

# **Jugend und Gewalt**

## **Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate  
Leuthard (03.3298) vom 17. Juni 2003,  
Amherd (06.3646) vom 6. Dezember 2006 und  
Galladé (07.3665) vom 4. Oktober 2007

20.05.2009



## Zusammenfassung

Gewaltdelikte von Jugendlichen gehören zum aktuellen Tagesgeschehen und stehen immer wieder im Zentrum der öffentlichen Debatten. Sie führen zu Verunsicherung und Besorgnis bei der Bevölkerung. Wie gross ist das Ausmass des Phänomens Jugendgewalt überhaupt? Welches sind die Ursachen? Wie können Kinder und Jugendliche geschützt werden, und was können wir tun, um der Entwicklung der Jugendgewalt wirksam Einhalt zu gebieten? Im vorliegenden Bericht nimmt der Bundesrat eine Situationsanalyse vor und zeigt die Handlungsmöglichkeiten auf den verschiedenen Ebenen auf, wobei die Bundesebene im Vordergrund steht. Damit beantwortet er die in den Postulaten Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) und Galladé (07.3665) gestellten Fragen. Der Bericht ist auf die Gewaltprävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien ausgerichtet. Er knüpft an die Überlegungen anderer Arbeiten zum Thema Jugendgewalt an, insbesondere an jene des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur Jugendgewalt, jene des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zur Gewalt beim Sport oder jene des Eidgenössischen Departements des Innern zur häuslichen Gewalt.

Obwohl sich die Experten und Expertinnen über das Ausmass und die Entwicklung der Jugendgewalt uneinig sind, steht fest, dass die Gewaltdelikte nur einer geringen Minderheit von Jugendlichen zuzuschreiben sind. Allerdings haben sie folgenschwere Auswirkungen auf die Opfer, die gesamte Gesellschaft sowie die Akteure selbst. Versuche, das Phänomen Jugendgewalt zu verstehen und einzugrenzen, sind also unabhängig vom umstrittenen Zahlenmaterial absolut gerechtfertigt. Die Einflussfaktoren, die das Gewaltvorkommen teilweise erklären, sind vielfältig. Sie sind ab der frühen Kindheit und während des gesamten Lebensverlaufs im Spiel. Um die Gewalt zu reduzieren, braucht es deshalb neben den Interventions- und Repressionsmassnahmen auch präventive Massnahmen. Gleichzeitig ist es wichtig, die Schutzfaktoren zu stärken und die Risikofaktoren zu senken.

In der Schweiz gibt es bereits zahlreiche Massnahmen zur Prävention von Jugendgewalt. Inhaltlich auf die konkreten Probleme vor Ort abgestimmt, werden sie zumeist auf lokaler Ebene ausgestaltet und durchgeführt. Ein strategischer Ansatz, der die Massnahmen privater und öffentlicher Akteure in den verschiedenen Bereichen koordiniert, stellt die Wirksamkeit der Prävention sicher. In der Schweiz ist diese Koordination verbesserungsfähig. Die betroffenen Verantwortlichen beklagen häufig den Mangel an Information und Fachexpertisen sowie die fehlende Unterstützung bei der Auswahl, der Umsetzung und der Evaluation der Präventionsmassnahmen. Bei den Präventionsaktivitäten in den verschiedenen Bereichen Familie, Schule, Sozialraum oder Medien zeigt sich, dass im Wesentlichen folgende Aspekte verbesserungsbedürftig sind: Die Stärkung jener Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen sowie ihrer Eltern, welche Schutzfaktoren gegen Jugendgewalt darstellen, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren und Bereichen, welche von Jugendgewalt betroffen sind oder damit in Zusammenhang stehen, sowie der Zugang zu Gruppen, die ein erhöhtes Risiko aufweisen.

Aufgrund dieser Feststellungen hält es der Bundesrat für angezeigt, dass der Bund die Gewaltprävention im Rahmen seiner Kompetenzen stärkt und die gemeinsamen Bemühungen zur Gewaltreduzierung, zur Erhöhung der Sicherheit und zur Unterstützung der Jugendlichen in ihrer Entwicklung fördert. Zu diesem Zweck schlägt er folgende Massnahmenpakete vor:

- Der Bund verbessert die sehr lückenhaften statistischen Grundlagen zum Ausmass und der Entwicklung der Jugendgewalt, um über geeignete Grundlagen für notwendige Massnahmen zu verfügen. Zu diesem Zweck lässt der Bundesrat eine Machbarkeitsstudie zur Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldbefragung erstellen, und eine Statistik des Jugendsanktionenvollzugs aufbauen (vgl. Kapitel 6.1).
- Der Bund unterstützt die Akteure, welche für die Umsetzung von Massnahmen auf kantonaler und lokaler Ebene zuständig sind. Er schlägt zu diesem Zweck ein gesamtschweizerisches Programm zur Bekämpfung und Verhinderung von Jugendgewalt vor, mit welchem Kantone und Gemeinden unterstützt und konzeptuelle Grundlagen zum Zusammenwirken von

*Prävention, Intervention und Repression erarbeitet werden. Das Programm soll auf fünf Jahre begrenzt sein. Der Bund wird im Rahmen einer einjährigen Vorbereitungsphase die Programmaktivitäten in enger Kooperation mit Kantonen, Städte und Gemeinden weiter ausarbeiten (vgl. Kapitel 6.2).*

- *Der Bund übernimmt im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes vermehrt Koordinationsaufgaben, weil es sich hier um einen Bereich handelt, für welchen sinnvollerweise bundesweite Grundsätze gelten sollen. Zur Verbesserung der Angebote im Bereich Information und Medienkompetenz verfolgt er eine Zusammenarbeit mit der Medienbranche. In Bezug auf den gesetzgeberischen Regulierungsbedarf im Bereich der Neuen Medien und der Online-Medien wird der Bundesrat separate Berichte vorlegen (vgl. Kapitel 6.3).*
- *Um über die notwendigen rechtlichen Grundlagen zur Ausführung der oben genannten Massnahmen zu verfügen, wird der Bundesrat die Bundesratsverordnung gestützt auf Art. 386 StGB zur Regelung der Massnahmen des Bundes im Bereich Kinderrechte und Kinderschutz (BRB vom 27.08.2008) so ausgestalten, dass auch Massnahmen der Gewaltprävention und des Medienschutzes darauf abgestützt werden können (vgl. Bericht, Ziffer 6.4).*

*Mit diesem, auf eine breite Expertenmeinung aus Praxis und Wissenschaft abgestützten Bericht, überträgt der Bundesrat den zuständigen Departementen die Aufgabe, die Arbeiten in den drei erwähnten Massnahmenbereichen weiterzuführen.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>iii</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Hintergrund des Berichtes .....	1
1.2 Analyserahmen und Inhalt des Berichtes .....	1
1.3 Projektorganisation .....	2
<b>2 Jugendgewalt – das Phänomen und seine Entwicklung</b> .....	<b>3</b>
2.1 Jugendliche .....	3
2.1.1 Abgrenzung .....	3
2.1.2 Jugendliche im soziodemographischen Kontext .....	4
2.2 Gewalt .....	6
2.2.1 Abgrenzung .....	6
2.2.2 Ausmass und Entwicklung des Phänomens .....	8
2.2.2.1 Bestehende amtliche Kriminalstatistiken und deren Aussagekraft .....	9
2.2.2.2 Aktueller Wissensstand zum Dunkelfeld .....	11
2.2.2.3 Erkenntnisse über Intensivtäter in der Schweiz .....	12
2.2.2.4 Sanktionierung und ihre Wirksamkeit .....	13
2.2.2.5 Auswertung indirekter Quellen .....	13
2.2.2.6 Kernaussagen für die Prävention .....	13
2.3 Bestandteile eines Erklärungsmodells .....	14
2.3.1 Risiko- und Schutzfaktoren .....	14
2.3.2 Geschlecht, Migration und Werte, drei viel diskutierte Risikofaktoren .....	17
2.3.3 Entwicklung im Lebenslauf .....	18
<b>3 Gewaltprävention</b> .....	<b>20</b>
3.1 Möglichkeiten und Grenzen der Prävention .....	20
3.1.1 Präventionsmodell .....	20
3.1.2 Prävention mit bewährten Ansätzen .....	21
3.2 Ziele und Stossrichtungen in der Gewaltprävention .....	23
3.2.1 Strategische Ziele .....	23
3.2.2 Stossrichtungen der Gewaltprävention bei Jugendlichen .....	24
<b>4 Die öffentliche Hand im Umgang mit Gewalt: Bestandesaufnahme</b> .....	<b>24</b>
4.1 Horizontale und vertikale Kompetenzverteilung .....	24
4.1.1 Mitwirkung verschiedener Bereiche der Politik .....	24
4.1.2 Föderalismus .....	25
4.2 Kompetenzen und Arbeiten auf Bundesebene .....	25
4.2.1 Eng mit dem Thema Jugend und Gewalt verknüpfte Tätigkeiten .....	25
4.2.2 Tätigkeit in zusammenhängenden Bereichen und Rahmenbedingungen für eine günstige Entwicklung von Kindern und Jugendlichen .....	27
4.3 Interkantonale Konferenzen und Tripartite Agglomerationskonferenz .....	30

<b>4.4</b>	<b>Kantonale und lokale Konzepte</b> .....	<b>31</b>
4.4.1	Kantonale Konzepte zur Prävention von Jugendgewalt .....	31
4.4.2	Ergebnisse aus den Fallstudien über Strategien und Projekte der Gewaltprävention in neun ausgewählten Gemeinden .....	34
<b>4.5</b>	<b>Handlungsbedarf: Erfahrungsaustausch, Wissensvermittlung und Wirkungsevaluation</b>	<b>34</b>
<b>5</b>	<b>Interventionsbedarf und Entwicklungsmöglichkeiten für die Prävention in den vier Themenfeldern</b> .....	<b>35</b>
<b>5.1</b>	<b>Familie und frühe Kindheit</b> .....	<b>35</b>
5.1.1	Herausforderungen, Risiken und Ressourcen im Bereich der Familie .....	35
5.1.2	Lokale Akteure und Kompetenzen im Familienbereich .....	38
5.1.3	Bestehende Präventionsmassnahmen .....	39
5.1.4	Lücken und Handlungsbedarf aus Expertensicht .....	41
5.1.5	Massnahmen und Empfehlungen .....	42
<b>5.2</b>	<b>Schule und Bildung</b> .....	<b>43</b>
5.2.1	Herausforderungen, Risiken und Ressourcen im Bereich Schule und Bildung.....	43
5.2.2	Lokale Akteure und Kompetenzen im Bereich Schule und Berufsbildung .....	45
5.2.3	Bestehende Präventionsmassnahmen in der Schule .....	45
5.2.4	Lücken und Handlungsbedarf aus Expertensicht .....	48
5.2.5	Massnahmen und Empfehlungen .....	49
<b>5.3</b>	<b>Sozialraum, öffentlicher Raum</b> .....	<b>51</b>
5.3.1	Themen, Risiken und Ressourcen im Bereich Sozialraum / öffentlicher Raum .....	51
5.3.2	Akteure und Kompetenzen auf lokaler Ebene im Bereich des sozialen und des öffentlichen Raumes .....	55
5.3.3	Bestehende Massnahmen zur Gewaltprävention im öffentlichen Raum .....	56
5.3.4	Lücken und Handlungsbedarf aus Expertensicht .....	58
5.3.5	Massnahmen und Empfehlungen .....	59
<b>5.4</b>	<b>Medien</b> .....	<b>62</b>
5.4.1	Herausforderungen und Risiken im Bereich der Medien .....	62
5.4.2	Schutz- und Präventionsmassnahmen in der Schweiz und international.....	65
5.4.2.1	Verbote und Verhaltensnormen .....	66
5.4.2.2	Schutz- und Regulierungsmassnahmen in sechs Medienbereichen .....	68
5.4.2.3	Information und Medienkompetenz .....	76
5.4.2.4	Modelle und Schutzmassnahmen des Kinder- und Jugendmedienschutzes in anderen europäischen Ländern .....	77
5.4.3	Massnahmen und Empfehlungen .....	79
<b>5.5.</b>	<b>Übersicht über die Empfehlungen in den vier Themenfeldern</b> .....	<b>80</b>
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen des Bundesrates</b> .....	<b>82</b>
<b>6.1</b>	<b>Verbesserung der statistischen Grundlagen zur Jugendgewalt</b> .....	<b>83</b>
<b>6.2</b>	<b>Gesamtschweizerisches Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt</b> .....	<b>83</b>
<b>6.3</b>	<b>Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes mit Fokus auf die Verbesserung der Angebote im Bereich Medieninformation und Medienkompetenz</b> .....	<b>85</b>
<b>6.4</b>	<b>Gesetzliche Grundlage</b> .....	<b>86</b>
<b>6.5</b>	<b>Zusammenfassende Beurteilung</b> .....	<b>87</b>

<b>6.6</b>	<b>Weiteres Vorgehen.....</b>	<b>87</b>
	<b>Anhang 1. Wortlaut der drei parlamentarischen Vorstösse.....</b>	<b>90</b>
	<b>Anhang 2. Projektorganisation.....</b>	<b>92</b>
	<b>Anhang 3. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>95</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund des Berichtes

Gewalthandlungen von und an Jugendlichen bestimmen immer wieder das Tagesgeschehen und die öffentlichen Debatten. Sie schaffen ein Klima der Unsicherheit und führen bei der Bevölkerung wie auch unter Fachleuten zu Besorgnis. Der Bundesrat wünschte von daher eine vertiefte Analyse der Ursachen und Handlungsmöglichkeiten<sup>1</sup>. In dem daraus resultierenden Bericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien» zuhanden des Parlaments beantwortet er die in den Postulaten Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) und Galladé (07.3665) gestellten Fragen<sup>2</sup>.

Die drei Postulate gehören zu den zahlreichen in den letzten Jahren im Parlament eingereichten Vorstössen zum Thema Jugend und Gewalt, Prävention und Repression von Kriminalität sowie Schutz der Kinder und Jugendlichen vor den Gefahren der modernen Medien. Sie zeigen, wie aktuell das Anliegen ist, eine Lösung für das in seiner Erscheinungsform neue, und als Ausdruck von Generationenkonflikten zugleich alte Phänomen zu finden, und machen deutlich, dass an verschiedenen Fronten Bedarf nach fundiertem und kohärentem Handeln besteht.

Das Postulat Leuthard verlangt, die Ursachen und Hintergründe von Jugendgewalt zu eruieren, sowie eine Übersicht über bereits eingeleitete Massnahmen auf Stufe Bund, Kantone und Städte/Gemeinden zu erstellen und deren Wirksamkeit qualitativ zu bewerten. Das Postulat Amherd legt den Schwerpunkt auf Massnahmen im Bereich Familie, Medien und eine gesamtschweizerische Koordination der Präventionsmassnahmen. Das Postulat Galladé fordert die Prüfung einer einheitlichen Gesetzgebung im Bereich Kinder- und Jugendmedienschutz.

Da Kinder und Jugendliche in den erwähnten parlamentarischen Vorstössen im Mittelpunkt stehen, befasst sich der Bundesrat im vorliegenden Bericht speziell mit dieser Altersgruppe, ohne jedoch das Phänomen der Gewalt auf die Jugendlichen reduzieren zu wollen. Genauso wenig soll aus den Augen verloren werden, dass weniger als zwei Prozent der Minderjährigen mit dem Gesetz in Konflikt kommen und nur 2,5 Promille wegen Gewaltdelikten registriert sind. Jugendgewalt ist also das Problem einer Minderheit; ihre Konsequenzen und ihre Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung müssen aber ernst genommen werden.

## 1.2 Analyserahmen und Inhalt des Berichtes

Der Bundesrat widmet sich in diesem Bericht der **Gewaltprävention**. Er knüpft somit an die Überlegungen im Rahmen anderer Arbeiten zum Thema Jugendgewalt an, insbesondere jene des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)<sup>3</sup>, die sich auf Massnahmen in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich konzentrieren (polizeiliche Massnahmen, Strafrecht, Migration).

Die Prävention ist Teil einer gemeinsamen Aktion, die kurative Massnahmen, Repression/Abschreckung, Rehabilitation und Opferhilfe in sich vereinigt, und die darauf abzielt, Gewalt zu reduzieren und die Sicherheit zu erhöhen. Die verschiedenen Aspekte ergänzen und überschneiden sich teilweise, und eine umfassende Strategie sollte deshalb jedes einzelne Element berücksichtigen.

Allerdings kann selbst eine umfassende Strategie nicht vorgeben, in der Lage zu sein, Gewalt vollständig zum Verschwinden zu bringen. Ein gewisses Ausmass an Gewalt wird immer Bestandteil des Lebens sowie der menschlichen Beziehungen und Gesellschaften bleiben. Der vorliegende Bericht ist sich dieser Tatsache bewusst, geht aber davon aus, dass die Risiken gesenkt werden können und

---

<sup>1</sup> Vgl. Legislaturplanung 2007 bis 2011, Art. 12 Ziff. 60: «Erarbeitung einer insbesondere auf Jugendliche ausgerichteten Strategie zur Gewaltprävention».

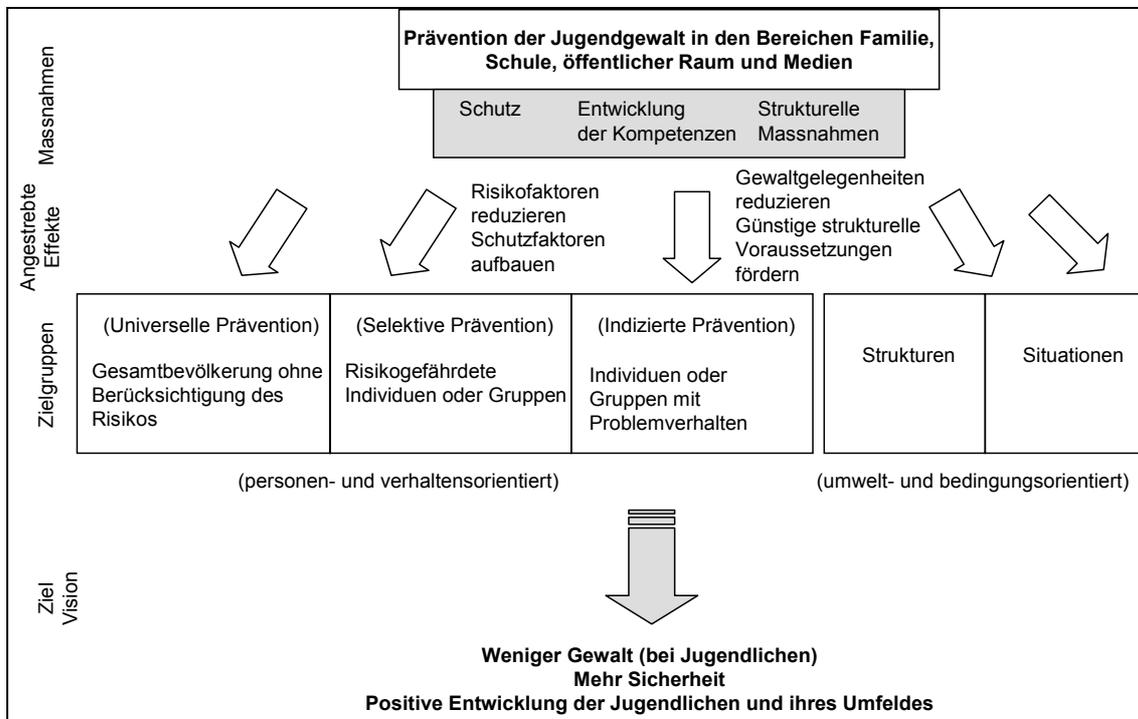
<sup>2</sup> Wortlaut der Vorstösse: Anhang 1.

<sup>3</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008).

[http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref\\_jugendgewalt.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/kriminalitaet/ref_jugendgewalt.html)

dass es möglich ist, sich die Kompetenzen anzueignen, um mit Gewalt umzugehen und andere Ausdrucksweisen und Umgangsformen zu finden. Dieses Potenzial ist insbesondere bei Kindern und Jugendlichen ausgeprägt. Abbildung 1 zeigt den in den folgenden Kapiteln ausgeführten Analyserahmen des vorliegenden Berichtes zur Prävention:

Abbildung 1. Analyserahmen



In Beantwortung des Postulats Leuthard schlägt dieser Bericht zunächst Elemente zur Definition und zur Quantifizierung vor (Kapitel 2). Er untersucht die Gewalt in ihren verschiedenen Ausdrucksformen als komplexes, dynamisches Phänomen und als Ergebnis des Zusammenspiels von individuellen, zwischenmenschlichen, sozialen und umweltbezogenen Faktoren.

Der Bericht dient nicht primär der vertieften theoretischen Analyse der Gewalt. Vielmehr soll er nach praktischen, wirksamen Antworten für die Präventionsarbeit suchen (Kapitel 3). Zu diesem Zweck untersucht er die erfolgversprechendsten, auf verschiedenen Stufen und in verschiedenen Bereichen unternommenen Anstrengungen und ermittelt allfällige Lücken sowie Mittel zur Abhilfe (Kapitel 4 und 5). In Übereinstimmung mit den Postulaten Amherd und Galladé wird dabei der Familie und den Medien als zentralen Interventionsbereichen besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Hinzu kommen die Aktionsfelder Schule/Bildung und Sozialraum/öffentlicher Raum.

Schliesslich, in Kenntnis der Ressourcen und Bedürfnisse der verschiedenen Akteure und unter Beachtung seiner Zuständigkeiten, unterbreitet der Bundesrat Lösungsansätze und Empfehlungen. Im Besonderen plant er, in einem weiteren Arbeitsschritt und in einem multipartiten Rahmen ein gesamtschweizerisches Programm zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt auszuarbeiten. Mit den betroffenen Akteuren will er auch an einer Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes im Bereich der Medien arbeiten. Dabei stehen Information und Medienbildung im Vordergrund (Kapitel 6).

### 1.3 Projektorganisation

Die durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführten Arbeiten zu diesem Bericht wurden von einer Gruppe aus Vertretern und Vertreterinnen verschiedener Dienststellen der Bundes-

verwaltung und interkantonalen Konferenzen begleitet<sup>4</sup>. Die Begleitgruppe tagte zweimal, einmal im Januar und einmal im Oktober 2008. Der Berichtsentwurf wurde auch der tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) unterbreitet, die ihn an ihrer Sitzung vom 31. Oktober 2008 besprochen hat.

Im Laufe der Arbeiten leisteten die Expertenrunden einen wesentlichen Beitrag. Diese kamen zwischen April und September 2008 dreimal zusammen, um über folgende Themen zu diskutieren: Familie und frühe Kindheit, Schule und Bildung, soziales Umfeld und öffentlicher Raum, Medien. Sie trugen dazu bei, die Bedeutung des Gewaltproblems in den behandelten Bereichen, die Ausdrucksformen von Gewalt, die Risiko- und Schutzfaktoren sowie die bestehenden und die Erfolgsaussichten von neuen Präventionsmassnahmen zu evaluieren. Wenn nachfolgend Hinweise auf „hinzugezogene Experten und Expertinnen“, „Fachpersonen“ oder „Fachleute“ gemacht werden, so beziehen sich diese jeweils auf die erwähnten Expertenrunden. Bei der Zusammensetzung der Expertengruppen wurden die Empfehlungen der Begleitgruppe berücksichtigt und darauf geachtet, dass die verschiedenen relevanten Disziplinen und Erfahrungen sowie alle Sprachregionen (was nur beschränkt möglich war) vertreten waren. In diesem Sinn ist die Zusammensetzung willkürlich und erhebt keinen Anspruch darauf, alle Meinungen zum Thema widerzuspiegeln.

Zusätzlich wurden zwei externe Aufträge vergeben. Der erste, an den Kriminologen Dr. Manuel Eisner vom Institute of Criminology, Universität Cambridge, vergebene Auftrag sollte anhand von Fallstudien in Schweizer Städten und Gemeinden die wirksamen und vielversprechenden Arten von Intervention in der Familie, der Schule und im Sozialraum ermitteln. Der zweite, an Olivier Steiner, Forscher am Institut Kinder- und Jugendhilfe, FHNW Hochschule für Soziale Arbeit (Basel), vergebene Auftrag sollte die Wirkung (neuer) Medien auf das Verhalten von Kindern und Jugendlichen, die gewaltdarstellende Inhalte konsumieren, eruieren. Die von den Beauftragten vorgelegten Berichte<sup>5</sup> dienten bei den Expertenrunden als Diskussionsgrundlage. Sie legen den wissenschaftlichen Standpunkt in Abhängigkeit des vom Autor gewählten methodologischen Ansatzes dar. Bei diesen Expertenstudien handelt es sich um Grundlagenpapiere, die nicht Bestandteil des Berichts des Bundesrates und für diesen deshalb nicht bindend sind.

## 2 Jugendgewalt – das Phänomen und seine Entwicklung

### 2.1 Jugendliche

#### 2.1.1 Abgrenzung

Der Begriff „Jugendliche“ ist ungenau und kann sich auf unterschiedliche Altersspannen beziehen. In der öffentlichen Diskussion wird oft nicht klar abgegrenzt, von welchen Altersklassen gesprochen wird, wenn von „Jugendgewalt“ die Rede ist – insbesondere bei krassen Einzelfällen wird nicht wirklich zwischen Gewalt unterschieden, die von jungen Erwachsenen verübt wird und solcher, die durch Minderjährige begangen wird. Je nach Zielsetzung der verschiedenen auf Jugendliche ausgerichteten Bestimmungen und Politiken ist es sinnvoll, alle Minderjährigen, Teenager oder auch junge Erwachsene einzubeziehen. Folgende Grundlagen sind massgebend:

- Die Normen des Kinderschutzes (gemäss UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes) betreffen alle Minderjährigen unter *18 Jahren*.<sup>6</sup>
- Im Jugendstrafrecht werden die jugendlichen Straftäter *zwischen dem vollendeten 10. und vollendeten 18. Altersjahr* anders behandelt als erwachsene Straftäter. Das neue Jugendstrafgesetz JStG von 2003 hat das Mindestalter für strafrechtliche Verantwortlichkeit von 7 auf

<sup>4</sup> Liste der am Projekt beteiligten Bundesämter und -stellen, Experten und Beauftragten s. Anhang 2.

<sup>5</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009). Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Steiner O. (2009). Neue Medien und Gewalt. Überblick zur Forschungslage hinsichtlich der Nutzung von gewaltdarstellenden Inhalten Neuer Medien und Wirkungen auf Kinder und Jugendliche. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

<sup>6</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107.

10 Jahre angehoben.<sup>7</sup> Gemäss Strafgesetzbuch (Art. 61 StGB) können Täter, die zur Tatzeit zwischen *dem vollendeten 18. und vollendeten 25. Altersjahr* stehen, in eine Einrichtung für junge Erwachsene eingewiesen werden (höchstens bis zur Vollendung des 30. Altersjahrs).<sup>8</sup>

- Gemäss Zivilgesetzbuch (Art. 277) dauert die Unterhaltspflicht der Eltern von der Geburt bis zur *Mündigkeit* des Kindes (*18 Jahre*), kann sich aber fortsetzen, bis das Kind seine *Ausbildung* abgeschlossen hat (innerhalb der ordentlichen Fristen).<sup>9</sup>
- Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen unterscheidet zwischen Kindern (Kindesverhältnis) bis *16 Jahre* und *Jugendlichen in Ausbildung zwischen dem vollendeten 16. und vollendeten 25. Altersjahr*.<sup>10</sup>
- Im Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 6. Oktober 1989 werden junge Erwachsene bis *zum vollendeten 30. Altersjahr* berücksichtigt.<sup>11</sup>

Zuweilen beziehen sich die Statistiken und Forschungen über Jugendkriminalität, auf die im Folgenden verwiesen wird, auch auf andere Altersgruppen. Bei Vergleichen ist deshalb besondere Vorsicht angebracht.

Für diesen Bericht wird keine allgemeingültige Altersgrenze für Jugendliche festgelegt. Da hier die Prävention im Vordergrund steht, sind die folgenden Referenzgruppen wichtiger als chronologische Altersgrenzen:

- Die Lebensabschnitte, die den institutionellen Definitionen entsprechen (zum Beispiel für die Prävention in der Familie und der Schule): das Vorschulalter von der Geburt bis zum Schuleintritt; das Schulzeitalter bis zum Ende der obligatorischen Schule; die postobligatorische Ausbildung bis zu ihrem Abschluss.
- Das angenommene Entwicklungs- und Reifestadium des Kindes bzw. des Jugendlichen (z.B. für Medienschutzmassnahmen).

Mit dem Erreichen der Volljährigkeit ist die Lebensphase, für die sich die Gewaltprävention bei Jugendlichen (jungen Erwachsenen) interessiert, nicht abgeschlossen. Die Mündigkeit hat aber juristische Auswirkungen auf die Massnahmen, die ergriffen werden können, insbesondere bei der Freiheitsbeschränkung.

## 2.1.2 Jugendliche im soziodemographischen Kontext

Bevor das Thema Jugendgewalt behandelt wird, sollte das sozioökonomische Umfeld, in dem die Kinder heute aufwachsen und ihre Jugend durchleben, untersucht werden. Im vorliegenden Bericht bleiben die diesbezüglichen Überlegungen auf Elemente aus dem Bericht des Bundesrates vom 27. August 2008 mit dem Titel «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik»<sup>12</sup> beschränkt.

**Demografischer Kontext.** Die Haushaltsstruktur und die Familienformen haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Infolge der hohen Scheidungsrate gibt es deutlich mehr Eineltern- und Patchworkfamilien. Beinahe jeder sechste Haushalt mit Kindern setzt sich aus nur einem Elternteil (in vier von fünf Fällen der Mutter) sowie einem oder mehreren Kindern zusammen.

Die Verteilung der Altersgruppen innerhalb der Bevölkerung entwickelt sich immer mehr zu Ungunsten der Jugendlichen. Die Generationenbeziehungen werden zu einem zentralen Aspekt für die soziale Kohäsion.

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz JStG), SR 311.1.

<sup>8</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

<sup>9</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz FamZG), SR 836.2.

<sup>11</sup> Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 6. Oktober 1989 (Jugendförderungsgesetz JFG), SR 446.1.

<sup>12</sup> Bundesrat (2008a).

Die erfolgreiche Integration im Sinne eines gegenseitigen Anpassungsprozesses, die anhand «des Kriteriums der Chancengleichheit»<sup>13</sup> gemessen wird, stellt eine langfristige Herausforderung dar. Unter den Kindern und Jugendlichen, von denen immer mehr in einem multikulturellen Kontext aufwachsen, ist der Ausländeranteil relativ hoch: Fast jedes vierte Kind zwischen 0 und 9 Jahren ist nicht schweizerischer Herkunft. Allerdings sind mehr als zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen in der Schweiz geboren, während eine grosse Anzahl von Schweizer Bürgern Migrationshintergrund hat<sup>14</sup>. Diese auf das Kriterium der Nationalität abgestützten Beobachtungen sind folglich zu relativieren. Unterschiede in Bezug auf die ausländerrechtliche Stellung wirken sich hingegen auf die Stabilität oder Ungewissheit der Familiensituation aus (Voraussetzungen für die Familienzusammenführung, Chancen für die berufliche Integration, Gefahr des Verlustes der Aufenthaltsbewilligung bei Trennung usw.).

**Gesellschaftlicher Kontext.** «Im Rahmen des gesellschaftlichen Wandels der letzten drei Jahrzehnte hat sich die Lebensphase „Jugend“ ausgeweitet und deutlich verlängert. Die Übergänge von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt und von einem abhängigen Leben in der Herkunftsfamilie zu einem selbstständigen Leben sind weniger normiert und weitaus vielfältiger geworden. Jungen Menschen eröffnen sich dadurch mehr Möglichkeiten und Chancen, es entstehen aber auch Unsicherheiten und die Gefahr der Überforderung, wenn die individuelle Lebensbiografie selbst gestaltet werden muss. Die Lebensentwürfe der Elterngeneration können in vielen Fällen nicht mehr als verlässliche Orientierungshilfen dienen. Die Jugendzeit als Zeit des Übergangs ist von Brüchen und Unterbrüchen gekennzeichnet und kann als ein Spannungsfeld zwischen den Anforderungen der Wissens- und Leistungsgesellschaft und den Anreizen einer Erlebnis- und Konsumgesellschaft verstanden werden. Von zentraler Bedeutung für die Zukunftsaussichten eines jungen Menschen ist deshalb seine Fähigkeit, sich in diesem Spannungsfeld zu bewegen. Dazu gehören der Erwerb von adäquaten Bildungsabschlüssen, aber auch die Aneignung von sozialen und persönlichen Kompetenzen sowie der Aufbau von tragfähigen sozialen Beziehungen. Vor besondere Herausforderungen sind hier Jugendliche aus bildungsfernen und sozial schwachen Schichten sowie auch Jugendliche mit Migrationshintergrund gestellt.»<sup>15</sup>

Die Medien mit den verschiedenen Informations- und vor allem Kommunikationsmöglichkeiten, interaktiven Unterhaltungs- sowie Text-/Bildgestaltungsprogrammen haben einen wichtigen Stellenwert im Alltag der Jugendlichen. Kapitel 5.4 befasst sich eingehend mit diesem Aspekt.

**Bildung und Ausbildung.** Es werden hohe Ansprüche an das Bildungs- und Ausbildungssystem gestellt, das sich auch den wirtschaftlichen Veränderungen anpassen musste. Obwohl das Bildungssystem auf Integration bedacht ist, wird daran gezweifelt, ob die Chancengleichheit tatsächlich gewährleistet werden kann. Im Rahmen des Projektes HarmoS haben die Kantone die Harmonisierung ihrer obligatorischen Schulsysteme und insbesondere die obligatorische Einschulung der Kinder im 5. Altersjahr vereinbart. Weiter werden für die Periode nach der obligatorischen Schulzeit Anstrengungen unternommen, um jungen Menschen mit Problemen im Übergang zum Arbeitsmarkt mit der Methode des Case-Management Unterstützung zu bieten. Allerdings fordern die Arbeitswelt wie auch der gesellschaftliche Umgang immer mehr soziale Kompetenzen wie Teamfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft, Unternehmensgeist und interkulturelle Kompetenzen. Diese «Soft-Skills werden nicht zwingend kognitiv erlernt, sondern bilden sich aus einer Kombination von Erfahrungen, Fähigkeiten und Einstellungen heraus.»<sup>16</sup> Es ist deshalb von grosser Bedeutung, dass in erster Linie die Schule Gelegenheit bietet, diese Kompetenzen zu erlernen. Ergänzend sollten sie auch im Rahmen von ausser-schulischen Aktivitäten gefördert werden.

---

<sup>13</sup> Bundesamt für Migration BFM (2007), S. 9.

<sup>14</sup> Bundesrat (2008a), S. 8.

<sup>15</sup> Bundesrat (2008a), S. 7.

<sup>16</sup> Bundesrat (2008a), S. 7.

## 2.2 Gewalt

### 2.2.1 Abgrenzung

#### **Verschiedene Begriffe**

Gewalt, Aggressivität, Kriminalität und ungebührliches Verhalten werden im allgemeinen Sprachgebrauch oft undifferenziert verwendet, obwohl sie klar voneinander zu trennende Realitäten beschreiben. Eine Verwechslung kann wiederum dazu führen, dass die Situation falsch oder verschärft wahrgenommen wird.

**Aggressivität** ist ein von einem Angriffswillen geprägtes Verhalten, kann aber auch als selbsterhaltende Lebensenergie verstanden werden (Konrad Lorenz), als eine Fähigkeit, die gesteckten Ziele zu erreichen und Hindernisse zu meistern; so wird Aggressivität zum Beispiel im Sport positiv gewertet.

**Delinquenz** liegt vor, wenn eine Person das Strafrecht verletzt, ohne dass dies zwingend mit Gewalt verbunden ist.

**Ungebührliches Verhalten** ist vielen Lokalbehörden ein zentrales Anliegen. Dazu zählen bspw. Lärmbelästigungen und Verunreinigungen (Graffiti, Beschädigung von öffentlichen Gütern, „Littering“ oder Verunreinigung von öffentlichen Räumen durch liegen gelassene Abfälle usw.), die das gesellschaftliche Zusammenleben stören, weil sie gegen die grundlegenden Anstands- und Benimmregeln verstossen, auf denen gegenseitiges Vertrauen aufbaut. Die angeführten Verhaltensweisen sind teilweise strafbar<sup>17</sup> und haben Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Die befragten Experten sehen ungebührliches Verhalten nicht als Gewaltakt, sondern als Ausdruck von Respektlosigkeit, die den Weg für schwerwiegenderes Verhalten ebnet, aber keinesfalls nur bei Jugendlichen anzutreffen ist. Dies entspricht der sogenannten «Broken Window»-Theorie (auch: Metapher des eingeschlagenen Fensters): Ein eingeschlagenes Fenster, das nicht repariert wird, ist ein Zeichen der Verwahrlosung und zieht weitere Zerstörung nach sich.<sup>18</sup>

Für **Gewalt** gibt es keine allgemeingültige Definition. Die einschlägige Literatur stützt sich auf die Definitionen verschiedener Disziplinen wie Recht, Psychologie, Soziologie, Kriminologie usw., die das Gewaltphänomen unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchten.

Ein engerer Gewalt-Begriff, auch als „materialistische Gewalt“ bezeichnet, beschränkt sich auf die zielgerichtete, direkte physische Schädigung einer Person.<sup>19</sup>

Der Bericht des EJPD über Jugendgewalt verwendet folgende Definition von Gewalt.<sup>20</sup>

„Als Jugendgewalt gelten vorsätzliche strafbare Handlungen von Personen unter 18 Jahren, die entweder gegen Leib und Leben (Tötungsdelikte, Körperverletzungen, usw.), gegen die Freiheit (Drohung, Nötigung, usw.) oder gegen die sexuelle Integrität (sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, usw.) gerichtet sind.“

Ohne auf die im vorherigen Kapitel (2.1.1) behandelte Frage der Altersbegrenzung zurückzukommen, kann die strafrechtliche Definition des EJPD für diesen Bericht als „harter Kern“ des Gewaltkonzepts verwendet werden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob über diesen harten Kern hinaus weitere relevante Elemente zu berücksichtigen sind, entweder, weil sie in den diesem Bericht zugrunde liegenden Postulaten ausdrücklich zur Sprache gebracht werden, weil sie in der Präventionsliteratur weit verbreiteten Konzepten entsprechen, oder weil Experten und Verantwortliche vor Ort sie in der Praxis als wichtig erachten. Eine typologische Definition sollte die folgenden Punkte beachten:

<sup>17</sup> Graffiti und Schädigungen von Allgemeingut stellen Sachbeschädigungen i. S. v. Art. 144 StGB dar, „Littering“ resp. Wegwerfen von Abfällen im öffentlichen Raum kann beispielsweise im Kanton Bern gemäss Art. 37 Abs. 1 lit. a Gesetz über die Abfälle mit Busse bestraft werden.

<sup>18</sup> Gemäss einem oft zitierten Artikel von J.O. Wilson und G.L. Kelling (1982); siehe im Besonderen: Wyvekens A. (unter der Leitung von) (2006), S. 6ff.

<sup>19</sup> Schweizerische Kriminalprävention SKP (2008), S. 18.

<sup>20</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2008), S. 6

- **Formen von Gewalt:** In der Fachliteratur wird im Wesentlichen zwischen körperlicher und psychischer Gewalt, sexueller Ausbeutung, physischer und psychischer Vernachlässigung und strukturellen Formen von Gewalt unterschieden<sup>21</sup>.
  - Unter körperlicher Gewalt ist ein Angriff auf Leib und Leben oder die Einwirkung auf die körperliche oder geistige Unversehrtheit einer Person zu verstehen, wobei sie sich auch gegen Tiere oder Sachen richten kann.
  - Psychische Gewalt tritt vor allem in Form von verbaler Gewalt auf. Dazu gehören Beschimpfungen, Drohungen, Erpressungen, Verleumdungen, Verachtung, Blossstellungen, aber auch Diskriminierung, Ausschluss und Vernachlässigung.
  - Sexuelle Ausbeutung meint jede sexuelle Handlung, die eine Person unter Ausnutzung eines Machtverhältnisses an einer anderen Person gegen deren Willen vornimmt. Sexuelle Ausbeutung gilt heute als Frage des Machtmissbrauchs und der Erniedrigung, und nicht der Sexualität.<sup>22</sup>
  - Vernachlässigung bedeutet, (Kindern) keine (oder nicht in ausreichendem Masse) Fürsorge, Aufsicht und Anregung zuteil werden zu lassen.
  - Strukturelle Gewalt wird nicht durch einzelne Personen zugefügt, sondern ist auf die Strukturen und Normen einer Gesellschaft zurückzuführen, die für die Entwicklung von Gruppen oder Individuen ungünstige Voraussetzungen schaffen: Chancenungleichheit, soziale Ungleichheit, Diskriminierungen usw.

Die drei ersten Formen, von denen Jugendliche als Täter sowie als Opfer betroffen sein können, sind für diesen Bericht relevant. Bei den beiden letzten Formen können Kinder und Jugendliche praktisch nur Opfer sein. Sie sind für diesen Bericht als negative Erfahrungen, die zu Gewalt führen können, interessant.

- **Gegen sich selbst gerichtete Gewalt** (Suizid, Selbstverstümmelung, Risikoverhalten). Im Postulat Leuthard wird ausdrücklich auch das Problem des Suizids angesprochen; näher darauf einzugehen würde den Rahmen dieses Berichts aber sprengen. Er weist deshalb lediglich auf die Problematik hin, deren Ursachen sich mit jenen anderer Formen von Gewalt überschneiden.

### ***Täter, Opfer und Dritte***

In diesem Bericht ist von Tätern einerseits und Opfern andererseits die Rede. Diese Rollenaufteilung ist natürlich eine vereinfachte Darstellung der Sachverhalte. Für eine feinere Unterteilung müsste man auch die den gewaltfördernden Risiken ausgesetzten Personen, also die potenziellen Täter, einerseits und die von Gewalt bedrohten oder gefährdeten Personen, also die potenziellen Opfer, andererseits unterscheiden. Ausserdem ist es oft schwierig, zwischen Täter und Opfer zu unterscheiden, da beide Seiten je nach Situation beide Rollen spielen können.

Die Rolle der beobachtenden Dritten darf nicht unterschätzt werden: Ohne direkt involviert zu sein, fördern oder hemmen sie die Gewalt durch ihre Haltung. So vermitteln Passivität und Gleichgültigkeit das Gefühl, dass die Gewalt toleriert wird, während eine Kultur der Verantwortung, Zivilcourage und die Bereitschaft hinzuschauen zum Ausdruck bringen, dass gewisse Verhaltensweisen inakzeptabel sind.

### ***Aus der Sicht der Opfer: die Folgen der Gewalt***

Die Fragen der Gewalt werden unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob man einen täterorientierten oder einen opferorientierten Ansatz wählt.

<sup>21</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2005), S. 26ff und Weltgesundheitsorganisation WHO (2002).

<sup>22</sup> PLANeS (2008), S. 14.

Der täterorientierte Ansatz, der sich auf den Urheber der Gewalt, seine Taten, seine Verantwortung, seine Strafen und seine Rehabilitation konzentriert, entspricht der strafrechtlichen Tradition. Das Strafrecht bietet nämlich vor allem den (mutmasslichen) Schuldigen eine Garantie gegen Willkür und persönliche Rache im Hinblick auf deren Rehabilitierung. Die Rechte der Opfer wurden erst vor relativ kurzer Zeit gesetzlich verankert (das Opferhilfegesetz stammt aus dem Jahr 1991).

Der opferorientierte Ansatz befasst sich primär mit dem Opfer, seinem Bedürfnis nach Anerkennung, Wiedergutmachung und Schutz. Unter diesem Gesichtspunkt wird Gewalt über ihre Folgen definiert. Gewalttätig ist demnach, was „entweder konkret oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verletzungen, Tod, psychischen Schäden, Fehlentwicklungen oder Deprivation führt“ (Weltgesundheitsorganisation)<sup>23</sup> oder „die persönliche Entwicklung beeinträchtigt“ (Europarat)<sup>24</sup>. In diesem Sinn gelten auch Unterlassungen oder Vernachlässigungen als Gewalt. Ferner schliesst diese Begriffsbestimmung Armut, starre Geschlechterrollen und geschlechtsspezifische Erwartungen (strukturelle Gewalt) ein. Der Faktor „Vorsätzlichkeit“ ist dabei zweitrangig. Dieser Fokus auf das durch Gewalt verursachte Leiden entspricht dem gesundheitspolitischen Blickwinkel.

Das zunehmende Interesse für die Opfer und ihre Bedürfnisse geht mit der Entwicklung des Vorsorgeprinzips (sich vor möglichen Gefahren schützen, die potenziell schwerwiegende Folgen hätten) und der Nulltoleranz einher.

### **Öffentliche Wahrnehmung: die Unsicherheit**

Gewalt ist ein dynamischer Begriff, der vom Kontext und der Wahrnehmung bestimmter Verhaltensweisen abhängt, die sich im Laufe der Zeit verändern. Beobachter haben festgestellt, dass sich „Gewalttaten in den letzten dreissig Jahren subtil verändert haben, indem sie sich vom polizeilichen und strafrechtlichen Bereich (Straftaten und Delikte) auf den sozialen und kulturellen Bereich des Zusammenlebens (Konflikte aufgrund von Mangel an Umgangsformen) verschoben haben“<sup>25</sup>. Das Unsicherheitsgefühl nimmt dabei zu - auch deshalb, weil Einzeltaten durch die Medien aufgebauscht werden. Es beschäftigt die Bevölkerung, und zwar unabhängig davon, ob es mit konkreten Gewalttaten in Verbindung gebracht werden kann oder nicht. Manchmal kommt aus Mitgefühl mit den Opfern auch ein Gefühl von Ungestraftheit hinzu – „Kriminelle kommen viel zu gut davon“ –, was wiederum Forderungen nach härteren Strafen und Anwendung von Nulltoleranz laut werden lässt. Das äusserst subjektive Unsicherheitsgefühl ist nicht nur von der Wahrnehmung der Gewalt abhängig, sondern wird auch von anderen Faktoren, wie etwa der wirtschaftlichen Situation beeinflusst, die in Zeiten der Teuerung oder hoher Arbeitslosigkeit Angst vor Armut auslöst. Dadurch verstärkt sich auch das Gefühl der Unsicherheit.

In diesem Bericht wird darauf verzichtet, eine geschlossene Definition oder Typologie für Gewalt festzulegen und zwar deshalb, weil Prävention

- generalistisch ist, d.h. auf Risiken abzielt, die ohne Unterscheidung das eine oder andere gewalttätige Verhalten fördern; der Schwerpunkt wird also eher auf Risiko- und Schutzfaktoren als auf Verhaltensweisen gelegt;
- kontextuell ist, d.h. sich mit dem Kontext und den dort auftretenden Fragen auseinandersetzt. Das, was die Allgemeinheit als inakzeptables gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen sieht, wird auf dieser Ebene zur Definition des Problems der Jugendgewalt.

## **2.2.2 Ausmass und Entwicklung des Phänomens**

Aussagen über Ausmass und Entwicklung von Kriminalität sind allgemein schwierig zu machen, da neben den bekannt gewordenen Fällen immer ein Dunkelfeld von unentdeckten Straftaten existiert, dessen Grösse nur schwer abgeschätzt werden kann. Eine Erhöhung der Zahl der Verurteilungen

<sup>23</sup> Weltgesundheitsorganisation WHO (2002), S. 5.

<sup>24</sup> Europarat ER (2004), S. 8.

<sup>25</sup> Vuille M., Gros D. (1999), S. 73.

oder der polizeilich registrierten Fälle muss daher nicht zwangsläufig auch eine Erhöhung der Kriminalität bedeuten. Mit dieser Schwierigkeit ist auch die Frage nach Ausmass und Entwicklung der Jugendgewalt behaftet. Zum heutigen Zeitpunkt ist es anhand der vorhandenen statistischen Daten nicht möglich, eine abschliessende Bewertung über Ausmass und Entwicklung von Jugendgewalt vorzunehmen. In diesem Kapitel werden daher die aktuell verfügbaren statistischen Quellen und deren Ergebnisse, aber auch die Einschränkungen und Mängel dargestellt.

