wurde, überdurchschnittlich häufig Gewaltdelikte. Einer der Schlüsselfaktoren in diesem Bereich ist daher eine erfolgreiche Integration. Je später die Jugendlichen in die Schweiz kommen, desto schwieriger wird es für sie, sich in die hiesigen Verhältnisse zu integrieren. Auch auf Anstoss des Kantons St.Gallen, der dies im Bericht 40.00.04 «Interkulturelles Zusammenleben» gefordert hatte, hat der Bund die Fristen für das Geltendmachen des Familiennachzugs für Jugendliche in Art. 47 des Ausländergesetzes (SR 142.20; abgekürzt AuG) gegenüber dem früheren Recht gesenkt: Der Anspruch ist innert fünf Jahren nach Entstehen der Voraussetzungen geltend zu machen; Kinder über zwölf Jahre müssen innerhalb von zwölf Monaten nachgezogen werden. Damit konnte der früher häufig zu beobachtende Trend gebrochen werden, dass Kinder kurz vor Erreichen der Mündigkeit in die Schweiz nachgezogen wurden.

Beim Familiennachzug von Jugendlichen macht das Ausländeramt von der in Art. 54 AuG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an den Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu knüpfen. Ein interdepartementales Projekt von Departement des Innern sowie Sicherheits- und Justizdepartement hat den Inhalt von Integrationsvereinbarungen skizziert und stellt sicher, dass ausreichende Informationen über die geforderten Sprach- und Integrationskurse zur Verfügung stehen. Wer alsdann die in der Integrationsvereinbarung eingegangenen Pflichten nicht einhält, riskiert den Widerruf bzw. die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Nicht zum Tragen kommt dieses Instrument allerdings bei Angehörigen von Staaten der Europäischen Union und der EFTA, da diese aufgrund des Freizügigkeitsabkommens – im Rahmen der Voraussetzungen – einen bedingungsfeindlichen Anspruch auf Erteilung der Anwesenheitsbewilligung haben. Gegenüber den Drittausländern aber verspricht das «St.Galler Modell» der Integrationsvereinbarung eine kostengünstige, adressatengerechte und zielgerichtete Möglichkeit zur Förderung der gesellschaftlichen Integration. Insbesondere im Rahmen des Familiennachzugs sind mit verpflichtenden Integrationsvereinbarungen nachhaltige Verbesserungen zu erwarten.

7.11.2. Ausländerrechtliche Sanktionen

Nach Art. 62 AuG kann eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden, wenn gegen eine Ausländerin oder einen Ausländer einer längerfristige Freiheitsstrafe oder eine strafrechtliche Massnahme angeordnet wurde, oder wenn die Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hat. Nach neuester bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist diese Voraussetzung bei einer Freiheitsstrafe von wenigstens einem Jahr erfüllt; ob alsdann der Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung erfolgt, ist im Rahmen einer Verhältnis-

mässigkeitsprüfung zu entscheiden (BGE vom 25. September 2009, 2C_295/2009). Im Fall einer längerfristigen Freiheitsstrafe oder strafrechtlichen Massnahme ist dieser Widerruf auch bei Niederlassungsbewilligungen möglich (Art. 63 AuG). Für Staatsangehörige der Europäischen Union und der EFTA gelten allerdings aufgrund des Freizügigkeitsabkommens grosszügigere Regelungen.

Der Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung kommt grundsätzlich auch gegenüber Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Betracht. Allerdings kommt in diesen Fällen in der Regel dem Verhältnismässigkeitsgebot besondere Beachtung zu, so dass in der Praxis der Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen gegenüber Jugendlichen und jungen Erwachsenen aufgrund familiärer Interessen nur zurückhaltend zum Tragen kommt. Dennoch gibt es einige Fälle, in denen Jugendliche und junge Erwachsene wegen schwerer Gewaltdelikte mit entsprechender Sanktionierung aus der Schweiz weggewiesen wurden. Gerade bei jungen Erwachsenen, die wiederholt Gewaltdelikte verübt hatten, hat der Kanton St.Gallen eine konsequente Linie eingeschlagen und Ausweisungen verfügt, was wiederholt auch vom Bundesgericht geschützt wurde (vgl. beispielsweise Urteile 2A.540/2006 und 2A.571/2005).