### 2.2.2.1 Bestehende amtliche Kriminalstatistiken und deren Aussagekraft

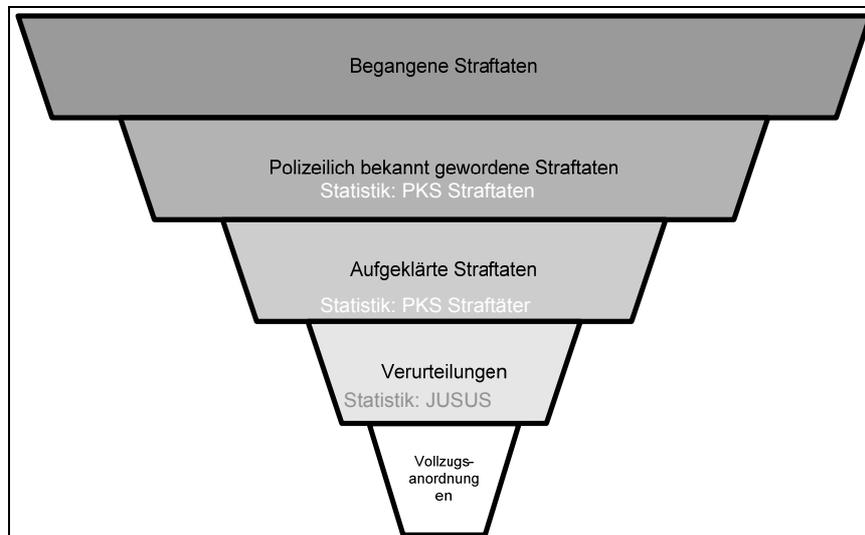
Auf nationaler Ebene existieren in der Schweiz zwei amtliche Statistiken, die Straftaten, Straftäter und Strafurteile erfassen.

**Die Polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz (PKS)** gibt Auskunft über Umfang, Struktur und Entwicklung polizeilich registrierter Straftaten.<sup>26</sup> Die PKS lässt unterschiedliche Auswertungen nach einzelnen Tatbeständen (Straftaten) oder nach Straftätern zu. Da eine Tat aber erst dann zweifelsfrei der Jugendgewalt zugeordnet werden kann, wenn sie aufgeklärt und ein jugendlicher Täter<sup>27</sup> ermittelt worden ist, kann nur die Statistik über die von der Polizei ermittelten Straftäter (=Straftäterstatistik) für Bewertungen über das Ausmass und die Entwicklung von Jugendgewalt hinzugezogen werden. Ausser acht bleiben damit jene Straftaten, die nicht aufgeklärt wurden.

In der **Schweizerischen Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS)**, wird der jugendliche Straftäter wiederum nur dann erfasst, wenn auch tatsächlich ein Strafverfahren gegen ihn eröffnet wurde und es zu einer Verurteilung gekommen ist<sup>28</sup>.

Diese Bedingungen (Anzeige, Aufklärung, Verurteilung) wirken wie Filter, die einen unbekanntem Teil der wirklich begangenen Straftaten verbergen. Die amtlichen Statistiken werden daher **Hellfeld** genannt, während das **Dunkelfeld** alle begangenen Straftaten umfasst – auch jene, die unerkannt bleiben.

Abbildung 2. Filterungsprozess



<sup>26</sup> Bundesamt für Statistik (2008a)

<sup>27</sup> [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infoteh/erhebungen\\_quellen/blank/blank/pk/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infoteh/erhebungen_quellen/blank/blank/pk/01.html)

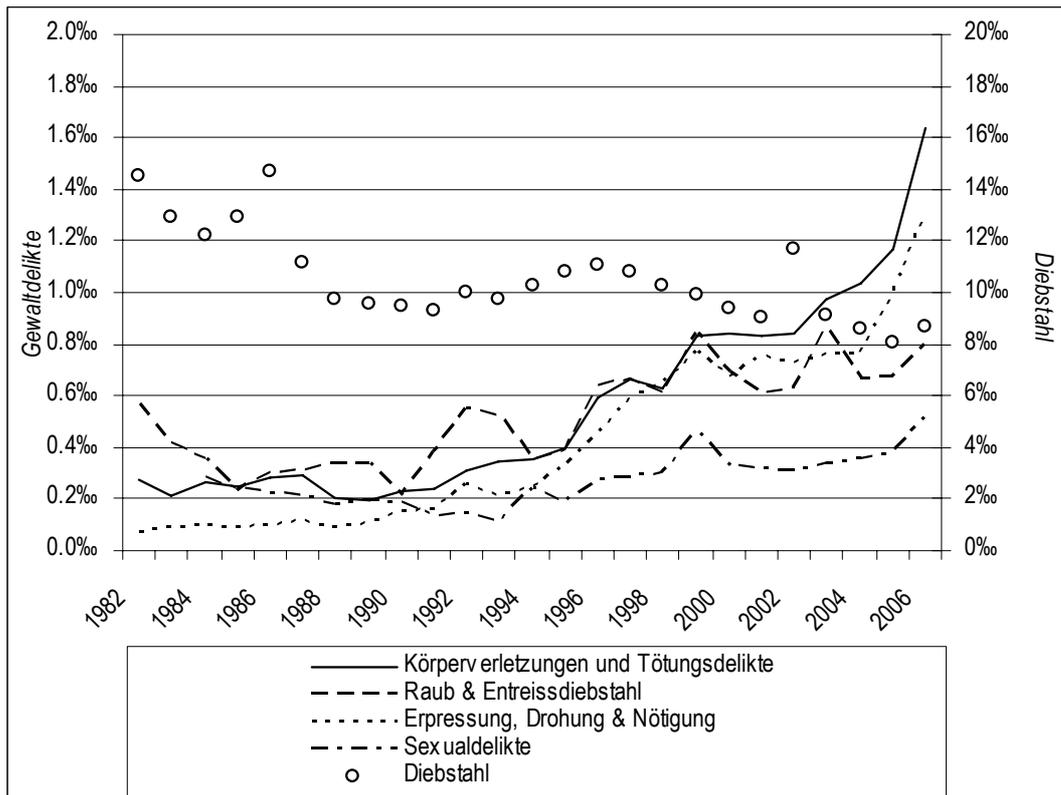
Im vorliegenden Kapitel wird aus Gründen der Lesbarkeit ausschliesslich die männliche Form von „Täter“ verwendet. Die Konzentration auf die männliche Form in der Präsentation der statistischen Daten ist gerechtfertigt, da es sich in knapp 90% der Fälle um männliche Jugendliche handelt. Die rund 10% weiblichen Täter sollen mit diesem Vorgehen nicht vernachlässigt werden. Das Thema „Gewalt und Geschlecht“ wird im Kapitel 2.3.2 genauer dargestellt.

<sup>28</sup> Die JUSUS enthält alle Urteile, die nach Jugendstrafrecht (7-17-Jährige) wegen einer Widerhandlung gegen das Strafgesetzbuch, das Betäubungsmittelgesetz, das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer oder einem Vergehen gegen das Strassenverkehrsgesetz ergingen (siehe Bundesamt für Statistik (2008b). <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04.html>)

Quelle: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008), S.10.

Beide amtlichen Statistiken (PKS und JUSUS) zeigen in den letzten 20 Jahren einen markanten Anstieg der Gewaltdelikte, die durch Jugendliche begangen wurden. Bei der Körperverletzung war der Anteil 2004 – 2006 fünfmal so hoch wie vor 20 Jahren, bei Drohung, Nötigung und Erpressung sogar zehnmal. In den anderen Bereichen ist der Anstieg weniger akzentuiert, aber ebenfalls sichtbar. Im gleichen Zeitraum haben auch die durch Erwachsene verübten Gewaltdelikte zugenommen, jedoch wesentlich weniger stark.<sup>29</sup>

Abbildung 3. Entwicklung der Gewaltdelinquenz unter Minderjährigen; Polizeiliche Kriminalstatistik der Schweiz PKS, registrierte Straftäter pro 1000 der altersgleichen Wohnbevölkerung



Quelle : Eisner, M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 40.

*Lesehilfe zur Grafik: 1983 kamen auf 1000 Jugendliche in der Schweiz 0.2 wegen Körperverletzung und Tötungsdelikten registrierte Minderjährige; im Jahr 2000 waren es 0.82. Im Jahr 1993 waren 10 von 1000 Jugendlichen in der Schweiz wegen Diebstahls registriert; im Jahr 2005 waren es nur noch 8. Diebstahl ist hier zum Vergleich mit den Gewaltdelikten aufgeführt.*

Die Zahl der wegen eines Gewaltdelikts polizeilich registrierten und der deswegen verurteilten Jugendlichen ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Aus dieser Feststellung lässt sich jedoch nicht zwingend schliessen, dass in dieser Zeit tatsächlich mehr Gewalt durch Jugendliche ausgeübt worden ist. Die Zunahme, oder ein Teil davon, könnte auch durch eine verbesserte Aufklärungsquote der Polizei oder eine häufigere Anzeigerstattung durch die Opfer zustande kommen. Als Indiz, dass sich die Sensibilisierung der Bevölkerung verstärkt hat, und vermehrt Anzeige erstattet bzw. Strafantrag gestellt wird, gilt, dass über 85% des Anstiegs in der polizeilichen Kriminalstatistik auf die drei Antragsdelikte zurück gehen, während die schwereren Offizialdelikte in den letzten Jahren nicht oder kaum zugenommen haben.

<sup>29</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 39-40.

Zusätzlich wird die Aussagekraft der beiden Statistiken im Langzeitvergleich durch die uneinheitliche Datenerfassung eingeschränkt. Die PKS wird zwar seit 1982 national geführt, die Datenerhebung war bisher aber kantonal verschieden. Aufgrund der nun vorgenommenen Änderungen werden ab 2010 erstmals national einheitliche Daten vorliegen. Die JUSUS wird bereits seit 1999 vereinheitlicht geführt.

### 2.2.2.2 Aktueller Wissensstand zum Dunkelfeld

Das Ziel der Dunkelfeldforschung ist, durch Befragungen über Opfererfahrungen und selbstberichtete Gewalt die Grösse des Dunkelfeldes abzustecken und zu erfragen, inwiefern sich das Anzeigeverhalten der Opfer verändert hat. Ausserdem können mit Hilfe von Dunkelfeldbefragungen auch aggressive und gewalttätige Verhaltensweisen wie z.B. Bullying<sup>30</sup> erfasst werden, die strafrechtlich zwar nicht relevant sein müssen, aber Schulen oder Jugendarbeit vor ein grosses Problem stellen.

Seit 1992 wurden von diversen Universitätsinstituten Dunkelfeldbefragungen bei Jugendlichen, vor allem an Schulen, durchgeführt. Da keine einheitliche Methodik verwendet wurde, können die verschiedenen Einzelbefragungen nicht miteinander verglichen und damit keine Aussagen über die Zeit gemacht werden.

Die einzige in der Schweiz auf nationaler Ebene wiederholt durchgeführte Dunkelfeldforschung ist die **Schweizerische „Opferbefragung“**<sup>31</sup> durch das Team um Prof. M. Killias an den Universitäten Lausanne und Zürich. In dieser Befragung wird ein repräsentativer Teil der Bevölkerung telefonisch nach erlittener und selbst ausgeübter Gewalt in den vergangenen fünf Jahren abgefragt. Da diese Befragung auf die Gesamtbevölkerung ausgerichtet ist, hat sie aber nur eine geringe Aussagekraft über Gewalt durch und gegen Jugendliche. Hinzu kommen methodische Schwierigkeiten, die einen Vergleich der unterschiedlichen Datensätze erschweren (unregelmässige Erhebung, uneinheitliche Deliktdefinitionen, vergleichsweise geringe Teilnehmerate bei Jugendlichen).

Die von der Universität Zürich durch Ribeaud und Eisner 1999 und 2007 durchgeführten **Schülerbefragungen im Kanton Zürich** ermöglichen dagegen einen direkten Vergleich zweier Jahre und damit Aussagen über die Entwicklung der Gewalt bei Jugendlichen im Dunkelfeld. Allerdings beschränkt sich die Befragung auf den Kanton Zürich und auf Schülerinnen und Schüler der 9. Klasse (ca. 15-jährige).

Der aktuelle Wissensstand im Dunkelfeld kann bezüglich der drei Filter „Anzeigeverhalten“, „Aufklärungsquote“ und „Opfererfahrungen/selbstberichtete Gewalt“ wie folgt dargestellt werden:

Die beiden Studien kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen beim Anzeigeverhalten. Killias et al. kommen zum Schluss, dass die Anzeigebereitschaft der Opfer im Zeitraum von 1987 – 1998/2000 deutlich gesunken ist. Es muss allerdings eingeschränkt werden, dass sich diese Aussagen auf sehr kleine Fallzahlen in der Stichprobe beziehen.<sup>32</sup>

Hingegen gehen Eisner et al. aufgrund der Ergebnisse der Zürcher Schülerbefragung von einer Zunahme der Anzeigenrate aus, hier im Vergleich der Jahre 1999 und 2007. Statistisch hochsignifikant ist die Erhöhung der Anzeigerate bei der Köpverletzung mit und ohne Waffe. Eisner und Ribeaud haben in der genannten Studie weiter eine Auswertung der Zürcher Kriminalstatistik (KRISTA) vorgenommen, um die Veränderungen in der Aufklärungsquote zu bestimmen. Sie kommen zum Schluss, dass seit 1990 eine durchschnittliche Verbesserung der Aufklärungsquote von 35% erfolgt ist. Die Erhöhung der Quote ist vor allem auf die intensivere Verfolgung jugendlicher Täter und die verbesserten Ermittlungstechniken (EDV-Technik, DNA-Analysen etc.) zurückzuführen<sup>33</sup>. Zumindest ein Teil des Anstiegs im Hellfeld könnte daher mit der Erhöhung des Anzeigeverhaltens und der Aufklärungsquote bei der Polizei erklärt werden.

<sup>30</sup> Vgl. Zu diesem Begriff Kapitel 5.2.1

<sup>31</sup> Trotz des Begriffs „Opferbefragung“ werden in diesen Befragungen nicht nur Opfer von Gewaltdelikten befragt, sondern ein repräsentativer Teil der Bevölkerung.

<sup>32</sup> Gabaglio S., Gilliéron G., Killias M. (2005).

<sup>33</sup> Ribeaud D., Eisner M. (2008)

Wenn die Zahlen aus der Zürcher Schülerbefragung von 1999 und 2007 verglichen werden, zeigt sich eine über das Ganze gesehen erstaunliche Konstanz der selbstberichteten Gewalt und der Opfererfahrungen. Ribeaud und Eisner kommen aufgrund dieser Zahlen zum Schluss, dass im Dunkelfeld die Anteile an Gewalttätern und –opfern unter Jugendlichen stagnieren, die Zahl der durch Jugendliche verübten Gewalttaten aber insgesamt leicht zugenommen hat. Ein Vergleich verschiedener Erhebungen im Kanton Waadt und in der gesamten Schweiz durch Dilitz und Rindlisbacher (2005) kommt zu einem ähnlichen Schluss.

Da zuverlässigere Daten für die ganze Schweiz fehlen, wird in den folgenden thematischen Kapiteln (Kapitel 2.3 und Kapitel 5) auf Ergebnisse aus der Zürcher Studie verwiesen. Sie ist für die untersuchte Alterskategorie im Kanton Zürich repräsentativ und dürfte damit in ihren Resultaten Rückschlüsse auf die gesamtschweizerischen Verhältnisse erlauben.

Um überhaupt über Anhaltspunkte zu verfügen, wie viele Jugendliche in der Schweiz auffälliges und gewalttätiges Verhalten zeigen, haben Eisner et. al. aufgrund von Dunkelfeldbefragungen, welche in den letzten 20 Jahren in mehreren Regionen der Schweiz durchgeführt worden sind, in Verbindung mit amtlichen Statistiken eine Einschätzung der Verbreitung von sozial problematischem Verhalten unter Jugendlichen vorgenommen. Es kann festgehalten werden, dass eine Mehrheit der Jugendlichen nie durch Gewalt auffällt. Ein Teil ist in einzelnen seltenen Fällen in Gewaltausübung involviert, die aber nicht gravierend sind. Wiederholte und auch schwere Gewaltausübung wird von einem kleineren Prozentsatz begangen; 0.5% der Jugendlichen (12-17 Jahre) sind tatsächlich wegen eines Gewaltdelikt verurteilt.

Tabelle 1. Ungefähre Verteilung<sup>34</sup> der Jugendlichen (12 – 17-jährige) auf Risikogruppen

Anteil an der jugendlichen Bevölkerung	Verhalten
40–60 % (ca. 260'000)	Sozial unauffälliges Verhalten
20–30 % (ca. 130'000)	Im Rahmen der Normalentwicklung von Jugendlichen sozial unauffälliges Verhalten, gelegentlich geringfügige Eigentumsdelikte oder Missbrauch von Substanzen, keine Ausübung körperlicher Gewalt
15–20 % (ca. 90'000)	Aktiv in Gewaltausübung involviert, aber selten und nicht gravierend; häufig ebenfalls wiederholt Eigentumsdelikte und erhöhtes Risiko für Alkohol- und Drogenmissbrauch
3–6 % (ca. 25'000)	Wiederholte und auch schwere Gewaltausübung, meist ebenfalls regelmässig Eigentumsdelikte und Alkohol- oder Drogenmissbrauch
Ca 0.5 % (ca. 2500)	Strafurteil wegen Gewaltdelikt

Hinweis: In Klammern die ungefähre absolute Zahl von Jugendlichen im Alter von 12–17 Jahren, welche der entsprechenden Gruppe zugerechnet werden kann.

Quelle: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 49

Aus diesen Schätzungen lassen sich Hinweise für die Gestaltung und Ausrichtung von Präventionsprogrammen auf unterschiedliche Zielgruppen ableiten.

### 2.2.2.3 Erkenntnisse über Intensivtäter in der Schweiz

Um weitere Erkenntnisse über jene Gruppen von Jugendlichen zu gewinnen, die wiederholt auch schwere Gewalt ausüben und damit zu den sogenannten Intensivtätern gezählt werden, hat das Bundesamt für Polizei fedpol 2008 eine qualitative Umfrage bei allen Polizeicorps der Schweiz durchgeführt. Aus den Umfrageergebnissen ist zu schliessen, dass es in der Schweiz grob geschätzt etwa 500 jugendliche Intensivtäter gibt, die meistens in Banden organisiert sind. Eine Spezialisierung auf bestimmte Delikte (z.B. Gewaltdelikte) besteht indessen nicht. Sie gehen meistens spontan vor und ver-

<sup>34</sup> Schätzung durch Eisner et al.

üben sowohl Sachbeschädigungen wie auch Vermögens- und Gewaltdelikte. Diese Einschätzung des Verhaltens von Intensivtätern deckt sich mit jener von Eisner, Ribeaud und Locher (2009). Welcher Anteil an allen Delikten dabei von den Intensivtätern verübt wurde, kann zur Zeit nicht abgeschätzt werden. Aus Studien aus dem benachbarten Ausland geht hervor, dass ca. 40 bis 60% aller Delikte, die von Angehörigen eines Geburtsjahrgangs begangen werden, auf das Konto von 4 bis 6 % dieses Jahrgangs gehen.<sup>35</sup>

#### 2.2.2.4 Sanktionierung und ihre Wirksamkeit

Bei allen jugendlichen Straftätern und insbesondere bei Jugendlichen, die wiederholt straffällig werden, stellt sich die Frage nach Art, Vollzug und Wirksamkeit von Sanktionsmassnahmen. Dabei gilt das Augenmerk den eingriffsintensiven Sanktionsformen wie Freiheitsentzug und dem Vollzug erzieherischer und therapeutischer Massnahmen. Heute fehlen dazu im Jugendbereich<sup>36</sup> genaue Fallzahlen und Wirksamkeitsanalysen. Damit kann derzeit die Wirksamkeit der ergriffenen Sanktionsmassnahmen, insbesondere ihr Beitrag zur Verhinderung von Rückfällen, nicht beurteilt werden.

#### 2.2.2.5 Auswertung indirekter Quellen

Neben den amtlichen Statistiken und den Ergebnissen der Dunkelfeldforschung können auch weitere indirekte Quellen wie Gesundheitsstatistiken, Aufnahmestatistiken der Spitäler, Unfallversicherungsstatistiken, Opferhilfestatistiken zur Bewertung des Jugendgewaltproblems herangezogen werden. Auf die Möglichkeiten und Beschränkungen, die mit den genannten Statistiken verbunden sind, soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

**Gesundheitsstatistiken** haben den Nachteil, dass sie nur Aufschluss über die Opfer geben, und genaue Angaben über die Täter weitgehend fehlen – damit lässt sich letztlich nicht ermitteln, ob Veränderungen der Opferzahlen auf jugendliche oder erwachsene Gewalttäter zurückzuführen sind.

Dem gleichen Makel unterliegen auch die in der Schweiz noch wenig ausgewerteten **Aufnahmestatistiken in Spitälern**. Die Studie von Exadaktylos et al. (2007) über die Aufnahme von Gewaltpatienten ins Notfallzentrum des Inseospitals, die häufig voreilig im Zusammenhang mit Jugend und Gewalt zitiert wurde, betrifft die Jugend nur im weiteren Sinn. Das Durchschnittsalter der erfassten Personen liegt mit 27 Jahren deutlich über der strafrechtlichen Definition von Jugendkriminalität; ausserdem unterscheidet die Statistik bewusst nicht zwischen Opfern und Tätern von Gewaltdelikten, da medizinisch kein Unterschied besteht. Die Aufnahmestatistiken geben damit in erster Linie Aufschluss über die Schwere der durch Gewalt entstandenen Verletzungen, ohne aber direkte Aussagen über jugendliches Gewaltverhalten machen zu können.

In den **Unfallversicherungsstatistiken** der SUVA tauchen wiederum nur obligatorisch Unfallversicherte auf, was insbesondere Schulpflichtige und Nichterwerbstätige ausschliesst.

Die **Opferhilfestatistik** kann als weitere amtliche Statistik ebenfalls zur Aufhellung des Dunkelfeldes dienen, da dort auch erfasst wird, ob ein Opfer einer Gewalttat Anzeige erstattet hat oder nicht. In Zukunft plant das Bundesamt für Statistik eine Auswertung bezüglich der Opfer minderjähriger Täter vorzunehmen. Eine Erkenntnis, die sich bereits heute aus der Opferhilfestatistik ziehen lässt, ist, dass die meisten minderjährigen Opfer den Täter aus der Familie oder dem Freundes- und Bekanntenkreis kennen. Die in der Öffentlichkeit jeweils besonders stark wahrgenommenen Fälle von Angriffen durch Unbekannte auf offener Strasse sind in der Statistik selten.

#### 2.2.2.6 Kernaussagen für die Prävention

Aufgrund der aktuellen Datenlage ist es nicht möglich, den Handlungsbedarf im Bereich der Prävention auf Statistiken über Ausmass und Entwicklung von Jugendgewalt abzustützen. Das so entstandene

<sup>35</sup> Bundesamt für Polizei fedpol: Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage: "Jugendliche Intensivtätern" (Veröffentlichung in Vorbereitung)

<sup>36</sup> Im Erwachsenenbereich besteht diese Art von Statistik seit 1984.

ne Vakuum ermöglicht es, unterschiedliche Interpretationen der aktuellen Lage mit passendem Zahlenmaterial zu unterlegen und damit dringenden Handlungsbedarf zu begründen oder im Gegenteil abzulehnen. Der Bundesrat prüft deshalb mittels einer Machbarkeitsstudie die Einführung einer regelmässigen, nationalen Dunkelfeldforschung, um dieses Vakuum zu füllen<sup>37</sup> und wichtige Hinweise für die Ausgestaltung von Präventionsprogrammen zu erhalten. Gleichzeitig will er künftig mit einer Statistik des Jugendsanktionenvollzugs den Umfang der Durchführung von Sanktionsmassnahmen und deren Wirkung erfassen, was Rückschlüsse auf einen möglichen Anpassungsbedarf ermöglicht.

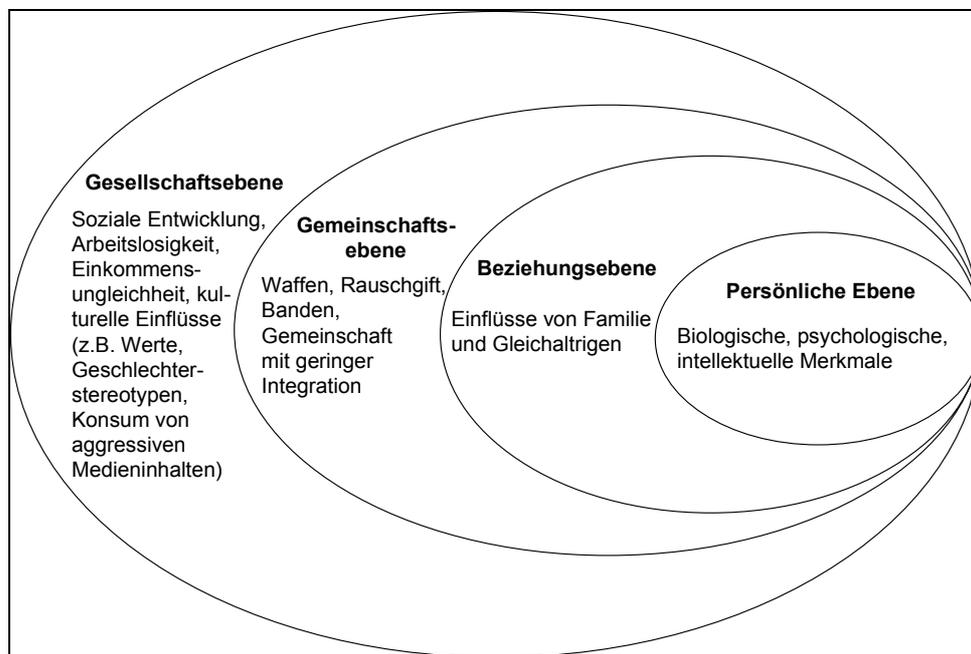
Auch wenn das Ausmass jugendlichen Gewaltverhaltens heute statistisch nicht vollumfänglich erfasst ist, so gibt es – unabhängig vom Ausmass – ganz grundsätzlich Anlass zur Sorge: Gewalttätiges Verhalten schadet den Opfern, der Gesellschaft und der jugendlichen Tatperson – Massnahmen, die ein solches Verhalten verhindern können, sind im Interesse aller Beteiligten. Gezielte und universelle Prävention, die ein solches Verhalten wirksam senken oder verhindern kann, ist deshalb im Interesse aller Beteiligten.

## 2.3 Bestandteile eines Erklärungsmodells

### 2.3.1 Risiko- und Schutzfaktoren

Gewalt ist nicht auf eine einzige Ursache zurückzuführen. Sie ist das Ergebnis des komplexen Zusammenspiels von vielen Einflussfaktoren auf verschiedenen Ebenen. Um dies aufzeigen zu können, greift die Gewaltforschung seit etwa dreissig Jahren auf ökologische Erklärungsmodelle zurück, die nicht nur individuelle, sondern auch zwischenmenschliche, soziale, kulturelle und umgebungsspezifische Faktoren einbeziehen, wie Abbildung 4 zeigt. Manche Faktoren sind proximal, d.h. sie werden vom Kind oder Jugendlichen unmittelbar erlebt. Andere Faktoren, die so genannten distalen Faktoren, wirken indirekt ein - was jedoch nicht bedeutet, dass die Einflüsse der weiter aussen liegenden Kreise des Modells, wie Lebensbedingungen oder kulturelle Werte, geringfügig oder unerheblich sind.

Abbildung 4. Ökologisches Erklärungsmodell der Entstehung von Gewalt



Quelle: Weltgesundheitsorganisation WHO (2002), S. 13 (angepasst).

<sup>37</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008), S. 55.

Bezüglich der Einflussfaktoren auf verschiedenen Ebenen unterscheidet man zwischen Gewalt fördernden und Gewalt hemmenden Faktoren:

- **Risikofaktoren** sind Merkmale oder Prozesse, welche die Wahrscheinlichkeit eines negativen Ergebnisses erhöhen und als Ursache des Problems bzw. im vorliegenden Fall der Gewalt vermutet werden.
- **Schutzfaktoren** dämmen die negativen Folgen der Risikofaktoren ein oder bilden ein Gegengewicht. Diese Faktoren erklären, weshalb nicht alle Personen, die Risiken ausgesetzt sind, gewalttätig werden.

Die Forschung zu den Bedingungen, die eine positive Entwicklung begünstigen, ist in der Regel weniger entwickelt als die Forschung zu den Risikofaktoren<sup>38</sup>. Die **Resilienztheorie** befasst sich jedoch spezifisch mit den Schutzfaktoren, d.h. mit der Fähigkeit, trotz und mit traumatischen Erfahrungen zu leben und über eine negative Ausgangssituation erfolgreich hinwegzukommen.

Ausserdem muss sich ein Erklärungsmodell mit den «**Mechanismen**» befassen, die erläutern, wie bei Vorliegen eines Risikofaktors der Übergang von latenter Gewalt zu einem effektiv gewalttätigen Verhalten stattfindet. Diese Mechanismen beziehen sich auf die Kausalitätskette zwischen Ursache und Wirkung.

Bei den von der WHO<sup>39</sup> hervorgehobenen **persönlichen Merkmalen** spielen mangelnde Aufmerksamkeit, Impulsivität und ein geringer Intelligenzquotient eine besonders grosse Rolle. Sie können auf Schwächen bei den ausführenden Funktionen des Gehirns (Konzentration, Denkvermögen, Antizipation, Inhibition) zurückzuführen sein. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Gehirn in der Pubertät tiefgreifende Veränderungen durchmacht, die auffälliges Verhalten und Gewaltbereitschaft oder die erhöhte Risikobereitschaft in dieser Zeit erklären können<sup>40</sup>.

Die Auswertung der Zürcher Jugendbefragung von Ribeaud/Eisner (2008) zeigt, dass die stärksten individuellen Risikofaktoren Gewalt befürwortende Normen, geringe Selbstkontrolle, geringe Konfliktlösungskompetenz und delinquentes Verhalten im Alter von unter 8 Jahren sind. Umgekehrt haben Langzeitstudien im Bereich der Risiko- und Resilienzforschung aufzeigen können, dass sich Auffälligkeiten im sozial-emotionalen Bereich bei Kindern zu 4/5 auf Einflüsse psychosozialer Risiken zurückführen lassen<sup>41</sup>.

Selbstkompetenz und soziale Kompetenzen sind dagegen Schutzfaktoren. Die Fähigkeit, den eigenen Standpunkt zum Ausdruck zu bringen und zu vertreten, Anpassungsfähigkeit, Unternehmungsgeist sowie die Bereitschaft, gemeinsam nach konstruktiven Lösungen zu suchen, sind Eigenschaften, die einer Person ermöglichen, Triebe und Bedürfnisse anders als mit destruktiver Aggressivität zu befriedigen. Eine solche Person muss nicht auf Gewalt zurückgreifen, um sich gegen Provokationen zu wehren, sich etwas anzueignen, ihre Ansprüche gegenüber anderen geltend zu machen, ihre Identität zu suchen und ihre Stellung in der Gruppe zu behaupten, Kontakte zu knüpfen oder unterdrückte Gefühle zu zeigen.<sup>42</sup>

Bei den **zwischenmenschlichen Faktoren** im Modell handelt es sich hauptsächlich um familiäre Einflüsse (siehe Kapitel 5.1). Nicht nur die Misshandlung als Extremform und die erlittene Gewalt, sondern auch eine inkohärente Erziehung sowie Vernachlässigung erhöhen das Risiko, dass das Kind bis ins Erwachsenenalter anhaltendes aggressives Verhalten entwickelt. Auch das Aufwachsen in einem

<sup>38</sup> In der Schweiz versucht die Langzeitstudie «COCON Competence and Context, Schweizer Befragung von Kindern und Jugendlichen» der Universität Zürich, diese Lücke zu schliessen, indem sie die Faktoren untersucht, die eine positive Entwicklung (der sozialen und produktiven Kompetenzen sowie der Fähigkeit, Übergangsphasen erfolgreich zu bewältigen) begünstigen.

<sup>39</sup> Siehe Weltgesundheitsorganisation WHO (2002), S. 33ff. und Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 23ff. Es handelt sich hier um sekundäre Quellen, die auf vielen verschiedenen Arbeiten beruhen. Es sei hier auf die Bibliografien der beiden Publikationen verwiesen.

<sup>40</sup> Weichold K., Silbereisen R.K. (in press), S. 26.

<sup>41</sup> z.B. Laucht M., Esser G., Schmidt M.H. (1998).

<sup>42</sup> Fachhochschule Nordwestschweiz/Pädagogische Hochschule. Merkblatt zum Thema "Aggression und Gewalt unter Schülerinnen und Schülern" ([www.fhnw.ch/ph/iwb/beratung/gesundheit](http://www.fhnw.ch/ph/iwb/beratung/gesundheit)).

Ein-Elternhaushalt wird in den Studien als Risikofaktor aufgeführt, vor allem wenn der Vater oder all-gemeiner gesagt eine Bezugsperson des anderen Geschlechts fehlt. Ein weiterer Faktor ist eine psy-chische Krankheit der Bezugsperson. Auch die Zürcher Jugendbefragung bestätigt, dass problemati-sche Erziehungspraktiken der Eltern sich als Risikofaktor für eine hohe Gewaltbereitschaft erweisen. Dazu gehören insbesondere geringes elterliches Engagement, mangelnde elterliche Aufsicht oder physische Gewalt.

Umgekehrt gelten eine sichere Bindung an eine oder mehrere Bezugspersonen sowie stabile Bezie-hungen und ein positives Erziehungsumfeld als Schutzfaktoren. Das Kompetenzgefühl der Eltern (Be-zugspersonen) ist ebenfalls ein Schutzfaktor. Ein weiterer wichtiger Schutzfaktor, der in engem Zu-sammenhang mit der Bindung steht, ist das Vorhandensein einer «Struktur», d.h. ein räumlicher und zeitlicher Rahmen sowie Normen und Werte, die den Alltag strukturieren und Halt geben<sup>43</sup>.

Im Jugendalter fällt zusätzlich der positive oder negative Einfluss der Gleichaltrigen ins Gewicht (siehe Kapitel 5.2. und 5.3). Zu den stärksten Risikofaktoren überhaupt gehören Freunde, die selbst delin-quent sind, und die Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die aggressive und delinquente Normen positiv bewertet.

Die **gemeinschaftlichen Faktoren** beziehen sich auf das Lebensumfeld der Jugendlichen und ihrer Familie (siehe Kapitel 5.3). Man denkt dabei unweigerlich an benachteiligte Arbeiterviertel und Vor-städte (die französischen „cités“). Der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft, der u.a. auch das Einhalten gemeinsamer Normen, gegenseitiges Vertrauen und Verantwortungsgefühl um-fasst, kann die Gewaltbereitschaft positiv beeinflussen. Das Gegenteil bewirken das Fehlen von ge-meinsamen Vorhaben und Interessen, gegenseitige Ängste, Desinteresse.

Auf einer höheren Ebene – der **Gesellschaft als Ganzes** – kann das Aufeinandertreffen bestimmter Voraussetzungen Gewalt fördern. Dazu gehören Einkommensungleichheiten, Arbeitslosigkeit, fehlen-de berufliche Perspektiven, Mängel im Justizvollzug oder schlecht funktionierende Institutionen (Dis-kriminierung, Ungestraftheit, rechtsfreie Räume), sowie kulturelle und Gewalt legitimierende Männlich-keitsnormen, d.h. Gewalt als Ausdruck von Männlichkeit und als Mittel, sich Respekt zu verschaffen und Konflikte zu lösen (siehe auch Kapitel 2.3.2). Nach Ansicht der hinzugezogenen Fachleute ist festzuhalten, dass Normen und Werte wichtig sind, dass diese sich verändert haben und dass sie auch weniger homogen sind. In diesem Entwicklungs- und Individualisierungsprozess verlieren man-che Jugendliche ihre Bezugspunkte und werden in ihrer Identitätsbildung gestört. Ein Gewaltisiko besteht, wenn Werte einen ideologischen Charakter annehmen und auf Gruppendynamik beruhen (siehe Kapitel 5.3).

Bei den gesellschaftlichen Faktoren besonders hervorzuheben sind die **Medien** und die von ihnen verbreiteten Inhalte sowie die durch diese Medien möglichen virtuellen, interaktiv geschaffenen Wel-ten. Studien über die Wirkung von gewaltdarstellenden Inhalten neuer Medien<sup>44</sup> lassen keine Schlüs-se auf einen generell negativen Einfluss auf Kinder und Jugendliche zu. Entscheidend ist der Kontext, in dem diese Inhalte konsumiert werden, sowie weitere persönliche, familiäre oder gesellschaftliche Faktoren. Sie ermöglichen es, besonders gefährdete Individuen oder Gruppen zu ermitteln, für die der Konsum von gewalttätigen Inhalten zu Verhaltensstörungen führt (siehe Kapitel 5.4).

Damit Gewalt ausbricht, braucht es aber zusätzlich **situative Faktoren**: Es muss zu einer Interaktion zwischen einer Person und einem potenziellen Opfer in einer gegebenen Situation kommen. Eine Provokation, fehlende Sozialkontrolle in einem Quartier, der Zugang zu Rauschgift oder Waffen oder der Alkoholkonsum können solche Gelegenheiten bieten. Es ist deshalb wichtig, auch den Kontext der Gewalttat einzubeziehen.

Der Vollständigkeit halber müssten auch Faktoren in die Überlegungen einbezogen werden, die den **Austritt aus der Delinquenz** und den Bruch mit gewalttätigem Verhalten fördern. Wie oben erwähnt ändern viele aggressive oder gewalttätige Jugendliche nach dem Jugendalter ihren Lebensstil und

---

<sup>43</sup> Bundesamt für Gesundheit BAG, infodrog (Hrsg.) (2006), S. 7.

<sup>44</sup> Steiner O. (2009).

nehmen, begünstigt durch eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt, das Entdecken neuer Interessen oder den Aufbau einer Partnerschaft, ein „normales“ Verhalten an.

### 2.3.2 Geschlecht, Migration und Werte, drei viel diskutierte Risikofaktoren

In der öffentlichen Diskussion wird Gewalt häufig an der ausländischen Herkunft der Täter festgemacht. Ausserdem wird Gewalt oft als fast ausschliesslich männliches Phänomen wahrgenommen, Mädchen und Frauen stehen auf der Opferseite. Im Folgenden werden die Faktoren Geschlecht, Migration und Werte deshalb genauer beleuchtet.

#### **Gewalt und Geschlecht**

Die Tatsache, dass männliche Jugendliche häufiger durch Gewalt auffallen, ist unbestritten. 88.3% aller Urteile wegen Gewaltdelikten wurden 2006 gegen männliche Jugendliche verhängt, nur 11.7% betrafen weibliche.<sup>45</sup> Knaben sind ebenfalls häufiger Opfer von Gewalt als gleichaltrige Mädchen. Die Dunkelfeldforschung zeigt ein ähnliches Bild<sup>46</sup>. Ein Viertel der Knaben fällt gemäss Zürcher Schülerbefragung einmal oder mehrmals durch eine Gewalttat auf, bei den Mädchen sind es knapp 6%.<sup>47</sup> Diese Übervertretung wird damit erklärt, dass Knaben durch die meisten der unter Kapitel 2.3.1 dargestellten Risikofaktoren stärker belastet sind als Mädchen.

Die im Rahmen der Berichtserstellung konsultierten Expertinnen und Experten waren mehrheitlich der Meinung, dass sich Mädchengewalt vor allem anders äussert als Knabengewalt und weniger oft strafrechtlich verfolgt werden kann. Ausserdem sind Mädchen als Zuschauerinnen oder Mitläuferinnen oft indirekt an Gewalttaten beteiligt. Ob Mädchen viel stärker als Knaben zu **psychischer Gewalt** und **Gewalt gegen sich selbst** (selbstverletzendes Verhalten, Suizid) neigen, lässt sich jedoch nicht eindeutig klären. Daten zur psychischen Gewalt liegen kaum vor. Aus der Zürcher Schülerbefragung geht lediglich hervor, dass Mädchen bei der selbstberichteten Gewalt häufiger angaben, Bullying betrieben oder andere zu Schikanen oder Gewalt gegen unliebsame Personen angestachelt zu haben.

Bei beiden Geschlechtern etwa gleich ist die Suizidalität, also Suizidversuche, Suizidgedanken und teilweise autoaggressives Verhalten. Dagegen ist die Suizidrate bei Männern in allen Altersgruppen höher als bei Frauen. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass Mädchen bei Suizidgedanken eher Hilfe holen und bei Suizidversuchen Methoden anwenden, die weniger oft tödlich enden. Nur bei Autoaggressionen, mit und ohne tödliche Intention, sind die Mädchen in der Statistik häufiger vertreten.<sup>48</sup>

#### **Gewalt und Migration**

In der öffentlichen Diskussion sind die Kontroversen um Jugend und Gewalt oft direkt mit dem Thema Migration verbunden. Dass Jugendliche mit Migrationshintergrund häufiger durch Gewaltdelikte auffallen als einheimische, ist durch die Jugendstrafurteilstatistik und durch die Dunkelfeldstatistiken dokumentiert. Die Straftäterstatistik der polizeilichen Kriminalstatistik lässt sich nicht nach jugendlichen Schweizern und Ausländern auswerten.

In der Jugendstrafurteilstatistik gingen im Jahr 2006 44.8 % der Urteile auf das Konto von Schweizer Jugendlichen, 52.7% wurden gegen ausländische Jugendliche mit Wohnsitz in der Schweiz verhängt, den Rest machten Asylsuchende (2.2 %) und Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz (0.3%) aus. Daten aus dem Dunkelfeld zeigen eine ähnliche, aber insbesondere bei der selbstberichteten Gewalt weniger ausgeprägte Übervertretung von Gewalt von Jugendlichen mit Migrationshintergrund<sup>49</sup>. Der Unterschied zwischen Hellfeld und Dunkelfeld wird von den Forschern damit erklärt, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund generell häufiger angezeigt werden, wenn sie eine Gewalttat begehen; an-

<sup>45</sup> Datenquelle : Bundesamt für Statistik, Jugendstrafurteilstatistik (2007).

<sup>46</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009).

<sup>47</sup> Ribeaud D., Eisner M. (2008).

<sup>48</sup> Bundesamt für Gesundheit (2008), S. 17.

<sup>49</sup> Als Jugendliche mit Migrationshintergrund galten alle Jugendlichen, die im Ausland geboren wurden und in die Schweiz eingewandert sind, sowie Jugendliche, deren Eltern im Ausland geboren wurden und in die Schweiz eingewandert sind. Dies unabhängig von der Nationalität.

dererseits gibt es Anzeichen, dass diese Jugendlichen bei Befragungen besonders oft sozial erwünschte Antworten geben und damit eigene Gewalttaten verschweigen.<sup>50</sup>

Diese statistische Übervertretung hat jedoch wenig mit dem Migrationshintergrund der Jugendlichen an sich zu tun, sondern deutet auf eine besondere Konzentration von Risikofaktoren bei diesen Jugendlichen hin, die auch bei Schweizer Jugendlichen zu einer erhöhten Gewaltbelastung führen. Berechnet man - wie etwa in der Zürcher Schülerbefragung – den Einfluss aller getesteten Risikofaktoren, verliert der Migrationshintergrund weitgehend seine Bedeutung. Vielmehr deuten Untersuchungsergebnisse daraufhin, dass Knaben<sup>51</sup> mit Migrationshintergrund in den tiefsten Schulstufen übervertreten sind und dass Kinder mit Migrationshintergrund einem hohen Risiko eines niedrigen sozioökonomischen Status ausgesetzt sind<sup>52</sup>. Weiter scheinen Normen und Wertvorstellungen eine wichtige Rolle zu spielen, welche gewalttätiges Verhalten legitimieren und die bei einem Teil dieser Jugendlichen mit dem kulturellen Hintergrund der Herkunftsfamilie zusammenhängen.

### **Gewalt und Wertvorstellungen**

Einen starken Einfluss auf das Gewaltverhalten von Jugendlichen haben bestimmte Wertvorstellungen. Forscher identifizierten, dass Jugendliche, die „Gewalt legitimierenden Männlichkeitsnormen“<sup>53</sup> zustimmen, häufiger Gewalt verüben als andere. Ähnlich stark ist der familiäre Risikofaktor „patriarchal-ethnozentrische Einstellungen der Eltern“<sup>54</sup>.

Dass Werteeinstellungen bedeutend für das Gewaltverhalten von Jugendlichen sind, belegen auch Forschungen über rechtsextreme Jugendliche. Zu den vorherrschenden Werten in rechtsextremen Szenen gehören unter anderem Nationalismus, Ethnozentrismus, Sexismus, Führerkult, Autoritarismus und Gewaltakzeptanz<sup>55</sup>.

### **2.3.3 Entwicklung im Lebenslauf**

Die relative Bedeutung der verschiedenen Risiko- und Schutzfaktoren verändert sich im Verlauf des Lebens, von der frühen Kindheit bis zum Ende der Pubertät. Einflüssebenen und Gelegenheiten zur Interaktion mit einem immer weiteren Umfeld überlagern sich; zur Familie kommt die Schule hinzu, dann auch Beziehungen mit Gleichaltrigen, Nachbarschaft und weiter gefasste Gesellschaftskreise. Nichtsdestoweniger können sozioökonomische oder kulturelle Faktoren schon auf Kleinkinder einen starken, wenn auch indirekten Einfluss ausüben.

---

<sup>50</sup> Ribeaud D., Eisner M. (2008).

<sup>51</sup> Bei den Mädchen ist der Effekt weniger stark – dies liegt wahrscheinlich daran, dass Mädchen allgemein weniger durch Gewalt auffallen und die Daten damit weniger aussagekräftig sind. Dies gilt im Folgenden immer, wenn nur die Knaben genannt werden.

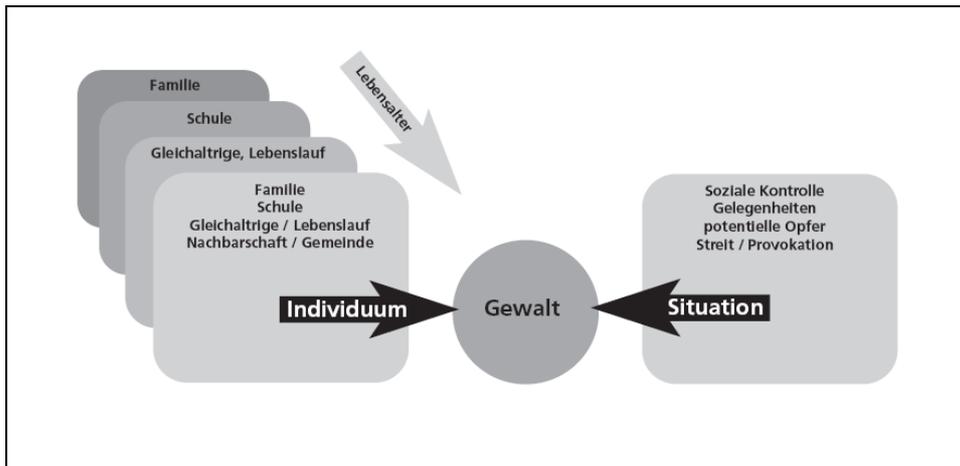
<sup>52</sup> Ribeaud D., Eisner M. (2008).

<sup>53</sup> Gewalt legitimierende Männlichkeitsnormen lassen sich anhand der Zustimmung zu Aussagen festmachen wie „Einem Mann als Familienvater müssen Frau und Kinder gehorchen“ oder „Ein Mann, der nicht bereit ist, sich mit Gewalt gegen Beleidigungen zu wehren, ist ein Schwächling“.

<sup>54</sup> Patriarchal-ethnozentrische Einstellungen der Eltern wurden anhand der Zustimmung zu Aussagen festgemacht wie „meine Eltern möchten, dass meine Freunde die gleiche Herkunft haben wie wir“ oder „Meine Eltern sind der Meinung, dass der Mann das Oberhaupt der Familie sein sollte“.

<sup>55</sup> NFP 40+, Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2007).

Abbildung 5. Mehrebenenmodell für Gewalt im Lebenslauf



Quelle: Eisner M., Ribeau D., Locher R. (2008), S. 17

Studien bestätigen, dass die verschiedenen Risikofaktoren kumuliert auftreten können und sich gegenseitig verstärken. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Jugendlicher gewalttätig wird, ist schwach, solange er nur einer kleinen Anzahl Faktoren ausgesetzt ist. Erst beim Zusammentreffen von vielen Risikofaktoren nimmt die Gewaltinzidenz stark zu. Für die Prävention ist diese Beobachtung von wesentlicher Bedeutung: Gewaltrisiken konzentrieren sich auf Gruppen mit Mehrfachproblematik.<sup>56</sup>

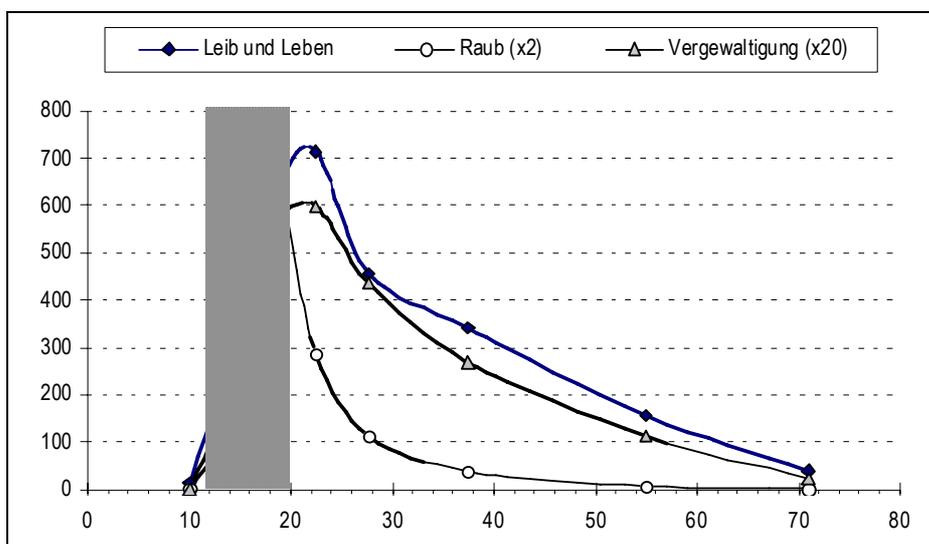
Ausserdem zeigen Langzeitstudien<sup>57</sup>, dass destruktive Aggressivität in der frühen Kindheit, die über das in dieser Entwicklungsphase normale Mass hinausgeht, oft Vorbote für Gewalt im Jugendalter ist. Diese wiederum besteht häufig im Erwachsenenalter fort, wobei es eine gewisse Abstufung bei den Gewaltbekundungen gibt: Aggressivität, Wutanfälle, Sachbeschädigung – Schlägereien, Zwang, Drohung – Gewalt in Banden, manchmal bewaffnet, sexuelle Ausbeutung – Körperverletzung, häusliche Gewalt gegen den Partner oder die Kinder. Die meisten gewalttätigen Handlungen finden zwischen Kindern oder Jugendlichen desselben Geschlechts statt. Im Jugendalter werden Aggressionen gegen Personen des anderen Geschlechts – Übergriffe von Knaben auf Mädchen – jedoch häufiger.

Man kann indes den kriminellen Werdegang nicht verallgemeinern: Viele Jugendliche, die gewalttätige Verhaltensweisen annehmen, tun dies nur während kurzer Zeit. Das Jugendalter ist in einem gewissen Sinne von Natur aus «gewalttätig» und verschiedenen individuellen und zwischenmenschlichen Faktoren mit hohem Konfliktpotenzial ausgesetzt. Dies hat vor allem mit der Pubertät und der Erweiterung des Umfelds von der Familie auf Gleichaltrige und den öffentlichen Raum zu tun. Die Neigung zu körperlichen Angriffen nimmt normalerweise mit zunehmendem Alter ab. Insgesamt und absolut gesehen darf man nicht vergessen, dass die meisten registrierten Gewaltakte von Erwachsenen begangen werden (80 Prozent der Delikte gegen Leib und Leben).

<sup>56</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 32.

<sup>57</sup> Siehe Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 17ff. und Weltgesundheitsorganisation WHO (2002), S. 33f.

Abbildung 6. Alterskurve für Gewaltdelikte, pro 100'000 der Bevölkerung, Delikte gegen Leib und Leben, Raub und Vergewaltigung



Kommentar: Die starke Zunahme ab dem 10. Lebensjahr ist darauf zurückzuführen, dass begangene Taten ab diesem Zeitpunkt in den strafrechtlichen Bereich fallen. Sie ist nicht als reale Zunahme der Anzahl Täter zu verstehen, sondern widerspiegelt die Veränderung im Wesen der Handlungen und in der Reaktion der Institutionen auf das Näherrücken der Volljährigkeit und der vollen strafrechtlichen Verantwortlichkeit.

Quelle: in Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 22; Daten des Kantons Zürich (Polizeiliche Kriminalstatistik des Kantons Zürich, 1999-2004).

### 3 Gewaltprävention

#### 3.1 Möglichkeiten und Grenzen der Prävention

##### 3.1.1 Präventionsmodell

Auf der Prävention ruhen grosse Erwartungen. Das Problem an der Wurzel zu bekämpfen scheint logisch und am wirtschaftlichsten. Ein solcher Ansatz setzt jedoch voraus, dass die Gründe und Prozesse, die zu einer problematischen Situation führen, bekannt und steuerbar sind. Bei einer so komplexen, durch vielfältige Faktoren bedingten Problematik wie der Gewalt scheint dies allerdings nicht realistisch. Ein wirksamer Präventionsansatz ist keine Selbstverständlichkeit, Voraussetzung sind solide Grundlagen. Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) erläutern diese Grundlagen in ihrem Bericht. Hier wird darauf Bezug genommen.

Es gibt verschiedene Präventionsmodelle; die meisten davon wurden für den Gesundheitsbereich entwickelt. Prävention kann allgemein formuliert sein oder auf klar umrissene Risiken abzielen; sie kann sich an die Gesamtbevölkerung oder an bestimmte Zielgruppen richten, Einzelpersonen oder Einrichtungen ansprechen, Missstände oder Chancen aufzeigen usw. Ein Präventionsansatz kann jedoch immer nur eine Stossrichtung verfolgen.<sup>58</sup>

Beim Präventionsmodell, das im Gesundheitsbereich häufig zur Anwendung kommt, werden je nach Interventionszeitpunkt drei Arten der Prävention unterschieden. Bei der primären Prävention geht es darum, das Auftreten eines Problems zu vermeiden; die sekundäre Prävention soll verhindern, dass

<sup>58</sup> Das «Konzept für eine umfassende Prävention» von Gewalt gegen Kinder (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, 2005) nimmt Stellung zu verschiedenen Präventionsarten und präsentiert ein Modell, mit dem sich in den übrigen Fällen die vorhandenen Schwierigkeiten zu einem grossen Teil bewältigen lassen.

sich vorhandene Probleme weiterentwickeln, und die tertiäre Prävention soll die Folgen aufgetretener Probleme verhindern und abfedern.

Die Fachleute für *Gewaltprävention* ziehen jedoch ein anderes Modell vor, das auf verschiedene Zielgruppen zugeschnitten ist<sup>59</sup>:

- Die **universelle Prävention** richtet sich an die Gesamtbevölkerung oder an bestimmte Gruppen, unabhängig vom Risiko der einzelnen Personen.
- Die **selektive Prävention** richtet sich an Personen oder Gruppen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie gewalttätige Verhaltensweisen entwickeln.
- Die **indizierte Prävention** betrifft Personen, die bereits gewalttätig geworden sind.

Auf allen Ebenen kann sich die Prävention in angepasster Form sowohl an die (potenziellen) Täter als auch an die (potenziellen) Opfer oder an die «beobachtenden» Dritten bzw. sowohl an die Kinder und Jugendlichen als auch an ihr Umfeld richten.

In Bezug auf die Wirkungsweise kann die Prävention einerseits auf die Risikofaktoren einwirken (siehe Kapitel 2.3.1), um diese einzudämmen, und andererseits auf die Schutzfaktoren Einfluss nehmen, um diese zu stärken und eine positive Persönlichkeitsentwicklung zu fördern, auch wenn Risiken vorhanden sind. Schliesslich kann die Prävention auf den Prozess einwirken, der von der Gewaltbereitschaft zur tatsächlichen gewalttätigen Handlung führt, um die Kausalitätskette zu unterbrechen.

### 3.1.2 Prävention mit bewährten Ansätzen

#### *Zweckmässigkeit der Methode*

In den Postulaten Leuthard 03.3298 und Amherd 06.3646, die dem Bericht zugrunde liegen, wird die Wichtigkeit betont, die Wirksamkeit von Gewaltprävention sicherzustellen. Sowohl die politischen Kräfte, die sich mit dem Thema Gewalt befassen, als auch Fachpersonen sind sich über die Notwendigkeit präventiver Massnahmen einig, die früher ansetzen müssen, als Interventionen und Repressionen bei bereits begangenen Gewalttaten. Zur Wirksamkeit getroffener oder propagierter Präventionsmassnahmen liegen jedoch noch kaum Erkenntnisse vor. In der Schweiz und in anderen Ländern werden Programme finanziert und umgesetzt, von denen man sich erhofft, dass sie zur Gewaltbekämpfung beitragen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass diese in gewissen Fällen das Ziel verfehlen oder sogar kontraproduktiv wirken<sup>60</sup>. Daher müssen künftige Massnahmen möglichst auf bewährten Praktiken beruhen («evidenzbasierte Prävention»), wie man dies im Gesundheitswesen kennt (z. B. Aids-Prävention).

Wer sich bei der Prävention auf erprobte Praktiken abstützen will, wird die Ergebnisse seriöser empirischer Forschungsarbeiten zur Wirkung von Präventionsprogrammen konsultieren<sup>61</sup>. Systematische Forschungsübersichten und Meta-Analysen vergleichbarer Wirkungsstudien wurden in den vergangenen 20 Jahren vor allem im englischsprachigen Raum erstellt. Sie beruhen auf Evaluationen, die in der Regel mit experimentellen Methoden und Kontrollgruppen durchgeführt wurden, und deren Ergebnisse sich in verschiedenen Studien bestätigen. Sie ermöglichen zuverlässige Rückschlüsse auf

- die Wirksamkeit, die Wirkungslosigkeit oder auch die Schädlichkeit (Förderung von Verhaltensweisen, die verhindert werden sollen) von Massnahmen;
- die Art und Weise, wie bewährte Präventionsnahmen am erfolgversprechendsten umgesetzt werden;
- die Art und Weise, wie sich die Prävention auf die einzelnen Zielgruppen abstimmen lässt.

Legitimiert wird der Ansatz der evidenzbasierten Prävention, bei dem Wissenschaft und Praxis eng verbunden sind, durch die Bedeutung, welche das Gemeinwesen der Gewaltproblematik einräumt,

<sup>59</sup> Weltgesundheitsorganisation WHO (2002), S. 16; Bundesamt für Gesundheit BAG (2006), S. 8.

<sup>60</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 6; Weltgesundheitsorganisation WHO (2002), S. 53.

<sup>61</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 9ff für eine Beschreibung der Methode und Literaturhinweise

und durch die Ausgaben, die in die Prävention fließen. Er gibt Hinweise auf den Nutzen, der von dieser Investition zu erwarten ist, und ermöglicht Vergleiche zwischen verschiedenen Programmen, die auf dem «Präventionsmarkt» propagiert werden. Er macht im Besonderen auf die erwiesenen unerwünschten Auswirkungen von scheinbar sinnvollen Massnahmen aufmerksam. So zeigen Evaluationen beispielsweise, dass die Zusammenführung von Jugendlichen mit problematischem Verhalten in einer Struktur (Sonderklasse, Lager usw.) unter bestimmten Umständen kontraproduktiv ist.

Die im Rahmen der Fallstudien zum Expertenbericht Eisner et al. befragten Personen und die zu diesem Bericht hinzugezogenen Fachleute sind sich im Allgemeinen darin einig, dass diese Methode zweckmässig ist. Sie halten es für vorteilhaft, auf eine unabhängige Expertenmeinung über die Qualität von bereits bestehenden Programmen verweisen zu können, bevor ein Präventionsprojekt in Angriff genommen wird. Allerdings fehlt ein allgemeines Wissen darüber, welche Erfahrungen an anderen Orten in der Schweiz in der Gewaltprävention gemacht wurden, was Erfolge wie auch Misserfolge angeht. Noch schwieriger ist es, sich über die im Ausland gemachten Erfahrungen auf dem Laufenden zu halten.

Im Übrigen fühlen sich Personen, die bereits in der Prävention engagiert sind, aufgrund fehlender Ressourcen und Kompetenzen nicht immer in der Lage, die Wirkung eines Programms zu bewerten, und wünschen sich dabei mehr Unterstützung. Jedes Gemeinwesen entwickelt eigene Massnahmen und macht eigene Erfahrungen, oft unter Zeitdruck als Reaktion auf ein Ereignis. Nach der Bewältigung der Notsituation ist es schwierig, Ressourcen für weitergehende Überlegungen und Evaluationen zu finden.

### ***Kritische Äusserungen***

Manche Fachleute befürchten jedoch, dass die Verpflichtung zur wissenschaftlichen Evidenzmethode standardisierte Programme fördern, die auf einer kleinen Zahl von evaluierbaren Kriterien beruhen – dies auf Kosten von ökologischen Ansätzen, die weniger fassbare Umwelt- und Gesellschaftsfaktoren einbeziehen. Ausserdem besteht die Gefahr, dass die für die Forschung und Evaluation aufgewendeten Ressourcen dann bei der Umsetzung der eigentlichen Massnahmen fehlen.

Die Präventionsforschung sieht sich mit den wissenschaftlichen Hürden konfrontiert, die bei experimentellen Sozialstudien mit zufälliger Kontrollgruppe stets auftauchen: Es stellen sich ethische Fragen, und der Zeitaufwand ist gross. Die Übertragbarkeit von Erkenntnissen aus Wirkungsevaluationen wird namentlich durch folgende Elemente beeinträchtigt:

- Gewalttätige Personen haben meistens gleichzeitig noch andere Probleme, die durch dieselben Risikofaktoren bedingt sein können. Die Gewaltprävention kann sich somit auf andere Verhaltensweisen als die in der Evaluation untersuchten auswirken.
- Präventionsmassnahmen verfolgen häufig gleichzeitig mehrere Ziele und entfalten Wirkungen, die nicht auf die Gewaltbereitschaft beschränkt sind (zum Beispiel Massnahmen zur Integrationsförderung oder zur Entwicklung der Sozialkompetenzen).
- Andere in der Evaluation nicht berücksichtigte politische oder externe Faktoren können eine entscheidende Rolle spielen und unabhängig vom Präventionsprogramm zu einem Rückgang (oder einer Zunahme) der Gewalt beitragen.
- Programme, die nicht evaluiert wurden und deshalb nicht offiziell mit dem Prädikat «wirksam» versehen werden können, insbesondere kleine lokale Programme, sind nicht unbedingt wirkungslos oder schädlich.
- Die Wirksamkeit einer theoretisch empfehlenswerten Massnahme hängt von deren konkreten Umsetzung ab.
- Die anerkannten Programme sind sicher verlässlich; sie könnten aber innovative, ebenfalls prüfenswerte Ideen bremsen. Aus diesem Grund bleiben auch Programme, die bereits evaluiert, aber noch nicht in verschiedenen Kontexten erprobt worden sind, sowie neue Initiativen lokaler Behörden interessant und prüfenswert.

Der Bericht von Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) stellt sehr hohe Ansprüche an Präventionsprogramme und deren Evaluation, was aus wissenschaftlicher Sicht absolut gerechtfertigt ist. Die Gemeinwesen müssen von den in die Prävention investierten Geldern ebenfalls einen klaren Nutzen erwarten können; überstürztes Handeln und vorschnell getroffene Entscheide zahlen sich nicht aus. Ein pragmatischer Ansatz scheint allerdings eher in ihrem Interesse als eine strikte Anwendung von Präventionsgrundsätzen auf der Basis von erprobten (evidenzbasierten) Praktiken: ein Ansatz, der die Wirkung der Massnahmen evaluiert und Good Practices vermittelt, der aber den lokalen Gegebenheiten angepasst wird (Ressourcen, Zeit, bestehende Strukturen usw.).

Gestützt auf die Expertenberichte und die Ergebnisse aus den Expertenrunden können die folgenden Grundsätze für die Ausgestaltung von Präventionsmassnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Jugendgewalt abgeleitet werden:

- Gewaltprävention ist am effektivsten, wenn die Massnahmen auf möglichst viele Risikofaktoren gleichzeitig einwirken. Entsprechend ist ein **multifokaler Ansatz** zu verfolgen.
- Angebote und Interventionen sollten möglichst **früh, selbstverständlich** und **systematisch** bestehen und erfolgen.
- Im Sinne einer **integrierten Strategie** sollen universelle Massnahmen mit gezielten Massnahmen kombiniert werden.
- Bei der konkreten Ausgestaltung von Präventionsmassnahmen ist der nahe **Bezug zur Lebensrealität von Jugendlichen** und ihrem Umfeld zu beachten.
- Je nach Lebensphase verändert sich der Einfluss von bestimmten Faktoren auf das Gewaltverhalten von jungen Menschen. Massnahmen müssen deshalb **altersspezifisch** je nach Altersgruppe ausgestaltet sein.
- Präventive Massnahmen müssen **verhältnismässig** und **angemessen** sein, insbesondere wenn dadurch individuelle und allgemeine Freiheiten bspw. in Form von Schutzbestimmungen eingegrenzt werden.
- Prävention soll **wirksam** zur Gewaltreduktion beitragen. Unerwünschte und schädliche Wirkungen sollen vermieden werden. Entsprechend wichtig ist die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation.

## 3.2 Ziele und Stossrichtungen in der Gewaltprävention

### 3.2.1 Strategische Ziele

Die Wirkung der Prävention kann nur anhand der angepeilten Ziele gemessen werden. Das Hauptziel ist logischerweise ein **Gewaltabbau**, der die Zahl der Fälle, der Täter oder der Opfer sowie die Intensität der Gewalt betreffen kann.

Wie in Kapitel 2 erwähnt, deckt sich jedoch die *Wahrnehmung* der Gewalt nicht genau mit dem Bild, das die Statistiken zeichnen. Ein Teil des Gewaltproblems besteht nämlich in einem subjektiven Gefühl mangelnder Sicherheit. Es scheint deshalb wichtig, auch diesen Aspekt in die Prävention einzu beziehen und dem individuellen oder kollektiven **Sicherheitsbedürfnis Rechnung zu tragen**. Dies kann durch die Stärkung des Kompetenzgefühls von Kindern und Jugendlichen und ihrer Umgebung im Umgang mit Problemen erreicht werden und durch die Förderung des sozialen Zusammenhalts. In diesem Sinn verfolgt die Gewaltprävention auch das allgemeine Ziel, **zu einer positiven Entwicklung der Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Umwelt beizutragen**.

Diese Ziele sind eher im Sinne einer strategischen Gesamtausrichtung denn als konkrete Ziele zu betrachten. Konkrete Ziele gilt es in den verschiedenen Präventionsprogrammen zu formulieren.

### 3.2.2 Stossrichtungen der Gewaltprävention bei Jugendlichen

Zur Strukturierung der Diskussion über Präventionsprogramme erscheint es sinnvoll, eine Einteilung vorzunehmen, anhand dieser Massnahmen mit ähnlicher Ausrichtung gruppiert werden können. Zur Bestimmung dieser Stossrichtungen der Gewaltprävention werden verschiedene Elemente aus dem von Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) verwendeten Präventionsmodell und den von den befragten Fachpersonen genannten Anforderungen kombiniert:

- einerseits ein Präventionsmodell, das bei den Risiko- und Schutzfaktoren sowie bei den Kausalitätsketten ansetzt, sich explizit auch mit Ressourcen und Kompetenzen (und nicht allein mit Defiziten) befasst und neben individuellen Verhaltensweisen auch Strukturen und Rahmenbedingungen einbezieht;
- andererseits ein Modell, das die drei Ebenen universell, selektiv und indiziert (hier zur Vereinfachung nur mit den zwei Stufen universell und gezielt) abdeckt.

Daraus ergeben sich drei Achsen: **Schutz, Kompetenzbildung** und **strukturelle Bedingungen** auf den zwei Ebenen **universell** und **gezielt**.

Wie weiter oben (Kapitel 2) festgestellt, ist die Beeinträchtigung durch Jugendgewalt einer kleinen Minderheit zuzuschreiben, bei der mehrere Risikofaktoren vorliegen (und Schutzfaktoren fehlen). Deshalb stehen gezielte Massnahmen im Vordergrund. Universelle Massnahmen wie Information oder Sensibilisierungskampagnen haben eine unterstützende Wirkung.

Die nachfolgende schematische Einteilung wird in den thematischen Kapiteln wieder aufgegriffen. Sie dient lediglich als mehr oder weniger willkürliches Orientierungsschema. Mehrere Präventionsprogramme könnten in verschiedene Tabellenkategorien eingeordnet werden.

Tabelle 2. Stossrichtungen der Prävention

	Gezielte Massnahmen (selektiv und indiziert)	Universelle Massnahmen
Schutz		
Kompetenzbildung		
Strukturelle Bedingungen		

## 4 Die öffentliche Hand im Umgang mit Gewalt: Bestandesaufnahme

### 4.1 Horizontale und vertikale Kompetenzverteilung

#### 4.1.1 Mitwirkung verschiedener Bereiche der Politik

Wie die vorangehenden Kapitel gezeigt haben, ist das Phänomen der (Jugend-)Gewalt so vielfältig in seinen Ursprüngen und Ausdrucksformen, dass es eine ganze Reihe von verschiedenen politischen Bereichen betrifft, auch solche, die nicht unbedingt auf Gewaltbekämpfung ausgerichtet sind. Wir haben bereits die Bedeutung der strukturellen Bedingungen hervorgehoben, die einen präventionsfördernden Rahmen bilden. Der Einbezug verschiedener sektorieller Bereiche oder Querschnittsbereiche der Politik erfolgt auf mehreren Ebenen:

- Kinder- und Jugendpolitik, Familienpolitik, Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Bildungspolitik, Sportpolitik, Raumentwicklung, Integrationspolitik, Gleichstellungspolitik, Justiz und Sicherheitspolitik wirken allgemein auf die **strukturellen Bedingungen** ein.

- Manche dieser politischen Bereiche beinhalten **Schutz- und Präventionsmassnahmen** gegen Gewalt und gegen mit anderen sozialen Problemen zusammenhängenden Risiken (z.B. Prävention im Gesundheitswesen).
- Schliesslich sind manche dieser Bereiche, in erster Linie Justiz und Polizei, **spezifisch auf Gewaltbekämpfung ausgerichtet**, und zwar auf präventiver, kurativer oder repressiver Ebene.

#### 4.1.2 Föderalismus

Im föderalistischen System der Schweiz verteilen sich die Kompetenzen auf Bund, Kantone und Gemeinden. Ergänzend kommen die Initiativen von Privatpersonen und nichtstaatlichen Organisationen hinzu, die eine wichtige Rolle spielen.

In diesem Kapitel befassen wir uns zunächst mit den Kompetenzen des Bundes (Abschnitt 4.2), dann mit der Arbeit der *interkantonalen* oder tripartiten Kommissionen (Abschnitt 4.3). Auf *kantonomer* Ebene erarbeitete Konzepte können nur illustrativ am Beispiel einiger Kantone, die einen Aktionsplan eingeführt haben, gezeigt werden (Abschnitt 4.4.1). Der Umgang von *Gemeinden* und Privatakteuren mit dem Problem der (Jugend-)Gewalt war Gegenstand einer Fallstudie in neun Städten<sup>62</sup> (Abschnitt 4.4.2). Kapitel 5 schliesst daran an und behandelt das Thema Prävention in den Bereichen Familie, Schule, sozialer Raum und Medien.

### 4.2 Kompetenzen und Arbeiten auf Bundesebene

#### 4.2.1 Eng mit dem Thema Jugend und Gewalt verknüpfte Tätigkeiten

##### *Justiz und Polizei, Strafrecht*

In direktem Zusammenhang mit der (strafbaren) Gewalt stehen die Bestimmungen, die in die Zuständigkeit der Justiz und der Polizei fallen, im Besonderen das Straf- und das Jugendstrafrecht. Hier handelt es sich vor allem um Repressions-, aber auch um Resozialisierungs-, Erziehungs- und Präventionsmassnahmen.

**Bericht «Jugendgewalt» des EJPD:** Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beleuchtet das Thema Jugendgewalt bereits aus dem Blickwinkel der Arbeit von Strafverfolgungs-, Gerichts- und Strafvollzugsbehörden sowie von Migrationsbehörden. Diese Beschränkung ergibt sich aus der Zuständigkeit des EJPD. Von den abschliessend im Bericht «Jugendgewalt»<sup>63</sup> vorgeschlagenen Massnahmen entsprechen folgende den Überlegungen im vorliegenden Bericht:

- Erstellung einer gesamtschweizerischen Lageeinschätzung mit Fokus auf jugendliche Intensivtäter; Erfassung von kantonalen Massnahmen: Bereits umgesetzte Sofortmassnahme unter der Verantwortung des Bundesamtes für Polizei. Die Ergebnisse der Erhebung bei den Kantonen werden derzeit geprüft.
- Verkürzung der Dauer von Jugend-Strafverfahren: Die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung, deren parlamentarische Beratung in der Frühlingssession 2009 abgeschlossen wurde, enthält verschiedene Bestimmungen, die diesem Ziel dienen.
- Verbesserung von Behördenzusammenarbeit und Verfahrenskoordination: Die mit der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung bewirkte Vereinheitlichung des bisher kantonal geregelten Jugendstrafprozessrechts verspricht eine Verbesserung der Behördenzusammenarbeit und der Verfahrenskoordination. Darüber hinaus prüft das Bundesamt für Justiz, insbesondere zusammen mit dem Bundesamt für Migration und mit dem Bundesamt für Polizei, weitere Verbesserungsmöglichkeiten (z.B. Einrichtung einer Plattform zum regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch unter den betreffenden Behörden). Gemäss dem Be-

<sup>62</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009). Die ausführlichen Ergebnisse der Fallstudien liegen dem Expertenbericht bei (S. 113-149).

<sup>63</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008), S. 3-4.

richt des EJPD geht es vor allem darum, die Vorurteile auszuräumen, welche die Zusammenarbeit zwischen Schul-, Straf-, Migrations- und Vormundschaftsbehörden beeinträchtigen.

- Initiierung regelmässiger Dunkelfeldforschung: Zur Vertiefung der Kenntnisse über das Ausmass und die Entwicklung der Jugendgewalt soll die Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldforschung geprüft werden.
- Aufbau einer Statistik des Jugendsanktionenvollzugs: Der Aufbau soll das kriminalstatistische System zur Gesamtbeurteilung von Strafverfolgung und ihrer Effizienz sowie der Wirksamkeit von Sanktionen vervollständigen und Rückschlüsse insbesondere für die Ausgestaltung von Präventionsmassnahmen bei stark rückfallgefährdeten Jugendlichen erlauben.

**Evaluation des Jugendstrafrechts:** Gemäss Antwort des Bundesrates auf das Postulat Amherd (08.3377 Evaluation Jugendstrafrecht) wird eine Evaluation des seit Januar 2007 gültigen Jugendstrafrechts vorgenommen. Beabsichtigt ist unter anderem, Statistiken über die Arten der angeordneten Massnahmen beizuziehen und teilweise bereits bekannte Vollzugsprobleme vertieft zu untersuchen. Zudem ist eine Massnahmen- und Strafvollzugsstatistik zur Beurteilung des gesamten Vollzugsverlaufs in Planung. Das Postulat wurde am 3.10.2008 vom Nationalrat überwiesen.

**Präventivmassnahmen aufgrund von Art. 386 StGB.** Bei der Revision des Strafrechts<sup>64</sup> gab der Gesetzgeber dem Bund durch Art. 386 StGB die Möglichkeit, Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen zu ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen. Diese Bestimmung trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Bisher angewendet wurde Art. 386 StGB zur gesetzlichen Abstützung der Menschenrechts- und Antirassismusprojekte-Verordnung<sup>65</sup>. Weiter lässt der Bundesrat zurzeit gestützt auf Art. 386 Abs. 4 StGB – und analog zur Menschenrechts- und Antirassismusprojekte-Verordnung - eine Verordnung ausarbeiten, welche die heutige Tätigkeit des Bundes im Bereich des Kinderschutzes präzisieren soll. Hier sollen auch die in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zur Prävention von Jugendgewalt Eingang finden. Durch den direkten Bezug in Artikel 1 Abs. 2 Bst. n des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz, JStG) auf Art. 386 StGB besteht ein spezifischer Zusammenhang zwischen den Massnahmen zur Gewaltprävention nach Art. 386 StGB und den Zielsetzungen des Jugendstrafgesetzes.

**Wegweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern:** Der Bundesrat hat im 1. Quartal 2009 ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Ausländergesetzes (AuG) durchgeführt. Mit dem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» sollen die Anliegen der Initiantinnen und Initianten unter Beachtung der Bundesverfassung und des Völkerrechts aufgenommen werden.

**Unverjährbarkeit von strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern:** Die Volksinitiative «Für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern»<sup>66</sup> ist von Volk und Kantonen am 30. November 2008 angenommen worden. Bundesrat und Parlament haben nun die Aufgabe, die Umsetzung in die Wege zu leiten.

### **Häusliche Gewalt**

In Beantwortung des Postulats Stump (05.3694) wird der Bundesrat einen Bericht über die Ursachen der Gewalt in Paarbeziehung vorlegen. Ein erster Teil des Berichts wird anhand einer Literaturrecherche Auskunft geben über den aktuellen Stand der Forschung zu den Ursachen von Gewalt in Paarbeziehungen. Ein zweiter Teil wird einen Überblick über die in letzter Zeit in der Schweiz getroffenen Massnahmen gegen diese Gewalt vermitteln. Im dritten Teil des Berichts werden die Resultate von Teil 1 und 2 zusammengeführt, Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen für Forschung, Politik und Praxis formuliert. Die Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat ist im Frühling 2009 zu erwarten.

### **Kinderschutz**

---

<sup>64</sup> SR 311.0

<sup>65</sup> SR 151.21

<sup>66</sup> BBl 2006 3657

Das Bundesamt für Sozialversicherungen gründete eine öffentlich-private Partnerschaft für ein nationales Kinderschutzprogramm (PPP-Programme national pour la protection de l'enfant). Die neue Partnerschaft soll ab 2010 ein Programm zur Bedürfnisabklärung, verstärkten Koordination zwischen den Akteuren, Projektkoordination und Projektevaluation umsetzen.

### **Sport und Gewalt**

Der Bundesrat hat in Erfüllung des Postulats 08.3000 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates<sup>67</sup> Ende 2008 einen Bericht über Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und entsprechende Präventionsmassnahmen vorgelegt. Dieser Bericht wurde vom Bundesamt für Sport in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei und unter Beizug anderer Bundesstellen sowie der Kantone erarbeitet. Es wurde festgestellt, dass der Bund die notwendigen Rechtsgrundlagen (Anpassungen des Bundesgesetzes über die Wahrung der inneren Sicherheit, BWIS; SR 120) geschaffen hat, um ein koordiniertes Vorgehen gegen Gewalt in und um Sportstadien anzugehen. Der vorliegende Katalog an unterschiedlichen Massnahmen hat sich bis anhin in der Praxis bewährt. So sollen die zentrale Erfassung notorisch gewalttätiger Personen bei Sportveranstaltungen unter der Leitung des Bundesamtes für Polizei (fedpol) mit den entsprechenden Massnahmen wie Rayonverbote, Ausreisebeschränkungen, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam sowie Einschränkungen des Alkoholverkaufs bei bestimmten Sportveranstaltungen weitergeführt werden<sup>68</sup>.

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

Das Bundesamt für Sport thematisiert das Thema „Gewalt im Sport“ im Rahmen von Lehrgängen und in Jugend+Sport-Kursen<sup>69</sup>. Ausserdem wurden Präventionsprogramme entwickelt, die sich direkt an die Jugendlichen richten (z.B. „Cool and Clean“<sup>70</sup>).

## **4.2.2 Tätigkeit in zusammenhängenden Bereichen und Rahmenbedingungen für eine günstige Entwicklung von Kindern und Jugendlichen**

### **Kinder- und Jugendpolitik**

Mit Verabschiedung des Berichtes **Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik** vom 27.8.2008 hat sich der Bundesrat für ein verstärktes Engagement des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik ausgesprochen. Im Zentrum stehen dabei Massnahmen zum Schutz, zur Förderung und zur Integration von Kindern und Jugendlichen. So will der Bundesrat die bereits heute bestehenden Bundesaufgaben im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlungen sowie im Bereich der Sensibilisierung für die Kinderrechte in einer Bundesratsverordnung präzisieren und regeln.

Weiter sollen mit der Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um zukünftig offene und **innovative Formen der Kinder- und Jugendarbeit**, den konzeptionellen Aufbau von Kinder- und Jugendpolitik auf Kantonsebene sowie den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen verstärkt zu fördern. Insbesondere den ausserschulischen Betätigungs-, Bildungs- und Freizeiträumen misst der Bundesrat ein grosses Integrations- und Präventionspotenzial zu. Die Herausforderung besteht vor allem darin, differenzierte Angebote schweizweit in

<sup>67</sup> Postulat 08.3000 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates «Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Präventionsmassnahmen» vom 8. Januar 2008.

<sup>68</sup> Die Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam sind im BWIS bis Ende 2009 befristet. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat Mitte November 2007 ein Konkordat genehmigt, dem alle interessierten Kantone beitreten sollen. Regelungsgegenstand dieses Konkordats ist im Wesentlichen die drei Massnahmen ins kantonale Recht zu überführen. In der Herbstsession 2008 hat sich das Parlament für eine Konkordatslösung entschieden.

<sup>69</sup> Lehmann A. (2008)

<sup>70</sup> Swiss Olympic Program, <http://www.coolandclean.ch/desktopdefault.aspx>

ausreichendem Mass bereitzustellen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei vor allem auf der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, aus bildungsfernen und sozial schwachen Schichten liegen.

### **Gesundheitswesen**

Der Gesundheitssektor hat ein besonderes Interesse an der Verhütung von Gewalt. Gewalt kann schwerwiegende gesundheitliche Folgen für die Opfer haben; durch die Behandlung von Gewaltopfern werden die Gesundheitseinrichtungen stark belastet<sup>71</sup>. In diesem Sinne engagiert sich das Bundesamt für Gesundheit BAG schweizweit mit diversen Präventionsprogrammen (z.B. Nationales Programm Alkohol, Massnahmenpaket Drogen, Suizidprävention), wissenschaftlichen Arbeiten (z.B. Fokusbericht Gender und Health, Alkohol und Gewalt im Jugendalter) und Projekten (bildung + gesundheit Netzwerk Schweiz, supra-f) in diesem Bereich:

Im Fokus des **Nationalen Programms Alkohol NPA 2008-2012** steht die Reduktion des problematischen Alkoholkonsums und die Minderung der negativen Auswirkungen des problematischen Alkoholkonsums auf das persönliche Umfeld und die Gesellschaft. Priorität hat dabei der Vollzug der bestehenden gesetzlichen Vorschriften, insbesondere im Bereich des Jugendschutzes.

Das Programm **bildung + gesundheit b+g Netzwerk Schweiz** unterstützt Schule auf ihrem Weg zum Selbstverständnis als gesundheitsfördernde und gesunde Institution, also auch als gewaltfreie und sichere Schule und bietet Beratung, wissenschaftlich abgestützte Instrumente und Materialien. Im Speziellen bekommt eine Schule inhaltliche und finanzielle Unterstützung vom Schweizerischen Netzwerk Gesundheitsfördernder Schulen (SNGS) bei der Einrichtung von Strukturen, die es ihr erlauben, nachhaltig Gesundheit, Gesundheitskompetenz, Gesundheitsförderung und Prävention zu verankern. Einige Netzwerkschulen haben inhaltlich Gewalt und Prävention von Gewalt zum Thema gemacht.

Mit schulischen, sozialpädagogischen und psychologischen Interventionen werden Jugendliche in 12 ambulanten **supra-f** Jugendprogrammen in der deutschen und französischen Schweiz in schwierigen Lebenssituationen dahingehend gefördert, dass sich ihre Situation in Schule oder Berufslehre stabilisiert. Gleichzeitig sollen Verbesserungen des psychischen Befindens und eine Abnahme des Substanzkonsums erreicht werden.

### **Rassismusbekämpfung**

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung unterstützt **Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte** mit jährlich rund 900'000 Franken, wovon 400'000 Franken für Schulprojekte reserviert sind. Viele der mitfinanzierten Projekte leisten einen Beitrag, um Konflikte und Gewalt auf Grund von rassistischer Diskriminierung unter Jugendlichen zu vermeiden – sei dies in den Schulen, in der ausserschulischen Jugendarbeit oder in Sportvereinen. Die Projekte wenden eine Vielzahl sowohl erprobter als auch innovativer Methoden an<sup>72</sup>.

### **Integrationsförderung**

Der Bundesrat hat am 30. August 2006 den **Integrationsbericht des BFM** zur Kenntnis genommen und alle zuständigen Bundesstellen beauftragt, in ihren Bereichen mögliche Massnahmen zu entwickeln. Die Koordination dieses Bundesratsauftrags Integrationsmassnahmen lag beim BFM. Am 22. August 2007 hat der Bundesrat einen **integrationspolitischen Aktionsplan** verabschiedet. Der entsprechende Bericht enthält ein Paket von 45 konkreten Massnahmen, in erster Linie aus den Bereichen Sprache, Bildung und Arbeit sowie Quartierentwicklung, deren Umsetzung einem Monitoring unterliegt. So sollen die Zukunftsperspektiven der Jugendlichen verbessert werden. Gemäss der Berichterstattung über die Umsetzung der Integrationsmassnahmen liegt die Durchführung der meisten Massnahmen im Zeitplan.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Vgl. dazu Weltgesundheitsorganisation (2002).

<sup>72</sup> Siehe unter <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00081/index.html?lang=de>

<sup>73</sup> Bundesamt für Migration BFM (2007, 2009).

Diese Massnahmen bezwecken, Ausländerinnen und Ausländern eine chancengleiche Teilhabe an der schweizerischen Gesellschaft zu ermöglichen, d.h. ihnen eine Perspektive für die berufliche und soziale Eingliederung zu bieten. So werden beispielsweise die Berater und Beraterinnen der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen durch das seco in interkultureller Kompetenz ausgebildet, sodass sie arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer besser beraten und geeigneten arbeitsmarktlichen Massnahmen zuführen können.

### **Berufsbildung**

Ein sehr wichtiger Bezug zur Gewaltprävention besteht auch in der Berufsbildung vor allem hinsichtlich jener Massnahmen, die auf die Unterstützung und Integration von gefährdeten Jugendlichen zielen. Als Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung wurden die **Brückenangebote** vom Bundesrat in der Berufsbildungsordnung vom 19. November 2003 festgelegt. Sie sind definiert als praxis- und arbeitsweltbezogene Angebote nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit, die das Programm der obligatorischen Schule im Hinblick auf die Anforderungen der beruflichen Grundbildung ergänzen. Die Umsetzung der Brückenangebote ist Sache der Kantone. Es gibt Brückenangebote mit diversen Schwerpunkten, die neben dem Aufbau von fehlenden Fachkompetenzen auch Defizite in Methoden- und Sozialkompetenzen aktiv angehen.

Jugendliche, die eine zweijährige Grundbildung mit Attest absolvieren, haben Anrecht auf eine **fachlich individuelle Begleitung**, welche nicht nur schulische sondern sämtliche bildungsrelevanten Aspekte im Umfeld der lernenden Person umfasst. Die fachlich individuelle Begleitung wurde vom Bundesrat in der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 festgelegt. Das Bundesamt für Berufsbildung (BBT) hat einen Leitfaden verfasst, in dem es den Kantonen bei Bedarf eine Ausweitung des Angebotes auch für drei- und vierjährige Grundbildungen nahelegt. Die Umsetzung liegt bei den kantonalen Behörden.

Gestützt auf das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 hat das BBT zusammen mit den Kantonen das **Case Management Berufsbildung** initiiert. Case Management Berufsbildung ist ein strukturiertes Verfahren, um adäquate Massnahmen für Jugendliche sicher zu stellen, deren Einstieg in die Berufswelt stark gefährdet ist. Case Management Berufsbildung bringt die verschiedenen Akteure an einen Tisch und beruht auf interinstitutioneller Zusammenarbeit.

Das Schweizerische Institut für Berufsbildung bietet sowohl **Weiterbildungskurse** als auch **Langzeitweiterbildungen Berufsfachschullehrpersonen** im Bereich der integrativen Fördermassnahmen an, zu denen auch Gewaltprävention gehört.

### **Prävention und Bekämpfung von Armut**

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern, eine **gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut**<sup>74</sup> zu erarbeiten. Mit der Strategie sollen die bestehenden Massnahmen und Prozesse im Hinblick auf eine effizientere Armutsbekämpfung angepasst und im Bedarfsfall ergänzt werden. Die Strategie betrifft alle Ebenen des staatlichen Handelns und wird mit Unterstützung der Kantone, der Gemeinden und der in diesem Bereich tätigen privaten Partner erarbeitet. Der Bundesrat wird sie voraussichtlich im Sommer 2009 verabschieden.

Die Strategie zur Armutsbekämpfung hebt unter anderem die Bedeutung der Prävention bei Kindern und Jugendlichen hervor. Bei diesen Gruppen besteht in der Schweiz das höchste Sozialhilferisiko. Im Hinblick auf eine langfristige, nachhaltige Armutsbekämpfung sollen alle Kinder und Jugendlichen durch umfassende präventive Massnahmen die Voraussetzungen erhalten, um als Erwachsene ein eigenständiges autonomes Leben führen zu können. Dieser Prozess beginnt in der frühen Kindheit, wird im Schulalter fortgesetzt und betrifft auch die beiden Übertritte von der Schule in die Berufsausbildung und von dieser in den Beruf. Die Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen wird im Weiteren durch Massnahmen zur Bekämpfung der Armut bei Einelfamilien und Working-Poor-Familien angestrebt. Denn die prekären Lebensbedingungen von armen Familien setzen die

<sup>74</sup> Motion 06.3001 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats. Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut.

Kinder und Jugendlichen Risikofaktoren aus, die sie in ihrer körperlichen, psychischen, kognitiven und sozialen Entwicklung beeinträchtigen können.

### 4.3 Interkantonale Konferenzen und Tripartite Agglomerationskonferenz

Die Gewaltprävention beschäftigt die meisten Kantone und erfordert Konzepte und Instrumente, die über die Kantonsgrenzen hinausgehen. Folglich haben sich mehrere interkantonale Konferenzen dieser Problematik oder gewisser Aspekte davon angenommen.

#### **Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)**

Die **KdK** sorgt dafür, dass der Überblick über die laufenden Arbeiten nicht verloren geht. Ausserdem erleichtert sie den Informationsaustausch zwischen den drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden über die Plattform der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK, deren Geschäftsstelle sie führt. Die TAK hatte an ihrer Sitzung vom 31. Oktober 2008 Gelegenheit, den Entwurf des vorliegenden Berichts zu erörtern.

#### **Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) – Schweizerische Kriminalprävention (SKP)**

Im Auftrag der KKJPD fördert die nationale Plattform Schweizerische Kriminalprävention SKP die Kriminalitätsprävention, um gegen die Unsicherheit in der Gesellschaft vorzugehen. Ihre Aufgabe ist es, Präventionskampagnen in unterschiedlichen Bereichen zu entwickeln (Gefahren im Internet, Pädokriminalität, Gewalt von und unter Kindern und Jugendlichen, häusliche Gewalt usw.). Ausserdem nimmt sie eine Vernetzungs-, Beratungs-, Dokumentations- und Weiterbildungsfunktion wahr, hauptsächlich für Polizeicorps und deren Präventionsstellen.

Die Schweizerische Kriminalprävention führte 2007 im Auftrag der KKJPD eine Umfrage bei den kantonalen Polizeicorps und den kantonalen Erziehungs- und Sozialdirektionen durch, um sich über die getroffenen Vorkehrungen zur Jugendgewaltprävention zu informieren. Aufgrund der Studie wurde ein „Massnahmenplan 2008 Jugend und Gewalt“<sup>75</sup> erstellt. Die SKP plant namentlich die Erarbeitung einer Internet-Plattform mit sämtlichen von den kantonalen und städtischen Polizeicorps umgesetzten und/oder geplanten Präventionsmassnahmen im Bereich Jugend und Gewalt. Dabei wird mithilfe der Polizeicorps eine möglichst vollständige Übersicht sämtlicher Präventionsmassnahmen zusammengestellt und zugänglich gemacht.

Die KKJPD ist auch im Bereich der Medien tätig, wo sie beabsichtigt, eine gesamtschweizerische paritätische Kinokommission zu bilden (siehe Abschnitte 5.4.2.2).

#### **Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)**

Die SODK setzt sich für familienfreundliche Rahmenbedingungen sowie für eine positive Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ein. Die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, Unterstützungsmassnahmen für einkommensschwache Familien, die Anpassung des Systems zur Aufnahme und Adoption von Kindern sowie die berufliche und soziale Eingliederung von Jugendlichen sind zentrale Anliegen.

Die SODK setzt sich für ein angemessenes Angebot im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ein. Zusammen mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) verabschiedete sie 2007 eine gemeinsame Erklärung zu den familienergänzenden Tagesstrukturen, die Leitsätze und Kriterien zur Entwicklung dieses Angebots enthält. Gemäss dieser Erklärung liegt die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich von Tagesstrukturen für Kleinkinder (0 bis 4 Jahre) bei der SODK.

Zusammen mit der EDK und der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) verabschiedete die SODK im September 2007 ein Positionspapier zur beruflichen und sozialen Integration junger Menschen. Der zentrale Aspekt dieses Positionspapiers besteht in der Gewährleistung von

<sup>75</sup> Schweizerische Kriminalprävention SKP (2008).

Kohärenz und Koordination, damit sich die Ziele und Bemühungen der Bildungs-, der Wirtschafts- und der Sozialpolitik möglichst gut ergänzen.

Ausserdem koordiniert und fördert die SODK die einheitliche Anwendung des Opferhilfegesetzes (OHG) und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Opferhilfe. Zu diesem Zweck führt sie die Schweizerischen Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG).

### **Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)**

Die Bedeutung von Schule und Bildung für die positive Entwicklung von Kindern und Jugendlichen wird im Abschnitt 5.2 hervorgehoben. Die EDK, die für die nationale Koordination in der Bildungs- und Kulturpolitik verantwortlich ist, setzt sich ein,<sup>76</sup>

- dass alle Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Genuss einer hochwertigen Erziehung und Ausbildung kommen, die ihnen ermöglicht, sich im Erwachsenenleben voll zu entfalten,
- sowie für eine hochwertige öffentliche Schule, die in der Lage ist, Kinder und Jugendliche mit ganz unterschiedlichem sozialen und kulturellen Hintergrund zu integrieren,
- und für einen hochwertigen Unterricht, der von kompetenten Fachpersonen erteilt wird und den Schülern ermöglicht, sich je nach Bedürfnissen und Fähigkeiten zu entwickeln.

Von den Massnahmen, die diesen Zielen entsprechen, sind manche für die Prävention, wie sie im vorliegenden Bericht angestrebt wird, von besonderem Interesse:

- Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (Konkordat HarmoS), die unter anderem eine frühzeitige Einschulung mit dem vollendeten 4. Altersjahr<sup>77</sup> und ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen mit Mittagessen und beaufsichtigten Hausaufgaben) vorsieht.
- Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007, die auf dem Grundsatz der Integration von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf in die Regelschule beruht.<sup>78</sup>
- Projekt Transition im Bereich der Berufsbildung, das den Übergang von der obligatorischen Schule zur Sekundarstufe II optimieren soll. Dabei hat man sich zum Ziel gesetzt, dass 95% der Jugendlichen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erwerben. In diesem Zusammenhang ist auch das in Zusammenarbeit mit der EDK entwickelte Programm « Case Management » des BBT (vgl. oben 4.2.2) zu erwähnen, mit dem Schülerinnen und Schüler, die keine Lehrstelle finden und/oder schulische Schwierigkeiten oder Verhaltensstörungen haben, vermehrt individuelle Unterstützung erhalten sollen.<sup>79</sup>

## **4.4 Kantonale und lokale Konzepte**

### **4.4.1 Kantonale Konzepte zur Prävention von Jugendgewalt**

Verschiedene Kantone haben Konzepte zur Prävention von Jugendgewalt erstellt oder sind aktuell daran, solche zu erarbeiten. Konzepte, die im Sinne einer Gesamtstrategie auf die Reduktion von Jugendgewalt zielen, bestehen in den Kantonen **Basel-Stadt, Luzern, Neuchâtel, Solothurn und Uri**. Ein Vergleich der unterschiedlichen Zielsetzungen, Problemwahrnehmungen und Gewaltdefinition soll im Folgenden tabellarisch dargestellt werden:

<sup>76</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2008), S. 3-5.

<sup>77</sup> [http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf)

<sup>78</sup> [http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat\\_d.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_d.pdf)

<sup>79</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2008), S. 25.