8. Weiterer Handlungsbedarf

8.1. Einführung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen und bei unterschiedlichen Behörden und Dienststellen bereits viel zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt Jugendlicher und junger Erwachsener getan wird und dass auch die unabdingbare Vernetzung bereits weit gediehen ist. Sodann besteht eine enge Wechselwirkung zwischen Massnahmen im Bereich der Jugenddelinquenz mit der allgemeinen Jugendpolitik. Dies folgt nicht zuletzt aus den Erkenntnissen der St.Galler Studie zur Jugenddelinquenz, die klar aufgezeigt hat, dass die meisten gewalttätigen Übergriffe ausserhalb der Schule, im öffentlichen Raum, begangen werden. Der Grossteil der Delikte wird in der abendlichen Freizeit, häufig unter Alkohol- und Drogeneinfluss, verübt, wobei Kinder und Jugendliche aus nicht intakten Familien mit tendenziell schlechteren Bildungschancen deutlich häufiger delinquieren als andere. Die Regierung wird diesem Umstand, wenn sie den Bericht zum Postulat 43.05.10 «Integrierte Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen – dringender Handlungsbedarf» vorlegt, selbstverständlich Rechnung tragen.

8.2. Massnahmen gemäss Bericht des Bundesrates

Einen interdisziplinären Ansatz, den die Regierung befürwortet und unterstützt, wählt auch der Bundesrat in seinem Bericht «Jugend und Gewalt» (vgl. vorn, Abschnitt 2.1.1). Er richtet im Hinblick auf einen umfassenden Lösungsansatz, der möglichst alle Lebensphasen und Situationen der Jugendlichen und deren Familien erreicht, folgende Empfehlungen an die kantonalen und lokalen Akteure der Gewaltprävention⁸:

Familie und frühe Kindheit:

- universelle Präventionsangebote für Eltern
- Erreichbarkeit von unterversorgten und risikobelasteten Familien
- frühe Förderung der kognitiven, sprachlichen und sozialen Entwicklungen der Kinder
- Ausbildung, Weiterbildung und Vernetzung von Fachkräften und Angeboten

Schule und Bildung:

- Förderung einer gesunden Schulhauskultur
- Abschluss von Verhaltensverträgen
- «Plan B» (Case Management) Berufsbildung ab dem siebten Schuljahr

⁸ Vgl. Kapitel 5 des Berichts des Bundesrates «Jugend und Gewalt».

- Interventionskonzepte für Krisensituationen und Gewaltvorfälle
- Sozialkompetenzprogramme für gefährdete Jugendliche
- Fortbildungsangebote für Lehrpersonen
- Förderung des Geschlechterrollenverständnisses
- feste Tages- und Betreuungsstrukturen
- Unterstützungsstrukturen und Vernetzung im schulischen Bereich

Im Postulatsbericht 40.10.03 «Gewaltfreie Schule», werden Handlungsbedarf und Massnahmen im Bereich der Schule vertieft analysiert und beschrieben.

Sozialraum und öffentlicher Raum:

- Stärkung des Sicherheitsgefühls durch Präsenz, Intervention und Ordnungsmassnahmen
- Gewaltprävention im Rahmen kommerzieller Freizeitangebote
- Mobilisierung des Gemeinwesens, Zusammenhalt im Quartier
- lokale Partnerschaften zur Gewaltprävention
- strukturierte ausserschulische Aktivitätsprogramme
- interkulturelle Kompetenzen
- raum- und städteplanerische Massnahmen
- Nutzungskonzepte für öffentliche Räume

In mehreren dieser Handlungsempfehlungen sind der Kanton St.Gallen und seine Gemeinden bereits aktiv geworden und nehmen eine Vorreiterrolle ein. Dies gilt beispielsweise für die Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes oder für die Förderung auserschulischer Jugendarbeit. Die vom Bund eingesetzte Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Fachkräften aller drei Staatsebenen, wird ein gesamtschweizerisches Programm zur Bekämpfung und Prävention von Jugendgewalt erarbeiten. Nach Ablauf des Programms wird sich der Bund aus den operativen Aktivitäten wieder zurückziehen, da es sich um Aufgaben von Kantonen und Gemeinden handelt.