Tabelle 3. Fünf ausgewählte kantonale Konzepte zur Prävention von Jugendgewalt

<b>Kanton Jahr</b>	<b>Zielsetzungen</b>	<b>Problemanalyse</b>	<b>Begriffsbestimmungen</b>
BS 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewalt fördernde oder erzeugende Bedingungen aufheben bzw. verändern.</li> <li>- Dazu personenbezogene und strukturorientierte Massnahmen treffen.</li> <li>- Eine tiefgreifende Veränderung erzeugen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In der Bevölkerung sind Gefühle der Ohnmacht und der Hilflosigkeit, sowie Empörung und öffentliche Aufregung, aber auch Angst vorhanden.</li> <li>- Repression und Strafverfolgung alleine reichen nicht aus.</li> <li>- Es besteht Nachholbedarf im Bereich der Gewaltprävention.</li> <li>- Gewalt ist für die Opfer immer bedrohlich, selbst wenn sie statistisch nicht häufig ist.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Gewalt ist jeder Eingriff auf die physische und psychische Integrität eines Menschen“.</li> <li>- Es wird zwischen personeller Gewalt und struktureller Gewalt unterschieden.</li> <li>- Das Konzept behandelt die allgemeine Gewaltprävention, dazu gehört auch, aber nicht nur, Jugendgewalt.</li> </ul>
LU 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das vielschichtige Problem der Gewalt von Jugendlichen dynamisch angehen (rollende Planung).</li> <li>- das beinhaltet Massnahmen, die auf verschiedene Säulen abgestützt und auf ihre Wirksamkeit überprüft werden, sowie Leitsätze, welche Stossrichtungen vorgeben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Problem der Gewalt unter Jugendlichen ist vielschichtig und wird als ernsthaft eingestuft.</li> <li>- Prävention soll nach dem Muster primäre, sekundäre und tertiäre Prävention betrieben werden.</li> <li>- Als Grundlage stützt sich das Konzept auf den Bericht der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA 2006. Im Vorgehen sollen weitere Berichte (EJPD, der vorliegende Bericht, Schweizerische Kriminalprävention, andere Kantone) berücksichtigt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Die Ausübung oder Androhung von körperlicher und/oder psychischer Gewalt durch eine oder mehrere Personen – Kinder (7-15), Jugendliche (16-18), junge Erwachsene (19-25) – gegenüber anderen Personen. Sachbeschädigung (Vandalismus) gehört auch dazu.“ (Definition der Schweizerischen Kriminalprävention)</li> </ul>
NE 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eine Übersicht der aktuellen Situation der Jugenddelinquenz erstellen.</li> <li>- Eine Übersicht bestehender Massnahmen in den Bereichen Prävention, Repression und im kurativer Bereich erstellen.</li> <li>- Neue Massnahmen vorschlagen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Zahlen der Jugenddelinquenz steigen.</li> <li>- Erklärende Faktoren für Jugenddelinquenz werden aus psychologischer Sicht dargestellt.</li> <li>- Diese werden ergänzt durch Beobachtungen aus den betroffenen Milieus wie Schule, Polizei, therapeutische Einrichtungen etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der Bericht liefert keine klare Definition von Gewalt und behandelt Jugendgewalt als einen Teil von Jugenddelinquenz.</li> </ul>

SO 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Entstehung von Jugendgewalt oder die Wiederholung der Gewaltausübung verhindern.</li> <li>- Deren Auswirkungen mindern.</li> <li>- Dazu konkrete Programme und Massnahmen vorschlagen.</li> <li>-Mit Hilfe von Handlungsfeldern und Leitsätzen die Stossrichtungen der Prävention vorgeben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Singuläre Ereignisse gewalttätiger Auseinandersetzungen häufen sich, auch im Kanton Solothurn.</li> <li>- Das Problem wird sehr breit analysiert und in den Kontext von aktuellem Wissen über Prävention im Allgemeinen und Gewaltprävention im Speziellen gesetzt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der Bericht liefert keine genaue Definition, dafür eine Liste von Ausdrucksformen von Gewalt.</li> <li>- Sie reichen von Selbstverletzung über sexuelle und körperliche Gewalt bis hin zu Vandalismus und Littering.</li> </ul>
UR 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ein Konzept über präventive Massnahmen gegen Jugendvandalismus und Jugendalkoholismus erstellen.</li> <li>- Sie werden auf die vier Säulen Sensibilisierung, Prävention, Intervention und Repression abgestützt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In der Öffentlichkeit wird eine Zunahme von Nachtrübstörungen und Vandalismus wahrgenommen.</li> <li>- Parlamentarische Vorstösse zum Thema Jugendpolitik, Vandalismus und Jugendalkoholismus verlangen ein Vorgehen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der Bericht behandelt nicht Gewalt, sondern Vandalismus und Alkoholismus von Jugendlichen.</li> <li>- Er liefert keine Definitionen.</li> </ul>

Ein Vergleich der oben ausgewählten kantonalen Konzepte verdeutlicht, dass die Notwendigkeit staatlichen Handelns mit der grossen öffentlichen Beunruhigung über das Thema Jugendgewalt begründet wird, unabhängig von der statistischen Häufigkeit. Weiter wird in allen fünf Kantonen ein breites Spektrum an allgemeinen und konkreten präventiven Massnahmen vorgeschlagen. Sie betreffen unter anderem die in diesem Bericht analysierten Bereiche Familie, Schule und Sozialraum, werden aber auch durch repressive und kurative Massnahmen ergänzt. Auffallend ist die unterschiedliche Problemwahrnehmung, die offensichtlich abhängig ist vom urbanen oder eher ländlichen Charakter einer Region. Während der Kanton Basel-Stadt sein Konzept stark auf physische und psychische Gewalt ausgerichtet hat, konzentriert sich der Kanton Uri auf die Bekämpfung von Vandalismus und Alkoholismus. Die Kantone Luzern und Solothurn, die sowohl ländliche als auch städtische Gebiete umfassen, verfolgen eine breitere Definition, die Gewalthandlungen von Personen und auch Sachbeschädigungen umfasst.

Während alle Konzepte stark auf das vorhandene Praxiswissen und die Erfahrung aus verschiedenen Fachbereichen aufbauen, fehlt eine ausführliche wissenschaftliche Vorarbeit und Begleitung, bzw. es wird auf Berichte anderer Instanzen verwiesen. Die jüngeren Arbeiten in den Kantonen Luzern und Solothurn betonen zwar explizit die Wichtigkeit von Evaluationen und Wirkungsanalysen, konkrete Schritte in diese Richtung werden jedoch nicht unternommen.

In den Kantonen **Bern, Tessin** und **Waadt** sind vergleichbare konzeptionelle Arbeiten in Gange<sup>80</sup>. Weiter sind Studien und Konzepte zur Jugendgewalt aus den Kantonen **Aargau, Genf, Schaffhausen Zürich und Zug** bekannt. Dies haben sich zwar mit der Problemstellung Jugendgewalt auseinandergesetzt, beschränken sich aber entweder nur auf einen Teilbereich (z.B. Gewalt an Schulen) oder sie sind nicht konkretisiert und umgesetzt bzw. nicht öffentlich zugänglich.

<sup>80</sup> Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Berichtes noch nicht vor.

#### 4.4.2 Ergebnisse aus den Fallstudien über Strategien und Projekte der Gewaltprävention in neun ausgewählten Gemeinden

Die unter der Leitung von Manuel Eisner erstellten neun Fallstudien<sup>81</sup> zeigen ein sehr vielfältiges Bild der Gewaltprävention in der Schweiz auf lokaler Ebene. Nicht nur besteht eine Vielzahl von Präventionsprogrammen, -konzepten und -massnahmen, es sind auch unterschiedliche Verwaltungseinheiten auf kantonaler und kommunaler Ebene beteiligt. Diese gehen von Fachstellen für Gesundheit und Prävention im schulischen und familiären Bereich über Stellen der Kriminalitätsbekämpfung bis zu Integrationsbüros und betreffen oft mehrere Departemente der Stadt- und der Kantonsverwaltung (z.B. Bildungsdepartement, Justiz und Polizei, Gesundheitsdirektion, Sozialdirektion).

Gerade in kleineren Städten und Gemeinden kümmert sich oft keine Stelle ausschliesslich um die Gewaltprävention; das Thema wird aber mehreren Fachstellen mit anderen Schwerpunktthemen zugeordnet, beispielsweise der Gesundheitsprävention, dem Kinderschutz und der Kriminalprävention. Die Koordination zwischen diesen Stellen wird meist gesucht, jedoch nicht überall gleich intensiv betrieben – sie ist ausserdem nur selten, eher in grösseren Städten, institutionalisiert und findet regelmässig statt. Eine verbesserte Koordination und Zusammenarbeit, horizontal innerhalb der Gemeinde und vertikal zwischen Gemeinde, Kanton und Bund, wird von allen befragten Gemeinden gewünscht.

Die Ergebnisse aus den Fallstudien zeigen zudem, dass Gewaltprävention nicht sauber von anderen Präventionsschwerpunkten getrennt werden kann. Aus diesem Grund sind die in den Interviews genannten Massnahmen sehr weitläufig und nicht immer direkt mit dem Ziel der Gewaltprävention verknüpft. Dazu gehören beispielsweise zahlreiche Projekte im Bereich Integration von Migrantinnen und Migranten oder der familienergänzenden Kinderbetreuung. Am meisten Strukturen zur Gewaltprävention existieren im Bereich Schule, sowie in kleinerem Ausmass im Bereich Sozialraum. Im Bereich Familie werden zwar viele Massnahmen der Familienpolitik aufgeführt, Verknüpfungen mit dem Ziel der Gewaltprävention sind aber nicht überall vorhanden.

#### 4.5 Handlungsbedarf: Erfahrungsaustausch, Wissensvermittlung und Wirkungsevaluation

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, dass auf allen Ebenen Anstrengungen, Ansätze und Massnahmen bestehen, die für die Prävention von junglichem Gewaltverhalten relevant sind. Daneben existieren auch eine Vielzahl an Massnahmen, die nicht vorrangig auf die Prävention von junglichem Gewaltverhalten ausgerichtet sind (z.B. im Bereich der Integration, Berufsbildung oder der Armutsbekämpfung), aber trotzdem gewaltpräventiv wirken und zumindest teilweise auf die gleichen Zielgruppen ausgerichtet sind.

Gleichzeitig gilt es festzuhalten, dass der Erfahrungsaustausch und die Wissensvermittlung über die vielfältigen Massnahmen der Gewaltprävention schweizweit noch wenig entwickelt sind. So besteht insgesamt ein ungenügendes Wissen, welche Massnahmen überhaupt existieren, welche Erfahrungen damit gemacht wurden, wie diese besser miteinander kombiniert werden könnten, und wie bei der Entwicklung von neuen Präventionsstrategien bereits bestehende Erfahrungen, erfolgversprechende Praktiken und bewährte Kooperationsstrukturen genutzt werden könnten.

Eisner, Locher und Ribeaud (2009) kommen in ihrem Bericht und aufgrund der neun Fallstudien ausserdem zum Schluss, dass die Wirkungsevaluation von bestehenden Präventionsmassnahmen in der Schweiz kaum vorhanden oder mangelhaft ist. Damit besteht nur ungenügendes Wissen darüber, ob und wie Präventivmassnahmen überhaupt wirken.

Es besteht also ganz grundsätzlich Handlungsbedarf hinsichtlich der Verbesserung des Erfahrungsaustausches, der Wissensvermittlung sowie der Wirkungsevaluation von Massnahmen der Gewaltprävention. Welche Lücken in einzelnen Bereichen und Themenfeldern bestehen, soll im nächsten Kapitel aufgezeigt werden.

---

<sup>81</sup> Eisner et al. (2009)

## 5 Interventionsbedarf und Entwicklungsmöglichkeiten für die Prävention in den vier Themenfeldern

### 5.1 Familie und frühe Kindheit

#### 5.1.1 Herausforderungen, Risiken und Ressourcen im Bereich der Familie

Das Kapitel «Familie» befasst sich mit verschiedenen Formen des Familienlebens und umfassend mit dem gesamten Umfeld oder «Setting» von Familie, d.h. mit den Herausforderungen, die mit Elternschaft, früher Kindheit und Wahrnehmung familialer Aufgaben sowie familienergänzender Betreuung von Kleinkindern verbunden sind. So werden auch Massnahmen der Fremdplatzierung, z.B. in Form von Pflegefamilien (bei Aufnahme eines Kindes) in die Überlegungen miteinbezogen. Nachfolgend bezeichnet der Begriff «Elternteil» die erwachsene Person, der die Verantwortung für die Erziehung des Kindes übernimmt. «Bezugsperson» bezeichnet im weiteren Sinne jeden Erwachsenen, der bei der Betreuung des Kindes eine wichtige Rolle spielt (in der Verwandtschaft, im Umfeld, in Kindertagesstätten usw.).

#### ***Rolle der Familie bei der Gewaltprävention***

Frühprävention im familiären Umfeld spielt eine zentrale Rolle für die Gewaltprävention und zwar nicht nur in der frühen Kindheit, sondern bereits während der Schwangerschaft. In der Psychologie zeigt die Bindungstheorie<sup>82</sup> die zwischenmenschliche Erfahrung der Beziehung auf, die das Kleinkind zu seinen Eltern (oder zu der oder den Bezugsperson(en), die an deren Stelle treten) und zu seinen Geschwistern aufbaut. Die Beziehungsmodelle, die das Kind allmählich in Abhängigkeit davon errichtet, wie auf seine Bedürfnisse (vor allem auf das Sicherheitsbedürfnis) eingegangen wird, beeinflussen seine Wahrnehmung und seine Verhaltensweisen. Die Bindungssicherheit ist ein äusserst wichtiger Schutzfaktor für eine positive Entwicklung.

Der Ansatz des sozialen Lernens<sup>83</sup> erklärt problematische Verhaltensweisen von Kindern oder Jugendlichen mit einem Verleitungseffekt innerhalb der Familie. Je nach Reaktion der Familienmitglieder (oder der Bezugspersonen) wird das Kind dazu ermutigt oder davon abgehalten, seine Verhalten weiterzuführen. Dies kann eine eigene Dynamik entfalten. Im Laufe der Interaktionen können Eltern und Kinder sich gegenseitig zu aggressivem Verhalten anstacheln. Pro-soziale Verhaltensweisen der Kinder werden dagegen in der Familie häufig übergangen und nicht gefördert.

Das familiäre Umfeld ist jedoch nicht der einzige ausschlaggebende Faktor in der Kindheit. Sowohl für das Kind als auch für den Jugendlichen ist es äusserst wichtig, auf eine vertraute, verlässliche und verfügbare Vertrauensperson zählen zu können, die dem Kind oder Jugendlichen genügend Zeit widmen kann. Wenn die Eltern diese Funktion nicht erfüllen, was vor allem bei Vernachlässigung oder Misshandlung der Fall ist, kann die Präsenz einer anderen Bezugsperson für die charakterliche Festigung von grosser Bedeutung sein. So sind auch Fachpersonen (Kinderärzte, Erzieher und Erzieherinnen usw.), die an der Entwicklung des Kindes ein Interesse haben, sowie Grosseltern wichtige Akteure in der Prävention.

---

<sup>82</sup> Perrez M., Ahnert L. (2007).

<sup>83</sup> Reid J. B., Patterson G. R., Snyder J. J. (2002).

## Risikofaktoren

Im Rahmen von psychologischen und kriminalistischen Forschungsarbeiten ermittelten Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) folgende Risikofaktoren, die sich auf das Individuum beziehen und von Kindheit an beobachtet werden können:

Tabelle 4. Die wichtigsten Risikofaktoren für Gewalt und Aggression in Zusammenhang mit den individuellen Voraussetzungen und individuellen Merkmalen

Biologische Merkmale	Geschlecht (männlich) Tiefer Ruhepuls Neurologisch mitbedingte Irritabilität und Erregbarkeit Risikofaktoren, welche die neuro-kognitive Entwicklung negativ beeinflussen (Suchtmittelkonsum während Schwangerschaft, Geburtskomplikationen, traumatische Kopfverletzungen)
Individuelle Merkmale: Persönlichkeit	Ruhelosigkeit Impulsivität Risikobereitschaft Mangelnde Frustrationstoleranz Unterdurchschnittliche Intelligenz Geringe Empathie Aggressive Problemlösungsmuster Fehlendes moralisches Bewusstsein Gewaltbefürwortende Einstellungen

Quelle: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 24.

Die individuellen Faktoren wurden bereits in den Kapiteln 2.3.1 und 2.3.2 behandelt. Andere Faktoren hängen vom familiären Umfeld und von den Lebensbedingungen ab:

Tabelle 5. Die wichtigsten Risikofaktoren für Gewalt und Aggression in Zusammenhang mit den individuellen Voraussetzungen und familiären Merkmalen

Merkmale der Eltern	Kriminalität der Eltern Drogenkonsum der Eltern Depression der Mutter Impulsivität, geringe Selbstkontrolle der Eltern Konflikt zwischen den Eltern Gewalt zwischen den Eltern
Merkmale des Erziehungsstils der Eltern	Mangelnde elterliche Aufsicht Erratischer oder inkonsistenter Erziehungsstil Kalte, zurückweisende Eltern Geringe aktive Beteiligung an kindlichen Interessen Kindsmisshandlung Vernachlässigung
Äussere soziale Verhältnisse der Familie	Tiefer sozialer Status Geringes Familieneinkommen Arbeitslosigkeit Zugehörigkeit zu benachteiligter Minderheit

Quelle: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 24.

**Merkmale der Eltern und ihres Erziehungsstils:** Das Kind lernt durch Nachahmung; es ist wahrscheinlich, dass es das Vorgehen bei der Lösung von zwischenmenschlichen Konflikten bei den Eltern abschaut. Der Erziehungsstil – zu nachgiebig oder zu streng – wird oft als Kriminalitätsfaktor genannt.

Im Rahmen des NFP 52<sup>84</sup> durchgeführte Studien kommen zum Schluss, dass ein autoritärer Stil, bei dem Befehle, Kontrolle und Strafen dominieren, nicht zum gewünschten Resultat führt. Eine Erziehung ohne Gewalt, die zum Entdecken anregt und das Kind in die Entscheidungsfindung einbezieht, fördert dagegen die Aufmerksamkeit und die Offenheit gegenüber anderen und vermindert die Aggressivität. Gemäss den hinzugezogenen Expertinnen und Experten scheinen die Kohärenz zwischen den Erziehungsstilen der Eltern oder Bezugspersonen sowie eine kohärente und logische Anwendung der definierten Regeln besonders wichtig.

Konflikte und Aggressivität sind jedoch nicht nur negativ zu sehen: Wird ein Konflikt gut und ohne Gewaltanwendung gelöst, kann ein Kind mehr dabei lernen, als wenn jede Konfrontation vermieden wird. Aggressivität kann eine gesunde Reaktion auf eine ungesunde Umgebung darstellen.

Kinder und Jugendliche, die mit Gewalt konfrontiert werden, sind weitaus häufiger Opfer als Täter. Die erlittene Gewalt ist jedoch selbst ein Risikofaktor. Man spricht oft von intergenerationeller Übertragung von Gewalt: Erwachsene, die als Kinder **Misshandlungen** mit ansehen mussten oder ihnen sogar selbst ausgesetzt waren, sind stärker gefährdet, ihrerseits zu Peinigern oder Opfern zu werden, vor allem in ihrer Paarbeziehung<sup>85</sup>.

Ganz allgemein stellen nicht nur Misshandlungen, sondern auch andere traumatische Erfahrungen in der Kindheit einen in der Praxis beobachteten Risikofaktor dar.

**Lebensbedingungen der Familien:** Die **sozioökonomischen Verhältnisse** der Familie haben einen gewissen Einfluss. Das gilt auch für die rechtlichen Verhältnisse (bei prekärem ausländerrechtlichem Status). Bestimmte Formen der Kriminalität treten nämlich oft in finanziell und sozial schlecht gestellten Familien auf, bei denen die Bildungs-, Arbeits- und Zukunftsperspektiven beschränkt sind. Wie bei den anderen Faktoren gibt es jedoch keinen deterministischen Kausalzusammenhang.

#### **Formen der Gewalt in der Familie**

**Häusliche Gewalt.** Für diesen Begriff bestehen mehrere unterschiedliche Definitionen. Bundesrechtlich existiert keine Begriffsbestimmung; in den kantonalen Polizeigesetzen finden sich jedoch vereinzelt Definitionen. Allen ist eigen, dass „häuslich“ nicht adjektivisch, also im Sinne von „im Haus“ verstanden wird, sondern an die Beziehungskonstellation, die Partnerschaft oder Verwandtschaft, anknüpft. Opfer sind meistens Frauen und Kinder, wobei zwischen direkten und indirekten Opfern unterschieden wird. Indirekte Opfer sind Personen, die Zeuge von Häuslicher Gewalt werden.

Angedrohte oder ausgeübte Häusliche Gewalt Erwachsener kann verschiedene Beziehungskonstellationen<sup>86</sup> einschliessen; sie kann in erwachsenen (Ex-)Partnerschaften auftreten, Gewalt von Eltern gegenüber ihren Kindern bedeuten, von erwachsenen Kindern gegen ihre (betagten) Eltern gerichtet sein oder erwachsene Geschwisterbeziehungen betreffen.

In Beantwortung des Postulats Stump (05.3694) wird der Bundesrat einen Bericht über die Ursachen der Gewalt in Paarbeziehungen vorlegen. Die entsprechenden Arbeiten laufen und werden mit den Arbeiten koordiniert, die zum vorliegenden Bericht geführt haben.

**Häusliche Gewalt durch Kinder/Jugendliche.** Auch diese Art von Gewalt kann verschiedene Formen aufweisen<sup>87</sup>: Sie kann von Kindern/Jugendlichen ausgehen und sich gegen Eltern oder Geschwister richten, aber auch als Gewalt in partnerschaftlichen Jugendbeziehungen (Gewalt gegen Freund oder Freundin) auftreten. Greifen Interventionsmassnahmen vor Ort in der Familie nicht, um die Hierarchieebenen Kind und Eltern wiederherzustellen, wird in der Praxis häufig auf eine Platzierung der gewaltausübenden Kinder hingewirkt. Besonders schwierig ist die Situation dann, wenn die Eltern aus Angst vor ihren Kindern nicht wagen, Hilfe von aussen in Anspruch zu nehmen. Hier sind Behörden auf entsprechende Hinweise von Dritten angewiesen, und ist eine professionelle Intervention notwendig.

<sup>84</sup> Schultheis F., Perrig-Chiello P., Egger S. (2008).

<sup>85</sup> Killias M., Simonin M., De Puy J. (2005).

<sup>86</sup> Greber, F., Kranich C. (2008).

<sup>87</sup> Greber, F. (2008).

**Misshandlung:** Die Kindesmisshandlung ist ein eigenständiges Thema, das eng mit dem Thema des vorliegenden Berichts verknüpft ist, da erlittene Gewalt einen Risikofaktor darstellt, der eine günstige Entwicklung beeinträchtigen kann. Kindesmisshandlungen können, neben manchmal schwerwiegenden körperlichen Folgeerscheinungen (oder sogar dem Tod), folgende Konsequenzen haben: allgemeiner Angstzustand, verzögerte Entwicklung, mentale Regression oder Verwirrung, psychologische und soziale Bedrängnis, suizidales Verhalten, Drogenabhängigkeit, Kriminalität, Essstörungen, schulisches Scheitern usw.

Das Ausmass der Kindesmisshandlungen wurde bisher in unserem Land nicht untersucht. Zahlenmaterial fehlt weitgehend. Einige Nachforschungen deuten jedoch darauf hin, dass das Phänomen verbreiteter ist, als man allgemein annimmt. Statistische Angaben zu diesem Thema sind selten, und die Kriminalstatistiken sind nicht repräsentativ. Im Bereich der körperlichen Misshandlung zeigte eine Studie aus dem Jahr 2004<sup>88</sup>, dass körperliche Züchtigungen zwar weniger häufig sind, aber immer noch verbreitet eingesetzt werden, vor allem bei Kleinkindern (Schläge auf den Hintern, Ohrfeigen, Schläge mit Gegenständen). Sexuellen Missbrauch (Verletzung der sexuellen Integrität im weiten Sinne, von Berührungen bis zur Vergewaltigung) erleiden mindestens jedes fünfte Mädchen und jeder zehnte Junge vor dem 18. Lebensjahr<sup>89</sup>. In den allermeisten Fällen sind die Täter Eltern, Verwandte oder Bekannte des Kindes.

Zu den spezifischen Aspekten der Kindesmisshandlung sei hier auf bereits durchgeführte Arbeiten in diesem Bereich verwiesen, im Besonderen auf den 1992 im Auftrag des Bundesrats erstellten Bericht «Kindesmisshandlung» und auf das 2005 im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen erarbeitete «Konzept für eine umfassende Prävention»<sup>90</sup>.

### 5.1.2 Lokale Akteure und Kompetenzen im Familienbereich

Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) führten Fallstudien in neun Gemeinden durch. Diese veranschaulichen, wenn auch nicht erschöpfend, die Realität der Gewaltprävention und ihrer Akteure auf lokaler Ebene, sofern diese überhaupt von anderen Aktivitäten und Interventionen, etwa von der Prävention im Gesundheitsbereich, getrennt betrachtet werden kann.

Auf kantonaler Ebene ist die Prävention familienbasiert und fällt hauptsächlich in die Zuständigkeit der Gesundheits- und/oder Sozialdepartemente. Gewisse Kompetenzen kommen auch dem Justiz- und dem Erziehungsdepartement zu.

Auf Gemeindeebene sind die wichtigsten öffentlichen und privaten Akteure des Bereichs Familie und frühe Kindheit Elternberatungsstellen, Mutter-Kind-Treffen, Verantwortliche für familienergänzende Betreuung und Elternschulung. Fachpersonen des Gesundheitswesens (Hausärzte, Gynäkologen, Hebammen, Kinderärzte) haben ebenfalls eine wichtige beratende Funktion, sowohl für Eltern als auch für Kinder und Jugendliche. Sie tragen zur universellen Prävention bei und verfolgen dabei allenfalls noch andere Ziele wie Vereinbarung von Arbeit und Familie, persönliche Entwicklung, Gesundheitsförderung usw.

Neben den oben genannten Akteuren, die allfällige Probleme frühzeitig erkennen können, werden auch Fachstellen und Organisationen für die Integration von Migranten und Migrantinnen als wichtige Akteure in der Prävention genannt, und zwar für die gezielte Prävention bei Gruppen, welche andere Akteure nur schwer erreichen.

Ist ein spezifisches Eingreifen erforderlich, sind je nach Fall Psychologen, psychiatrische Beratungsstellen für Kinder und Jugendliche, die Sonderpädagogik (in manchen Kantonen in die Heilpädagogik eingebunden), Fachpersonen für Familientherapie, Beratungsstellen und Beratungsdienste (telefonisch sowie online) für Eltern oder Kinder in Not oder Sozialdienste zuständig.

<sup>88</sup> Schöbi D., Perrez M. (2004).

<sup>89</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2005), S. 31.

<sup>90</sup> Eidgenössisches Departement des Innern EDI (1992); Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2005).

Die untersuchten Gemeinden halten allgemein fest, dass im Vorschulbereich die Prävention von Risiken, die mit der Entwicklung von problematischen Verhaltensweisen verbunden sind, unter mangelnder Klarheit bezüglich Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten leidet. Der Koordinationsbedarf wird überall anerkannt. Genf und Basel-Stadt haben eine entsprechende Struktur.

### 5.1.3 Bestehende Präventionsmassnahmen

Die im Bericht Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) erstellte und von den Expertengruppen ergänzte, nicht erschöpfende Bestandesaufnahme der familienbezogenen Präventionsangebote unterscheidet folgende Massnahmenarten, die hier getrennt nach Präventionsachsen und Präventionsebenen (gezielt oder allgemein) dargestellt werden:

Tabelle 6. Familienbezogene Prävention in der Schweiz

	Gezielte Massnahmen (selektiv und indiziert)	Allgemeine Massnahmen
Schutz (Vorbeugung und Intervention)	<p><b>Rechtsweg</b> bei Verstoss</p> <p><b>Vormundschaft (1), Aufnahme von Kindern zur Pflege (2)</b></p> <p><b>Beratungs-, Pflege- und Interventionsstellen</b> bei Misshandlung</p> <p><b>Frauenhäuser</b> bei Gewalt in der Ehe</p> <p><b>Therapeutische</b> und soziotherapeutische Massnahmen für Personen mit psychischen Störungen</p>	
Entwicklung der (elterlichen) Kompetenzen, Information, Schulung	<p>«<b>Offene Häuser</b>»</p> <p><b>Angebote für Migranten/-innen:</b> verschiedene Informationsprojekte sowie Gesundheits- und Erziehungsberatung</p> <p><b>Aufsuchende (Familien-)Arbeit, Familienbegleitung und -therapie (7), (8):</b> soziodagogische Familienbegleitung; multisystemische oder funktionale Familientherapie; Heilpädagogische Früherziehung als präventive Massnahme</p> <p>Entwicklung der Kompetenzen der <b>Pflegefamilien, Ausbildung und Unterstützung der Fachpersonen</b></p> <p><b>Hotlines, Online-Dienste</b> für Kinder oder Eltern</p>	<p><b>Information, Elternberatung (3), (4), (5):</b> Beratung durch Kinderärzte/innen und Allgemeinmediziner/innen, Mütter- und Väterberatung; Elternbriefe</p> <p><b>Elternschulung (6):</b> Vorträge, Kurse zu erzieherischen Themen; «Elterstraining»</p>
Strukturelle Voraussetzungen		Gesundheitswesen, familien- und schulergänzende Betreuung von guter Qualität, die für alle zugänglich ist

## **Kommentare**

**(1) Vormundschaft:** Das Vormundschaftsrecht wird derzeit revidiert. Die materiellen Normen sind befriedigend, aber die Organisation der für die Umsetzung zuständigen Behörden bietet nicht die beste Gewähr für den Schutz der Kinder. Die fehlende Professionalität und Erfahrung der lokalen Verantwortlichen, vor allem dort, wo ein Milizsystem zur Anwendung kommt und wo durch die geringe Zahl der Betroffenen wenig Fälle zu behandeln sind, kann der Qualität der Entscheide schaden.

**(2) Aufnahme:** Die Bestimmungen zur Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption werden ebenfalls revidiert. Hier ist vorgesehen, Richtlinien auf Bundesebene festzulegen, um die Aufnahme zu professionalisieren (z.B. indem die Schulung der Pflegefamilien verbessert wird) und die Qualität der Pflege, Erziehung und Ausbildung für die aufgenommenen Kinder zu gewährleisten.

**(3) Kinder- und Jugendmediziner/innen (Praxispädiater).** Die pädiatrischen Vorsorgeuntersuchungen ab Geburt bis zum 16. Lebensjahr – allerdings nur bis zum vierten Lebensjahr als Pflichtleistung von den Krankenkassen übernommen – sind ein etabliertes Präventionsprogramm, das Kinder mit Entwicklungs- und Verhaltensauffälligkeiten und andere Risikofaktoren frühzeitig erfasst. Praxispädiaterinnen und -pädiater bieten eine umfassende medizinische und psychosoziale Betreuung von Kindern und deren Familien an und leiten notwendige therapeutische und pädagogische Massnahmen ein. Sie können auf regionale Kinderschutzgruppen zurückgreifen.

Regelmässige Kontakte und eine langjährige Beziehung ermöglichen die ganzheitliche Beurteilung des Kindes und seines Umfelds. Antizipierende Beratung und die Einschätzung der Familien unter Miteinbezug des sozialen Netzes gehören zur Kernkompetenz der Praxispädiatrie.

**(4) Mütter- und Väterberatung:** Praktisch alle Gemeinden haben eine Elternberatungsstelle eingerichtet, die kostenlos Sprechstunden, telefonische Beratung oder Besuche zu Hause anbietet. Diese Beratungsstellen helfen den Eltern dabei, für die Gesundheit ihres Babys zu sorgen und allfällige medizinische oder psychosoziale Probleme zu erkennen. In diesem Zusammenhang soll auch auf den Dachverband der Mütterberaterinnen (Schweizerischer Verband der Mütterberaterinnen SVM) sowie auf den Arbeitgeberverband Mütter- und Väterberatung der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (AGMV) hingewiesen werden.

**(5) Information, Elternberatung:** Die Elternbriefe der Pro Juventute erreichen jedes Jahr 50'000 Eltern in der Schweiz. Sie behandeln chronologisch – von der Geburt bis zum Schuleintritt – die wichtigsten Fragen zu Pflege, Ernährung und Erziehung und vermitteln somit leicht zugängliche Informationen. Mehrere Gemeinden verschicken sie gratis an die Eltern. Die Elternbriefe gibt es in deutscher, französischer und italienischer Sprache. Ausserdem erscheinen sie in Kurzform in den Sprachen der wichtigsten Einwanderergemeinschaften.

**(6) Elternschulung:** Die Information bildet die Grundlage für alle weiteren Präventionsmassnahmen. Es reicht jedoch nicht aus, Informationen zur Verfügung zu stellen, ohne diese im Rahmen von Schulungen aktiv zu vermitteln. Die Schulung erfolgt mithilfe von Kursen oder anderen Veranstaltungen über Erziehung ohne gewalttätige Methoden – von der frühen Kindheit bis zum Jugendalter – sowie über Paarbeziehungen, Adoption, Scheidungsfolgen usw. Etwa 48'000 Personen nutzen diese Angebote. Ausserdem lancierte der Schweizerische Bund für Elternbildung SBE 2006 die nationale Kampagne «Stark durch Erziehung». Das Bildungsangebot für Eltern, für das hauptsächlich private Einrichtungen verantwortlich sind, variiert stark von einem Kanton zum anderen. Bei Eltern und Kindern ausländischer Herkunft ist oft die Zusammenarbeit mit Vermittlern und Vermittlerinnen aus demselben Kulturkreis erforderlich.

**(7) Aufsuchende (Familien-)Arbeit, Familienbegleitung und Therapie:** Praktisches Lernen (Modelllernen) erweist sich als effizienter und nachhaltiger als theoretisches Lernen. Die sozialpädagogische Familienbegleitung entwickelte sich vor allem in der Deutschschweiz (Programm *schritt :weise*). Es handelt sich dabei um eine intensive, zeitlich beschränkte Intervention. Dabei wird die Familie von einer fachkundigen Person zu Hause besucht. Die Eltern erhalten Hilfe, die auf ihre täglichen Schwierigkeiten sowie auf ihre Mittel und ihr Umfeld zugeschnitten ist. Die hinzugezogenen Experten sind

sich darin einig, dass ein proaktiver Ansatz von grosser Bedeutung ist. Dabei treffen die Fachpersonen die Familien oder deren Mitglieder, die Unterstützung brauchen, in ihrem Lebensumfeld («aufsuchende Arbeit»).

**(8) Heilpädagogische Früherziehung.** Die Heilpädagogische Früherziehung ist ein mehrheitlich aufsuchendes Angebot und wird in der Schweiz flächendeckend angeboten. Es werden Kinder mit Behinderungen, mit Entwicklungsverzögerungen und -einschränkungen, aber auch mit Entwicklungsfährdungen ab Geburt bis maximal zwei Jahre nach Schuleintritt mittels Abklärung, präventiver und erzieherischer Unterstützung sowie angemessener Förderung im familiären Kontext behandelt (EDK 2007).

#### **5.1.4 Lücken und Handlungsbedarf aus Expertensicht**

Die hinzugezogenen Fachleute heben besonders hervor, wie schwierig es ist, Familien oder Kinder und Jugendliche mit erhöhten Risiken zu erreichen. Diese Problematik widerspiegelt sich in den aufgezeigten Interventionsebenen.

##### **Schutz**

- Hilfsangebote, inkl. Schutz, für Eltern von aggressiven Kindern: Diese Problematik wird noch verkannt.

##### **Kompetenzbildung, Information, Ausbildung**

- Schriftliche Informationen wie Elternbriefe durch audiovisuelle und/oder interaktive Mittel (Fernsehen bzw. Internet) ergänzen. Eine Diversifizierung der Informationsträger würde nicht nur die Information den Menschen zugänglich machen, die mit geschriebenen Texten Mühe haben, sondern auch die Verbreitung in der Bevölkerung (bei Grosseltern, künftigen Eltern usw.) vereinfachen.
- Übersetzung und Anpassung der Informationen und Angebote für anderssprachige Menschen aus anderen Kulturkreisen; Verbreitung über gemeinschaftliche Kanäle, in Diskussionsgruppen.
- Eltern von Säuglingen und Kleinkindern sind leichter zu erreichen. Wenn die Kinder eingeschult sind und das Jugendalter erreichen, sind Eltern weniger bereit, sich schulen zu lassen und sich bei Problemen an Fachleute zu wenden. Das Angebot an allgemeinen Massnahmen ist auch weniger entwickelt als bei den Kleinkindern. So sollten zum Beispiel bestimmte Angebote wie die Elternbriefe von Pro Juventute ausgebaut werden und auch Fragen in Zusammenhang mit dem Jugendalter abdecken, allenfalls in Kombination mit anderen Präventionsmassnahmen (z.B. Informationen über Drogensucht).
- «Offene Häuser» (nach dem Modell von Françoise Dolto) und Treffpunkte: Fachleute weisen auf die Bedeutung von Treffpunkten für Eltern und Kinder hin. Diese ermöglichen den Erfahrungsaustausch und die Kontaktaufnahme mit verfügbaren qualifizierten Personen, welche die Probleme erkennen und die Betroffenen an andere Angebote verweisen können.
- Ganz allgemein müsste der proaktive Ansatz, bei dem man die Eltern in deren Lebensumfeld (Haus, Einkaufszentrum, Wartezimmer von Kinderärzten usw.) aufsucht, weiterentwickelt werden. Ein Teil der Eltern, oft gerade solche von gefährdeten Kindern, kennt diese Angebote kaum oder nutzt sie nicht, auch wenn sie bekannt sind. Diese Eltern sollten deshalb aktiv zu Hause aufgesucht werden. Solche Hausbesuche haben auch gewaltpräventiven Charakter. Sie sind jedoch anspruchsvoll und erfordern spezifische Kenntnisse der Familienberatung und -begleitung.
- Die Umstrukturierung des sonderpädagogischen Angebotes im Frühbereich soll es ermöglichen, allen Kindern, die bereits Auffälligkeiten im Erleben und Verhalten entwickelt haben, bereits früher angemessene Massnahmen (frühe Hilfen – wirksame Hilfen) zum Beispiel in Form von Heilpädagogischer Früherziehung zukommen zu lassen.

- Die Integration der Familien in ihrem Quartier und in den örtlichen Strukturen und Netzwerken ist wichtig. Dadurch wirken sich die Präventions- und Interventionsmassnahmen nachhaltiger aus. Diesem Aspekt ist mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

### 5.1.5 Massnahmen und Empfehlungen

Die vorausgehenden Ausführungen haben gezeigt, dass trotz der vielfältigen bestehenden Massnahmen im Rahmen der familienbasierten Gewaltprävention Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Gestützt auf die Aussagen der konsultierten Expertinnen und Experten sowie unter Berücksichtigung der bestehenden Instrumente und Projekte ergeben sich die folgenden Massnahmen und Empfehlungen:

#### **Massnahmen in Bundeszuständigkeit (A)**

Auf Bundesebene können zwei Bereiche identifiziert werden, die für die Gewaltprävention von besonderer Relevanz sind:

Bereits heute unterstützt der Bund im Rahmen der **Familienförderung** Dachverbände der Elternorganisationen mittels Leistungsvereinbarungen. Dabei können verschiedene Aspekte, die für die Gewaltprävention von Bedeutung sind, zukünftig verstärkt Berücksichtigung finden; etwa die Informationstätigkeit der Dachverbände über bewährte und erfolgversprechende Bildungsangebote und Unterstützungsmassnahmen für Eltern; das Erarbeiten von Projekten zum Erreichen von risikobelasteten Gruppen; die stärkere Verknüpfung von Elternbildungsangeboten mit Angeboten zur Medienkompetenzbildung.

Weiter fördert der Bund Massnahmen zur **Prävention von Kindesmisshandlungen**. Das Bundesamt für Sozialversicherungen gründete zusammen mit privaten Partnern den Verein «PPP-Nationales Kinderschutzprogramm». Der Verein soll ab 2010 ein Programm zur Ermittlung der Bedürfnisse, zur verbesserten Koordination zwischen den Akteuren sowie zur Koordination und Evaluation der verschiedenen Projekte erarbeiten.

In Bezug auf Interventionsmöglichkeiten bei problematischen Familiensituationen soll an dieser Stelle auf die auf Bundesebene laufenden Revisionsarbeiten des Vormundschaftsrechts und der Pflegekinderverordnung hingewiesen werden. Hierbei soll auch der Thematik der Gewaltprävention ein besonderes Gewicht beigemessen werden.

#### **Empfehlungen für die Gewaltprävention im familiären Umfeld (B)**

Die folgenden Empfehlungen richten sich an die kantonalen und lokalen Akteure der Gewaltprävention im familiären Umfeld.

##### **B.11 Erreichbarkeit von Eltern für universelle Präventionsangebote**

Universelle Präventionsangebote sollten möglichst früh ansetzen und sich zu Nutze machen, dass Eltern vor allem im Säuglings- und Kleinkindalter offen und interessiert für Beratungs- und Unterstützungsangebote sind.

##### **B.12 Erreichbarkeit von unterversorgten und risikobelasteten Familien**

Um unterversorgte und risikobelastete Familien besser zu erreichen empfiehlt es sich:

- die Begleitung und Unterstützung von Eltern aus unterversorgten und risikobelasteten Familien möglichst früh, noch während der Schwangerschaft und Säuglingsphase anzubieten;
- Elternbildungsangebote stärker mit dem Eintritt von Kindern in Tagesstrukturen, in den Kindergarten und in die Schule verbinden, um auf diese Weise mehr Eltern zu erreichen;
- die Chancen und Möglichkeiten familien- und schulergänzender Betreuungsformen zu nutzen: Tagesstrukturen bieten die Gelegenheit, Anliegen der entwicklungsorientierten Gewaltprävention zu vermitteln und Entwicklungsgefährdungen bei Kindern früh zu erkennen;

- die bestehenden Informationsangebote für Eltern zu verbessern und je nach Bedarf auszuweiten und an die Bedürfnisse anderssprachiger Menschen und Menschen aus anderen Kulturkreisen anzupassen;
- die Erreichbarkeit von Vätern zu verbessern und sie vermehrt für Anliegen der Elternbildung zu gewinnen.

### **B.13 Frühe Förderung**

In der Fachwelt besteht heute ein breiter Konsens, dass bei absehbaren Fehlentwicklungen Präventions- und Interventionsmassnahmen möglichst früh einsetzen sollten. Im Sinne der selektiven Prävention würde es sich deshalb empfehlen, bei gefährdeten Kindern bereits im Alter von 2-5 Jahren gezielt die kognitive, sprachliche und soziale Entwicklung und damit den Aufbau von Schutzmechanismen zu fördern. Um neben der Entwicklungsförderung des Kindes auch ein positives Sozial- und adäquates Erziehungsverhalten der Eltern zu unterstützen, sind Angebote der Elternbildung und Hausbesuche durch qualifizierte Fachpersonen zu fördern.

### **B.14 Ausbildung, Weiterbildung und Vernetzung von Fachkräften und Angeboten**

Im Rahmen der familiären Hilfs- und Unterstützungsangeboten sind eine Vielzahl von Fachkräften unterschiedlicher Disziplinen beteiligt. Zur Qualitätssicherung der Angebote trägt eine entsprechend qualitativ fundierte Ausbildung und Begleitung aller Fachkräfte bei. Weiter ist die Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen Akteure und Angebote von zentraler Bedeutung. Einzelne Präventionsmassnahmen sollten gemäss den lokalen Bedürfnissen miteinander kombiniert und aufeinander abstimmt werden.

## **5.2 Schule und Bildung**

### **5.2.1 Herausforderungen, Risiken und Ressourcen im Bereich Schule und Bildung**

Der Titel «Schule» wird hier verwendet, um das «Setting» der obligatorischen Ausbildung abzudecken. Je nach Fall bezieht sich der Begriff sowohl auf das System als auch auf die Schuleinrichtungen und berücksichtigt die verschiedenen Akteure, die sich an der Ausbildung der Kinder und Jugendlichen im Rahmen der Schule beteiligen (zum Beispiel Akteure des Gesundheitswesens). In Bezug auf die nachobligatorische Bildung beschränkt sich der vorliegende Bericht auf die Berufsbildung und geht nicht spezifisch auf die Mittelschule ein.

#### ***Rolle der Schule und der Berufsbildung in der Gewaltprävention***

Die Schule ist für die Gewaltprävention in mehrfacher Hinsicht von Interesse. Schuleinrichtungen zählen zu jenen Orten, wo Kinder und Jugendliche täglich mit Gleichaltrigen zusammen treffen. Deshalb gehören Schulen zu den wichtigsten Interaktions- und Sozialisierungsorten. Es entwickeln sich positive oder negative Gruppendynamiken, welche die Kultur einer Klasse oder Schule prägen. Zur erwachsenen Lehrperson kann ein Vertrauensverhältnis entstehen, das die Persönlichkeitsbildung entscheidend beeinflusst.

Die Institution Schule stellt Ansprüche, die manchmal als eine Form von Gewalt empfunden werden. Stress, Konkurrenzkampf oder mangelnde Perspektiven am Ende der Schulzeit können die Schülerinnen und Schüler verunsichern. Weil der Besuch jedoch obligatorisch ist und die Schule neben dem Bildungs- auch einen Erziehungsauftrag erfüllt, eignet sich diese Einrichtung als Schaltstelle zur Vermittlung von Präventionsbotschaften. Deshalb wird auch erwartet, dass hier Programme in den Bereichen Gesundheit, Friedenserziehung und Bürgerrechte umgesetzt werden.

Die Rolle der Schule als Ressource in der Gewaltprävention sollte nicht unterschätzt werden, da sie wesentlich zur Entwicklung eines konstruktiven Sozialverhaltens beitragen kann. Trotzdem darf der Schule nicht die gesamte Verantwortung für die Gewaltprävention aufgebürdet werden. Die Aufgabe der Schule in der Prävention ist in einem weiter gefassten Zusammenhang zu sehen: Die dominieren-

den Einflüsse und Prozesse, die zu gewalttätigem Verhalten führen, liegen häufig ausserhalb der Schule. Dasselbe gilt für die Schutzfaktoren: Die Sozialisierung beschränkt sich nicht auf die Schule, und die von ihr vermittelten Werte sind nicht die einzigen, mit denen sich die Kinder konfrontiert sehen. Auch werden persönliche oder soziale Kompetenzen, welche die Jugendlichen mitbringen, in der Schule nicht unbedingt belohnt, da andere Fähigkeiten gefragt sind.

Schliesslich ist auch die Schule selbst Opfer der Gewaltproblematik und benötigt Unterstützung, um funktionsfähig zu bleiben. Dies gilt umso mehr, als sich die Institution Schule in einem Reformprozess befindet, der ihre Ressourcen belastet und ihre Prioritäten verändert.

Eine geglückte berufliche Integration wirkt als Schutzfaktor bzw. als Faktor, der einen Bruch mit früherem gewalttätigem oder gesetzeswidrigem Verhalten begünstigt, weshalb der **Berufsbildung** eine wichtige Rolle zukommt. Im Rahmen der Berufsbildung verbringen die Lernenden Zeit in der Berufsschule, in überbetrieblichen Kursen und in ihrem Lehrbetrieb. Falls die Jugendliche im Lehrbetrieb mit dem spezifischen Problem der Gewalt am Arbeitsplatz konfrontiert werden sieht das Arbeitsrecht für sie spezielle Schutzbestimmungen vor.

### **Risikofaktoren**

Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009) unterscheiden folgende individuellen Risikofaktoren, die in der Fachliteratur belegt sind:

Tabelle 7. Wichtigste Risikofaktoren für Gewalt und Aggression im Zusammenhang mit den individuellen Voraussetzungen und schulischen Merkmalen

Individuelle Merkmale: Schule	Frühes und häufiges Schwänzen
	Geringe schulische Motivation
	Schulischer Misserfolg
	Geringe Bindung an Lehrperson

Quelle: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 24.

Zu diesen Faktoren kommen Aspekte hinzu, die im Zusammenhang mit dem schulischen Umfeld und der Institution Schule stehen. Eine Umfrage bei 12- bis 15-Jährigen im Rahmen des NFP 40<sup>91</sup> ergab insbesondere einen Zusammenhang zwischen der Gewaltintensität und -art einerseits und der Grösse und Lage (Stadt, Agglomeration oder Land) einer Schule andererseits. Erpressungen waren in grossen städtischen Schulen häufiger, Schlägereien in der Agglomeration oder auf dem Land.

### **Einige Gewaltarten, die in der Schule vorkommen**

Was unter Gewalt in der Schule zu verstehen ist, wird nicht immer gleich definiert. Schulkinder und Lehrpersonen etwa haben gemäss einer Studie von Clémence et al. (2001)<sup>92</sup> unterschiedliche Vorstellungen davon, was als Gewalt einzustufen ist. Während für Schülerinnen und Schüler in erster Linie körperliche Aggressionen und Erpressung dazu gehören, bezeichnen die Lehrpersonen eine breite Palette von Verhaltensweisen, die den Unterricht stören, als gewalttätig. Das Sicherheitsgefühl der Schülerinnen und Schüler scheint stärker von der schulischen Situation abzuhängen (Schwierigkeiten, Misserfolge) als von der effektiven Gewaltsituation.

**Mobbing oder Bullying in der Schule.** Eine typische Form von Gewalt im schulischen Umfeld wird mit den Begriffen «Mobbing unter Kindern» oder «Bullying» umschrieben. Dazu gehören wiederholtes Schikanieren, Einschüchtern oder Auslachen eines Kindes durch einen oder mehrere Mitschüler. Diese körperliche oder psychische Belästigung ist bereits im Kindergarten weit verbreitet. Das Phänomen ist nicht neu, aber das Verständnis für das Leiden der Opfer ist heute zweifellos grösser. Zudem ist Prävention in diesem Bereich von besonderem Interesse, weil die Forschungsarbeiten zum Thema zeigen, dass sich Täter- und Opferrollen durch die ganze Schulzeit ziehen.

<sup>91</sup> Clémence A., Cortolezzis C., Dumont P., Egloff M., Kaiser C., Rochat F. (2001).

<sup>92</sup> Clémence A., Cortolezzis C., Dumont P., Egloff M., Kaiser C., Rochat F. (2001).

In Studien zum Mobbing werden mehrere Arten von Akteuren unterschieden. In den Untersuchungen von Alsaker im Kindergarten<sup>93</sup> waren 6 Prozent der Kinder Passivopfer, 12 Prozent betrieben Mobbing, ohne selbst belästigt zu werden, und bei 7 Prozent handelte es sich um aggressive Opfer (häufiger Jungen), die gleichzeitig Zielscheibe von Angriffen und selber aggressiv waren. Neben diesen Kategorien gab es auch eine Gruppe von Kindern, die gelegentlich als Täter auftraten (20 Prozent), und eine solche, die nicht direkt von Mobbing betroffen war (55 Prozent). Besonders problematisch scheint die Gruppe der aggressiven Opfer. Hier waren Aufmerksamkeitsstörungen, mangelnde Selbstkontrolle und eine Zurückweisung durch die übrigen Kinder häufiger.

Aufgrund einer Umfrage bei Jugendlichen am Ende der Schulzeit (9. Jahr) unterscheiden Ribeaud und Eisner (2008)<sup>94</sup> fünf Formen von Mobbing im schulischen Umfeld: Faustschläge und Fusstritte, Drohen und Erpressen, Auslachen, absichtliches Beschädigen von Gegenständen und sexuelle Belästigung. Von Mobbing in irgendeiner Form waren 44,4 Prozent der Schülerinnen und Schüler betroffen. Sexuell belästigt wurden fast ausschliesslich Mädchen, von denen 20 Prozent solchen Angriffen ausgesetzt waren. Was die Täterseite angeht, erklärten 32 Prozent der Jugendlichen, andere belästigt zu haben. Zwischen 1999 und 2007, als die Umfrage aktualisiert wurde, war eine mengenmässige Zunahme von Mobbing im schulischen Umfeld zu verzeichnen.

**Gewalt zwischen Kindern und Lehrpersonen.** Es gibt in der Schweiz nur sehr wenige Daten zu Aggressionen zwischen Schulkindern und Lehrpersonen, und hier vor allem zu Aggressionen gegenüber Lehrpersonen. In der Studie von Clémence et al. (2001) gaben 7 Prozent der befragten Schülerinnen und Schüler an, schon einmal von einer Lehrperson geschlagen worden zu sein, während 2 Prozent der Lehrpersonen zugaben, schon einmal ein Kind geschlagen zu haben. Als Opfer verbaler Gewalt in Form von Beleidigungen betrachteten sich 22 Prozent der Schulkinder, gegenüber 14 Prozent der Lehrpersonen. Dabei waren Jungen deutlich häufiger betroffen als Mädchen. Lehrerinnen wendeten selbst wesentlich seltener körperliche oder verbale Gewalt an als ihre männlichen Kollegen; sie waren hingegen weitaus häufiger Opfer von Beschimpfungen durch Schülerinnen und Schüler. Im Übrigen sind Lehrpersonen auch der Aggressivität von Eltern ausgesetzt: 8 Prozent gaben an, zu Hause belästigt oder bedroht worden zu sein. Auszugehen ist auch von Angriffen auf das Eigentum von Lehrpersonen oder Belästigungen durch neue Medien (z.B. Cyberbullying).

## **5.2.2 Lokale Akteure und Kompetenzen im Bereich Schule und Berufsbildung**

Die Schule fällt in die Zuständigkeit von Kantonen und Gemeinden. Meistens entscheiden die Schulen oder die Lehrpersonen selbst, was sie in Sachen Prävention unternehmen wollen. Wichtigste lokale Akteure sind deshalb Schulen, Gemeinden, Eltern und Elternorganisationen. Die Schulsozialarbeit (bzw. Schulmediation, ein in der Westschweiz stärker verbreitetes Modell) und der schulpsychologische Dienst sind in verschiedenen Gemeinden ebenfalls wichtige Partner. Fast überall beteiligt sich die Polizei an der Vermittlung von Botschaften zur Gewaltprävention. Dort, wo die Prävention von Gewalt (oder ganz allgemein) durch eine Fachstelle koordiniert oder vernetzt organisiert wird, ist die Schule beteiligt.

Die Berufsschulen sind kantonal organisiert.

## **5.2.3 Bestehende Präventionsmassnahmen in der Schule**

Es gibt bereits zahlreiche strukturelle Massnahmen und Programme zur Gewaltprävention oder allgemein Projekte zur Förderung einer positiven Entwicklung von Kindern und Jugendlichen im schulischen Umfeld. Im Bericht von Eisner, Ribeaud, Locher (2009) und in Expertenbefragungen werden unter anderem folgende Massnahmen erwähnt:

---

<sup>93</sup> Alsaker F.D. (2003).

<sup>94</sup> Ribeaud D., Eisner M. (2008).

Tabelle 8. Prävention an Schweizer Schulen

	Gezielte Massnahmen	Universelle Massnahmen
Schutz (Vorbeugung und Intervention)	<p><b>Schulsozialarbeit, Mediation, Beratungsstellen (2)</b></p> <p><b>Schulpsychologie</b></p> <p><b>Time-out (6):</b> Vorübergehender «interner» Ausschluss der Kinder, die den Klassenbetrieb stören</p> <p><b>Interdisziplinäre Führung schwieriger Fälle (6)</b> (Case Management)</p> <p><b>Coaching</b> (Berufsschulen)</p> <p>Koordinierte <b>Krisenintervention</b> verschiedener Akteure</p>	<p><b>Klare, allen bekannte Verhaltens- und Disziplinarregeln, die in den Schulen und Berufsschulen konsequent durchgesetzt werden (1):</b> Reglemente, von Schulkindern und Jugendlichen in der Berufsbildung unterzeichnete Chartas; Partizipation von Schülerschaft und Eltern: Schüler- und Elternräte</p>
Kompetenzbildung, Aufklärung, Schulung	<p><b>Ausbildung von Mediatoren (5)</b> unter den Kindern</p> <p><b>Schulische Bubenarbeit</b> (ev. Mädchenarbeit); auch als universelle Massnahme für alle Knaben/Mädchen</p>	<p><b>Aufklärung, Sensibilisierung der Kinder</b> mittels Kampagnen, Broschüren, Websites, Thementagen oder –wochen (3); <b>Aufklärung der Lehrpersonen und der Verantwortlichen in der Berufsbildung</b></p> <p><b>Fördern der Sozial- und Bürgerkompetenzen</b> als Teil des Lehrplans und der Verordnungen zur Berufsbildung; Programme zur Konkretisierung dieses Ziels (4)</p> <p><b>Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen:</b> Konfliktbewältigung, Führungskompetenzen</p>
Strukturelle Bedingungen	<p>Korrektur der Nachteile gewisser Schulen durch die Zuweisung von Mitteln aufgrund von Kriterien der <b>prioritären Investition (7)</b></p>	<p>Qualitativ gutes <b>schulergänzendes Betreuungsangebot</b> (Tagesschulen)</p> <p>Geleitete Schule (professionelle Schulleitung) und Qualitätssicherung</p>

**Kommentare**

**(1) Führungskultur und Schulklima:** Schulen, die eine gute Führungskultur haben und klare Regeln aufweisen, die konsequent eingehalten werden, haben weniger Probleme mit Gewalt. Die Investition in eine gut geführte Schulleitung ist deshalb auch als Präventionsmassnahme zu verstehen. Die Experten empfehlen ausserdem, lieber wenige Regeln zu formulieren und diese konsequent umzusetzen, als ein komplexes Regelwerk auszuarbeiten, welches nur schwer umsetzbar ist. Weiter

wird vermutet, dass Schüler- und Elternpartizipation bei wichtigen Entscheidungen als „Nebenprodukt“ auch gewaltpräventive Wirkung hat.

**(2) Schulsozialarbeit** (vor allem in der Deutschschweiz) **und Schulmediation** (vor allem in der Westschweiz): Die Schulsozialarbeit entwickelt sich vor allem in der Deutschschweiz in verschiedenen Formen. Es handelt sich um ein niederschwelliges Beratungsangebot für Jugendliche mit Problemen, Eltern und Lehrpersonen. Falls eine Intervention notwendig scheint, werden Betroffene von der Schulsozialarbeit auch an entsprechende Stellen weiterverwiesen. Zudem unterstützt sie die Schulleitung bei der Umsetzung von Massnahmen zur Früherfassung und Frühintervention<sup>95</sup>. In der Westschweiz spielt die Schulmediation (durch die Lehrkräfte) eine vergleichbare Rolle.

**(3) Informationskampagnen:** Häufigste Präventionsmassnahmen sind Informationskampagnen in Form von Broschüren, die an den Schulen oder an die Eltern abgegeben werden, Vorträge externer Fachleute, zum Beispiel eines Polizeibeamten, oder Thementage und -wochen zur Sensibilisierung. Die Evaluationen zeigen jedoch, dass diese Kampagnen eine eher geringe Wirkung haben, insbesondere wenn in einer Schule bereits Probleme mit Gewalt bestehen (in gewissen Fällen wurde gewalttätiges Verhalten dadurch sogar verstärkt).

**(4) Programme zur Förderung der Sozialkompetenzen:** Mit verschiedenen universellen und selektiven Programmen sollen die Sozialkompetenzen durch didaktische Mittel gestärkt werden. Bei gewissen dieser Programme steht das Verhalten in zwischenmenschlichen Beziehungen im Vordergrund, zum Beispiel bei der gewaltfreien Konfliktbearbeitung (namentlich beim Programm Chili des Schweizerischen Roten Kreuzes), bei anderen die Entwicklung von Fähigkeiten wie Zuhören oder Selbstkontrolle. Im Ausland wurde in Meta-Analysen eine positive Bilanz zur Wirkung solcher Programme gezogen. Entscheidend für den Erfolg eines Projekts sind wie bei den anderen Präventionsmassnahmen die Qualität der Programme und die Umsetzungsmodalitäten (namentlich Einbezug der Lehrpersonen und Anwendung partizipativer Methoden). In der Schweiz wurden gewisse Programme umgesetzt und evaluiert<sup>96</sup> (namentlich PFAD, ESSKI, Fit und stark fürs Leben).

Die Verordnungen zur Berufsbildung sehen für alle Berufe vor, dass neben Fachkenntnissen auch Sozial- und Methodenkompetenzen erworben werden. Es geht dabei namentlich um Konfliktbewältigung, Teamfähigkeit, Problemlösung und Kommunikationsstrategien.

**(5) Peergroup-Mediation:** Die bereits etablierten Programme mit **Peergroup-Mediation** (namentlich Peacemaker von NCBI) schneiden gut ab. Einzelne Schülerinnen und Schüler werden dazu ausgebildet, bei Konflikten untereinander zu vermitteln. Wenn die Lösung von Gewaltproblemen an der Schule sichtbar wird, können damit weitere Probleme verhindert werden. Sie wirken in diesem Sinne auch präventiv. Damit Mediationsprogramme wirksam funktionieren können, müssen die Jugendlichen gut ausgebildet und betreut werden; die strukturelle Einbettung und die Unterstützung der Mediatoren und Mediatorinnen durch Schulleitung und Lehrpersonen ist eine Bedingung für das Gelingen solcher Programme. Nur wenn die Qualität stimmt, können die Programme ihre Wirkung auch entfalten.

**(6) Führung schwieriger Fälle:** Sind einzelne Schülerinnen und Schüler negativ aufgefallen, schlagen die Experten ein «Case Management» im Sinne einer interdisziplinären Fallbearbeitung<sup>97</sup> vor. Wenn alle anderen Massnahmen versagen, hat sich das Konzept der temporären „Time-out-Klassen“ bewährt. Kinder, die vorübergehend nicht mehr in ihrer angestammten Klasse unterrichtet werden können, haben in den Time-out-Klassen (an der gleichen Schule) sozusagen ihre letzte Chance, in der sie betreut werden, während Lösungen gesucht werden. Bei Oberstufenschülern kann die Time-out-Klasse auch aus einer Kombination aus Unterricht und einem Arbeitseinsatz in einem Betrieb bestehen, damit Kinder, die keine Motivation mehr für die Schule haben, den Wert der Arbeit kennenlernen können. **Case-Management Berufsbildung CM BB:** Das für die Berufsbildung entwickelte Case-Management ist so konzipiert, dass dies bereits in der Volksschule ab dem 7.

<sup>95</sup> Fachverband Sucht (Hrsg.) (2008), p. 13.

<sup>96</sup> Eisner, M., Ribeaud, D., Jünger, R., Meidert, U. (2007).

<sup>97</sup> Case Management ist hier zu unterscheiden vom gleichnamigen Programm in der Berufsbildung.

Schuljahr erfolgen kann, um Jugendlichen, deren Einstieg in die Berufswelt stark gefährdet ist, möglichst frühzeitig Unterstützung anzubieten. Lehrpersonen und Eltern nehmen dabei eine wichtige Rolle ein. Gleichzeitig soll das CM BB die Lehrpersonen bei komplexen Schwierigkeiten einzelner Schülerinnen und Schüler entlasten.

**(7) Prioritäre Investitionen:** Was die strukturellen Bedingungen angeht, stellen gewisse Kantone sozioökonomisch benachteiligten Schulen mehr Mittel zur Verfügung, damit sie die Kinder und Jugendlichen intensiver begleiten können. Dies ist der Fall im Kanton Genf mit dem Réseau d'Enseignement Prioritaire und im Kanton Waadt, wo 2008 ein vergleichbares Projekt lanciert wurde. In Zürich werden die finanziellen Mittel und die Lehrerstellen gemäss einem soziodemografischen Indikator auf die Gemeinden und Schulkreise aufgeteilt.

## 5.2.4 Lücken und Handlungsbedarf aus Expertensicht

Obwohl bereits zahlreiche Massnahmen bestehen, machen die befragten Experten und Expertinnen auf gewisse Verbesserungsmöglichkeiten aufmerksam.

### **Schutz**

- Krisenintervention: In Krisensituationen und bei Gewaltvorfällen an Schulen sind unmittelbare und interdisziplinär abgestützte Interventionen besonders effektiv. Regional sollen deshalb entsprechende Kriseninterventionsteams (z.B. Schulpsychologie, Lehrerberatung und -coaching, Psychotherapie, Sozialarbeit, Rechtsberatung) geschaffen werden, sofern solche noch nicht bestehen. Diese Interventionsteams sollen mit den regionalen Institutionen (z.B. Polizei, Justiz, Vormundschaftsbehörden, Kinderschutz-Institutionen, Beratungsstellen) gut vernetzt sein, um rasch und nachhaltig wirken zu können. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat bereits 2004 einen Leitfaden zur Krisenintervention an Schulen veröffentlicht.<sup>98</sup>

### **Kompetenzbildung, Information, Ausbildung**

- Sozialkompetenzen in der Schule: Allgemein sehen die Lehrpläne vor, dass die Sozial- und Bürgerkompetenzen gefördert werden. Allerdings sind selten konkrete Stundenzahlen für diese Querschnittsthemen eingeplant, weshalb die Gefahr besteht, dass sie verwässert oder weggelassen werden. Bevor weitere Massnahmen eingeführt werden, sollten zuerst die in den bestehenden Lehrplänen verankerten Ziele für diese Kompetenzen mit den erforderlichen Mitteln umgesetzt werden.
- Selektive Prävention: Das heutige Schulsystem erlaubt gemäss den Experten noch zu wenig, differenziert mit einzelnen Gruppen zu arbeiten. Es bestehe oft nur die Möglichkeit, entweder mit der ganzen Klasse oder mit einzelnen Schülerinnen und Schülern zu arbeiten. Für selektive Massnahmen müssten aber Gefässe verfügbar sein, um mit besonders gefährdeten Gruppen zu arbeiten. Der grösste Teil der Präventionsmittel wird in der Regel für die Opfer der Aggressionen aufgewendet. Anzustreben wäre auch die verstärkte Berücksichtigung der Arbeit mit Tätern und Dritten (Beobachter, Zeugen) als Bestandteil der Prävention.
- In zahlreichen Kantonen wird der Umgang mit Geschlechterstereotypen in den Bildungsgesetzen explizit angesprochen und in den Leitideen zum Lehrplan, in der Lehrerbildung oder in der Produktion und Auswahl von Lehrmitteln thematisiert<sup>99</sup>. In der Praxis scheinen die Massnahmen jedoch eher punktuell zu greifen und kaum je in systematischer Weise eingeführt worden zu sein<sup>100</sup>. Hier ist eine bessere Koordination und Evaluation der Bestrebungen anzustreben.
- Unterstützende Strukturen: Die Schule ist bei der Umsetzung ihres Bildungsauftrags vor allem dann gefordert, wenn es zu einer nachhaltigen Störung des Schulhaus- bzw. Klassenklimas

<sup>98</sup> Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK (2004).

<sup>99</sup> Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

<sup>100</sup> Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2006).

durch regelmässiges aggressives und gewalttätiges Verhalten einzelner oder einer grösseren Zahl von Schülerinnen und Schüler kommt. Die Fallstudien von Eisner et al. (2009) belegen, dass die grösseren Städte in der Schweiz bereits über spezialisierte Präventionsangebote und Unterstützungsstrukturen für entsprechende Fälle verfügen. Hingegen besteht bei Agglomerationsgemeinden, sowie Klein- und Mittelstädten ein Mangel an unterstützenden Strukturen (z.B. Fachstelle für Gewaltprävention).

- Kenntnis des Angebots an Präventionsmassnahmen: In der Diskussion über den Mangel an evidenzbasierten Studien in der Schweiz verwiesen die Experten aus der Praxis auf ihre Orientierungslosigkeit in diesem Bereich. Es überfordert Schulleitungen, angesichts der Fülle an Angeboten und Massnahmen, die richtigen Programme für ihre Schulen auszuwählen. Sie erwarten von Bund oder Kantonen Informationsangebote über mögliche Massnahmen, über gute Bewertungskriterien und vielversprechende Ansätze.
- Gefährdete Schulen: Manifestieren sich in Schulen bestimmte Problemlagen, z.B. aufgrund mangelnder sozialer Durchmischung oder aufgrund der internen Konstellationen haben diese oft sinkende Leistungen der Kinder, ausgebrannte Lehrpersonen und ein nachhaltig gestörtes Schulklima zur Folge. Es sollten vermehrt Verteilungsschlüssel von Ressourcen aufgrund von sozioökonomischen Kriterien der Schülerschaft definiert werden, damit dort, wo der Bedarf besonders gross ist, eine bessere Betreuung gewährleistet werden kann.
- Schulergänzende Betreuung: Es sollten vermehrt schulergänzende Betreuungseinrichtungen von guter Qualität angeboten werden, damit die Kinder und Jugendlichen nach der Schule nicht sich selbst überlassen sind.
- Ressourcen: Für die Umsetzung von Präventionsmassnahmen bedarf es zusätzlicher Ressourcen sowie Massnahmen der Qualitätssicherung. Diese sollten bei Bedarf möglichst und ohne unnötige Verfahrenshürden zugänglich sein.
- Zusammenarbeit: Ein weiterer Bedarf wurde von den Fachpersonen in Bezug auf eine offene und transparente Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden genannt. Hier sollten Gefässe gefördert werden, die einen konstruktiven Austausch erlauben. Möglicherweise gilt es hier auch zu prüfen, ob Vorgaben im Bereich des Datenschutzes für eine bessere Zusammenarbeit hinderlich sind.

## **5.2.5 Massnahmen und Empfehlungen**

Wie die vorausgehenden Ausführungen zeigen, wurden im schulischen Umfeld in den letzten Jahren grosse Anstrengungen zur Gewaltprävention und zur Schaffung adäquater Interventionsmöglichkeiten bei Gewaltvorfällen geleistet. Trotz der vielfältigen bestehenden Massnahmen können aber auch Verbesserungsmöglichkeiten gestützt auf die Aussagen der konsultierten Expertinnen und Experten aufgezeigt werden. So zielt Gewaltprävention im schulischen Umfeld nicht alleine auf die Verhinderung von gewalttätigem Verhalten in der Schule, sondern langfristig auf die Förderung einer positiven Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ab.

### ***Massnahmen in Bundeszuständigkeit (A)***

Zur Gewaltprävention in der Schule kann der Bund punktuelle Beiträge leisten, wie dies heute bereits über das Programm „Bildung + Gesundheit“ und einzelne Beiträge zur Unterstützung von Projektvorhaben in der Schule geschieht. Im Rahmen der Berufsbildung hat der Bund eine Reihe von Massnahmen zur Förderung und Unterstützung gefährdeter Jugendlichen ergriffen (vgl. 4.2.2).

### ***Empfehlungen für die Gewaltprävention im schulischen Umfeld (B)***

Die folgenden Empfehlungen richten sich nicht nur an Kantone und Schulbehörden. Im schulischen Umfeld bieten verschiedene Akteure, NGOs, Elternorganisationen, Polizei oder Sozialarbeit Präventi-

onsmassnahmen an und nutzen die Zugangsmöglichkeiten, die sich über die Schule zu Kindern, Jugendlichen, Eltern und Lehrpersonen eröffnen.

## **Schutz**

### **B.21 Schulhauskultur**

Für eine gesunde Schulhauskultur haben sich wenige, dafür aber klare Verhaltensregeln als erfolgversprechend erwiesen, die für die gesamte Schule gelten und systematisch von allen professionellen Kräften durchgesetzt werden.

### **B.22 Abschluss von Verhaltensverträgen**

Bei besonders gefährdeten jungen Menschen mit häufig auftretenden Auffälligkeiten (wie Gewaltverhalten, Schulschwänzen etc.) empfiehlt sich der Abschluss von Verhaltensverträgen zwischen Schule, Lernenden und deren Eltern. Als hilfreich hat sich auch die Einrichtung von runden Tischen zur Bearbeitung konkreter fallbezogener Probleme unter Einbezug der mit dem Fall betrauten Fachpersonen und Behörden erwiesen.

### **B.23 Case Management Berufsbildung ab dem 7. Schuljahr**

Das für die Berufsbildung entwickelte Case-Management sollte möglichst früh und bereits in der Volksschule erfolgen, um Jugendlichen, deren Einstieg in die Berufswelt sehr stark gefährdet ist, möglichst frühzeitig Unterstützung anzubieten. Gleichzeitig kann es zu einer Entlastung von Lehrpersonen bei komplexen Schwierigkeiten beitragen.

### **B.24 Interventionskonzepte**

Nach Meinung der Expertinnen und Experten sollten alle Schulen über Kriseninterventionskonzepte verfügen, um bei einzelnen Gewaltvorfällen und in Krisensituationen schnell und adäquat handeln zu können. Zu regeln sind dabei die Zuständigkeiten, Abläufe und Kommunikationswege. In vielen Kantonen und Schulen bestehen bereits Leitfaden zur Krisenintervention, die als Beispiele dienen können<sup>101</sup>.

## **Kompetenzbildung, Information, Ausbildung**

### **B.25 Sozialkompetenzprogramme für gefährdete Jugendliche**

Sozialkompetenzprogrammen sollten schwergewichtig auf die aktive Teilnahme, praktische Übungen und Anwendung des Wissens im schulischen Alltag ausgerichtet sein und sich auf gefährdete junge Menschen konzentrieren. Hier empfiehlt sich ein Austausch mit den im familiären Umfeld tätigen Akteuren, um ein gleichzeitiges Angebot an unterstützenden Massnahmen für Eltern von gefährdeten Jugendlichen sicherzustellen.

### **B.26 Fortbildungsangebote für Lehrpersonen**

Die fächerübergreifende Förderung von Sozial-, Medien- und Lebenskompetenzen sollte in der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen stärker berücksichtigt werden. Weiter bieten sich Fortbildungsangebote für Lehrpersonen zum Umgang mit Disziplinarproblemen und Techniken zur Klassenführung an, um schon niederschweligen Formen (z.B. Mobbing) von Problemverhalten möglichst früh entgegen zu wirken.

### **B.27 Förderung des Geschlechtsrollenverständnisses**

Die schulische Gewaltprävention sollte den starken geschlechtsspezifischen Tendenzen bei Gewalt Rechnung tragen und Gewalt legitimierenden (Männlichkeits-)Normen entgegenwirken. Dies gilt insbesondere auch für die Prävention sexueller Gewalt unter Kindern und Jugendlichen.

## **Strukturelle Bedingungen**

### **B.28 Feste Tages- und Betreuungsstrukturen**

---

<sup>101</sup> Vgl. auch Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren EDK (Hrsg.) (2004).

Feste Tages- und Betreuungsstrukturen sind vor allem für gefährdete Jugendliche von Bedeutung. Ein ausreichendes Angebot an schulergänzenden Betreuungsformen mit sozialpädagogisch geschulten Fachpersonen wird deshalb empfohlen.

### **B.29 Unterstützungsstrukturen und Vernetzung im schulischen Bereich**

Schulen sollten in Krisensituationen von unterstützenden Angeboten Gebrauch machen können, die für Kriseninterventionen vor Ort verfügbar sind, Beiträge zur positiven Schulentwicklung leisten, und bei der Auswahl und Umsetzung von Präventionsmassnahmen Hilfe bieten. Um eine möglichst breite Abdeckung zu gewährleisten, sollte überprüft werden, ob bereits bestehende Beratungs- und Kriseninterventionsstellen von Städten und Kantonen Beratungsleistungen für angrenzende Agglomerationsgemeinden und Kantone bei entsprechender finanzieller Entschädigung wahrnehmen können.

## **5.3 Sozialraum, öffentlicher Raum**

### **5.3.1 Themen, Risiken und Ressourcen im Bereich Sozialraum / öffentlicher Raum**

In diesem Kapitel wird der Begriff «Sozialraum» als Raum von sozialen Beziehungen und Bindungen verstanden. Der Ausdruck «öffentlicher Raum» verweist hier weniger auf den rechtlichen Status als darauf, wie der Raum genutzt wird. «Öffentlicher Raum» beschränkt sich somit nicht auf öffentliche Wege und Plätze sowie nicht zugewiesene Räume, sondern erstreckt sich auch auf private Orte, die der Allgemeinheit offenstehen (zum Beispiel Einkaufszentren).

#### ***Rolle der Nachbarschaft und des Quartiers in der Prävention***

Während sich Kleinkinder vor allem in der Familie und später in der Schule entwickeln, gewinnen die ausserschulischen Beziehungen mit Gleichaltrigen im Jugendalter an Bedeutung. So erweitert sich der Aktionsradius schrittweise auf die Nachbarschaft und den öffentlichen Raum. Damit kommt es auch zu zahlreicheren Interaktionen und Konflikten mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie zu Kontakten mit problematischen und risikoreichen Produkten wie Alkohol, Drogen, gewaltdarstellenden Medien oder Waffen. Am sichtbarsten ist die Gewalt im öffentlichen Raum, wo bereits Formen von schlechtem Benehmen ein Gefühl von Unsicherheit hervorrufen können. Schutz-, Polizei- und Ordnungsmassnahmen sind hier Bestandteile eines präventiven Ansatzes.

Der Sozialraum ist jedoch nicht nur ein Ort, an dem sich Gewalt manifestiert. Er kann auch Ursache von Gewalt sein. Der Einfluss des nahen Umfelds auf die Entwicklung eines Kindes ist unbestritten. Die Zuweisung des Raums, die Merkmale des Quartiers und die nachbarschaftlichen Beziehungen sind deshalb aus Präventionssicht von Interesse. Die Umgebung scheint vor allem im Sinne einer Verstärkung anderer, bereits vorhandener individueller und familiärer Risiken zu wirken<sup>102</sup>. Für die Prävention bedeutet dies, dass Aktionen zu bevorzugen sind, die gleichzeitig auf mehrere Arten von Faktoren einwirken.

Schliesslich bergen das Quartier, die Nachbarschaft oder die Beziehungen zu Gleichaltrigen selbstverständlich nicht nur Risiken, sondern bieten auch beträchtliche Ressourcen für die Gewaltprävention. Seinen Platz im sozialen Raum zu finden und Beziehungen aufzubauen ist für die Entwicklung eines Kindes äusserst wichtig. Der erwähnte Aspekt des Schutzes und der öffentlichen Ordnung darf diese Entwicklung nicht behindern, sondern muss durch Massnahmen zur Förderung von Jugendaktivitäten und zur Übernahme von Verantwortung im sozialen Raum ergänzt werden.

#### ***Risikofaktoren***

In der Literatur werden folgende Risikofaktoren bestätigt:

Tabelle 9. Wichtigste Risikofaktoren für Gewalt und Aggression im Bereich der individuellen Voraussetzungen – Merkmale betreffend Sozialraum

<sup>102</sup> Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 99.

Gleichaltrige	Rückweisung durch konforme Gleichaltrige Freundschaft mit delinquenten Gleichaltrigen Mitgliedschaft in delinquenter Clique
Lebensstil	Häufiges Ausgehen Hoher Medienkonsum Konsum aggressiver und pornographischer Medieninhalte Starker Alkohol- und Drogenkonsum
Nachbarschaftliches Umfeld	Jugendbanden, Kriminalität, Drogenhandel im Wohnquartier Geringe Kohäsion im Wohnquartier Soziale Benachteiligung des Wohnquartiers

Quelle: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 24f.

Gelegenheiten und die konkreten Umstände sind entscheidend dafür, ob es zu Gewalttätigkeiten kommt.

Tabelle 10. Wichtigste Gewalt- und Aggressionsfaktoren – Situative Merkmale

Raum und Zeit	Wochenende, besonders Freitag und Samstag Nachts Stadtzentrum, Umfeld von Brennpunkten der Vergnügungsaktivitäten von Jugendlichen
Individuelle situative Merkmale	Alkoholeinfluss, Drogeneinfluss Hohe Erregbarkeit, leichte Provozierbarkeit Erwartung von Randalen und Konflikten
Merkmale des Umfeldes	In Gruppe von Gleichgesinnten Anwesenheit von Waffen Provokation durch verbale, symbolische oder physische Aggression Geeignetes Opfer Geringe soziale Kontrolle

Quelle: Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 25.

Bei einem gewissen **Lebensstil** kommen die Jugendlichen (wie auch die Erwachsenen) eher mit Gewalt in Berührung, sowohl als Täter als auch als Opfer oder Zuschauer. So ist zum Beispiel bei alkoholbedingten Schlägereien das Opfer häufig selbst alkoholisiert. Eine in Zürich von Ribeaud und Eisner (2008) durchgeführte Studie lässt auf eine Tendenz zur Konzentration von Gewalt in gewissen Kreisen schliessen, in denen Gewalt verharmlost wird.

Fachpersonen, die sich mit den Ursachen von Gewalt auseinandersetzen, werten es als Nachteil, dass Jugendliche rund um die Uhr Zugang zu allen möglichen potenziell problematischen Angeboten haben: Alkoholverkauf bis spätabends oder das Internet schaffen unablässig Gelegenheiten; aber auch zum Beispiel das Angebot der Nachtbusse kann unerwünschte Effekte erzeugen und wird deshalb ambivalent betrachtet. Es geht dabei nicht darum, das Rad der Zeit zurückzudrehen und eine sonst begrüssenswerte gesellschaftliche Entwicklung in Frage zu stellen, sondern darum, sich Gedanken zu den Auswirkungen und Wechselwirkungen von bestimmten Angeboten zu machen und einen angemessenen Umgang damit zu fördern.

Was das **Quartier** anbetrifft, so setzt sich durch die Ausbreitung der Kriminalität und die Gegenwart von Banden eine Gewaltkultur fest. Aber auch eine Konzentration gesellschaftlicher Probleme wie Arbeitslosigkeit, mangelnde Qualifikationen oder geringe Integration der in der Nachbarschaft lebenden Familien sind als Risikofaktoren zu betrachten. Ein schwacher Zusammenhalt und fehlendes Vertrauen im Quartier führen zu einer Isolation gewisser Familien und zu weniger Interesse an einem Engagement für die Allgemeinheit (Schule, Jugendeinrichtungen usw.).

Anhand bestimmter Indikatoren wie Wohnsituation, Ausländeranteil, Arbeitslosenquote, Prozentsatz von Personen, die schlecht ausgebildet sind oder sich nicht in der lokalen Sprache verständigen können, Anteil kinderreicher Familien – wurden in einer vom Bundesamt für Migration (BFM) und vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) in Auftrag gegebenen Studie die gefährdeten Quartiere in den Schweizer Städten identifiziert<sup>103</sup>. Diese Studie dient dem Bund als eine Orientierungshilfe bei der Unterstützung von Quartierprojekten zur Integration.

Die befragten Fachpersonen bewerteten zwei Arten von öffentlichen Räumen als besonders problematisch: verlassene, anonyme Orte und Räume, wo es zu Nutzungskonflikten kommt. Es ist eine städtebauliche Tendenz zur Neugestaltung von öffentlichen oder allgemein genutzten Plätzen und Orten in einer sterilen Art zu beobachten, die den Aufenthalt für einzelne Personen oder Gruppen unattraktiver macht (zum Beispiel Aufhebung von Sitzgelegenheiten). Ebenfalls auffallend ist nach Expertenmeinung eine Verlagerung von Begegnungsorten aus dem öffentlichen in den privaten Raum, insbesondere in Einkaufszentren. Ausserdem wird der Zugang zu Unterhaltungsmöglichkeiten durch hohe Preise und Zulassungsbegrenzungen eingeschränkt. Gewisse Jugendliche werden somit ausgeschlossen, und es gibt weniger frei verfügbare Räume, wo eigene Ideen und Initiativen verwirklicht werden können. Die Jugendlichen wissen in jenen Fällen nicht, wo sie sich treffen sollen, wenn nicht auf der Strasse.

### **Gewaltformen im öffentlichen Raum**

**Alkoholkonsum** ist bei den Jugendlichen nicht nur aus gesundheitlicher Sicht das grösste Problem, sondern geht auch häufig mit gewalttätigem Verhalten einher.

Laut der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA)<sup>104</sup> wurden 2005 1'890 Personen zwischen 10 und 23 Jahren mit Haupt- oder Nebendiagnose Alkoholintoxikation oder -abhängigkeit hospitalisiert; zwei Drittel davon waren Knaben oder junge Männer. In dieser Bevölkerungsgruppe zeigt der Trend bei den Fällen von Trunkenheit bei Spitaleintritt nach oben. Was den wöchentlichen Konsum angeht, trinken rund 25 Prozent der Jungen und 17 Prozent der Mädchen im Alter von 15 Jahren mindestens einmal pro Woche Alkohol. Zudem waren 30 Prozent der Jungen und 26 Prozent der Mädchen in diesem Alter schon mindestens zweimal in ihrem Leben betrunken.

Eine andere Umfrage der SFA zu Alkohol und Gewalt bei Jugendlichen zeigte, dass 20 Prozent der Jugendlichen zwischen 13 und 17 Jahren einen problematischen Alkoholkonsum aufweisen (25 Prozent der Jungen und 15 Prozent der Mädchen). Diese 25 Prozent der Jungen begehen gleichzeitig 50 bis 60 Prozent aller Gewalthandlungen von Jungen und sind Opfer von 40 bis 50 Prozent der Gewaltakte gegen Jungen. Analog begehen die 15 Prozent der Mädchen mit problematischem Alkoholkonsum 40 bis 50 Prozent aller Gewalthandlungen von Mädchen und sind Opfer von 30 bis 40 Prozent aller Fälle von Gewalt gegen Mädchen<sup>105</sup>.

Dies zeigt, dass ein Teil der Gewalttaten im Zusammenhang mit Alkoholkonsum steht und ohne Alkohol vermieden würde. Eine von Kuntsche et al. (2006) durchgeführte Studie ergab, dass bei den Jungen pro Monat und Klasse ein körperlicher Gewaltakt dem Alkoholkonsum zuzuschreiben ist; bei den Mädchen ist es alle drei Monate eine solche Tat pro Klasse.

Spontane Massentreffen, die häufig über das Internet (Facebook) organisiert werden und bei denen möglichst viel Alkohol getrunken wird (Botellón), sorgten jüngst in den Medien und bei den Behörden für Aufsehen. Dieser Trend wirft die Frage auf, welche Art der Prävention gegen diese neuen Verhaltensweisen (gelegentlicher massiver Konsum oder schnelles Rauschtrinken (Binge Drinking)) erfolgversprechend ist. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat hierzu ein Nationales Programm Alkohol (NPA) für den Zeitraum 2008-2012 mit den Schwerpunkten Jugend, Gewalt, Sport und Unfälle erarbeitet. Die Umsetzung ist Sache der Kantone.

---

<sup>103</sup> Arend M. (2008).

<sup>104</sup> Wicki M., Gmel G. (2008), S. 2-3.

<sup>105</sup> Kuntsche E., Gmel G., Annaheim B. (2006).

**Drogenkonsum.** Die Fachpersonen der Gruppe Sozialraum haben einen Zusammenhang zwischen Drogenkonsum und Gewalt festgestellt. In Verbindung mit dem Konsum illegaler Substanzen besteht in zweifacher Hinsicht ein Gewaltrisiko: Einerseits in Bezug auf die Beschaffungskriminalität und andererseits hinsichtlich der gesundheitlichen Folgen der Drogen, namentlich in Form von Wahrnehmungsstörungen, Stimmungsschwankungen und psychotischen Störungen. Hinzu kommt die Unsicherheit im Zusammenhang mit der Drogenszene. Die Folgen sind dabei von der Art des Konsums und der konsumierten Substanz abhängig.

Da Cannabis, abgesehen von Alkohol und Tabak, unter den Jugendlichen am stärksten verbreitet ist, steht diese Substanz im Zentrum verschiedener Studien zum Thema. Gemäss der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen ist «der Cannabiskonsum nicht ein Problem für sich, sondern Teil eines grösseren Problemkreises, zu dem auch schwierige Lebensumstände, Gewaltbereitschaft, Risikoverhalten und psychische Störungen gehören»<sup>106</sup>. Studien, die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Auftrag gegeben wurden<sup>107</sup>, bestätigen, dass bei den als gefährdet eingestuften Jugendlichen ein bestehender Betäubungsmittelkonsum Risikoverhalten begünstigt. Psychische Beschwerden und Verhaltensstörungen sowie Suizidversuche werden häufig in Verbindung mit dem Konsum von Drogen gebracht.

Der Anteil der Kinder, die im Schulalter bereits Erfahrung mit Cannabis haben, ist bis 2002 kontinuierlich angestiegen und seitdem leicht zurückgegangen. 2006 hatten 34 Prozent der Jungen im Alter von 15 Jahren und 27 Prozent der Mädchen dieser Altersgruppe mindestens einmal Cannabis konsumiert. Gemäss der Schweizerischen Gesundheitsbefragung von 2002 konsumieren 16 Prozent der jungen Männer und 8 Prozent der jungen Frauen Cannabis, mit einer sehr ausgeprägten Konzentration in der Gruppe der Jugendlichen, die Bars und ähnliche Lokale besuchen. Der gleichzeitige Konsum von anderen illegalen Substanzen wiederum ist gemäss der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen im Steigen begriffen<sup>108</sup>. Experten regen an, insbesondere die Folgen der stärkeren Verbreitung des Konsums von Kokain zu analysieren. Dieses ist bei gewissen Gruppen von Jugendlichen an die Stelle von Cannabis getreten und hat einen direkten Einfluss auf die Gewaltbereitschaft.

**Jugendbanden.** In der internationalen Fachliteratur wird der Einfluss von Jugendbanden zu den Risikofaktoren gezählt. In einer Studie von Haymoz (2007)<sup>109</sup> zu 14- bis 16-jährigen Jugendlichen im Kanton Waadt werden verschiedene Gruppen unterschieden, die zum Teil Merkmale von Gangs aufweisen (Gruppe rivalisiert mit anderen Banden, gewaltbereit, gemeinsames Erkennungszeichen). Solchen Gruppen gehörten 6,5 Prozent der Jugendlichen an, mehrheitlich Knaben; die Nationalität ist kein wesentliches Merkmal. Bei Jugendlichen, die sich einer solchen Bande anschliessen, bestehen häufiger ein Mangel an elterlicher Kontrolle und Schulschwierigkeiten. Bandenmitglieder sind häufiger als andere Jugendliche an Straftaten aller Art beteiligt. Die Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Jugendlichen, die konstruktiven sozialen Aktivitäten nachgeht, scheint hingegen als Schutzfaktor vor Delinquenz zu wirken.

Die Umfrage von fedpol<sup>110</sup> bei den Kantonspolizeien zu jugendlichen Intensivtätern zeigt ebenfalls, dass die meisten dieser Täter in Banden aktiv sind und sich nicht auf bestimmte Delikte spezialisiert haben. Kleinere und mittelgrosse Banden mit wechselnder Zusammensetzung, aber mit Rädelsführern und Mitläufern, sind dabei am häufigsten. Nicht alle Kantone kennen dieses Problem, sein Ausmass in der Schweiz wird allgemein im internationalen Vergleich als gering eingeschätzt.

**Rassismus, Extremismus.** Ein Forschungsprogramm des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, das NFP 40+, widmet sich dem Thema «Rechtsextremismus: Ursachen und Gegenmassnahmen»<sup>111</sup>. Wird Rechtsextremismus definiert als «Ideologie, die Ungleichheiten befürwortet und deren Anhänger im Allgemeinen bereit sind, Gewalthandlungen zu ver-

<sup>106</sup> Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (2008), S. 4.

<sup>107</sup> Bundesamt für Gesundheit BAG (2006).

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Haymoz S. (2007).

<sup>110</sup> Bundesamt für Polizei fedpol (Veröffentlichung in Vorbereitung)

<sup>111</sup> Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB / Eidgenössisches Departement des Innern EDI (Hrsg.), S. 42. Studie von Schmid M., Storni M. (2007).

üben und/oder zu akzeptieren», so zeigt eine Studie, die bei fast 3000 jungen Erwachsenen in nach-obligatorischer Ausbildung in der Nordwestschweiz durchgeführt wurde, dass es sich bei rechtsextremen Gewalthandlungen nicht um Einzelfälle handelt. 10,8 Prozent der Jugendlichen wurden in ihrer Jugend Opfer solcher Angriffe, 9,6 Prozent der Befragten sympathisieren mit rechtsextremen Gruppen.

Aggressoren und Opfer treffen im Allgemeinen in Gruppen im öffentlichen Raum aufeinander. Zu Konflikten kommt es häufig mit anderen Subkulturen (rechtsextreme Gruppierungen, alternative Linke, Suchtkranke, Obdachlose, Jugendliche mit Migrationshintergrund), aber es gibt auch zahlreiche Gewalthandlungen gegen isolierte Opfer, die aufgrund ihrer Hautfarbe oder Nationalität oder auch spontan und rein zufällig ausgewählt werden.

Eine weitere Studie im Rahmen des 40+ zeigt, dass sexistische und homophobe Einstellungen in der Bevölkerung weit verbreitet sind.<sup>112</sup>

**Sport und Gewalt.** Gewalt im Sportbereich betrifft nicht nur Jugendliche; diese sind jedoch eine Zielgruppe der Prävention. In Beantwortung eines Postulats der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (08.3000)<sup>113</sup> hat der Bundesrat im Dezember 2008 einen Bericht zur Thematik Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und möglichen Präventionsmassnahmen verabschiedet.<sup>114</sup> Auf diesen Aspekt wird deshalb im vorliegenden Bericht nicht detaillierter eingegangen (siehe auch Kap. 4.2.1).

Die Auswirkungen von Sport auf gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen sind unklar. Das BASPO betont, dass die Ziele der sportlichen Aktivitäten in diesem Punkt entscheidend seien: eine zu einseitige Fokussierung auf das Siegen (müssen) kann negative Einstellungen auslösen und gewalttätiges Verhalten fördern. Auf der anderen Seite können sportliche Aktivitäten einen positiven Einfluss auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben, wenn der Fokus auf die individuelle Leistungsverbesserung und das Verbessern des Wohlbefindens oder die Fairnesserziehung gelegt wird.

### 5.3.2 Akteure und Kompetenzen auf lokaler Ebene im Bereich des sozialen und des öffentlichen Raumes

Fallstudien zu Schweizer Städten zeigen, dass bei der Prävention im öffentlichen Raum sehr vielfältige Akteure involviert sind. Es ist deshalb schwierig, ein allgemeingültiges Schema mit den beteiligten Partnern zu erstellen. Meistens ist die Kantons- und Gemeindepolizei zentraler Akteur, falls vorhanden namentlich mit den Abteilungen Prävention und/oder Jugendarbeit. Die wichtigsten Partner in der praktischen Arbeit sind Jugenddienste und Jugendorganisationen, mobile Strassensozialarbeit (Streetwork) und Integrationsverantwortliche. Auch Justiz und Jugendanwaltschaft sind wesentliche Partner. Da einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt beim Ausstieg aus der Delinquenz entscheidende Bedeutung zukommt, sind auch die Akteure aus der Wirtschaft zu berücksichtigen. Verschiedene Städte haben bereits Arbeitsgruppen oder Stellen geschaffen, die den Informationsaustausch und die Koordination zwischen den beteiligten Partnern sicherstellen; andere planen dies.

Die Teilnehmenden der Expertengruppen haben die Notwendigkeit betont, auch private Akteure (Veranstalter, Geschäfte, Immobilienverwaltungen, Eigentümer, private Sicherheitsdienste, Unternehmen des öffentlichen Verkehrs usw.) einzubeziehen, da diese ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Prävention leisten können. Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG Artikel 4 Absatz 2)<sup>115</sup> sieht vor, dass die verschiedenen Nutzergruppen bei der Raumplanung im öffentlichen Raum mitwirken können.

<sup>112</sup> Cattacin S., Gerber B., Sardi R., Wegener R. (2006).

<sup>113</sup> Postulat 08.3000 Kommission für Rechtsfragen SR (06.454), Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Präventionsmassnahmen.

<sup>114</sup> Bundesrat (2008b), siehe unter <http://www.baspo.admin.ch/internet/baspo/de/home/themen/gewaltbekaempfung.html>

<sup>115</sup> SR 700

### 5.3.3 Bestehende Massnahmen zur Gewaltprävention im öffentlichen Raum

Aus dem Bericht von Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), den Expertendiskussionen und den Fallstudien lassen sich die nachfolgend aufgelisteten Präventionsmassnahmen herauskristallisieren. Dabei zeigt sich, dass eine Unterscheidung nach universellen und gezielten Massnahmen nicht immer einfach ist.