8.3. Regierungsprogramm

Im Regierungsprogramm 2009 bis 2013, das die Regierung am 12. Mai 2009 vorgelegt hat, erklärt der Kanton St.Gallen sein Bestreben, für seine Bevölkerung eine überdurchschnittlich hohe Lebensqualität zu gewährleisten (Ziel 2). Als eine der Massnahmen hierfür erkennt die Regierung die Bekämpfung der Jugendkriminalität. Das objektive wie auch das subjektive Sicherheitsempfinden soll verbessert werden. Insbesondere will die Regierung den polizeilichen Jugenddienst, der sich bereits als äusserst wirksam erweist, im ganzen Kanton flächendeckend einführen. In dieser Stossrichtung deckt sich das Regierungsprogramm mit dem Bericht 40.09.01 «Innere Sicherheit», welcher für die personelle Ausstattung dieses Jugenddienstes die Grundlage geschaffen hat.

8.4. Früherkennung

Wer als Jugendlicher delinquent, begeht in der Regel nicht gleich zu Beginn ein schweres Gewaltdelikt. Die Erfahrungen der Jugendanwaltschaften zeigen, dass eine «kriminelle Laufbahn» häufig mit leichteren Delikten wie Diebstählen oder Sachbeschädigungen beginnt. Die Herausforderung an die Strafverfolgungsbehörden – aber auch an die Familie und an die Schule – liegt demgemäss darin, diese Spirale frühzeitig zu durchbrechen. Es ist daher zu begrüssen, dass die Jugendanwaltschaften des Kantons St.Gallen nicht nur rasch handeln, sondern auch bei verhältnismässig banalen Delikten spürbar intervenieren. Eine frühzeitige und enge Zusammenarbeit zwischen Jugendanwaltschaft, Elternhaus, Schule und Vormundschaftsbehörde im Sinn eines «Case Management» könnte allenfalls noch weitere Verbesserungen durch engere Begleitung gefährdeter Jugendlicher bringen. Bei Früherkennung und Frühintervention kommt im Übrigen den Schulbehörden eine zentrale Stellung zu; der Postulatsbericht 40.10.03 «Gewaltfreie Schule» enthält hierzu in Abschnitt 6 vertiefende Ausführungen.

8.5. Reorganisation der Jugendanwaltschaft

Mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung und der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung auf 1. Januar 2011 werden die Jugendanwaltschaften gestärkt. Während die vier regionalen Jugendanwaltschaften bisher als Abteilungen der regionalen Untersuchungsämter geführt wurden, soll auf diesen Zeitpunkt hin die Jugendanwaltschaft als sechstes vollwertiges Amt (neben den vier regionalen Untersuchungsämtern für Erwachsene und dem Kantonalen Untersuchungsamt) von einer Leitenden Jugendanwältin oder einem Leitenden Jugendanwalt geführt werden. Diese Person ist hierarchisch gleich positioniert wie die bisherigen Staatsanwälte. Das wird insbesondere dazu führen, dass die Praxis der Jugendanwaltschaften über die regionalen Grenzen hinaus noch stärker vereinheitlicht wird. Auch der Ausgleich von Belastungsspitzen unter den Regionen wird dadurch vereinfacht.

8.6. Projekte der Gemeinden

Im vorliegenden Bericht wurde aufgezeigt, dass den Gemeinden nicht nur im Bereich der allgemeinen Jugendarbeit, sondern auch im Bereich der Prävention und Bekämpfung der Jugendgewalt eine zentrale Rolle zukommt (vgl. vorn, Abschnitt 6). Es ist davon auszugehen, dass mehrere st.gallische Gemeinden bereits entsprechende Projekte lanciert oder gar umgesetzt haben. Auf kantonaler Ebene fehlt ein Überblick, wo allenfalls kommunale Gewaltpräventionsprogramme bestehen. Dies erschwert nicht in erster Linie die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton, wohl aber die Möglichkeit, gegenseitig von Erfahrungen und Empfehlungen profitieren zu können.