Tabelle 11. Prävention im öffentlichen Raum

	Gezielte Massnahmen	Universelle Massnahmen
Schutz (Prävention und Intervention)	<p><b>Streetwork</b></p> <p><b>Bürgernahe Polizeiarbeit</b>, Jugendpolizei (2)</p> <p><b>Hot-spot Policing (2)</b></p> <p><b>Rayonverweis und -verbot (2)</b></p> <p>Überwachungskameras (2)</p> <p><b>Private Sicherheitsfirmen</b></p>	<p><b>Raumplanerische Massnahmen</b>, die eine soziale Durchmischung fördern (1)</p> <p><b>Ausgangssperre</b> für alle Minderjährigen unter einer bestimmten Altersgrenze</p>
	<p><b>Fanarbeit</b> in den Stadien (2)</p> <p><b>Mehrdimensionale</b> (systemübergreifende) <b>Präventionsprogramme (3)</b>: Massnahmenpaket gegen (Drogen-) Missbrauch, zur Förderung der psychischen Gesundheit und zur Stärkung der schulischen/beruflichen Kompetenzen.</p>	
Kompetenzbildung, Aufklärung, Schulung	<p>Programme zur Förderung der Sozialkompetenzen</p> <p><b>Mentoring, Patenschaften</b> für Jugendliche in Schwierigkeiten (4)</p> <p><b>Mediation</b> (innerhalb der Gemeinde) durch «grosse Brüder» / «grosse Schwestern» (4)</p> <p><b>Streetwork</b> (Begleitung, Weiterverweis) (6)</p> <p><b>Freizeitangebote</b> mit klarem, attraktivem pädagogischem Inhalt, vor allem im Sport und in den Jugendorganisationen (auch als universelle Massnahme) (5)</p> <p><b>Räumlichkeiten</b> für Jugendliche (Quartierhäuser, Zentren), <b>begleitet geführte Räume (6)</b></p>	<p>Schulungen zum Thema <b>Konfliktbewältigung</b> im Quartier (ev. gezielte Massnahme für Quartiere mit mehreren Problemen) (4)</p>

Strukturelle Bedingungen		<b>Städtische Projekte</b> , die den Zusammenhalt fördern (1)
--------------------------	--	---

### **Kommentare**

**(1) Raum- und städteplanerische Massnahmen.** Die Expertinnen und Experten warnen, dass es problematisch ist, wenn gewisse Gruppen öffentliche Räume für sich allein beanspruchen. Es ist wichtig, bei der Nutzung dieser Räume für eine gute soziale Durchmischung zu sorgen. Allzu sichtbare offizielle Verbote und Vorschriften zur Bekämpfung unerwünschter Erscheinungen wie Abfall oder Graffiti haben jedoch häufig eine kontraproduktive Wirkung und verschärfen damit die Unsicherheit.

Der Bund unterstützt im Rahmen des Massnahmenpakets zur Integrationsförderung (siehe Kap. 4.2.2) Quartierprojekte, die nicht ausdrücklich der Gewaltprävention dienen, sondern eine Verbesserung der Lebensumstände und des sozialen Zusammenhalts anstreben. Es ist wichtig, dass solche Projekte mit Beteiligung der betroffenen Bevölkerung und lokaler Verbände umgesetzt werden. Die Beteiligung der Bevölkerung ist auch ausdrücklich im Raumplanungsgesetz vorgesehen (Artikel 4 Absatz 2). Zur Berücksichtigung der Bedürfnisse stadtnaher ländlicher Regionen, denen bisher weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde als den städtischen Zentren, befürwortet die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) Projekte, welche die Integration und das Zusammenleben in stadtnahen Kleinzentren fördern.

**(2) Polizeiliche Massnahmen und situative Massnahmen.** Die konsultierten Fachpersonen haben zu einer Reihe bereits getroffener oder geplanter Massnahmen Stellung genommen. Da Jugendgewalt auf ganz bestimmte Räume und Zeiten konzentriert ist (Wochenenden, nach 22 Uhr), muss auch die Prävention auf diese Orte und Risikomomente fokussiert werden. Die polizeiliche Jugendarbeit, namentlich die Zusammenarbeit mit Kontaktpersonen, falls organisierte Banden existieren, wird als wirksam beurteilt. Demgegenüber werden Überwachungskameras nicht in allen Fällen als geeignet angesehen, vor allem weil sich damit eine Verlagerung und eine Weiterführung der Strafhandlungen an einem anderen Ort nicht unbedingt vermeiden lassen. Rayonverbote werden nur ausnahmsweise bei Wiederholungstaten befürwortet.

Ein weiteres Beispiel für Prävention von situativer Gewalt sind Massnahmen, die Ausschreitungen in und um Sportveranstaltungen verhindern. Im Bericht „Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen“ führt das BASPO<sup>116</sup> präventive und repressive Massnahmen auf, die von verschiedenen Akteuren in diesem Bereich getroffen wurden oder geplant sind (z.B. zentrale Erfassung notorisch gewalttätiger Personen bei Sportveranstaltungen mit den Massnahmen Rayonverbote, Ausreisebeschränkungen, Meldeauflage sowie Polizeigewahrsam, welche Störer aus der Anonymität nehmen; 3D-Strategie: Dialog, Deeskalation, Durchgreifen). Damit können Ausschreitungen während und am Rande von Sportveranstaltungen wirksam bekämpft werden.

Ergänzend zu diesen Massnahmen haben Projekte der sozioprofessionellen Fanarbeit, meist im Umfeld grösserer Schweizer Fussball- und Eishockeyvereine, positive Wirkungen gezeigt. Sie beruht auf dem Grundsatz der aufsuchenden Jugendarbeit und bietet auch Beratung und Einzelfallhilfe an. Diese Unterstützungsangebote sind der Jugendförderung zuzurechnen; dies auch, weil die Mehrheit der sogenannten Risikofans<sup>117</sup> zwischen 18 und 30 Jahre alt ist.

**(3) Mehrdimensionale (systemübergreifende) Präventionsprogramme.** Das Präventionsprogramm supra-f, das vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Rahmen der Drogenprävention und der Gesundheitsförderung lanciert wurde, ist ein Beispiel für diese Art von Massnahmen. Es richtet sich an gefährdete Jugendliche zwischen 11 und 20 Jahren und wird von 12 Tageszentren durchgeführt. Die

<sup>116</sup> Bericht des Bundesrates (2008b).

<sup>117</sup> Weitere Merkmale sind: männliches Geschlecht, schweizerische Nationalität. Sie gehören hingegen nicht einer bestimmten sozialen Schicht an, das Klischeebild vom arbeitslosen Hooligan aus der Unterschicht bestätigte sich in der Praxis nicht.

Jugendlichen erhalten schulische, psychologische und pädagogische Unterstützung zur Bewältigung konkreter Schwierigkeiten. Je nach Fall können sie in einem geschützten Umfeld eine Berufsausbildung absolvieren. Das Programm stützt sich auf die Grundsätze der evidenzbasierten Prävention.

(4) Bei den Schulungsprogrammen in den Bereichen **Konfliktbewältigung, Mediation** und **Mentoring** kommen vergleichbare Massnahmen wie im schulischen Umfeld zum Einsatz (namentlich das Konfliktbearbeitungsprogramm «Chili» des Schweizerischen Roten Kreuzes für verschiedene Arten von Zielpublikum). Patenschaften oder Mentoring werden international positiv bewertet. Dabei unterstützen Erwachsene Kinder und Jugendliche im Alltag oder in der Freizeit. Die Fachleute haben sich über das Potenzial dieser Art von Programmen für Jugendliche mit Schwierigkeiten, abgesehen vom Migrationsbereich, wo bei der Überwindung interkultureller Hürden geholfen wird, unterhalten. Dabei wurde präzisiert, dass die Mädchen und ihre spezifischen Probleme nicht vergessen werden sollten, wie dies häufig der Fall ist bei der Umsetzung von «grosse Brüder»-Projekten. Mit den richtigen Umsetzungsmodalitäten erzielen Projekte mit dem Ansatz «grosser Bruder/grosse Schwester» gute Ergebnisse.

(5) **Organisierte Freizeitangebote**, wie das inzwischen weit verbreitete Midnight Basketball, sind gemäss wissenschaftlichen Evaluationen nur wirksam, wenn sie auf einem klaren pädagogischen Projekt basieren. Die befragten Fachpersonen waren jedoch der Ansicht, dass sich solche Aktivitäten selbst dann, wenn sie nicht nachweislich dem Gewaltabbau dienen (und dies auch nicht unbedingt anstreben) zur Kontaktaufnahme mit Jugendlichen eignen, die dann bei Bedarf an andere Strukturen verwiesen werden können.

(6) Quartierhäuser und **Jugendzentren** werden als notwendig erachtet, **mobile Strassensozialarbeit (Streetwork)** ist eine sinnvolle Ergänzung dazu. Allerdings sind diese beiden Angebote nicht immer optimal koordiniert, was unter anderem auf die unterschiedlichen Finanzierungskanäle zurückzuführen ist. Als besonders problematisch erachtet die Expertengruppe Sozialraum den Ausschluss gewisser Jugendlicher, die bereits für unangenehmes Verhalten bekannt sind. Kommerzielle Angebote stehen ihnen nicht offen, und Jugendhäuser haben Eintrittsbeschränkungen, womit diese Jugendlichen an die Streetworker verwiesen werden. Es fehlen Zwischenlösungen zwischen den Zentren und der Strasse zur Aufnahme dieser Jugendlichen. In Genf wurden positive Erfahrungen mit dem Konzept der **begleitete geführten Räume** im Erdgeschoss von Gebäuden gemacht. Diese Räumlichkeiten werden im Rahmen eines Vertrags zwischen Stadt, Jugendlichen, Eltern und Eigentümern zur Verfügung gestellt und regelmässig von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern besucht.

### 5.3.4 Lücken und Handlungsbedarf aus Expertensicht

Es existieren bereits zahlreiche Massnahmen, oder es werden solche erarbeitet. Der Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Thema Jugendgewalt<sup>118</sup> beinhaltet ebenfalls entsprechende Massnahmen. Im vorliegenden Bericht wird darauf verwiesen (Kap. 4).

#### **Schutz, Interventionen (polizeiliche Massnahmen)**

- Die Arbeit in Partnerschaft mit Privaten – Geschäfte, Veranstalter, Clubbetreiber – soll weiterentwickelt werden. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist im Begriff, ein Konkordat über die Zulassung privater Sicherheitsunternehmen zu schaffen. Es befindet sich in Vernehmlassung bei den Kantonen und sieht vor, dass private Sicherheitsunternehmen und ihre Mitarbeitenden künftig in allen Kantonen ein Zulassungsverfahren durchlaufen müssen, um ihre Tätigkeit ausüben zu dürfen. Gleichzeitig sollen die Anforderungen an die Ausbildung der Mitarbeitenden erhöht werden und einen spezifischen Bezug zur praktischen Tätigkeit aufweisen. Damit kann besser als heute gewährleistet werden, dass sich Angehörige der Sicherheitsunternehmen in ihrem jeweiligen Umfeld angemessen und sensibel verhalten. Das Konkordat soll bei positivem

<sup>118</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008).

Ausgang der Vernehmlassung im Verlauf des Jahres 2009 zur Ratifikation freigegeben werden.

- Tages-Betreuungsstrukturen für Jugendliche, die völlig den Halt verlieren, mit dem Ziel, sie zu schützen und ihnen zu helfen, eine Identität aufzubauen. Allerdings warnen die hinzugezogenen Fachpersonen vor der Gefahr, gewalttätige oder problematische Jugendliche an bestimmten Orten zu konzentrieren. Spezialisierte Einrichtungen können nämlich auch einen kontraproduktiven Trainingseffekt begünstigen. Alternativen wie Erziehende zu Hause werden derzeit getestet (Tessiner Projekt).
- Mobile Strassensozialarbeit (Streetwork) ist ein wichtiges Instrument in der Gewaltprävention; die Mittel dafür werden als unzureichend erachtet.

### **Kompetenzbildung**

- Mentoring und grosse Brüder / Schwestern als individuelle Begleitmassnahme für Jugendliche mit Schwierigkeiten: Dieser Ansatz ist weiterzuentwickeln und auszubauen (auf andere Gruppen benachteiligter Jugendlicher ohne Migrationshintergrund).
- Schaffung «niederschwelliger» Angebote mit sozialer Begleitung (in der Art der begleitet verwalteten Räume), um Eigeninitiative und Verantwortungsgefühl der Einzelnen und der Gruppe zu fördern.
- Kulturelle Mediation und innergemeinschaftliche Mediation (durch Mittler derselben kulturellen Herkunft) nehmen in der Integration eine wichtige Funktion wahr, indem sie Wissen darüber vermitteln, wie Institutionen wie die Schule oder die Justiz funktionieren. Diese Ansätze beruhen weitgehend auf ehrenamtlicher Arbeit. Die Schaffung von eigenen Stellen für soziokulturelle Mediation (die von der eigentlichen Sozialarbeit zu unterscheiden ist) wäre wünschenswert.

### **Strukturelle Bedingungen**

- Quartierprojekte mit partizipativen Grundsätzen, um soziale Beziehungen in der Bevölkerung aufzubauen und deren Interesse für ihre Umgebung zu wecken. So entstand etwa in Biel, einer im Expertenbericht Eisner untersuchten Gemeinde, die Idee, die Jugendlichen in die städtische Raumplanung einzubeziehen.
- Die Verfügbarkeit geeigneter Wohnungen zu tragbaren Bedingungen, namentlich für besonders benachteiligte Bevölkerungsschichten, ist für die Lebensqualität der Betroffenen entscheidend. Es ist darauf zu achten, dass keine Wohninseln oder -quartiere mit sehr einseitiger sozioökonomischer oder ethnischer Zusammensetzung entstehen oder weiter bestehen.
- Justizressourcen: Die Ressourcen der Justiz werden als ungenügend erachtet, um eine rasche Behandlung der Fälle zu gewährleisten und die Frist zwischen Delikt und Sanktion zu verringern.

## **5.3.5 Massnahmen und Empfehlungen**

Im Bereich des Sozialraums besteht bereits eine Vielzahl von Massnahmen der Prävention im Quartier und im öffentlichen Raum; unterschiedliche Akteure sind involviert. Schutz-, Polizei- und Ordnungsmassnahmen sind Bestandteile des präventiven Ansatzes. Insbesondere Ordnungsmassnahmen sind zum Teil jedoch sehr umstritten. Hier betonte die vom BSV eingesetzte Expertengruppe, dass Eingriffe in die persönliche Freiheit verhältnismässig sein müssen (z.B. keine unverhältnismässigen allgemeinen Verbote).

### **Massnahmen in Bundeszuständigkeit (A)**

In Bundeshoheit fallen eine Reihe von Aufgaben und Massnahmen, die direkt oder indirekt für die Gewaltprävention im Sozialraum von hoher Relevanz sind. Insbesondere im Bereich der **Jugendför-**

**derung, der Sportförderung und des Jugendschutzes im Alkoholbereich** werden Aspekte der Gewaltprävention explizit angesprochen.

Massnahmen im Bereich der **Berufsbildung und Integrationsförderung** sind nicht direkt auf die Gewaltprävention ausgerichtet. Sie leisten jedoch indirekt über die Förderung der beruflichen und sozialen Integration von Jugendlichen einen wichtigen Beitrag zur Gewaltprävention. Hier sind auch die im Rahmen der **Projets urbains** geförderten Quartierentwicklungsprojekte zu nennen. Diese haben zum Ziel, die Lebensqualität in Quartieren mit besonderen Anforderungen nachhaltig zu verbessern und günstige Voraussetzungen für die gesellschaftliche Integration zu schaffen.

### **Empfehlungen für die Gewaltprävention im Sozialraum (B)**

Aufgrund des in den Expertengruppen identifizierten Handlungsbedarfs und unter Berücksichtigung der bestehenden Instrumente und laufenden Projekte ergeben sich denn auch die folgenden Empfehlungen für die Ausgestaltung von Präventionsmassnahmen auf lokaler und regionaler Ebene.

#### **Schutz, Interventionen (polizeiliche Massnahmen)**

##### **B.31 Sicherheitsgefühl stärken: Präsenz, Intervention, Ordnungsmassnahmen**

Schutz-, Polizei- und Ordnungsmassnahmen sind Bestandteile eines präventiven Ansatzes. In Problemzonen ist deshalb eine entsprechend erhöhte Präsenz von Ordnungsdiensten zu bestimmten Zeiten sinnvoll. Diese sollten jedoch angemessen sein, unnötige Konfrontationen und die Problemverlagerung auf andere Orte vermeiden. Gute Erfahrungen wurden mit pädagogisch geschulten Interventionsteams gemacht, die schnell und flexibel eingesetzt werden können. Weiter sind auf die guten Erfahrungen mit kleinräumiger Polizeiarbeit und mobiler Strassensozialarbeit zu verweisen. Dabei sind die Vertrautheit und Kenntnisse des lokalen Umfeldes zentral.

##### **B.32 Gewaltprävention im Rahmen kommerzieller Freizeitangebote**

In Quartieren, in denen es zu vermehrten Gewaltvorfällen aufgrund der Ballung von Vergnügungslokalen, Nachtclubs und Ausgehmöglichkeiten kommt, wird die Zusammenarbeit von Lokalbetreibern und Ordnungsdiensten mit den folgenden Zielsetzungen empfohlen: Entwickeln und Umsetzen von Hausregeln, Durchsetzen von Alterslimiten beim Alkoholausschank, Ausbildung von Service- und Sicherheitspersonal, Vermeiden von Konfliktzonen innerhalb und ausserhalb der Lokale.

#### **Kompetenzbildung**

##### **B.33 Mobilisierung des Gemeinwesens, Zusammenhalt im Quartier**

Quartier, Nachbarschaft und die Beziehungen zu Gleichaltrigen bieten beträchtliche Ressourcen zur Gewaltprävention. Zu empfehlen sind deshalb Massnahmen, die auf die Mobilisierung des Gemeinwesens, den Zusammenhalt im Quartier und damit auf die Bereitschaft zielen, sich für geteilte Anliegen einzusetzen (z.B. Quartiertreffpunkte, Nachbarschaftshilfe, Patenschaften/Mentoring, Massnahmen zur Förderung der Zivilcourage, Konfliktbewältigung durch Mediation).

##### **B.34 Lokale Partnerschaften zur Gewaltprävention**

Gewaltprävention ist eine Aufgabe und in der Verantwortung aller Akteure. Es empfiehlt sich deshalb, für Quartiere mit einem höheren Gewaltpotenzial *kommunale Präventionsräte (behördenübergreifend, in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen und Unternehmen)* einzurichten; dies als sinnvolle Ergänzung zu bestehenden runden Tischen auf kantonaler Ebene.

##### **B.35 Strukturierte ausserschulische Aktivitätsprogramme**

Strukturierte ausserschulische Aktivitätsprogramme haben einen hohen präventiven Charakter.

- Sport- und Freizeitangebote sollten in räumlicher Nähe im Quartier angeboten werden.
- Alternative Angebote zu kommerziellen Abend- und Wochenendangeboten sind von Bedeutung.

- Es ist auf die Begleitung durch professionelle Kräfte oder geschulte ehrenamtliche Kräfte zu achten.
- Im Sinne der gezielten Prävention sind Angebote in den betreuungsarmen Zeiten, insbesondere am späten Nachmittag und Abend, von grosser Bedeutung.

### **B.36 Interkulturelle Kompetenzen**

Im Rahmen der Elternbildung, Lehrerweiterbildung, Schulsozialarbeit und Jugendarbeit sollen interkulturelle Kompetenzen gefördert werden. Professionelle und ehrenamtliche Betreuungspersonen sollen für den Elternkontakt mit Eltern aus anderen Kulturkreisen geschult werden.

#### ***Strukturelle Bedingungen***

### **B.37 Raum- und städteplanerische Massnahmen**

Im Sinne einer umfassenden Präventionsstrategie sind bei städteplanerischen Massnahmen Fragen der Raumplanung, des öffentlichen Verkehrs und der Verfügbarkeit von Freizeitangeboten zusammenhängend zu betrachten. Hierfür ist Vernetzung der relevanten Akteure notwendig. Insbesondere Jugendliche und Jugendarbeitende sollten möglichst früh direkt in Planungsaktivitäten einbezogen werden.

### **B.38 Nutzungskonzepte für öffentlicher Räume**

Diese zielen auf die Vermeidung von Problemzonen und die Mischnutzung öffentlicher Räume. Eine Monopolisierung durch einzelne Gruppen sollte vermieden werden. Zentral sind deshalb der Einbezug und die Partizipation der Bevölkerung und der jeweils relevanten Bevölkerungsgruppen bei der Raumplanung.

## 5.4 Medien

In der regelmässigen medialen Berichterstattung sowie in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen<sup>119</sup> kommt die Besorgnis zum Ausdruck, dass die extensive Nutzung von Medien in Verbindung mit dem Konsum von Gewaltdarstellungen und pornografischen Darstellungen einen direkten Einfluss auf das Gewaltverhalten und gewalttätige sexuelle Handlungen von jungen Menschen haben kann. Der Nationalrat hat zudem die Postulate von Nationalrätin Galladé (07.3665) mit der **Forderung nach einem einheitlichen und medienübergreifenden Kinder- und Jugendmedienschutzes** sowie von Nationalrätin Amherd (06.3646) mit der **Forderung nach Einschränkungen der Zugriffsmöglichkeiten auf gewaltverherrlichende Inhalte** überwiesen.

Im Zusammenhang mit den Postulaten sind im Wesentlichen drei Fragen zu beantworten:

- *In welcher Weise und wie häufig nutzen Kinder und Jugendliche Medien insbesondere in Verbindung mit dem Konsum von Gewaltdarstellungen und pornografischen Darstellungen?*
- *Welche Effekte und Wirkungen zeigen sich beim Konsum gewaltdarstellender Inhalte und welche anderen individuelle und soziale Faktoren spielen dabei eine Rolle?*
- *Sind die bestehenden Schutz- und Regulierungsmassnahmen ausreichend oder besteht ein zusätzlicher Handlungsbedarf?*

Zur Beantwortung der ersten beiden Fragestellungen hat das BSV eine wissenschaftliche Expertise im Auftrag gegeben. Im Rahmen dieser wurde eine Fokussierung auf die Neuen Medien<sup>120</sup> vorgenommen, da vor allem Computerspiele, das Internet und neuartige audio-visuelle Präsentationsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Gewaltdarstellungen und pornografischen Darstellungen im Mittelpunkt des Interesses stehen und als schwer kontrollierbare Gefahrenquellen gelten. Neben den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Mediennutzung und deren Wirkung auf Kinder- und Jugendliche werden im vorliegenden Bericht die **bestehenden Schutz- und Präventionsmassnahmen im Medienbereich (Verbote, Regulierung, Information und Kompetenzbildung)** und darauf basierend die Lücken und Bedürfnisse im Medienbereich dargestellt.

### 5.4.1 Herausforderungen und Risiken im Bereich der Medien

Neue Medien haben das Leben in allen gesellschaftlichen Bereichen grundlegend verändert und bereichert. Es sind Formen der Kommunikation und des Informationsaustauschs entstanden, die vielfältige Möglichkeiten eröffnen. Medien erleichtern das Alltags- und Arbeitsleben in unterschiedlicher Weise. Mit den vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten entstehen jedoch auch Missbrauchsmöglichkeiten und potenzielle Gefahren.

#### Mediennutzung

Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass Haushalte mit Kindern und Jugendlichen eine hohe Ausstattung mit elektronischen Medien aufweisen. Die Nutzung von Medien hat im Zeitbudget von Kindern und Jugendlichen einen hohen Stellenwert<sup>121</sup>. Dabei ist eine Verschiebung der Nutzung von klassischen Medien hin zu Neuen Medien erkennbar<sup>122</sup>.

<sup>119</sup> 04.1123 Fra. Dunant: Brutale Computerspiele; 06.3170 Mo. Schweiger Rolf: Bekämpfung der Cyberkriminalität zum Schutz der Kinder auf den elektronischen Netzwerken; 07.5190 Fra. Heim Bea: Gewalt- und Killerspiele; 07.3894 Mo. Borer Roland F.: Präventionsmassnahmen gegen Jugendgewalt; 07.3870 Mo. Hochreutener Norbert: Verbot von elektronischen Killerspielen; 07.3875 Mo. Amherd Viola: Abgabe auf Videos mit Gewalt-, Sex- und Pornografiedarstellungen; 08.3051 Mo. Schmid-Federer Barbara: Internet-Chatrooms. Schutz von Jugendlichen vor sexueller Viktimisierung; 08.3050 Po. Schmid-Federer Barbara: Schutz vor Cyberbullying; 08.3265 Ip. Donzé: Jugendschutz nach niederländischem Erfolgsmodell.

<sup>120</sup> Steiner, O. (2009). S. 2, Fussnote 3: „In funktionaler Hinsicht zeichnen sich Neue Medien im Unterschied zu Printmedien, Fernsehen, Video etc. durch ihre Interaktivität aus. Die massenmediale Einwegkommunikation wird durch vielfache Rückmelde und Eingriffsmöglichkeiten des Nutzenden aufgebrochen“.

<sup>121</sup> Steiner, O. (2009). S. 5.

<sup>122</sup> Steiner, O. (2009). S. 11ff.

Auf Nutzungsdauer und Nutzungshäufigkeiten von Medien durch Kinder und Jugendliche und den Konsum von gewaltdarstellenden Medieninhalten haben insbesondere die folgenden Faktoren einen grossen Einfluss<sup>123</sup>:

- Die **freie Verfügbarkeit** von Medien im Zimmer von Kindern und Jugendlichen hat direkte Auswirkungen auf die Dauer der Mediennutzung sowie den Konsum von entwicklungsgefährdenden Medieninhalten.
- Bei **niedrigem Einstiegsalter** in den Mediengewaltkonsum konsumieren Kinder und Jugendliche tendenziell auch überdurchschnittlich häufig Mediengewalt in späteren Jahren.
- Kinder von Eltern mit **tiefem formalen Bildungsgrad** haben einen höheren Medienkonsum und nutzen in einem höheren Masse gewaltdarstellende Computerspiele als die Vergleichsgruppe.

### **Negative und positive Effekte**

In Verbindung mit der Problematik Jugendgewalt interessieren in erster Linie die negativen Effekte des Gewaltkonsums in Bezug auf das Gewaltverhalten von Jugendlichen. Aus Sicht des Jugendschutzes ist jedoch gleichzeitig von Interesse, welche negativen Auswirkungen ein hoher Medienkonsum und der Konsum von entwicklungsgefährdenden Medieninhalten auf das allgemeine Wohlbefinden von jungen Menschen hat.

Olivier Steiner kommt in der zu Händen des BSV erstellten Expertise aufgrund des aktuellen weltweiten Forschungsstandes zu der Schlussfolgerung, dass der Konsum von violenten Medieninhalten nicht ursächlich für gewalttätiges Verhalten von Jugendlichen ist; Medien und insbesondere Neue Medien können aber einen verstärkenden Faktor in einer Ursachenkette darstellen. Gemäss Steiner muss in diesem Sinne von einem allgemeinen Gefährdungspotenzial gewaltdarstellender Neuer Medien gesprochen werden, welches negative Effekte auf das Gewaltverhalten von Jugendlichen jedoch erst im Kontext belasteter Sozialbeziehungen und problematischer personaler Faktoren entfaltet<sup>124</sup>. Eine aggressionssteigernde Wirkung ist deshalb bei bestimmten Risikogruppen wahrscheinlich und zwar dann, wenn es zu einer Kumulation von Problemlagen kommt<sup>125</sup>.

Innerhalb der vom BSV eingesetzten Expertengruppe wurden die **schädlichen und negativen Wirkungen des Medienkonsums** aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Allgemein akzeptiert war dabei die Feststellung, dass ein sehr hoher und exzessiver Konsum von Gewaltdarstellungen negative Auswirkungen auf das allgemeine Wohlbefinden eines jungen Menschen haben kann (Schlafstörungen, Depressionen, Beeinträchtigung der Leistungsbereitschaft). Kontrovers wurde hingegen die Annahme diskutiert, dass bei häufiger Nutzung violenter Computerspiele, die Abgrenzung zwischen realer und virtueller Welt verschwinde und andere in der virtuellen Welt geltenden Norm- und Wertvorstellungen auch in der realen Welt zur Anwendung kommen könnten.<sup>126</sup>

Schliesslich wurden auch die möglichen positiven Effekte elektronischer Computerspiele betont. Brutale Gewaltdarstellungen im virtuellen Spiel könnten letztlich auch zu deren Ablehnung in der realen Welt führen. Beim Computerspiel stünde für viele der Wettbewerbscharakter im Vordergrund, welches wiederum positive Effekte auf die Konzentrationsfähigkeit und motorische Fähigkeiten habe.

<sup>123</sup> Steiner, O. (2009): Kapitel 2 „Nutzung Neuer Medien durch Kinder und Jugendliche“.

<sup>124</sup> Steiner O. (2009), S. 35f.

<sup>125</sup> Vgl. Steiner O. (2009), S.35f.

<sup>126</sup> Als Argument wurde aufgeführt, dass insbesondere bei „Games“, die aus der Ich-Perspektive bzw. Ego-Perspektive gespielt werden, ein Simulatoreffekt entstehe, verbunden mit der Gefahr des Gewöhnungseffektes, und dass Gewalt deshalb auch im realen Leben als ein Mittel zur Konfliktlösung eingesetzt wird. Diese These ist insofern interessant, da violente Computerspiele auch im militärischen Bereich eingesetzt wurden, damit Soldaten das Töten trainieren. Wissenschaftliche Belege für entsprechende Effekte bestehen aber nicht. Aus Studien lässt sich aber schliessen, dass Kinder und Jugendliche die Werte aus Film, Fernsehen und Videospielen vor allem dann übernehmen, wenn ihnen in der Familie, Schule oder in ihrem Sozialraum keine oder zu wenig Werte vermittelt werden oder aber die durch das Umfeld (Familie, Peer-Groups) vermittelten negativen Werte, z.B. gewaltlegitimierende Werte, sich mit jenen der virtuellen Welt decken.

## Gefährdungspotenzial

Die aktuelle Medienwirkungsforschung postuliert Erklärungsmodelle für das Gefährdungspotenzial von jungen Menschen, die von multifaktoriellen Zusammenhängen unter Beachtung von sozialisatorischen Rahmendaten und der aktuellen Lebenssituation eines jungen Menschen ausgehen<sup>127</sup>. D.h. es sind jene besonders gefährdet, aggressives und gewalttätiges Verhalten zu entwickeln, die von einer ungünstigen Kombination sozialer, personaler und medialer Faktoren betroffen sind<sup>128</sup>. Diese sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 12. Zentrale Kontextfaktoren hinsichtlich des Gefährdungspotenzials gewaltdarstellender Medien bei Heranwachsenden<sup>129</sup>

<b>Kontextdimensionen</b>	<b>Zentrale Kontextfaktoren bezüglich Gefährdungspotenzial</b>
<i>Soziale Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elterliche Vernachlässigung und Ablehnung, belastete Eltern-Kind-Kommunikation</li> <li>- Spannungen, Konflikte und Gewalt innerhalb der Familie</li> <li>- Fehlende Elterninvolviertheit und -kontrolle des Medienkonsums</li> <li>- Geringe Medienkompetenz der Eltern, insbesondere in Bezug auf Neue Medien</li> <li>- Hoher oder exzessiver Medienkonsum der Eltern sowie von Gleichaltrigen</li> <li>- Zugehörigkeit zu gewaltorientierten Peergruppen</li> <li>- Niedriges formales Bildungsniveau der Eltern</li> </ul>
<i>Personale Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Früher Beginn des Konsums gewaltdarstellender Medien</li> <li>- Trait-Aggressivität<sup>130</sup></li> <li>- "Sensation Seeking"</li> <li>- Männliches Geschlecht</li> <li>- Bereits vorhandenes Aggressionspotenzial</li> <li>- Hoher oder exzessiver Konsum</li> <li>- Introvertiertheit, Ängstlichkeit</li> <li>- Eingeschränkte soziale Intelligenz und intellektuelle Leistungsfähigkeit</li> </ul>
<i>Mediale Faktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fehlende Kontextgebundenheit der Gewaltdarstellung</li> <li>- Fehlende Opferperspektive</li> <li>- Hoher Realitätsgrad der Darstellung</li> <li>- Verfügbarkeit von audiovisuellen Medien (vor allem im Kinderzimmer)</li> </ul>

Besonders hoch ist das Gefährdungspotenzial, wenn der Zugang von Kindern und Jugendlichen zu Medien ungeschützt und über einen längeren Zeitraum und ohne eine gemeinsame Nachbearbeitung mit erwachsenen Bezugs- und Vertrauenspersonen erfolgt, bei welcher über Empfindungen, Gefühle und Ängste, die durch den Medienkonsum ausgelöst wurden, thematisiert werden. Eine grosse Mehr-

<sup>127</sup> Steiner O. (2009), S. 3.

<sup>128</sup> Ebd. S.35f, Vgl. dazu auch Kapitel 2 und 3.

<sup>129</sup> Tabelle erstellt anhand der Ausführungen von Steiner O. (2009), S. 35.

<sup>130</sup> Das Konzept der Trait-Aggressivität meint, dass bereits aggressive Individuen aktiv Muster von Gewaltdarstellungen zur Nachahmung suchen.

heit aller Eltern ist nicht über alle Spiele informiert, die ihre Kinder nutzen und nur sehr wenige Kinder und Jugendliche besprechen ihre Online-Aktivitäten mit ihren Eltern<sup>131</sup>.

Massnahmen, welche darauf abzielen, das Interesse der Eltern an den Aktivitäten ihrer Kinder und ihr Engagement zu erhöhen, reduzieren dabei nicht nur das Gefährdungspotenzial, welches von einem unkontrollierten Medienkonsum ausgehen kann, sondern sind auch geeignet, generell ein für Kinder und Jugendliche günstiges Familienklima zu schaffen, welches ein Schutzfaktor gegen die Gewalt von Kindern und Jugendlichen darstellt<sup>132</sup>.

#### 5.4.2 Schutz- und Präventionsmassnahmen in der Schweiz und international

Das Ziel des Kinder- und Jugendmedienschutzes ist, Kinder und Jugendliche vor schädlichen medialen Einflüssen zu schützen und sie sowie erwachsene Bezugspersonen, im Umgang mit möglichen Gefahren zu unterstützen.

Der Kinder- und Jugendmedienschutz hat in der Schweiz erst in den letzten Jahren im Zuge der zunehmenden Verfügbarkeit und Nutzung von Computerspielen, interaktiven Medien und Online-Medien mit teilweise brutalen und sehr realitätsnahen Darstellungen von Gewalt und Pornografie eine stärkere öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Dies hat zu Aktivitäten und Weiterentwicklungen auf verschiedenen Feldern geführt.

Dabei stehen die folgenden Hauptaufgaben im Vordergrund:

- Im Sinne eines **abwehrenden Kinder- und Jugendmedienschutzes** gilt es, die missbräuchliche Nutzung von Medien zu verhindern sowie Medieninhalte auf ihr Gefährdungspotenzial zu beurteilen und ihre Erhältlichkeit zu regulieren.
- Im Sinne eines **fördernden und erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutzes** gilt es, die Bereitstellung guter Medieninhalte zu unterstützen und die Medienkompetenz zu fördern<sup>133</sup>.

Für die dargestellten Aufgabengebiete des Kinder- und Jugendmedienschutzes muss in der Schweiz von einer geteilten Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen ausgegangen werden. Gleichzeitig übernehmen Branchenverbände und private Trägerschaften selbstregulierende und präventive Aufgaben.

So können im Medienbereich drei Typen von Präventionsanstrengungen unterschieden werden: Es sind erstens die bundeseinheitlich geregelten **medienübergreifenden Verhaltens- und Verbotsnormen** der Strafgesetzgebung; zweitens die **medienspezifischen Schutz- und Regulierungsmassnahmen** der Kantone, des Bundes und der Branche; sowie drittens die auf unterschiedlichen Ebenen bestehenden Massnahmen der **Information, Sensibilisierung und Medienkompetenzbildung**, die heute hauptsächlich durch private Träger und die Wirtschaft getragen werden.

---

<sup>131</sup> Steiner, O. (2009).

<sup>132</sup> Vgl. 5.1.5 sowie 5.2.5.

<sup>133</sup> Vgl. hierzu Pro Juventute: Zusammenfassung der Fachtagung Dialog Jugendmedienschutz vom 18. April 2008.

Tabelle 13. Elemente des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz

<p><b>Verbots- und Verhaltensnormen</b> (richten sich an Anbietende und Nutzende von Medien)</p>	<p><b>Medienspezifische Schutz- und Regulierungsmassnahmen</b> (Zur Beschränkung des Angebots für Minderjährige)</p>	<p><b>Information und Kompetenzen</b> (Förderung der Medienkompetenz der minderjährigen Nutzenden sowie ihrer Bezugspersonen)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbot des Konsums, der Darstellung und der Verbreitung von Gewalt und Pornografie</li> <li>- Verbot missbräuchlicher Handlungen (z.B. Grooming)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alterseinstufungen, Inhaltskennzeichnungen</li> <li>- Altersverifikationen</li> <li>- Technische Schutzmassnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationen über Schutz- und Regulierungsmassnahmen sowie potenzielle Gefahren</li> <li>- Sensibilisierung</li> <li>- Förderung der Medienkompetenz</li> </ul>

In den folgenden Unterkapiteln sollen die relevanten Akteure, bestehende Schutz- und Regulierungsmassnahmen, aktuelle Entwicklungen, die Aktivitäten internationaler Organisationen sowie Modelle des Kinder- und Jugendmedienschutzes aus anderen Ländern beleuchtet werden, um auf dieser Grundlage die bestehenden Lücken und Bedürfnisse und den damit verbunden Handlungsbedarf in der Schweiz zu identifizieren (5.4.3).

#### 5.4.2.1 Verbote und Verhaltensnormen

Auf Bundesebene sind im Strafgesetzbuch vor allem zwei Artikel von Relevanz. **Art. 135 StGB** regelt den Umgang mit Ton- und Bildaufnahmen, die „grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen und Tiere eindringlich darstellen und dabei die elementare Würde des Menschen in schwerer Weise verletzen“. Strafbar macht sich, wer solche Aufnahmen produziert, verkauft, erwirbt, über das Internet beschafft oder besitzt. Infolge der von den Eidgenössischen Räten überwiesenen Motion Hochreutener 06.3554 (Ausdehnung der Motion Schweiger 06.3170 auf Gewaltdarstellungen) soll künftig auch der blosse Konsum solcher Gewaltdarstellungen unter Strafe gestellt werden.

**Art. 197 StGB** stellt das Anbieten, Überlassen, Zugänglichmachen oder die Verbreitung durch Radio oder Fernsehen von pornografischen Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen, anderen Gegenständen solcher Art oder das Anbieten pornografischer Vorführungen an Personen unter 16 Jahren unter Strafe. Strafbar ist ferner die Herstellung, Einfuhr, Lagerung, das Inverkehrbringen oder Zugänglichmachen jeder Art von Gegenständen oder Vorführungen im Sinne von Ziff. 1, die sexuelle Handlungen mit Kindern oder mit Tieren, menschlichen Ausscheidungen oder Gewalttätigkeiten zum Inhalt haben (Ziff. 3). Ferner sind Besitz und Erwerb solcher harter Pornografie strafbar (Ziff. 3bis). Aufgrund der von den Eidgenössischen Räten überwiesenen Motion Schweiger (06.3170 Bekämpfung der Cyberkriminalität zum Schutze der Kinder auf den elektronischen Netzwerken) soll künftig auch der blosse Konsum harter Pornografie unter Strafe gestellt werden.

**Art. 13a BWIS** regelt die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von zu Gewalt aufrufendem Propagandamaterial. Erfasst werden dabei Aufrufe zu allen Formen von physischer Gewaltanwendung. Art. 13a BWIS liegt das Verständnis zugrunde, dass alle Erscheinungsformen von Gewalt (z.B. links- und rechtsextremistisch motivierte Gewalt) gleichermassen verwerflich und in einem demokratischen Staat grundsätzlich nicht zu rechtfertigen sind. Diese Norm macht es möglich, Propagandamaterial auch ohne Strafurteil zu beschlagnahmen. Gemäss Zweck und Aufgabe des BWIS handelt es sich hierbei um eine vorbeugende Massnahmen zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung.

### **Beurteilung, Lücken und Bedürfnisse**

Im Bereich der Gewaltdarstellungen hat das Urteil im sogenannten „Media-Markt-Prozess“<sup>134</sup> gezeigt, dass nur die brutalsten Gewaltdarstellungen mit Art. 135 StGB abgedeckt sind und mit dieser Bestimmung der Jugendschutz nicht zu gewährleisten ist. Man könnte daraus folgern, dass zu prüfen sei, ob Art. 135 StGB neben dem absoluten Verbot um ein relatives Verbot zu ergänzen wäre, wie dies in Art. 197 StGB der Fall ist. Dabei würde ein relatives Verbot die Verbreitung von bestimmten Gewaltdarstellungen an gewisse Personengruppen – in diesem Fall Minderjährige – verbieten, hingegen für Erwachsene erlauben. Diese Möglichkeit wurde von den befragten Fachpersonen zwar erwogen, jedoch eher zurückhaltend bewertet. So wurde die Meinung vertreten, dass die abstrakte Formulierung der Abgrenzung zwischen zulässigen Gewaltdarstellungen für Erwachsene und unzulässigen Darstellungen für Kinder und Jugendliche in einem Gesetz schwierig zu bewerkstelligen sei. Weiter wurde allgemein darauf verwiesen, dass es neben möglichen Mängeln in der Gesetzgebung vor allem Probleme bei der praktischen Durchsetzung der bestehenden Normen gibt. Als Beispiel wurde der Vollzug von Art. 197 Abs. 1 StGB - Schutz von unter 16jährigen vor pornografischen Darstellungen - durch die kantonalen Behörden aufgeführt. Zur Durchsetzung dieser Bestimmung fordern einige Kantone Anbietende von Webseiten mit pornografischen Inhalten auf, Alterskontrollen bei ihren Besucherinnen und Besuchern mit Hilfe eines sogenannten Adult-Checkers<sup>135</sup> vorzunehmen. Bei Verstössen wurden auch schon Strafen ausgesprochen. Eine einheitliche Anwendung besteht jedoch nicht (vgl. Ziffer 5.4.2.3).

Auf gesetzlicher Ebene bisher nicht geregelt sind Verbote, welche sich an diejenigen richten, die Produkte mit Gewaltdarstellungen an Kindern und Jugendliche unter Missachtung von geltenden Alterskennzeichnungen abgeben. Solche Strafbestimmungen erscheinen im Gegensatz zu den oben diskutierten relativen Verboten durchaus praktikabel, da die verbotene Gewalt nicht abstrakt im Gesetz umschrieben werden muss, sondern sich direkt aus der Produktklassifizierung ergibt. Wie unten erläutert, erscheinen entsprechende flankierende Massnahmen auf Kantonsebene als sinnvoll, um die in der Schweiz bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen der Branche mehr Verbindlichkeit zu verleihen (vgl. Ziffer 5.4.2.2).

Da das Internet grundsätzlich einen neuen Tatort für Gewalt, Mobbing, Psychoterror und sexuelle Belästigung bietet, stellt sich die Frage, ob die bestehenden Strafnormen ausreichend sind. Der Bundesrat hat sich mit Annahme des Postulats 08.3050 bereit erklärt, Mobbing, Psychoterror und sexuelle Belästigung via Internet und Mobiltelefon zu untersuchen und entsprechende Massnahmen zur Verhinderung zu prüfen. Ebenso stellt sich die Frage, mit Hilfe welcher gesetzgeberischen Regulierungsmassnahmen die freie Verfügbarkeit von Gewaltdarstellungen für Kinder und Jugendliche im Online-Bereich eingeschränkt werden kann (vgl. Ziffer 5.4.2.2). Weiter bestehen in Anlehnung an die Motion Amherd 07.3449 (Annahme NR, im SR noch nicht behandelt) Überlegungen zur Einführung einer Strafnorm, welche das Knüpfen von Kontakten zwischen Erwachsenen und Kindern im Internet zwecks Vornahme von sexuellen Handlungen für strafbar erklären würde (Grooming). Der Bundesrat wird zu diesen Fragen separate Berichte vorlegen.

Das Parlament hat zudem die Motionen Schweiger 06.3170 und Hochreutener 06.3554 überwiesen. Die Motion Schweiger verlangt im Hinblick auf den Kinderschutz die Einführung der Strafbarkeit des blossen Konsums von harter Pornographie, die Motion Hochreutener die Ausdehnung der Motion

---

<sup>134</sup> Der Berner Grossrat Roland Näf hatte in 2008 den Geschäftsführer einer Media Markt Filiale in Muri BE verurteilt mit der Begründung, dieser verstosse mit dem Verkauf des violenten Computerspiels "Stranglehold" gegen Art. 135 StGB. Das Strafeinzelgericht Bern-Laupen ist am 3.6.2008 dieser Begründung nicht gefolgt und hat den Geschäftsführer freigesprochen.

<sup>135</sup> Dabei erhält die besuchende Person erst dann Zutritt zu bestimmten Online-Inhalten, nachdem das Alter der Person überprüft wurde (bspw. über die Angabe der Passnummer). Mit Urteil 6P.122/2004 vom 8.3.2005 (BGE 131 IV 71) hat sich das Bundesgericht erstmals zur Problematik der Adult Checker geäussert und dabei festgehalten, dass ein einfaches Anklicken eines Warnhinweises nicht genügt um den Jugendschutz des Art. 197 Abs. 1 StGB zu gewährleisten. Die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität empfiehlt im Sinne des Jugendschutzes schweizerischen Betreibern von Websites mit pornografischem Inhalt, wenn möglich einen "Adult Checker" auf ihrer Website einzurichten.

Schweiger auf Gewaltdarstellungen. Weiter hat das Parlament die Motionen Schweiger 06.3884 sowie Hochreutener 07.3539 überwiesen, welche ein Verbot der kommerziellen Verbreitung von Pornografie und Gewaltdarstellungen via Handys fordern. Der Bundesrat wird dem Parlament hierzu seine Vorschläge in einem separaten Bericht darlegen.

#### **5.4.2.2 Schutz- und Regulierungsmassnahmen in sechs Medienbereichen**

Bei den Medienschutz- und Regulierungsmassnahmen muss nach den folgenden sechs Medientypen unterschieden werden:

- Radio und Fernsehen
- Öffentliche Filmvorführungen
- DVD und Video<sup>136</sup>
- Computer- und Videospiele<sup>137</sup>
- Telekommunikation (Mobilfunk)
- Online-Medien (Internet)

##### **Radio und Fernsehen**

Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)<sup>138</sup> hat der Bund verschiedene Jugendmedienschutzbestimmungen in diesem Bereich eingeführt:

- In Art. 5 RTVG (Jugendgefährdende Sendungen) werden die Programmveranstalter aufgefordert, „durch die Wahl der Sendezeit oder sonstige Massnahmen dafür zu sorgen, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre körperliche, geistig-seelische oder soziale Entwicklung gefährden“.
- Art. 13 RTVG (Schutz von Minderjährigen) enthält diverse Schutzbestimmungen im Zusammenhang mit Werbung.

Zusätzlich sieht Art. 4 der Verordnung zum RTVG<sup>139</sup> vor, dass Veranstalter von Fernsehprogrammen jugendgefährdende Sendungen anzukünden und während ihrer gesamten Sendedauer zu kennzeichnen haben, sowie Veranstalter von Abonnementsfernsehen es ihren Abonentinnen und Abonnenten durch geeignete technische Vorkehrungen ermöglichen müssen, Minderjährige am Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten zu hindern.

Im Bereich Radio und Fernsehen besteht damit mit Blick auf die europäischen Nachbarländer eine vergleichsweise „schlanke“ Regelung des Jugendschutzes. Der Bund greift nur ein, wenn Missbrauch besteht: So darf die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) nur auf Beschwerde bei jugendgefährdenden Programminhalten aktiv werden. Die Aufsichtskompetenz des BAKOM beschränkt sich auf jugendgefährdende Werbeinhalte; es kann aber auch mittels Behördenbeschwerde an die UBI gelangen.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Schweizer Rundfunkgesetzgebung wurde der Jugendschutz erst in einigen wenigen Fällen thematisiert. In den bekannten Fällen wirkte sich die geteilte Zuständigkeit von UBI und dem BAKOM für deren Aufsichtsfunktion nicht nachteilig aus.

##### **Öffentliche Filmvorführungen**

<sup>136</sup> Gemeint sind alle bespielten Speichermedien unabhängig vom gewählten technischen Aufnahme-, oder Wiedergabeverfahren: HD-DVD, Video, Blu-ray Discs, weitere digitale Bildtonträger; Definition gemäss Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001. SR 443.1.

<sup>137</sup> Als Computer- und Videospiele sollen im Folgenden jedes computervermittelte Spiel bezeichnet werden, unabhängig vom jeweiligen Trägermedium.

<sup>138</sup> SR 784.40.

<sup>139</sup> SR 784.401.11

Bis zur Revision des eidgenössischen Filmgesetzes waren die Kantone verpflichtet, das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen zu regeln. Diese Verpflichtung durch den Bundesgesetzgeber besteht mit der Neufassung des Filmgesetzes FiG vom 14. Dezember 2001 nicht mehr. Der Bundesrat hat im Zuge der Revisionsarbeiten zwar betont, dass die Argumente für eine eidgenössische Regelung des Kinozutritts, wie von einigen Kantonen gefordert, plausibel erscheinen; gemäss der Verfassungsordnung die Regelungen von Jugendschutzfragen im Filmbereich aber ausschliesslich in der kantonalen Kompetenz liege<sup>140</sup>.

Seither haben sich in den Kantonen drei unterschiedliche Regimes etabliert:

- Kantone, die das Zutrittsalter in einer Filmkommission nach wie vor selbst regeln (Zürich, beide Basel<sup>141</sup>, Genf und Waadt<sup>142</sup> sowie Tessin);
- Kantone, die Regelungen anderer Kantone übernehmen;
- Kantone, die das Zutrittsalter liberalisiert haben und es der Branche überlassen, den Zutritt zu regeln.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD hat auf Initiative der Branche (ProCinema) und der Kantone Basel-Stadt und Basel-Land auf die uneinheitliche Situation mit einem Harmonisierungsvorschlag im Bereich der Altersfreigabe von Kinofilmen reagiert und im Grundsatz die Einrichtung einer gesamtschweizerischen paritätischen Filmkommission im Rahmen eines Konkordats beschlossen. Vorgesehen ist, dass die gesamtschweizerische Filmkommission im Verlauf des Jahres 2009 tätig wird<sup>143</sup>.

Weiterentwicklungen der kantonalen Gesetzgebung laufen in verschiedenen Kantonen. Im Kanton Waadt ist bereits auf Gesetzesstufe die Reglementierung der öffentlichen Vorführung von Kinofilmen bei gleichzeitiger Reglementierung des Handels und des Verleihs elektronischer Medienträger (DVD, Video) verankert. In den beiden Kantonen Basel (gemeinsamer Entwurf für die Kantone BL und BS) und im Kanton Wallis liegen Gesetzesentwürfe betreffend öffentliche Filmvorführung und Handel mit elektronischen Trägermedien vor.

### ***Elektronische Trägermedien (DVD, Video)***

In der Schweiz sind derzeit rund 45'000 DVD-Titel im Umlauf, 8'000 Titel kommen jährlich hinzu. Um seitens der Home Entertainment Branche den Kinder- und Jugendschutz zu gewährleisten hat der **Schweizerische Video-Verband SVV** in Zusammenarbeit mit der Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz IG DHS einen Verhaltenskodex „Movie Guide“ entwickelt. Durch Unterzeichnung des Verhaltenskodex verpflichten sich Importeure, Zwischenhändler und Hersteller zu einer vollständigen Auszeichnung der Alterseinstufung von DVDs und zur Alterskontrolle bei jugendlichen Käufern. Sie stimmen gleichzeitig der Sanktionierung bei Zuwiderhandlung gegen die vereinbarten Bestimmungen zu. Kontrolliert wird die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen durch den Verband und durch Konsumentenorganisationen. Verstösse gegen den Verhaltenskodex können dem Sanktionsausschuss des Schweizerischen Video-Verbands SVV schriftlich mitgeteilt werden, welcher die Beschwerde innerhalb von maximal 90 Arbeitstagen prüfen wird. Im Weiteren haben die Detailhändler interne Richtlinien zur Schulung ihres Personals zu erlassen. Der „Movie Guide“ trat auf Ende 2008 nach einer mehrstufigen Einführungsphase vollständig in Kraft.<sup>144</sup>

Bei der Alterskennzeichnung von DVD und Video kann die Branche grösstenteils auf die Zertifizierung der in Deutschland geschaffenen Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) zurückgreifen.

<sup>140</sup> BBl 2000-1390 5442. In der Vernehmlassung hatten sechs Kantone (ZH, ZG, SH, SG, GR, AG) sowie der Schweizerische Filmverleiher-Verband und der Schweizer Studiofilm-Verband eine eidgenössische Regelung der Jugendschutzbestimmungen (Kinozutrittsalter) befürwortet.

<sup>141</sup> <http://www.filmkommission.bs-bl.ch>

<sup>142</sup> <http://filmages.ge.ch>

<sup>143</sup> Das Geschäft soll definitiv an der KKJPD-Frühjahrsversammlung vom 2. April 2009 verabschiedet werden.

<sup>144</sup> In der Schweiz werden nun ausschliesslich DVDs verkauft, die eine Altersfreigabe 0+, 6+, 7+, 10+, 12+, 14+, 16+, 18+ enthalten. Die flächendeckende Mitgliederstruktur des Schweizerischen Video-Verbands ermöglicht eine Vereinheitlichung über die ganze Schweiz. 100% der Importeure haben den Verhaltenskodex unterschrieben, beim Detailhandel beträgt die Abdeckung 95%, wobei nur noch kleinere Händler fehlen.

Rund 65% der jährlich in der Schweiz verkauften Bild-Tonträger werden aus Deutschland importiert. Da in Frankreich und Italien keine vergleichbare, staatlich anerkannte Institution zur deutschen FSK besteht, werden französisch und italienischsprachige Produkte von der Branche bei Einfuhr in die Schweiz identisch mit der FSK-Altersempfehlung ausgezeichnet<sup>145</sup>.

Gemäss Angaben des Schweizerischen Video-Verbands SVV haben die Kantone, die über eine entsprechende gesetzliche Grundlage verfügen (werden) (VD, BL, BS und VS), im Falle eines Nicht-Greifens der Sanktionen der Branche in Aussicht gestellt, ihrerseits zuwiderhandelnde Betriebe zu sanktionieren.

### **Computer- und Videospiele**

Für den Bereich der interaktiven Unterhaltungsmedien hat die **Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)** seit Oktober 2006 landesweit einen „Code of Conduct“ eingeführt, in welchem sich die Hersteller/Importeure sowie die Händler zur Deklaration und Umsetzung der Alterseinstufung für die Computer- und Videospiele auf des PEGI Rating<sup>146</sup> verpflichten. Im Rahmen dieser freiwilligen Selbstkontrolle bringen die Hersteller, Importeure sowie Händler nur Produkte in den Verkauf, welche über eine **PEGI-Auszeichnung** verfügen. Zudem werden die Werbe-Massnahmen von 16+/18+ Produkten soweit eingeschränkt, dass sie hauptsächlich die dafür bestimmten Zielgruppen erreichen. Im Zuge der Umsetzung des Verhaltenskodex haben sowohl die stationären wie auch die Online Händler Richtlinien erlassen und Massnahmen eingeführt, die eine Alterskontrolle beim Verkauf sicherstellen. Bei Fehlverhalten sieht der Kodex Sanktionen vor, die bis zum Lieferboykott gehen können. Nach Auskunft der SIEA wird der Verhaltenskodex von einer grossen Mehrheit der Branchenmitglieder gut bis sehr gut umgesetzt. Eine kleinere Gruppe hat den Verhaltenskodex bisher nicht unterzeichnet. Hier hat der Branchenverband keine Sanktionsmechanismen zur Verfügung, um gegen diese Gruppe vorzugehen.

Noch in der Einführungsphase ist hingegen die Zertifizierung von Online Computerspielen. PEGI Online wurde 2007 in Zusammenarbeit mit der EU neu entwickelt und deckt die Online Risiken im Gaming ab. Die Hersteller sollen sich verpflichten, eine Kennzeichnung auf der Verpackung anzubringen, falls das Spiel Online-Möglichkeiten bietet und gleichzeitig Kontrollfunktionen wahrnehmen, um ungeeignete Online-Inhalte zu löschen sowie Beschwerdeinstanzen zu schaffen.

Europarat und EU unterstützen die bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen der Branche, fordern jedoch gleichzeitig weitergehende Massnahmen:

Der Rat der **Europäischen Union** stellte in einer Entschliessung 2002 fest, dass es nützlich wäre, in allen Mitgliedstaaten auf die Entwicklung klarer und einfacher Einstufungssysteme bezüglich der Inhalte von Video- und Computerspielen hinzuwirken, um den Schutz der Verbraucher, insbesondere von Jugendlichen sicher zu stellen.<sup>147</sup> In einer aktuellen Bestandaufnahme verweist die Europäische Kommission darauf, dass der Markt der Video- und Computerspiele den derzeit am schnellsten wachsenden und dynamischsten Sektor der europäischen Unterhaltungsindustrie bildet<sup>148</sup>. In der Mitteilung kommt die EU Kommission zum Schluss, dass sich heute in den meisten Mitgliedsstaaten das PEGI Einstufungssystem für Offline-Videospiele etabliert hat und eine Mehrheit der Mitgliedsländer dahingehende Vorschriften erlassen haben. Allerdings fehlen in den meisten EU Ländern Vorschriften in Bezug auf Onlinevideospiele. Die EU fordert ihre Mitgliedsländer und die Hersteller von Computer- und Videospielen deshalb auf, das PEGI und PEGI Online weiter zu verbessern und innerhalb von zwei Jahren einen europaweit geltenden Verhaltenskodex für den Verkauf solcher Spiele an Minderjährige zu vereinbaren.

<sup>145</sup> Die Waadtländische Filmkommission OCCF visioniert die Filme, die über keine FSK-Auszeichnung verfügen. Damit ist einzig für eine sehr geringe Anzahl von DVDs, die aus der italienischsprachigen Produktion stammen und weder im Kino aufgeführt werden noch über eine FSK-Labelung oder eine Bewertung der OCCF verfügen, noch keine adäquate Lösung vorgesehen.

<sup>146</sup> Pan European Game Information System (PEGI) mit den Alterseinstufungen in die Kategorien 3+, 7+, 12+, 16+ und 18+.

<sup>147</sup> Entschliessung des Rates vom 1. März 2002 zum Schutz der Verbraucher, insbesondere von Jugendlichen, durch Kennzeichnung bestimmter Video- und Computerspiele nach Zielaltersgruppen. (2002/C 65/02).

<sup>148</sup> EU Kommission: Mitteilung der EU Kommission über den Schutz der Verbraucher, insbesondere Minderjähriger, bei der Nutzung von Videospielen vom 22.4.2008 KOM(2008) 207.

Der **Europarat** hat auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK<sup>149</sup> Richtlinien für Anbietende von online Computer- und Videospiele<sup>150</sup> erarbeitet. In den „Human rights guidelines for online game providers“ empfiehlt der Europarat der Medienindustrie, allgemeine Menschenrechtsgrundsätze zu beachten, und im Sinne einer Selbstverpflichtung Computer- und Videospiele vor ihrer Veröffentlichung dahingehend zu überprüfen, ob sie bestimmte aggressive, gewaltverherrlichende, rassistische, sexistische und intolerante Botschaften beinhalten und damit eine besondere Gefährdung von Kindern und Jugendlichen darstellen. Weiter sollte mittels der bekannten Labeling- und Rating-Systeme auf problematische Inhalte sowie mittels zusätzlicher Informationen, auf mögliche Risiken und Gefahren während des interaktiven Online-Spiels aufmerksam gemacht werden.

### **Telekommunikation**

Im Bereich der Telekommunikation ist am 1. April 2007 die neue Fernmeldedienstverordnung (FDV)<sup>151</sup> in Kraft getreten, welche in Art. 41 den Schutz von Minderjährigen vorsieht. Die Mobilfunkanbieter haben die Bestimmungen umgesetzt. So können Jugendliche unter 16 Jahren via Mobiltelefon nicht mehr auf Mehrwertdienste mit erotischem oder pornografischem Inhalt zugreifen, sofern ihr Alter bei den Mobilfunkanbietern korrekt registriert ist. Zusätzlich informieren die Mobilfunkanbieter ihre Kundinnen und Kunden mindestens einmal pro Jahr über die Sperrmöglichkeiten.

Wie der **Schweizerische Verband der Telekommunikation asut** betont, sorgt die Telekommunikationsbranche für die Bereitstellung des fixen und mobilen Zugangs zu Telekommunikations- und Internetnetzen. Technisch nicht regulierbar ist jedoch der Versand und die Weitergabe von problematischen Inhalten über Schnittstellen wie Bluetooth, Infrarot oder USB. Da das Mobiltelefon zunehmend als Multifunktionsgerät (Verteilmedium, Kamera, Videoplayer) eingesetzt wird, steigt hier auch das Missbrauchspotenzial.

Die Branche hat in Ergänzung zur FDV im Juni 2008 eine Initiative ins Leben gerufen, um den Jugendmedienschutz in den folgenden Punkten zu verstärken:

- **Konsequente Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen**
- **Freiwillige Massnahmen** wie die Sperrung von Kinderpornografie-Seiten, permanente Überwachung der Chatrooms, die von der Branche selbst betrieben werden, oder die Bereitstellung von Software zum Jugendschutz
- **Prävention und Information** (Hotline, Jugendschutzbeauftragte, Information und Kundenberatung).

### **Internet**

Abgesehen von den Bestimmungen des Strafgesetzbuches bestehen im Internetbereich keine Regulierungsmassnahmen. Dies ist nicht zuletzt auf den weltumspannenden und dynamischen Charakter des Internets zurückzuführen. Ein Grossteil der problematischen Webinhalte und Webanbieter stammen aus dem Ausland und entziehen sich damit der Regulierung und Strafverfolgung durch die Schweiz. Erfahrungen aus Deutschland lassen zudem vermuten, dass inländische Anbieter ins Ausland abwandern würden, wenn die Schweiz Regulierungsmassnahmen in diesem Bereich treffen würde.

So ist auf die rein **technische Schutzfunktion** zu verweisen: Die gängigen Internetbrowser eröffnen mittels Filtereinstellungen die Möglichkeit, den Zugriff auf Webseiten mit bestimmten Inhalten einzuschränken. Dies setzt jedoch voraus, dass die Filtereinstellungen manuell aktiviert und regelmässig überprüft werden. Einen weitaus effizienteren Schutz dürften deshalb einfach zu installierende, teilweise kostenlose Filterprogramme bieten, die bei hoher Anwenderzahl über ständig aktualisierte Da-

---

<sup>149</sup> SR 0.101

<sup>150</sup> Human rights guidelines for online games providers developed by the Council of Europe in co-operation with the Interactive Software Federation of Europe 2008.

<sup>151</sup> SR 784.101.1

tenbanken und differenzierte Einstufungen von Millionen von Webseiten verfügen. Ein absoluter Schutz kann indessen auch von solchen Programmen nicht erwartet werden.

Die Internetproblematik wurde in der Schweiz vor einigen Jahren erkannt. Vor dem Hintergrund des Jugendschutzes sowie zur Verfolgung krimineller Handlungen, die über das Internet begangen werden, definierte eine interkantonale Arbeitsgruppe die dringendsten polizeilichen Koordinationsbedürfnisse im Hinblick auf die Internet-Kriminalität<sup>152</sup>. Auf dieser Basis beschlossen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD, bei der Bekämpfung der Internet-Kriminalität gemeinsam vorzugehen und eine **nationale Koordinationsstelle Internet-Kriminalität KOBIK** einzurichten<sup>153</sup>. Die KOBIK ist seit 2002 operativ tätig und die zentrale Anlaufstelle für Personen, die verdächtige Internetinhalte melden möchten. Die Meldungen werden nach einer ersten Prüfung und Datensicherung den zuständigen Strafverfolgungsbehörden auf kantonaler Ebene und im Ausland weitergeleitet. Für den Jugendschutz relevant sind die Tätigkeiten dieser Stelle bezüglich Art. 135 StGB (Gewaltdarstellungen), Art. 187 StGB (sexuelle Handlungen mit Kindern) sowie Art. 197 StGB (Pornografie).

Auch auf internationaler Ebene bestehen eine Reihe von Anstrengungen, um den Kinder- und Jugendschutz im Internetbereich zu verbessern.

Der **Europarat** hat neben den oben erwähnten Richtlinien für Anbietende von online Computer- und Videospielen auch solche für Internet Service Providers ISP veröffentlicht. Obwohl die Möglichkeiten der Internet Service Providers zur Gewährleistung des Kinder- und Jugendschutzes im Internet beschränkt sind, sollten sie sicherstellen, dass ihre Kundinnen und Kunden auf potenziell gefährliche Onlineinhalte und auf mögliche technische Schutzvorkehrungen sowie Softwareprogramme zum Selbstschutz hingewiesen werden. Die Informationen sollten so akkurat und aktuell wie nur möglich sein<sup>154</sup>.

Bezüglich der **Sicherheit im Internet** laufen derzeit auf **EU Ebene** die Entscheidungsverfahren für die Einführung eines erweiterten EU Programms „Safer Internet“. Im Rahmen des Programms sollen Projekte finanziert werden, die auf die Sensibilisierung von Kindern, Eltern und Lehrpersonen für Risiken der Internetnutzung, die Einrichtung nationaler Anlaufstellen für die Meldung illegaler Inhalte und schädlichen Verhaltens im Internet, die Förderung von Selbstregulierungsinitiativen und die Schaffung eines sicheren Umfelds für die Internetnutzung von Kindern zielen<sup>155</sup>. Hierzu besteht bereits ein interessantes Beispiel aus Deutschland. In gemeinsamer Trägerschaft von Staat und Wirtschaft wurde ein Netz für Kinder aufgebaut<sup>156</sup>, welches mehrere Tausend **Webseiten kindergerechter Inhalte** umfasst; sogenannte "Walled Gardens". Das sind geschützte Bereiche im Internet, welche für Kinder als ungefährlich bewertete Inhalte beherbergen.

---

<sup>152</sup> Quelle: <http://www.cybercrime.ch/>

<sup>153</sup> Rechtliche Grundlage der nationalen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBIK), welche bei fedpol angesiedelt ist, bildet eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen, die Ende 2001 unterzeichnet und in der Folge von allen Kantonsregierungen ratifiziert wurde. In der Verwaltungsvereinbarung wird der Bund ermächtigt, Informations- und Koordinationsaufgaben im Bereich der Internet-Kriminalität zu übernehmen.

<sup>154</sup> Human rights guidelines for Internet service providers developed by the Council of Europe in co-operation with the European Internet Services Providers Association (EurolSPA) von 2008.

<sup>155</sup> Quelle: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/sip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm)

<sup>156</sup> [www.fragfinn.de](http://www.fragfinn.de)

Tabelle 14. Übersicht über die staatlichen Regulierungsmassnahmen und Selbstregulierungsmassnahmen durch die Branche in der Schweiz und deren Vollzug

<b>Medientyp</b>	<b>Regulierung</b>		<b>Vollzug</b>
	<b>Staatliche Regulierung Bund/Kanton</b>	<b>Selbstregulierung durch die Branche</b>	<b>Aufsichts- und Sanktions-einrichtungen</b>
<b>Radio und Fernsehen</b>	<p>Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 5 (jugendgefährdende Sendungen, Wahl der Sendezeit)</li> <li>- Art. 13. RTVG (Jugendgeschutz, Werbung).</li> </ul> <p>Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 4 (Ankündigung und Kennzeichnung).</li> </ul>	<p>Der schweizerische Presserat als institutionalisiertes Selbstregulierungsinstrument der Branche trägt dem Jugendschutz zumindest indirekt nach allgemeinen medienethischen Grundsätzen Rechnung.</p> <p>Auch die Publizistischen Leitlinien des Schweizer Fernsehens (aktuelle Fassung vom Oktober 2006) berücksichtigen den Jugendschutz.</p>	<p>Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) beurteilt Programmbeschwerden gegen Radio- und Fernsehsendungen.</p> <p>Das BAKOM ist zuständig für die Aufsicht über den Inhalt der Werbung in Fernseh- und Radioprogrammen.</p> <p>Beide Aufsichtsbehörden können Sanktionen verhängen, die UBI allerdings nur im Wiederholungsfall.</p>
<b>Öffentliche Filmvorführungen</b>	<p>Aktuell bestehen in mehreren Kantonen kantonale Filmkommissionen zur Regelung des Zutrittsalters.</p> <p>Unter Federführung der KKJPD ist ab 2009 ein Konkordat zur Einsetzung einer gesamtschweizerischen Filmkommission geplant.</p>	<p>Ein Teil der Kantone überlässt der Branche die Regelung des Kinozutritts.</p>	<p>Filmkommissionen Gewerbepolizei</p>
<b>Elektronische Trägermedien, DVD, Video, Blue Ray Disc</b>	<p>Kantonale Bestimmungen bestehen im Kanton VD. Für die Kantone BL, BS, VS liegen Gesetzesentwürfe vor.</p>	<p>Der Schweizerische Videoverband SVV hat die Federführung für Entwicklung und Umsetzung des Verhaltenskodex „Movie Guide“ übernommen.</p>	<p>Durch den Branchenverband</p>
<b>Interaktive Unterhaltungsmedien, Computer- und Videospiele</b>	<p>Für die Kantone BL, BS, VS liegen Gesetzesentwürfe vor.</p>	<p>Swiss Interactive Entertainment Association SIEA hat die Federführung für die Umsetzung des Code of Conduct basierend auf PEGI sowie PEGI online übernommen.</p>	<p>Durch den Branchenverband</p>
<b>Telekommunikation</b>	<p>Fernmeldegesetz FMG i.V. mit der Verordnung über Fernmeldedienste FDV vom 9. März 2007</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 41 Schutz von Minderjährigen</li> </ul>	<p>Brancheninitiative des Schweizerischen Verbandes der Telekommunikation asut für eine verbesserten Jugendschutz</p>	<p>BAKOM Durch die Branche</p>
<b>Internet</b>	<p>Für den Jugendschutz relevante Regelungen des Strafgesetzbuchs</p>		<p>Die nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität (KOBIAK) fungiert als Meldestelle für verdächtige Internet-Inhalte. Die Meldungen werden nach</p>

			einer Prüfung und Datensicherung zuständigen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet.
--	--	--	---

### **Beurteilung, Lücken und Bedürfnisse**

Bezüglich der in Bundeshoheit liegenden Bereiche **Radio, Fernsehen und Telekommunikation** sind seit 2007 verschiedene Neuerungen in Kraft getreten. So sind die Anbieter von Fernmeldediensten heute gemäss FDV verpflichtet, Angebote zu Mehrwertdiensten mit pornografischen Inhalten für Personen unter 16 Jahren generell zu sperren. Das Parlament hat mit Überweisung der Motionen Schweiger 06.3884 sowie Hochreutener 07.3539 diese Regelung als unzureichend befunden und verlangt ein generelles Verbot der kommerziellen Verbreitung von weicher Pornografie und Gewaltdarstellungen über die Fernmeldedienste. Der Bundesrat lehnt dies als unverhältnismässig ab, ist jedoch gefordert, dem Parlament Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Er wird dies in einem separaten Bericht tun.

Im Bereich **Film und Computerspiel** hat die Branche Massnahmen getroffen, um den Verkauf und den Verleih von Medieninhalten mit Gewalt und pornografischen Darstellungen selbst zu regulieren und zu kontrollieren. Hierzu zählen neben der Alterskennzeichnung von Unterhaltungsmedien flankierende Massnahmen wie regelmässige Kontrollen der Verkaufsstellen, Werbebeschränkungen, Schulung des Verkaufspersonals, die Einrichtung von Sanktionsausschüsse und Beschwerdestellen. Aus Sicht der konsultierten Fachpersonen haben Selbstregulierungsmassnahmen der Branche den Vorteil, dass sie schnell und flexibel den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden können und innerhalb der jeweiligen Branche akzeptiert sind. Nachteilig wirkt sich aus, dass bedingt durch die Übernahme unterschiedlicher Zertifizierungssysteme aus dem Ausland (FSK, PEGI) in der Schweiz kein einheitliches im Sinne eines medienübergreifenden Regulierungssystem ähnlich dem niederländischen Modell (vgl. 5.4.2.4) besteht. Dies kann jedoch in Kauf genommen werden. Die Schaffung einer nationalen und medienübergreifenden Zertifizierungsstelle wie in den Niederlanden wäre mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand mit beschränktem Mehrwert gegenüber dem bestehenden System verbunden. Ausserdem würde die notwendige gesetzliche Flankierung der Tätigkeiten einer solchen Stelle die Schaffung von verfassungsrechtlichen Grundlagen auf Bundesebene erfordern. Die Bundesverfassung, namentlich Art. 11 und Art. 67 BV verleiht dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz, um den Jugendmedienschutz medienübergreifend einheitlich zu regeln.

Aus Sicht des Kinder- und Medienschutzes gilt es aber, an Selbstregulierungsmassnahmen und die damit verbundenen Inhalts- und Alterskennzeichnungen die folgenden Bedingungen zu knüpfen: Die getroffenen Massnahmen müssen **verlässlich sein und konsequent umgesetzt** werden und die diesbezüglichen Informationen sollten **leicht zugänglich** sein. Hier wurde denn auch der vorrangige Verbesserungsbedarf identifiziert. So befürworten die befragten Medienfachpersonen eine **nationale Informationsstelle** unter Beteiligung des Bundes zur besseren Streuung und Verbreitung der relevanten Informationen (vgl. 5.4.2.3). Weiter erscheinen zur Abstützung und Umsetzung der getroffenen Selbstregulierungs- und Sanktionsmassnahmen **flankierende gesetzliche Bestimmungen auf Kantonsebene** notwendig. Ein Nachteil der Selbstregulierung und damit verbunden Selbstverpflichtung der Wirtschaft ist nämlich, dass jene nicht sanktioniert werden können, die sich dem Verhaltenskodex nicht verpflichten oder Sanktionsmassnahmen verweigern. Nach Schätzungen der Branchenverbände betrifft dies ca. 5 Prozent der Hersteller und Händler. Entsprechende gesetzliche Flankierungsmassnahmen fehlen heute. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land haben darauf reagiert und einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Abgabe von elektronischen und interaktiven Medien an Kinder und Jugendliche nur dann erlaubt, wenn sie für deren Alter geeignet sind und sich an den Empfehlungen der Herstellerinnen und Hersteller, der anerkannten Bewertungssysteme oder der Beurteilung durch eine Medienkommission orientieren. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass bei Medienprodukten, die keine Altersangaben enthalten, automatisch die Altersangabe "18" gilt.

Die konsultierten Fachpersonen halten es für ausreichend, wenn 2-3 weitere Kantone den Kantonen BS, BL entsprechende gesetzliche Bestimmungen einführen würden. Dies würde dazu führen, dass

sich auch jene Hersteller und Händler den Selbstregulierungsmassnahmen der Branche anschliessen, die dies bisher nicht getan haben oder diesen zuwiderhandeln. Gesetzliche Regelungen auf Kantons-ebene sind zum jetzigen Zeitpunkt einer Bundesregelung vorzuziehen. Der Bundesrat wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich jedoch aufmerksam verfolgen. Auf Seiten der Branche wird entscheidend sein, ob die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen konsequent verfolgt und kontrolliert wird. Sollten Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen, wird der Bundesrat auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten.

Die grösste **Schutzlücke, wird im Bereich der Online-Medien** gesehen. Über den direkten Zugang auf weltweite Internetangebote besteht hier ein besonderes Gefährdungspotenzial. Die online verbreiteten Gewaltdarstellungen und pornografischen Darstellungen sind teilweise äusserst brutal und werden zudem häufig von privaten Nutzerinnen und Nutzern entweder selbst erzeugt oder verbreitet (user-generated-content). Forschungsergebnisse zeigen, dass viele Kinder und Jugendlichen nicht mit solchen Inhalten in Kontakt kommen wollen und sie freiwillig auch nicht suchen<sup>157</sup>. Weiter sind sich Kinder- und Jugendliche oft nicht der Tragweite und Folgen der unbedarften Herausgabe von intimen Daten beispielsweise im Rahmen von Social Networking Sites bewusst. Da der Internetbereich aufgrund seines globalen Charakters generell nur sehr schwer zu regulieren ist, sollten hier nach Meinung der Fachpersonen informative, sensibilisierende und kompetenzfördernde Massnahmen im Mittelpunkt stehen (vgl. Ziffer 5.4.2.3). Zu einer Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes im Bereich der Online-Medien könnte auch der verstärkte Einsatz von leicht zu installierenden Filterprogrammen beitragen. Wie bereits oben ausgeführt, wurden diese in den letzten Jahren ständig weiterentwickelt. Welche Mindestanforderungen solche Programme sinnvollerweise erfüllen sollten und ob Internetdiensteanbieter zur Abgabe von Filterprogrammen verpflichtet werden sollen, wird der Bundesrat im Rahmen der Umsetzungsarbeiten zur Motionen Schweiger 06.3170 und Hochreutener 06.3554 prüfen (vgl. Ziffer 5.4.2.1). Dabei wird auch zu prüfen sein, wieweit die Verfügbarkeit von Gewaltdarstellungen für Kinder und Jugendliche im Online-Bereich durch gesetzgeberische Massnahmen eingeschränkt werden soll. Der Bundesrat wird dazu separate Berichte vorlegen.

Weiter ist auf die Verpflichtung der in der Schweiz ansässigen Anbieter von Web 2.0-Plattformen<sup>158</sup> und Erotikangeboten hinzuweisen einen wirksamen Jugendschutz zu gewährleisten. Der Bundesrat hat bereits in seiner Antwort auf die Motion Schweiger 06.3884 vom 21.2.2007 betont, dass sich strafbar macht, wer unter 16-jährigen Jugendlichen pornografische Darstellungen zugänglich macht. Erfasst werden sämtliche Aktivitäten, durch welche unter 16-jährigen Personen bewusst die Möglichkeit eingeräumt wird, in Kontakt mit Pornografie zu kommen, sei es auch durch deren eigenes Zutun. Das Angebot an einen unbestimmten Personenkreis genügt, sofern nicht wirksame Massnahmen getroffen werden, um auszuschliessen, dass auch unter 16-Jährige davon Gebrauch machen können.<sup>159</sup> Online Plattformen, die sich ausschliesslich an Erwachsene richten, müssen deshalb zwingend Warnhinweise und Altersverifizierungen einrichten. Die bisher mangelhafte und uneinheitliche Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen in diesem Bereich liegt an einem Vollzugsdefizit in den Kantonen (vgl. Ziffer 5.4.2.1).

Schliesslich erscheinen international koordinierte Anstrengungen zur Bekämpfung der Verbreitung extremer Gewaltdarstellungen und Pornografie im Internet und zur Verbesserung von Schutzmassnahmen sinnvoll. Hinsichtlich präventiver Massnahmen dürfte für die Schweiz die bereits laufende Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates sowie transnationale Projektkooperation von Interesse sein.

---

<sup>157</sup> Luder P.M. (2007). Siehe dazu auch Altstötter-Gleich Ch. (2006): In dieser Studie wird sichtbar, dass Jugendliche bei weicher Pornografie häufiger positive wie negative Emotionen äussern, aber bei harter, verbotener Pornographie durchgehend mit Ablehnung und negativen Emotionen (Angst, Wut, Ekel) reagieren (S. 29).

<sup>158</sup> Web 2.0 ist ein unscharf umrissener Oberbegriff für die Beschreibung einer Reihe interaktiver Techniken und Dienste des Internets. Hauptmerkmal ist, dass Masseninformationen nicht mehr nur von kommerziellen Anbietern verbreitet werden, sondern auch von unabhängigen Privatpersonen, die sich untereinander vernetzen und austauschen.

<sup>159</sup> vgl. BGE 131 IV 67 und BGE 119 IV 151 in Bezug auf Tonaufnahmen

### 5.4.2.3 Information und Medienkompetenz

Im Bereich der Information und Medienkompetenzbildung sind verschiedene bestehende Angebote zu nennen:

Angebote privater Trägerschaften sowie der Schweizer Kriminalprävention SKP zielen auf die Verbesserung der Medienkompetenz und die Sensibilisierung über potenzielle Gefahren. Hier bestehen mehrere Online-basierte Angebote, die medienübergreifend über die Mediennutzung und damit verbundene Möglichkeiten und Risiken sowie altersgerechte Medieninhalte informieren. Diese werden teilweise mit Beratungs- und Schulungsangeboten kombiniert. Andere Angebote informieren gezielt über das Gefahrenpotenzial einzelner Medien (z.B. Mobilfunk, Internet) und richten ihre Trainingsangebote auf bestimmte Zielgruppen aus (z.B. Schule, Eltern).<sup>160</sup>

Verschiedene Initiativen zur Medienkompetenzbildung sind unter **Beteiligung der Wirtschaft** entwickelt worden. Security4kids ist über die Zusammenarbeit von Partnern des Bildungswesens, Stellen zur Bekämpfung der Online-Kriminalität und privaten Firmen entstanden. Über eine Website werden zielgruppengerechte Informationen und Materialien für den sicheren Umgang von Kindern und Jugendlichen mit dem Internet zur Verfügung gestellt.<sup>161</sup> Forum Mobil hat für die Telekommunikationsbranche verschiedene Informationsangebote und Lehrmittel erstellt, die sich an Jugendliche und Kinder sowie an Lehrpersonen und interessierte Eltern richten. Handyknigge<sup>162</sup> thematisiert den sinnvollen und vernünftigen Umgang mit dem Mobiltelefon. Schliesslich ist die Swisscom Initiative „**Schulen ans Internet**“ zu nennen, die seit Beginn 2001 den Ausbau der Internet-Anschlüsse von Schulhäusern fördert sowie Lehrmittel und Informationsmaterialien anbietet<sup>163</sup>.

Im **Kanton Genf** ist unter Federführung der kantonalen Verwaltung eine Partnerschaft mit Schulen, Eltern, Lehrpersonen, Verbänden und Gemeinden entstanden, die auf bessere Information, Bildung und Vernetzung im Bereich der Medienkompetenz zielt. Weiter haben die Kantone Genf und Waadt gemeinsam eine Internetseite aufgeschaltet, die über die kantonalen Bestimmungen sowie über Altersfreigaben für Filme seit 1981 informiert<sup>164</sup>.

Eine wichtige Ressource zur Entwicklung von Bildungsangeboten im Medienbereich stellen verschiedenen **Hochschulen der Schweiz** dar. Hier bestehen Forschungsgruppen, die sich intensiv mit Fragen der Mediennutzung und Medienkompetenz auseinandersetzen<sup>165</sup>.

Eine weitere Initiative geht vom Europäischen Netzwerk der Schulen aus. Das **European Schoolnet**<sup>166</sup> will zu einer besseren und positiven Nutzung von elektronischen Spielen in Schulen beitragen. Eine zu diesem Zweck in Auftrag gegebene Studie sammelt bestehende Erkenntnisse und erarbeitet Vorschläge für die Nutzung von Spielen in Schulen<sup>167</sup>.

#### **Beurteilung, Lücken und Bedürfnisse**

Angesichts der aufgezeigten eingeschränkten Möglichkeiten zur Regulierung (vgl. Ziffer 5.4.2.2) insbesondere im Bereich der Online-Medien müssen sich Präventionsmassnahmen vornehmlich auf die **Förderung der Mediensozialisation** von Kindern, Jugendlichen und ihren erwachsenen Bezugspersonen ein Hauptschwerpunkt von Präventionsmassnahmen des Bundes und anderer Akteure konzentrieren. Dies ist umso wichtiger, als Eltern, Lehrende und erwachsene Bezugspersonen nur ungenügend mit der Mediennutzung und Online-Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen sowie den möglichen Gefahren vertraut sind (vgl. 5.4.1). Sie sollten deshalb mittels **Informations-, Sensibilisie-**

<sup>160</sup> z.B. elternet.ch, kideronline.ch von Pro Familia, Handyprofis Pro Juventute, Action Innocence.

<sup>161</sup> <http://www.security4kids.ch>

<sup>162</sup> <http://www.handyknigge.ch>

<sup>163</sup> <http://www.swisscom.com/schule>. Dazu gehört auch eine internetbasierte Jugendplattform für Kinder zwischen 10 und 16 Jahren [www.schoolnet.ch](http://www.schoolnet.ch), die Informationsbroschüre „SchoolNetGuide“ sowie Lehrmittel zur Vermittlung von Medienkompetenzen.

<sup>164</sup> <http://filmages.ge.ch>

<sup>165</sup> z.B. Fachhochschule Nordwestschweiz, Pädagogische Hochschule Zürich, Pädagogische Hochschule Thurgau.

<sup>166</sup> <http://www.europeanschoolnet.org>. Die Schweiz ist am European Schoolnet über die Schweizerische Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen beteiligt.

<sup>167</sup> <http://games.eun.org>

**rungs- und Medienkompetenzmassnahmen** in ihrer Aufsichts- und Begleitfunktion gestärkt werden. Kinder und Jugendliche sind durch Massnahmen der Medienkompetenzbildung dazu zu befähigen, sich vor gefährdenden Einflüssen zu schützen, kritik- und entscheidungsfähig zu werden und Eigenverantwortung bei der Mediennutzung zu übernehmen.

Zu diesem Zweck gilt es, die bestehenden Angebote zur Information und Medienkompetenzbildung besser bekannt zu machen und da wo nötig auszubauen. Sie müssen niederschwellig ausgestaltet sein, damit sie auch tatsächlich abgeholt werden und Kinder, Jugendliche und Eltern in risikobelasteten Familien erreichen. Hier empfiehlt sich eine Kombination mit anderen Bildungs- und Präventionsmassnahmen im familiären und schulischen Umfeld.

Auch die Internetdienstleister könnten hier eine wichtige Funktion übernehmen und ihre Kundinnen und Kunden verstärkt über mögliche Gefahren und Risiken, die mit der Internetnutzung für Kinder und Jugendliche bestehen, informieren sowie auf (technische) Schutzmöglichkeiten hinweisen.

#### **5.4.2.4 Modelle und Schutzmassnahmen des Kinder- und Jugendmedienschutzes in anderen europäischen Ländern**

Im Folgenden sollen die beiden Kinder- und Jugendmedienschutzmodelle aus den Niederlanden und Deutschland sowie Massnahmen zur Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in Frankreich und Italien vorgestellt werden<sup>168</sup>.

International als beispielhaft für ein **Modell der regulierten Selbstkontrolle** gilt das **niederländische Modell**. In dem als Stiftung gegründetem NICAM-Institut<sup>169</sup> haben sich öffentliche, private, regionale und lokale Fernsehstationen sowie die Film-, DVD-, Spiel und Handy-Branche zusammengeschlossen, um erstens Medieninhalte nach einem einheitlichen Konzept zu beurteilen und zweitens, die Nutzenden einheitlich und leicht verständlich über Medieninhalte zu informieren. Die Gründung von NICAM ist als Reaktion auf die Explosion audio-visueller Angebote und die Besorgnis von Eltern, Politik und Fachleuten über die möglichen Risiken zu verstehen. Für die Bewertung von neuen Medieninhalten ist die Wirtschaft selbst zuständig. Die Prüfenden werden jedoch von NICAM ausgebildet, unterstützt und kontrolliert. Mit Hilfe eines Informationssystems (genannt Kijkwijzer) werden Nutzerinnen und Nutzer über die Altersfreigaben und über die Art von Medieninhalten informiert<sup>170</sup>. Auch das europaweit verwendete PEGI-Rating basiert auf dem niederländischen System. Wichtige Elemente des Systems sind eine unabhängige Fachkommission, die für das Beurteilungssystem verantwortlich zeichnet sowie eine Beschwerdeinstanz und ein staatliches Überwachungssystem. Rechtlich ist das Modell durch das niederländische Mediengesetz abgestützt. Der Staat finanziert die laufenden Kosten von NICAM zur Hälfte<sup>171</sup>. Als besondere Stärke des niederländischen Systems gilt, dass es medienübergreifend einheitlich mit leicht verständlichen Alters- und Inhaltskennzeichnungen auf das Gefährdungspotenzial von bestimmten Medieninhalten aufmerksam macht.

In **Deutschland** beruht der Jugendmedienschutz auf einer klaren verfassungsrechtlichen Grundlage. Er umfasst im Gegensatz zum einheitlichen niederländischen System eine sehr umfangreiche staatliche Regulierungssystematik. Durch die Ausdifferenzierung zwischen Bundes- und Länderzuständigkeiten und die unterschiedlichen Medientypen entwickelte sich eine hohe Komplexität. **Das Jugendschutzgesetz des Bundes** (JuSchG) regelt im Wesentlichen neben dem Jugendschutz in der Öffentlichkeit die Verbreitungsbeschränkungen bei jugendgefährdenden Trägermedien gestützt auf die frei-

<sup>168</sup> Als Grundlage hierfür dient u.a. eine Studie des Deutschen Hans-Bredow-Instituts, welche im Auftrag der EU Kommission erstellt wurde. Im Schlussbericht werden verschiedene Ansätze der Co-Regulierung im Medienbereich dargestellt. Schulz, W. et al. (2006).

<sup>169</sup> Netherland Institute for the Classification of Audiovisual Media, <http://www.kijkwijzer.nl>

<sup>170</sup> Mit Hilfe von Symbolen soll auf problematische und für bestimmte Altersgruppen ungeeignete Inhalte wie „Gewalt“, „Sprache“, „Sex“, „Angst“ hingewiesen werden.

<sup>171</sup> Vgl. Pro Juventute (2008). Die Beiträge für das Institut mit 13 festangestellten Personen beläuft sich auf jährlich rund 750'000 EUR. Damit abgedeckt sind nicht die Kosten, für die rund 150 Prüfpersonen, die von der Wirtschaft getragen werden.

willige Selbstkontrollen der Filmwirtschaft FSK und die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle USK. Die von diesen beiden Organen festgesetzten Altersfreigaben sind verbindlich; die Einhaltung wird von den deutschen Landesjugendbehörden überwacht. Daneben existieren auch nichtstaatliche Kontrollverfahren, die zu Vertragsstrafen führen können. In Ergänzung zu den Tätigkeiten der Branche ist die Prüfstelle des Bundes BPJM für die Indizierung jugendgefährdender Medien zuständig<sup>172</sup>. Im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder (JMStV) finden sich die Bestimmungen zu Rundfunk und so genannten Telemedien (u.a. Internet). Hier übernimmt die Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten eine zentrale Aufsichtsfunktion. Zur Kooperation zwischen den Bundesländern zählt auch die gemeinsame Förderung jugendschutzrelevanter Angebote im Internet<sup>173</sup>. Neben dem gesetzlichen Jugendmedienschutz existieren auf Landes- und Bundesebenen vielfältige Massnahmen der Medienerziehung<sup>174</sup>.

In **Frankreich** ist der umfassende gesetzliche Jugendmedienschutz - wie er in den Niederlanden und Deutschland besteht - bis heute wenig entwickelt. Dagegen existiert ein hoher Grad der Selbstregulierung in allen Medienbereichen<sup>175</sup>. So übernimmt beispielsweise im Bereich Fernsehen der *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA), - welcher 1989 gegründet wurde, um die Medienfreiheit im audiovisuellen Bereich zu garantieren - Aufsichtsfunktionen hinsichtlich des Kinder- und Jugendmedienschutzes<sup>176</sup>. Im Bereich der Computerspiele kommt das europäische Klassifikationssystem PEGI zur Anwendung. Hier ist bemerkenswert, dass über die in 2007 vorgenommenen Änderungen im französischen Strafrecht die Alterseinstufungen und Kennzeichnungen von Computerspielen für verbindlich erklärt wurden. Bestimmte Gewalt-Computerspiele sind seither strafrechtlich verboten<sup>177</sup>. Erwähnenswert sind auch die Schutzmassnahmen im Internetbereich. Die französische Regierung verpflichtet Internet Service Providers (ISP) seit 2004 gesetzlich, kostenlose Filter- und Schutzprogramme anzubieten<sup>178</sup>. Die Vereinigung der Internet Service Providers AFA<sup>179</sup> hat sich daraufhin bereit erklärt, entsprechende Softwareprogramme bereitzustellen. Zwei Gremien, die *Délégation aux Usages de l'Internet* (DUI)<sup>180</sup> und die *Délégation interministérielle à la famille* (DIF) verfolgen die Umsetzung dieser Massnahme. Weiter finden sich Hinweise auf der Webseite der französischen Regierung zu Schutzmassnahmen im Internetbereich und im Bereich der audiovisuellen Medien<sup>181</sup>.

In **Italien** können drei Medienbereiche identifiziert werden, in denen sogenannte Co-Regulierungsmassnahmen zur Anwendung kommen<sup>182</sup>. Im Fernsehbereich besteht ein gesetzlich abgestützter Kodex für „TV und Kinder“. Anbietende von Internetdiensten haben gemeinsam mit den Ministern für Kommunikation sowie Technologie und Innovation den Kodex „Internet für Kinder“ unterzeichnet. Im Bereich Telekommunikation besteht ein Verhaltenskodex für die Bereitstellung von Mobilfunkmehrwertdiensten. In allen drei Bereichen nehmen Komitees unter staatlicher Beteiligung Aufsichtsfunktionen wahr. Das PEGI-System wird zur Zertifizierung von Computerspielen angewendet. Es ist gesetzlich abgestützt und Italien ist eines von vier Mitgliedsländern der EU, in denen bestimmte Computerspiele verboten sind<sup>183</sup>.

<sup>172</sup> In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass Deutschland am 1. Juli 2008 die Kennzeichnung von Trägermedien weiter verschärft und das sog. "Killerspielverbot" eingeführt hat. Medien, die "besonders realistische, grausame und reißerische Darstellungen selbstzweckbehafteter Gewalt beinhalten, die das Geschehen beherrschen" (§ 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG), gelten nach der neuen Gesetzeslage automatisch (d.h. auch ohne ein Tätigwerden der BPJM) als "schwer jugendgefährdend", mit der Folge, dass sie unter anderem nicht an allgemein zugänglichen Verkaufsstellen oder im Versandhandel angeboten und nicht öffentlich beworben werden dürfen.

<sup>173</sup> [www.jugendschutz.net](http://www.jugendschutz.net)

<sup>174</sup> vgl. [www.bundespruefstelle.de](http://www.bundespruefstelle.de)

<sup>175</sup> Schulz, W. et al. (2006). Annex 4. S. 143 ff.

<sup>176</sup> <http://www.csa.fr>

<sup>177</sup> EU Kommission (2008), S.5.

<sup>178</sup> Quelle: <http://www.saferinternet.org/www/en/pub/insafe/news/articles/0907/fr.htm>

<sup>179</sup> <http://www.afa-france.com>

<sup>180</sup> <http://delegation.internet.gouv.fr>

<sup>181</sup> <http://www.media.famille.gouv.fr>

<sup>182</sup> Schulz, W. et al. (2006).

<sup>183</sup> Europäische Kommission (2008). In Italien wurde die Verbreitung von „Manhunt 2“ im Juni 2007 durch den Kommunikationsminister untersagt.

## **Beurteilung**

Die Niederlande und Deutschland verfügen über medienübergreifende gesetzliche Jugendschutzmassnahmen mit begleitenden erzieherischen Massnahmen. In beiden Ländern kann von einer starken und tragenden Partnerschaft und Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft gesprochen werden. Beim niederländischen Modell besticht die Übersichtlichkeit und einheitliche Systematik, in Deutschland die ausdifferenzierten gesetzlichen Regelungen sowie die hohe staatliche Verpflichtung für den Jugend(medien)schutz.

Dagegen kennen Frankreich und Italien keinen einheitlichen gesetzlichen Jugendmedienschutz. Hier existieren medienspezifische Selbstregulierungsmassnahmen, die zumindest teilweise gesetzlich abgestützt sind (Co-Regulierung). Hier reiht sich denn auch die Schweiz mit einzelnen medienspezifischen Regulierungsmassnahmen (vgl. 5.4.2.2) ein. Allerdings ist die staatliche Co-Regulierung in der Schweiz im Vergleich zu den oben dargestellten Ländern wenig entwickelt. Hier sind denn auch die Kantone gefordert. Ein Eingreifen des Bundes ist aufgrund der heutigen Kompetenzverteilung nur dann zu rechtfertigen, wenn die Massnahmen von Branche und den Kantonen einen wirksamen Kinder- und Jugendmedienschutz nicht gewährleisten können (vgl. 5.4.2.2).

## **5.4.3 Massnahmen und Empfehlungen**

### ***Massnahmen in Bundeszuständigkeit (A)***

#### **A.41 Anpassung der Strafgesetzgebung und von Schutzvorschriften**

Der Bundesrat ist mit den folgenden Gesetzgebungs- und Prüfarbeiten beauftragt:

- **Motionen Schweiger 06.3170 und Hochreutener 06.3554** (vom Parlament überwiesen): Einführung der Strafbarkeit des blossen Konsums von harter Pornographie und von Gewaltdarstellungen. Der Bundesrat wird die entsprechenden Arbeiten an die Hand nehmen und im Rahmen dieser überprüfen, ob Internetdiensteanbieter zur kostenlose Abgabe von Filterprogrammen verpflichtet werden sollen.
- **Motionen Schweiger 06.3884 sowie Hochreutener 07.3539** (vom Parlament überwiesen): Hier prüft der Bundesrat wie dem materiellen Anliegen „Verbot der kommerziellen Verbreitung von Pornografie und Gewaltdarstellungen via Handys“ Rechnung getragen werden kann.
- **Postulat Schmid-Federer 08.3050** (vom Parlament überwiesen): Der Bundesrat wird die Phänomene Mobbing, Psychoterror und sexuelle Belästigung via Internet und Mobiltelefon untersuchen und entsprechende Massnahmen zur Verhinderung zu prüfen.
- In Bezugnahme auf die **Motion Amherd 07.3449** (Annahme NR, im SR noch nicht behandelt) hat sich der Bundesrat bereit erklärt, eingehend zu überprüfen, ob für das Knüpfen von Kontakten zwischen Erwachsenen und Kindern im Internet zwecks Vornahme von sexuellen Handlungen (Grooming) eine Ergänzung des Strafgesetzbuchs notwendig und zweckmässig ist.
- Der Bundesrat wird prüfen, mit Hilfe welcher **gesetzgeberischen Regulierungsmassnahmen** die freie Verfügbarkeit von Gewaltdarstellungen für Kinder und Jugendliche im Online-Bereich eingeschränkt werden kann.

Der Bundesrat wird seine Schlussfolgerungen und Vorschläge zum oben erwähnten Regulierungsbedarf in separaten Berichten bzw. Gesetzesentwürfen vorlegen.

#### **A.42 Aufsichtsfunktion bei der Umsetzung von Selbstregulierungsmassnahmen durch die Branche und flankierenden Massnahmen auf Kantonsebene**

Der Bundesrat wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich aufmerksam verfolgen. Sollten Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe ungenügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen, wird er auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten und bei Bedarf entsprechende verfassungsrechtliche Grundlagen vorschlagen.

#### **A.43 Verbesserung der Angebote der Medieninformation und Medienkompetenz**

Der Bundesrat strebt eine längerfristige Zusammenarbeit mit der Medienbranche zur Verbesserung der Angebote im Bereich der Medieninformation und Medienkompetenz an. Die angestrebte Kooperation umfasst die folgenden Punkte:

- Kinder, Jugendliche und deren erwachsene Bezugspersonen sollen leicht verständliche und leicht zugängliche **Informationen über die in der Schweiz vorhandenen Alterseinstufungen und Inhaltskennzeichnungen** von elektronischen Medien erhalten.
- Die vorhandenen **Listen der eingestufteten Medien sowie Blacklists** sollen einfach zugänglich sein.
- Regelmässige Informationen über aktuelle **Entwicklungen und potenzielle Gefahren im Bereich der nicht regulierten Medien** (Internet) sollen verfügbar sein.
- **Materialien, Kampagnen und Projekte**, die auf eine Verbesserung der Medienkompetenz und das Erreichen von Risikogruppen zielen, sollen verstärkt entwickelt und gefördert werden.
- Es soll eine stärkere **internationale Zusammenarbeit im Bereich präventiver Schutzmassnahmen (z.B. Beteiligung an internationalen Projekten)** angestrebt werden.

**Empfehlungen an Kantone, Branchenverbände und private Träger (B)**

**B.41 Kantone: Kantonale Regelungen zur Abstützung der Selbstregulierungsmassnahmen durch die Branche**

Den Kantonen wird empfohlen, einheitliche flankierende Regelungen und Sanktionsmassnahmen für jene Fälle vorzusehen, in denen sich Hersteller und Händler elektronischer Medien den Selbstregulierungsmassnahmen ihrer Branchenverbände nicht angeschlossen haben. Der gemeinsame Gesetzesentwurf der Kantone BS und BL für ein Film- und Trägermediengesetz übernimmt hier eine Vorreiterrolle und schafft einen Rahmen zur Abstützung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche.

**B.42 Branchenverbände: Umsetzung und Verstärkung der Selbstregulierungsmassnahmen**

Den verschiedenen Branchen wird empfohlen zur Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen die geplanten flankierenden Massnahmen (z.B. Einrichtung einer Beschwerdestelle, regelmässige Kontrolle der Verkaufsstellen, Schulung des Verkaufspersonals, Sanktionsmassnahmen) zu gewährleisten und Informationen über den Jugendschutz zu verbessern.

**B.43 Träger von Bildungsangeboten: Medienkompetenzbildung**

Den verschiedenen Akteuren der Medienkompetenzbildung wird empfohlen, diese mit bereits bestehenden Bildungsangeboten und Präventionsmassnahmen im familiären und schulischen Umfeld zu kombinieren und zukünftig ein stärkeres Gewicht auf das Erreichen von risikobelasteten Gruppen zu legen.

**5.5. Übersicht über die Empfehlungen in den vier Themenfeldern**

Die Ausführungen bezüglich der Handlungsfelder Familie, Schule, Sozialraum und Medien zeigen, dass in allen Bereichen vielfältige Präventionsmassnahmen bestehen. Damit Gewaltprävention jedoch die gewünschte Wirkung erzielt, müssen Massnahmen auf die vielfältigen beeinflussenden Faktoren von Jugendgewalt einwirken und vor allem die gefährdeten Gruppen erreichen. So haben denn auch die in die Berichtserstellung einbezogenen Fachpersonen Lücken identifiziert und Verbesserungsvorschläge in Form von Empfehlungen erarbeitet. Diese richten sich an die vor Ort zuständigen Akteure der Gewaltprävention. Sie umfassen universelle und gezielte Massnahmen zur Reduktion von Risikofaktoren (Schutz), für den Aufbau von Schutzfaktoren (Förderung) und zur Verbesserung struktureller Rahmenbedingungen. Die verschiedenen Massnahmen auf Bundesebene sind in Kapitel 6 dargestellt.

Tabelle 15. Übersicht über die Empfehlungen in den vier Themenfeldern

	Gezielte Massnahmen (selektiv und indiziert)	Universelle Massnahmen
Schutz	Verhaltensverträge zw. Eltern und Schule (B.22) Case-Management Berufsbildung (B.23)	Schulhauskultur (B.21) Präsenz, Intervention, Ordnungsmassnahmen (B.31) Kantonale Regelungen zur Abstützung

	Interventionskonzepte in der Schule (B.24) Gewaltprävention im Rahmen kommerzieller Freizeitangebote (B.32)	von Selbstregulierungsmassnahmen (B.41) Umsetzung und Verstärkung von Selbstregulierungsmassnahmen (B.42)
Kompetenzbildung	Erreichbarkeit von risikobelasteten Familien (B.12) Frühe Förderung (B.13) Sozialkompetenzprogramme für gefährdete Jugendliche (B.25) Lokale Partnerschaften zur Gewaltprävention (B.34)	Erreichbarkeit von Eltern (B.11) für universelle Präventionsangebote Fortbildungsangebote für Lehrpersonen (B.26) Geschlechtsrollenverständnis (B.27) Mobilisierung des Gemeinwesens, Zusammenhalt im Quartier (B.33) Ausserschulische Aktivitätsprogramme (B.35) Förderung interkultureller Kompetenzen (B.36) Medienkompetenzbildung (B.43)
Strukturelle Bedingungen	Feste Tages- und Betreuungsstrukturen (B.28)	Ausbildung, Weiterbildung und Vernetzung von Fachkräften und Angeboten (B.14) Unterstützungsstrukturen und Vernetzung im schulischen Bereich (B.29) Raum- und städteplanerische Massnahmen (B.37) Nutzungskonzepte für öffentliche Räume (B.38)

Gleichzeitig sei an dieser Stelle auf die Handlungsempfehlungen des Berichtes Eisner zur Entwicklung integrierter Strategien der Gewaltprävention in den Themenfeldern Familie, Schule und Sozialraum verwiesen<sup>184</sup>.

Aus Sicht des Bundesrates ist es nun notwendig, die formulierten Empfehlungen unter Nutzung der in Kapitel 6 vorgeschlagenen und skizzierten gesamtschweizerischen Programmstrukturen zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt aufzunehmen, zu überprüfen, zu konkretisieren, auszutesten und schliesslich umzusetzen.

<sup>184</sup> Vgl. Eisner et. al. (2009). S. 108 (Familie); S. 110 (Schule); S. 111 (Sozialraum).

## 6 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Die Entwicklung der Jugendgewalt in den letzten Jahren wird kontrovers beurteilt: Während die einen Expertinnen und Experten von einer deutlichen Zunahme gewalttätiger Akte ausgehen, sprechen die anderen von einer veränderten Wahrnehmung in der Bevölkerung, ohne dass sich das zugrunde liegende Verhalten der Jugendlichen selbst verändert hätte. Hingegen sind sich die Expertinnen und Experten einig, dass nur eine sehr kleine Minderheit der Jugendlichen Gewalt ausübt. Jugendliches Gewaltverhalten gibt aber – unabhängig von seinem Ausmass – ganz grundsätzlich Anlass zur Sorge: Gewalttätiges Verhalten schadet den Opfern, der Gesellschaft und der jugendlichen Tatperson – Massnahmen, die ein solches Verhalten verhindern können, sind im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten.

Jugendgewalt ist auf vielfache Ursachen zurückzuführen und wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Eine erfolgreiche Strategie zur Reduktion von Jugendgewalt muss deshalb breit angelegt sein: Sie muss sowohl bei der Prävention, der Intervention und der Repression ansetzen und auf möglichst viele Risikofaktoren gleichzeitig einwirken, ein breites Feld von Schutzfaktoren stärken und die Gewalt fördernde Wirkung situativer Faktoren (z.B. mangelnde soziale Kontrolle, massiver Alkoholkonsum) reduzieren.

Gleichzeitig ist die Bedeutung von für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und ihrer Familien förderlichen Rahmenbedingungen zu betonen. Gezielte Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt entfalten dann ihre beste Wirkung, wenn gleichzeitig Anstrengungen zur Verbesserung der allgemeinen Rahmen- und Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen unternommen werden. In diesem Sinne haben verschiedene Aufgaben und Massnahmen des Bundes für die Gewaltprävention eine hohe Relevanz. Hier zu nennen sind die Bereiche der Sport-, Gesundheits- und Integrationsförderung, des Kindes- und Jugendschutzes, der Kinder-, Jugend- und Familienförderung, der Berufsbildung, der Armut- und Rassismusbekämpfung und der Raumentwicklung u.a. (vgl. Kapitel 4). In den genannten Aufgabenfeldern auf Bundesebene finden Aspekte der Gewaltprävention bereits heute eine hohe Beachtung.

Die Zuständigkeit im Bereich präventiver Massnahmen gegen Jugendgewalt liegt jedoch in erster Linie bei den Kantonen und Gemeinden. Diese haben in den letzten Jahren zahlreiche Programme und Massnahmen zur Reduktion von Jugendgewalt entwickelt und umgesetzt. Dies ist auch sachgerecht, weil damit auf Entwicklungen im kantonalen und lokalen Kontext mit daran angepassten Massnahmen reagiert werden kann.

Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, in seinem Zuständigkeitsbereich der Prävention von Gewalt weiterhin eine hohe Priorität einzuräumen, zusätzlich jedoch die zuständigen Akteure auf lokaler und kantonaler Ebene bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen sowie den Kinder- und Medienschutz zu verstärken. Der Bundesrat schlägt dazu die folgenden drei Massnahmen vor:

- Der Bund verbessert die sehr lückenhaften statistischen Grundlagen zum Ausmass und der Entwicklung der Jugendgewalt, was die Entwicklung gezielter Massnahmen erlaubt.
- Der Bund unterstützt die Akteure, welche für die Umsetzung von Massnahmen auf kantonaler und lokaler Ebene zuständig sind und schlägt zu diesem Zweck ein Gesamtschweizerisches Programm zur Bekämpfung und Verhinderung von Jugendgewalt vor. Er übernimmt hier jedoch nicht die Initiative für Projekte vor Ort, da die Massnahmen den spezifischen lokalen Gegebenheiten, Strukturen und Ressourcen Rechnung tragen müssen.
- Der Bund übernimmt im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes vermehrt Koordinationsaufgaben, weil es sich hier um einen Bereich handelt, für welchen sinnvollerweise bundesweite Grundsätze gelten sollen.

Es versteht sich dabei von selbst, dass bereits bestehende Bestrebungen in diesen Feldern sowie die entsprechenden Akteure mit in die Arbeiten einbezogen werden sollen.

Der Bund kann sich bei den Massnahmen auf bestehende Verfassungs- und Gesetzeskompetenzen stützen: Was die statistischen Grundlagen anbelangt so kann sich der Bundesrat auf Art. 65 BV sowie die Bestimmungen des Bundesstatistikgesetzes (Art. 5 BStatG) stützen. Weiter kann der Bund, auf der Grundlage von Art. 386 StGB präventive Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten unterstützen.

## 6.1 Verbesserung der statistischen Grundlagen zur Jugendgewalt

Was die zu einer Anzeige gebrachten, durch Jugendliche verübten Gewalttaten und Verurteilungen betrifft, sind die entsprechenden statistischen Grundlagen entweder bereits vorhanden (Jugendstrafrechtsstatistik) oder im Aufbau (Polizeiliche Kriminalstatistik, PKS). Zusätzlich ist eine Statistik des Jugendsanktionenvollzugs zu schaffen, welche das kriminalstatistische System zur Gesamtbeurteilung von Strafverfolgung und ihrer Effizienz sowie der Wirksamkeit von Sanktionen abschliesst. Mit dem Ziel der Qualitätssicherung und der Lenkung von Entwicklungen im Heimwesen unterstützt der Bund heute Institutionen dieses Bereichs, ohne jedoch geeignete Daten zu verfügen. Auch müssen die in diesem Bereich durchgeführten eingriffsintensiven und kostspieligen Sanktionsformen auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit überprüft werden, was bisher mangels einer Vollzugsstatistik nicht bewerkstelligt werden kann. Diese Lücke im statistischen System soll mit der Erhebung zum Jugendsanktionenvollzug geschlossen werden. Die Ergebnisse sollen es erlauben, bewährte Praktiken in Sanktionierung und Vollzug ausfindig zu machen und Hinweise für die Definition von speziellen Rückfallpräventionsprogrammen für stark gefährdete Jugendliche zu erhalten.

Abgesehen von vereinzelt Studien gibt es keine systematischen schweizweiten Erhebungen zum jugendlichen Gewaltverhalten an sich, also unabhängig davon, ob es zur Anzeige gebracht wird oder zu einer Verurteilung führt. Um Trends im Gewaltverhalten von Jugendlichen festzustellen und gegebenenfalls geeignete Gegenmassnahmen zu treffen, hält der Bundesrat die Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldforschung grundsätzlich für sinnvoll. Im Rahmen einer konzeptionellen Machbarkeitsstudie lässt er bis Ende 2010 klären, mit welcher Methodik und welchem Aufwand eine regelmässige Dunkelfeldforschung zu realisieren wäre, welche Erkenntnisse dadurch gewonnen werden können und wie verlässlich die Ergebnisse einer solchen Forschung einzuschätzen sind. Gleichzeitig soll die Studie aufzeigen, in welcher Weise bestehendes statistisches Datenmaterial herangezogen werden könnte, um bessere Erkenntnisse über Ausmass und Entwicklung von Jugendgewalt zu erhalten.

## 6.2 Gesamtschweizerisches Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt

Wie anlässlich der Zusammenkunft der Tripartiten Agglomerationskonferenz von 31.10.2008 mit Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden vorbesprochen, schlägt der Bundesrat zur Unterstützung der für die Gewaltprävention primär zuständigen Kantone und Gemeinden ein gemeinsam getragenes, zeitlich befristetes Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt vor. Nach Ablauf des Programms wird sich der Bund aus den operativen Aktivitäten wieder zurückziehen, da dies grundsätzlich die Aufgabe von Kantonen und Gemeinden ist.

Der Bundesrat wird die Tripartite Agglomerationskonferenz einladen, Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen und Gemeinden in eine Arbeitsgruppe zu entsenden. Diese soll dem Bundesrat im 1. Quartal 2010 einen Vorschlag für den Aufbau, die Ausgestaltung und Finanzierung eines gesamtschweizerischen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt unterbreiten. Die folgenden Ausführungen zu den Zielen und Inhalten, zur Struktur und zur Laufzeit des Programms sind als **Diskussionsgrundlage** für die Arbeitsgruppe zu verstehen.

Die zentralen Aktivitäten des Programms entfalten sich in drei Säulen, nämlich in der Förderung des Erfahrungs- und Wissensaustauschs zwischen den betroffenen Akteuren, in der Bereitstellung von Fachwissen zu erfolversprechenden Präventionsprogrammen für die zuständigen Behörden und in der konzeptionellen und finanziellen Unterstützung von innovativen Präventionsprogrammen und ihrer Evaluation. Damit soll der auf Kantons- und Gemeindeebene festgestellte Unterstützungsbedarf be-

dient werden. Neben diesen operativ ausgerichteten Aktivitäten sollen in einer vierten Säule konzeptionelle Überlegungen zur Verbesserung des Zusammenwirkens von Prävention, Intervention und Repression angestellt werden.

Abbildung 7. Mögliche Elemente des Gesamtschweizerischen Programms zur „Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt“:



**Multi-Level Governance:** Zur Sicherstellung einer partnerschaftlichen und gleichberechtigten Zusammenarbeit soll die gemeinsame Leitung und Trägerschaft des Gesamtschweizerischen Programms mittels einer multipartiten Steuergruppe sicher gestellt werden. Der Bundesrat erklärt sich bereit, **die operative Leitung** des Programms zu übernehmen.

#### **Inhalte und Zielsetzungen der operativ ausgerichteten Programmaktivitäten**

##### **Kompetenzförderung und Vernetzung:**

Bereitstellung von Informations- und Vernetzungsangeboten, Austauschmöglichkeiten sowie Fachtagungen. Adressaten sind die in der Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt aktiven Akteure.

Zielsetzungen:

- Lernpotenzial und Lernmöglichkeiten nutzen und einen Wissenstransfer sowohl innerhalb der Schweiz wie auch über internationale Praxis- und Forschungsergebnisse herstellen.
- Schaffung langfristiger Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen.

##### **Beratung und Problemlösung:**

Aufbau eines Expertenpools / Fachgruppe, welche öffentliche Stellen, Schulen, Projektträger und andere Akteure hinsichtlich der Möglichkeiten und Ausgestaltung von Präventionsprojekten beraten.

Zielsetzungen:

- Aufbau von Handlungskompetenzen der Akteure, die in der Ausgestaltung und Umsetzung von Präventionsmassnahmen tätig sind.

- Erarbeitung von spezifischen Problemlösungen in einem Handlungsfeld.

#### **Unterstützung von Innovation und Wirkungsevaluation:**

Auf die Dauer des gesamten Programms befristete Anstossfinanzierung von ausgewählten und beispielhaften Präventionsmassnahmen und Pilotprogrammen und Aufbau einer fundierten Wirkungsevaluation.

Zielsetzungen:

- Förderung beispielhafter Präventionsstrategien auf kantonaler Ebene, in Städten und Gemeinden.
- Wissenschaftliche Evaluation von Präventionsmassnahmen.

#### **Konzeptionelle Arbeiten**

##### **Verbesserung des Zusammenwirkens von Prävention, Intervention und Repression:**

Einsetzung einer Expertengruppe zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung des Zusammenwirkens von Prävention, Intervention und Repression.

Zielsetzungen:

- Zusammenwirken von Prävention, Intervention und Repression verbessern.
- Verbesserungsmöglichkeiten bei bestehenden gesetzlichen Bestimmungen und hinsichtlich des Vollzugs auf Kantonsebene identifizieren.
- Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes insbesondere im Online-Bereich und Überprüfung möglicher internationaler Kooperationsmöglichkeiten.

Der Bundesrat hält es für sinnvoll, die Laufzeit eines solchen Programms auf 5 Jahre zu begrenzen und nach Ablauf dieser Zeit einen Evaluationsbericht zu erstellen. Dieser soll sodann als Grundlage dienen, um über den weiteren Bedarf und über die Fortführung einzelner bewährter Programmelemente zu entscheiden.

### **6.3 Verstärkung des Kinder- und Jugendmedienschutzes mit Fokus auf die Verbesserung der Angebote im Bereich Medieninformation und Medienkompetenz**

Der Konsum von Gewaltdarstellungen in Medien und die Nutzung von gewalttätigen Video- und Computerspielen kann bei Jugendlichen, die bereits aufgrund anderer Risikofaktoren zu gewalttätigem Verhalten neigen, eine verstärkende Wirkung zeigen. Ein wirkungsvoller Kinder- und Jugendmedienschutz ist deshalb in Bezug auf die Gewaltprävention von grosser Bedeutung. Er umfasst zum einen die Regulierung der Verbreitung und Nutzung von Medieninhalten, zum andern die Information und Schulung von Kindern und Jugendlichen sowie ihrer Bezugspersonen.

Was die **Regulierung der Verbreitung und Nutzung von Medieninhalten** anbelangt, so wurden in den letzten Jahren von den Branchenverbänden grosse Anstrengungen unternommen, um für die jeweiligen Medienbereiche schweizweit einheitliche Kinder- und Jugendmedienschutzbestimmungen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden Selbstregulierungsvereinbarungen ausgearbeitet und abgeschlossen. Der Bundesrat begrüsst die Initiativen der Branchen und ist der Meinung, dass dieser Weg grundsätzlich weiter zu verfolgen ist. Er lehnt deshalb eine nationale Gesetzgebung zum Kinder- und Jugendmedienschutz, wie im Postulat 07.3665 Galladé gefordert, ab. Probleme bereiten jedoch jene Hersteller und Händler, welche sich den Massnahmen der Branchen nicht angeschlossen haben. Der Bundesrat lädt deshalb die Kantone ein, einheitliche Sanktionsmassnahmen für jene Fälle vorzusehen, in welchen sich Hersteller oder Händler den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchenverbände nicht anschliessen oder diesen zuwiderhandeln. Der Bundesrat wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich aufmerksam verfolgen. Sollten Kantone und Branchenverbände ihre Aufgabe un-

genügend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen, wird er auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten.

Weiter prüft er zurzeit in Erfüllung der von den Eidgenössischen Räten angenommenen Motionen 06.3170 Schweiger und 06.3554 Hochreutener die Strafbarkeit des Konsums von harter Pornografie und von Gewaltdarstellungen. Der Bundesrat wird dem Parlament entsprechende Vorschläge unterbreiten und in diesem Rahmen auch die Frage erörtern, ob und unter welchen Voraussetzungen Internetdiensteanbietern zur Abgabe von Filterprogrammen zur Verbesserung des Jugendschutzes verpflichtet werden sollen. Ebenso wird er prüfen, mit Hilfe welcher gesetzgeberischen Regulierungsmassnahmen die freie Verfügbarkeit von Gewaltdarstellungen für Kinder und Jugendliche im Online-Bereich eingeschränkt werden kann. In Erfüllung der von den Eidgenössischen Räten angenommenen Motionen 06.3884 Schweiger und 07.3539 Hochreutener „Verbot der kommerziellen Verbreitung von Pornografie und Gewaltdarstellungen via Handys“ wird der Bundesrat Lösungsvorschläge erarbeiten, die den materiellen Anliegen der Motionen Rechnung tragen. Indessen steht die Behandlung der Motion 07.3449 Amherd, die bereits vom Nationalrat angenommen wurde, im Zweitrat noch aus. Hier hat sich der Bundesrat bereit erklärt, eingehend zu überprüfen, ob für das Knüpfen von Kontakten zwischen Erwachsenen und Kindern im Internet zwecks Vornahme von sexuellen Handlungen (Grooming) eine Ergänzung des Strafgesetzbuches notwendig und zweckmässig ist. In Erfüllung des Postulats Schmid-Federer 08.3050 wird er das Phänomen des Cyberbullying prüfen. Der Bundesrat wird zu diesen Fragen sobald als möglich separate Berichte vorlegen. Die daraus resultierenden Massnahmen sollen in die Erarbeitung des unter Ziffer 6.2 genannten Programms zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt einfließen.

In Bezug auf die **Verbesserung der Angebote im Bereich der Medieninformation und Medienkompetenz** strebt der Bundesrat die Zusammenarbeit mit den Medienbranchen an. Kinder, Jugendliche und deren erwachsene Bezugspersonen sollen leicht verständliche und leicht zugängliche Informationen über Alterseinstufungen und Inhaltskennzeichnungen von elektronischen Medien erhalten sowie regelmässig über aktuelle Entwicklungen und Gefahren im Bereich der nicht regulierten Medien informiert werden. Materialien, Kampagnen und Projekte die auf eine Verbesserung der Medienkompetenz zielen, sollen zielgruppenspezifisch aufbereitet werden. Der Bundesrat wird die Branchenverbände deshalb einladen, gemeinsam mit den zuständigen Bundesstellen Inhalt, Organisationsform und Finanzierung entsprechender Massnahmen zu definieren und ihm diese im 1. Quartal 2010 zu unterbreiten.

## 6.4 Gesetzliche Grundlage

Der Gesetzgeber hat dem Bund mit Art. 386 StGB die Möglichkeit eingeräumt, zur Verhinderung von Straftaten und um der Kriminalität vorzubeugen, Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen zu ergreifen (Art. 386 Abs. 1 StGB)<sup>185</sup>. Der Bund hat damit die Möglichkeit, Strukturen für die Gewaltprävention zu schaffen und entsprechende Ressourcen bereitzustellen. Sowohl das gesamtschweizerische Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt (vgl. Ziffer 6.2) wie auch allfällige Massnahmen im Bereich des Kinder- und Medienschutzes (vgl. Ziffer 6.3) erfüllen diesen Zweck.

Zurzeit ist eine Ausführungsverordnung für die Prävention von Kindesmisshandlungen und die Sensibilisierung über die Rechte der Kinder<sup>186</sup> in Erarbeitung. Der Bundesrat wird diese so ausgestalten, dass auch Massnahmen der Gewaltprävention und des Medienschutzes darauf abgestützt werden können.

---

<sup>185</sup> SR 311.0

<sup>186</sup> Mit Verabschiedung des Berichtes „Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik“ am 27.8.08 wurde das EDI beauftragt, die heutige Tätigkeit des Bundes in den Bereichen Kinderschutz sowie Sensibilisierung für die Rechte der Kinder in einer Verordnung gestützt auf Art. 386 StGB zu präzisieren und zu regeln.

## 6.5 Zusammenfassende Beurteilung

Der Bundesrat unterbreitet den vorliegenden Bericht den Räten und beantragt gleichzeitig die Abschreibung der parlamentarischen Postulate 03.3298 Leuthard, 06.3646 Amherd und 07.3665 Galladé. Den Anliegen und Forderungen der Postulate 03.3298 Leuthard und 06.3646 Amherd wurde mit dem vorliegenden Bericht und den Entscheiden des Bundesrates weitgehend Rechnung getragen.

Gemäss den Forderungen des Postulats Leuthard ist eine Analyse über die Ursachen und Hintergründe von Jugendgewalt (vgl. Kapitel 2) sowie ein Gesamtüberblick über die in der Schweiz bestehenden Präventionsansätze und Präventionsmassnahmen und die dafür relevanten Akteure erstellt (vgl. Kapitel 3-5). Die Lücken und Bedürfnisse sowie erfolgversprechende Ansätze für eine wirkungsvolle Gewaltprävention sind identifiziert; ein umfassendes Paket von Empfehlungen in den verschiedenen Handlungsfeldern ist erarbeitet (vgl. Kapitel 5). In Anlehnung an die Forderungen der Postulate Leuthard und Amherd (Ziffer 2 des Postulats) nach einem gesellschaftlichen und politischen Konzept und einer landesweiten Koordination von Massnahmen zur Prävention von Jugendgewalt, erachtet der Bundesrat ein koordiniertes Vorgehen aller Ebenen als sinnvoll und notwendig und erklärt sich deshalb bereit, im Rahmen eines gesamtschweizerischen Programms eine aktive Rolle zu übernehmen (vgl. Kapitel 6.2). In diesem Rahmen wird auch die Verbesserung der Beratungs- und Bildungsangebote für Eltern verfolgt, wie vom Postulat Amherd gefordert (Ziffer 1 des Postulats)

Nicht eingegangen ist der Bundesrat im Rahmen dieses Berichtes auf die im Postulat Leuthard erwähnte Suizidrate von Jugendlichen; hier kann auf Arbeiten des zuständigen Bundesamtes verwiesen werden.<sup>187</sup> Was die Forderung des Postulats Amherd (Ziffer 4 des Postulats) bezüglich der Qualifikation von Straftaten von und an Minderjährigen als Officialdelikte anbetrifft, erachtet der Bundesrat diese Massnahme nicht als geeignet, Jugendgewalt wirksam zu bekämpfen: Das Problem liegt selten in der Tatsache, dass Gewaltverhalten den Behörden zwar bekannt ist, aber mangels Anzeige nicht verfolgt werden könnte. Vielmehr haben offizielle Stellen selten Kenntnis von den gewalttätigen Akten. Weiter fehlt die emotionale Nähe zwischen Täter und Opfer, welche den Gesetzgeber bewogen hat, häusliche Gewalt als Officialdelikt zu definieren. Schliesslich wäre es rechtsstaatlich nicht vertretbar, die Strafbarkeit bei Jugendlichen mittels Officialisierung zu verschärfen ohne dies auch im Erwachsenenstrafrecht nachzuvollziehen.

Weiter lehnt der Bundesrat eine einheitliche nationale Gesetzgebung für den Kinder- und Jugendmedienschutz und die Einrichtung einer nationalen Zertifizierungsstelle, wie vom Postulat 07.3665 Galladé gefordert, ab. Zwar erachtet er präventive Massnahmen in Bezug auf die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen als wichtig, die Ausarbeitung einer nationalen Gesetzgebung und eine einheitliche medienübergreifende Zertifizierung würde einen sehr grossen Aufwand bedeuten. Dieser erscheint aufgrund des geringen Mehrwerts gegenüber den bereits bestehenden Selbstregulierungsmassnahmen (vgl. Ziffer 6.3) als nicht angemessen. Zur Forderung des Postulats Amherd (Ziffer 3 des Postulats) nach Einschränkung der Zugriffsmöglichkeiten auf gewaltverherrlichende Inhalte über das Mobiltelefon, Internet und TV-Programme ist zu bemerken, dass der Bundesrat weitergehende und vertiefte Abklärungen in Bezug auf Mobiltelefon und Internet vornehmen und gesetzgeberische Regulierungs- und Schutzmassnahmen prüfen wird (vgl. Ziffer 5.4.3). Was die Druckerzeugnisse anbelangt, so sind die entsprechenden Bestimmungen des Strafrechts (Art. 135 StGB) ausschlaggebend.

## 6.6 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat erteilt mit der Verabschiedung dieses Berichtes an das EDI (BSV; BFS) in Zusammenarbeit mit dem EJPD (BJ) den Auftrag, eine **Machbarkeitsstudie zur Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldforschung** über das Ausmass und die Entwicklung von Jugendgewalt erstellen zu lassen. Das Ergebnis soll dem Bundesrat bis Ende 2010 vorliegen. Gleichzeitig beschliesst er mit

<sup>187</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates vom 27.08.2008 zu IP 08.3320 Maury Pasquier: Prävention von Suizid bei jungen Menschen. Verpflichtungen einhalten; Postulat 08.3366 Heim: Kampf der hohen Zahl von Suiziden in der Schweiz

diesem Bericht den **Aufbau einer Statistik des Jugendsanktionenvollzugs**. Dieser soll 2012 abgeschlossen sein.

Für den Aufbau eines **Gesamtschweizerischen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt** lädt der Bundesrat die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden ein, gemeinsam mit dem Bund Struktur, Inhalt, Funktionsweise und Finanzierung des gemeinsamen Programms konzeptionell auszuarbeiten. Das EDI (BSV) wird beauftragt, die Koordination dieser Arbeiten sicherzustellen und zu diesem Zweck eine breit abgestützte Arbeitsgruppe einzusetzen. Die Konzeptionsphase soll bis Anfang 2010 dauern; der Bundesrat wird dann aufgrund der Vorlage der Detailkonzeption über die finanzielle Beteiligung und den personellen Mittelaufwand des Bundes entscheiden.

Zur Verbesserung der Angebote im Bereich **Medieninformation und Medienkompetenz** beauftragt der Bundesrat das EDI (BSV), gemeinsam mit den Branchenvertretern ein Modell für eine langfristig angelegte Form der Zusammenarbeit auszuarbeiten und dem Bundesrat im 1. Quartal 2010 eine entsprechende Detailkonzeption mit einem Finanzierungsvorschlag zu unterbreiten. Weiter ist das EDI beauftragt, die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche in Zusammenarbeit mit den Kantonen laufend zu verfolgen. Das EJPD (BJ) ist beauftragt, im Bereich der Neuen Medien und der Online-Medien dem Bundesrat sobald als möglich die untersprechenden Berichte und Abklärungen zum Regulierungsbedarf zu unterbreiten. Die daraus resultierenden Massnahmen sollen in die Erarbeitung des Gesamtschweizerischen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt einfließen.

Für die konzeptionellen Aufbauarbeiten sowie die Arbeiten für den Aufbau einer Statistik des Jugendsanktionenvollzugs ist von einem zusätzlichen personellen Mittelbedarf in einer Grössenordnung von 250 Stellenprozenten auszugehen, die in der Aufbauphase EDI-intern kompensiert werden.

## **Anhang 1. Wortlaut der drei parlamentarischen Vorstösse**

### **Postulat Leuthard vom 17 Juni 2003 (03.3298). Jugendgewalt**

#### **Eingereichter Text**

Der Bundesrat wird eingeladen anhand der zu eruiierenden Ursachen und Hintergründe der ständig im Steigen begriffenen Gewalt, Jugendkriminalität und auch der Jugendsuizidrate ein Konzept mit konkreten Massnahmen auf gesellschaftlicher und politischer Ebene zu erstellen. Des Weiteren sind in diesem Konzept schon vorgeschlagene und neue Massnahmen gegeneinander abzuwägen. Schliesslich ist ein Überblick über die in den letzten Jahren bereits eingeleiteten Massnahmen auf Stufe Bund, Kantone und Städte/Gemeinden zu erstellen und deren Wirksamkeit qualitativ zu bewerten.

#### **Begründung**

Jugendgewalt und Jugendkriminalität nehmen in den letzten Jahren ständig zu. Dabei handelt es sich nicht um Bagatelldelikte, sondern oft um brutale Vergehen und Verbrechen wie Vergewaltigungen und gar Tötungen. Oft sind nicht nur die Täter Jugendliche, sondern auch die Opfer.

Gleichzeitig nimmt die Verwahrlosung von Jugendlichen und deren Psychiatriebedürftigkeit zu. Bekanntlich weist die Schweiz auch eine der weltweit höchsten Raten an Jugendsuizidalität auf. Gibt es einen Zusammenhang?

Mit dem neuen Jugendstrafrecht hat das Parlament die Auswirkungen der Jugendkriminalität neu geregelt und dabei Neuerungen wie die Mediation, neue Massnahmen und mehr, sowie härtere Strafen verabschiedet. Besser aber wäre es wohl, das Problem an seiner Wurzel, mithin die Ursachen anzugehen.

Die Ursachen müssen im gesellschaftspolitischen Umfeld gesucht und gefunden werden. Um den Trend brechen zu können, müssen ganzheitliche Massnahmenpakete erarbeitet und gezielt aufeinander abgestimmt und koordiniert sowie auf der richtigen Stufe initiiert werden.

#### **Erklärung des Bundesrates vom 26.09.2003**

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen

### **Postulat Amherd Viola (06.3646) vom 6 Dezember 2006. Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention**

#### **Eingereichter Text**

Der Bundesrat wird beauftragt, folgende Massnahmen zu überprüfen und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten:

1. Unterstützung, Optimierung, Vernetzung und Ausbau der bestehenden Beratungsstellen für Eltern mit Erziehungsproblemen, für Kinder und für Jugendliche;
2. Einrichtung einer Präventionsfachstelle zur landesweiten Koordination aller Massnahmen gegen Gewalt an Kindern und Jugendlichen;
3. Einschränkungen der Zugriffsmöglichkeiten auf gewaltverherrlichende Inhalte über das Mobiltelefon ebenso wie über Internet, TV-Programme und Druckerzeugnisse;
4. Erhebung von Delikten von und an Minderjährigen zum Offizialdelikt.

#### **Begründung**

Ebenso wie der Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt ein Anliegen des ganzen Landes ist, müssen auch die Massnahmen dagegen gesamtschweizerisch koordiniert werden. Dadurch können die Tätigkeiten der einzelnen Kantone und verschiedener Institutionen verstärkt werden. Dies dient dem effizienteren und wirkungsvolleren Einsatz der Mittel.

In Ergänzung zu den Motionen Schweiger 06.3170 und Hochreutener 06.3554 müssen die geforderten Massnahmen gegen Cyberkriminalität und Gewaltdarstellungen auch auf den Mobilfunkbereich ausgedehnt werden. Auch die Mobilfunkanbieter sind in die Pflicht zu nehmen. Es sind Lösungen zu finden, die vor allem das "happy slapping" erschweren, etwa durch die Abgabe von SIM-Karten mit eingeschränkter Nutzungsmöglichkeit an Jugendliche unter 18 Jahren, durch Codierungen oder Filter.

Bis es zur Vergewaltigung kommt, durchlaufen die Täter meist einen Prozess, in dem sie ihre Hemmschwelle schrittweise abbauen, solange sie nicht in die Schranken gewiesen werden. Aus welchen Gründen auch immer verzichten jedoch viele Eltern von Opfern auf Anzeigen. Der Staat hat jedoch ein übergeordnetes Interesse daran, dass minderjährige Opfer wie auch minderjährige Täter von einem weiteren Abgleiten in den "Gewaltsumpf" bewahrt werden. Der Bundesrat ist gebeten zu überprüfen, wie weit eine solche Massnahme gehen könnte und wo sinnvollerweise die Grenzen gesteckt werden müssten.

#### **Erklärung des Bundesrates vom 16.03.2007**

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

### **Postulat Galladé (07.3665) vom 4 Oktober 2007. Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien**

#### **Eingereichter Text**

Der Bundesrat wird aufgefordert, zusammen mit den Kantonen eine einheitliche Gesetzgebung für den Kinder- und Jugendmedienschutz zu prüfen, welche folgenden Anliegen Rechnung trägt:

- Die Beurteilung, welche Inhalte für welches Alter geeignet sind, darf nicht allein der Unterhaltungsindustrie überlassen werden. Der Bund und die Kantone sollen eine nationale Zertifizierungsstelle für Regeln über Altersfreigaben von Medieninhalten und über die Zugänglichkeit von Medien in Kinos, im Handel, über Internet, Mobiltelefonie, etc. schaffen.
- Von dieser Zertifizierungsstelle anerkannte Altersfreigaben und Regeln über die Zugänglichkeit müssen verbindlich sein.
- Bund und Kantone sollen für alle Medien eine einheitliche Regelung im Kinder- und Jugendmedienschutz erstellen.
- Bund und Kantone fördern bei Kindern, Jugendlichen und Eltern die Kompetenz im Umgang mit Unterhaltungsmedien.

#### **Begründung**

Der Kinder- und Jugendmedienschutz weist in der Schweiz grosse Lücken auf. Dies in einer Zeit, in der Kinder und Jugendliche immer mehr mit Gewalt in den Unterhaltungsmedien konfrontiert werden, zum Beispiel am Bildschirm, auf Handys, bei Computerspielen oder Videos. Es braucht einen einheitlichen Kinder- und Jugendmedienschutz als Beitrag zur Gewaltprävention. Ein wirksamer Kinder- und Jugendmedienschutz setzt auf die Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft, also auf die Kooperationsstrategie von Staat und Branchenverbänden, die in anderen Ländern bereits erfolgreich umgesetzt wird. Auch der Bund muss mitwirken, weil er den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen als Medienkonsumentinnen und -konsumenten Rechnung zu tragen hat (Artikel 97, 67 und 11 BV).

#### **Erklärung des Bundesrates vom 28.11.2007**

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

## **Anhang 2. Projektorganisation**

### **Zusammensetzung der Begleitgruppe**

#### **Leitung**

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

#### **Bundesämter und -stellen**

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT

Bundesamt für Gesundheit BAG

Bundesamt für Justiz BJ

Bundesamt für Kommunikation BAKOM

Bundesamt für Migration BFM

Bundesamt für Polizei fedpol

Bundesamt für Sport BASPO

Bundesamt für Statistik BFS

Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG

Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

#### **Eidgenössische Kommissionen**

Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ

Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM

#### **Interkantonale Organisationen**

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK

Konferenz der Kantonsregierungen KdK

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK

#### **Vertretung der kommunalen Ebene**

Schweizerischer Gemeindeverband SGV

Schweizerischer Städteverband SSV

Städteinitiative Sozialpolitik

### **Zusammensetzung der Expertengruppen**

#### **Familie**

Brodard, Fabrice, Département de psychologie de l'Université de Fribourg, Unité de psychologie clinique

Beer, Franziska, Sozialarbeiterin FH, Leiterin des KTI-Projektes "Kompetenzorientierte Familienarbeit" (KOFA)

Burgener Woeffray, Andrea, Chargée d'enseignement à l'Institut de pédagogie curative de Fribourg et à la Haute école pédagogique de Zurich, Présidente de Kinderschutz Schweiz

Ceppi, Camilla; Dr. med., Praxispädiaterin

Dähler Meyer, Erika, Projekt Schrittweise, Verein a:primo

Fenter, Viviane, Fédération suisse pour la formation des parents FSFP

Ferrari, Matteo, Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino

Greber, Franziska, Co-Leiterin Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt (IST)

Haemmerle, Patrick, Chefarzt des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes des Kantons Freiburg

Hanselmann, Magaly, Coordinatrice en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, Service de la population du canton de Vaud

Käser, Biljana, Bundesamt für Migration BFM, Direktionsbereich Bürgerrecht, Sektion Integration  
Neruda, Veronika, Generalsekretariat Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen SODK  
Ruffieux, Pierre, psychologue-psychothérapeute au SPEA à Nyon, au CERFASY ; formateur en thérapies familiales  
Schöbi, Felix, Bundesamt für Justiz, Sektionsleiter Zivilgesetzbuch und Obligationenrecht  
Simoni, Heidi, Institutsleiterin Marie Meierhofer-Institut für das Kind  
Wiedmann, Sabine, Präsidentin Schweiz. Vereinigung der Elternorganisationen SVEO

### **Schule**

Abbet, Jean-Pierre, chef de section de recherche Unité de recherche pour le pilotage des systèmes pédagogiques URSP (canton de Vaud)  
Alsaker, Françoise D., Psychologin, Universität Bern  
Blöchlinger, Hermann, Leiter des Schulpsychologischen Dienstes des Kantons St. Gallen  
Bühlmann, Regina, Generalsekretariat Schweiz. Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK  
Clément, Violaine, Cycle d'orientation de Pétrolles, enseignante et psychanalyste  
Costantini, Dagmar, Bundesamt für Gesundheit, Leiterin des Projektes „b+g“ (Bildung und Gesundheit)  
Duttweiler, Dani, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT  
Halbright, Ron, Ko-Präsident NCBI Schweiz  
Hartmann, Andreas, Gewaltberater und Schulsozialarbeiter  
Lamberty, Brigitte, Jugendgerichtspräsidentin Jugendgericht Seeland, Biel  
Portmann, Ernst, Rektor der Stadtschulen Luzern  
Strittmatter, Anton, Pädagogische Arbeitsstelle Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer LCH, Biel  
Zurkirchen, Roland, Stadt Zürich, Leiter der Fachstelle für Gewaltprävention des Schul- und Sportdepartementes

### **Sozialraum**

Andreoli, Giorgio, Jugendarbeiter und Gründer von "gggfon" - Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus  
Baumberger, Petra, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, Projektleiterin Voilà  
Boess, Martin, Leiter der Schweizerischen Kriminalprävention  
Chatelain, Marcel, Kanton Solothurn, Chef Amt für soziale Sicherheit  
Denz, Annette, Pädagogische Leitung Aufnahmeheim Basel  
Deuel, Claudio, Délégué à la Jeunesse de la Ville de Genève  
Fent, Hanspeter, Leiter Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt  
Fischer, Christian, Stadt Zürich, Leiter von "sip züri", aufsuchende Sozialarbeit und Ordnungsauftrag  
Galli, Marco, Capoufficio, Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani (DSS/DASF)  
Guéniat, Olivier, criminaliste et chef de la police de sûreté du canton de Neuchâtel  
Gysin, Nicole, Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Sekretariat  
Hebeisen, Dieter, Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege, Präsident Jugendgericht Berner Oberland  
Homberger, Jean-Jacques, médiateur (région Chablais)  
Hürzeler, Stephan, Directeur Fondation Cherpillod, Moudon  
Kollros, Nina, Offene Jugend, Jugendarbeit Pfarrei Guthirt Zug  
Mattei, Raffaele, Direttore, Fondazione Amilcare  
Sfar, Doris, Bundesamt für Wohnungswesen  
Stucker, Rolf, Stadt Zürich, Leiter Jugenddienst der Stadtpolizei  
Tennenbaum, Ruth, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM  
Wirz, Monika, Quartierarbeit der Stadt Schaffhausen  
Wüethrich, Sandra, Bundesamt für Gesundheit BAG, Projektleitung Koordination Jugendgesundheit

## Medien

Chevallaz, Roger, Rechtskonsulent Schweizerischer Verband für Kino und Filmverleih  
Flückiger, Marc, Leiter Abteilung Jugend, Familie und Prävention Justizdepartement BS  
Gerber, René, Geschäftsleiter Schweizerischer Verband für Kino und Filmverleih  
Grasser, Christian, Vertreter der Telekommunikationsbranche ASUT  
Hess, Patrick, Secrétaire adjoint, Département de l'instruction publique du canton de Genève  
Marugg, Michael, Leiter der Stabsstelle Pro Juventute  
Mumenthaler, Samuel, Medienjurist BAKOM  
Schneeberger, Roger, Generalsekretär KKJPD  
Schwarzenegger, Christian, Universität Zürich, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie  
Steinmann, Matthias, CEO Telecontrol AG  
Suess, Daniel, Professor der Zürcher Fachhochschule, Psychologe FSP und SBAP, Privatdozent für Publizistikwissenschaft und Medienpädagogik an der Universität Zürich  
Treyer, Tobias, Rechtskonsulent des Schweizerischen Videoverbandes  
Tschümperlin, Ronja, Juriste, KOBİK, nationale Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internet-Kriminalität  
Woodtli, Franz, Vizepräsident des Schweizerischen Videoverbandes  
Züger, Peter, Vizepräsident des Verbandes Swiss Interactive Entertainment Association

## Beauftragte Wissenschaftler

**Dr. Manuel Eisner**, Institute of Criminology, University of Cambridge, „Situationsanalyse der aktuellen Gewaltprävention in der Schweiz anhand von Fallstudien und Übersicht über erfolgversprechende Ansätze sowie Analyse des Handlungsbedarfs“

**Olivier Steiner**, Institut für Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Sozialarbeit, „Gewaltdarstellende Inhalte von (neuen) Medien. Mediennutzung und die (Aus-) Wirkungen auf Kinder und Jugendliche“

### Anhang 3. Literaturverzeichnis

Alsaker F.D. (2003). Quälgeister und ihre Opfer. Mobbing unter Kindern – und wie man damit umgeht. Bern: Huber Verlag.

Altstötter-Gleich Ch. (2006): Pornographie und neue Medien. Eine Studie zum Umgang Jugendlicher mit sexuellen Inhalten im Internet. Pro Familia Landesverband Deutschland. Mainz.  
<http://www.profamilia.de/shop/download/248.pdf>

Arend M. (2008). Integration und Quartierentwicklung in mittelgrossen und kleineren Städten der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse. Im Auftrag des Bundesamtes für Migration und des Bundesamtes für Wohnungswesen. Zollikon.

Bundesamt für Gesundheit BAG (2006). Prävention bei gefährdeten Jugendlichen. Was haben wir gelernt? Bern: BAG.

Bundesamt für Gesundheit BAG (2008). Fokusbericht Gender und Gesundheit. Bern: BAG.

Bundesamt für Gesundheit BAG, infodrog (Hrsg.) (2006). Supra-f. Jugendlichen Halt geben. Bern: BAG.

Bundesamt für Migration (2007). Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. Bern: BFM.

Bundesamt für Polizei fedpol (Veröffentlichung in Vorbereitung). Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage „Jugendliche Intensivtäter“.

Bundesamt für Statistik BFS (2008a). Erhebungen, Quellen – Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS).  
[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen\\_quellen/blank/blank/pk/01.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/pk/01.html)  
(Stand: Sept. 2008)

Bundesamt für Statistik BFS (2008b). Jugendstrafurteilsstatistik (JUSUS).  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/04.html> (Stand: Sept. 2008)

Bundesrat (2008a). Strategie für eine Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrates vom 27. August 2008 in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001. Bern: BSV.

Bundesrat (2008b). Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Präventionsmassnahmen. (Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2008 zum Postulat 08.3000 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats)

Cattacin S., Gerber B., Sardi M., Wegener R. (2006). Monitoring rightwing extremist attitudes, xenophobia and misanthropy in Switzerland. An explorative study. Sociograph n° 1/2006. Genf : Universität Genf.

Clémence A., Cortolezzis C., Dumont P., Egloff M., Kaiser C., Rochat F. (2001). Sclolarité et adolescence. Les motifs de l'insécurité. Bern: Haupt Verlag.

Council of Europe (2008a). Human rights guidelines for online games providers developed by the Council of Europe in co-operation with the Interactive Software Federation of Europe.

Council of Europe (2008b). Human rights guidelines for Internet service providers developed by the Council of Europe in co-operation with the European Internet Service Providers Association (EuroISPA).

Dilitz C., Rindlisbacher A. (2005). Mehr delinquente – oder delinquentere