8.7. Alkohol-Prävention

Häufig sind Gewalttaten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf übermässigen Alkoholkonsum zurückzuführen. Die natürliche Hemmschwelle zur Gewaltanwendung gegen Sachen und Personen sinkt mit exzessivem Alkoholkonsum gerade auch bei Täterinnen und Tätern, die im nüchternen Zustand kaum Gewaltdelikte verüben würden. Trotz einschränkender Vorschriften im Gastwirtschaftsgesetz (sGS 553.1) ist es für Jugendliche nach wie vor möglich, an alkoholhaltige Getränke zu kommen. Eine restriktivere Praxis der Gemeinden beim Erteilen von Bewilligungen zum Alkoholausschank könnte dabei wesentlich zur Prävention beitragen. Gerade bei Dorffesten ist der Alkoholausschank einerseits zwar eine willkommene Einnahmequelle für die organisierenden Vereine, löst andererseits aber auch Gewalttaten mit entsprechenden Polizeieinsätzen aus. Im Bereich der Alkohol-Prävention sind die regelmässig durchgeführten Testkäufe von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die Gefahr, im Rahmen solcher Testkäufe wegen unzulässigen Alkoholverkaufs erlappt und dafür bestraft zu werden, kann und wird die Wiederverkäufer zu erhöhter Vorsicht und damit zu Zurückhaltung beim Verkauf an Jugendliche anhalten.

8.8. Anzeigeverhalten

In der Praxis bildet das Anzeigeverhalten häufig ein Problem: Jugendliche, die andere wegen Straftaten anzeigen, können nur schwer vor Repressalien geschützt werden. Die einzig realistische Reaktion ist, auch derartigen Druckversuchen mit aller Strenge entgegenzutreten, was aber voraussetzt, dass die Jugendanwaltschaften von solchen Druckversuchen tatsächlich erfahren. In diesem Bereich sind vor allem die Eltern gefordert, die ihre Kinder bei einer Anzeigerstattung unterstützen müssen. In den Schulen ist die Problematik bekannt und Druckversuche werden nicht toleriert. Auch die Mitarbeitenden der Kantonspolizei sind auf die Problematik sensibilisiert. Sie unterstützen Jugendliche, die andere Jugendliche wegen Gewalttaten anzeigen, geben ihnen Verhaltensanweisungen und intervenieren bei Druckversuchen auch direkt. Dem gelegentlich gehörten Vorwurf, Polizistinnen und Polizisten rieten von einer Strafanzeige ab, weil eine solche «nichts bringe», wurde mit entsprechender interner Schulung begegnet. Heute lassen sich alle staatlichen Behörden vom Grundsatz leiten, dass eine Gewaltspirale nur

autoritativ durchbrochen werden kann, wenn man Kenntnis vom Geschehen und damit die Möglichkeit zur Intervention erhält.

8.9. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Unmittelbar aus dem vorliegenden Bericht sind keine finanziellen Mehrbelastungen des öffentlichen Haushalts – weder beim Kanton noch bei den Gemeinden – zu erwarten. Auch jene Massnahmen, die unter dem weiteren Handlungsbedarf aufgezählt wurden, können entweder kostenneutral umgesetzt werden oder sind im Rahmen anderer Vorlagen enthalten. Im Zentrum stehen dabei insbesondere die schrittweise Aufstockung des Korpsbestands der Kantonspolizei, die im Bericht 40.09.01 «Innere Sicherheit im Kanton St.Gallen» aufgezeigt wurde. Hierzu gehören namentlich die personelle Ausstattung des polizeilichen Jugenddienstes, die Schaffung eines flexibel einsetzbaren «Brennpunkt»-Elements sowie die Aufstockung der Kriminalpolizei auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen. Mit dem Voranschlag 2010 wurden die ersten 16 der vom Kantonsrat grundsätzlich gutgeheissenen 75 neuen Polizeistellen geschaffen. Die Reorganisation der Jugendanwaltschaften – hierzu gehört namentlich die Schaffung der neuen Stelle eines leitenden Jugendanwalts/ einer leitenden Jugendanwältin – ist in der Botschaft der Regierung zum Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (22.09.11) enthalten.

9. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun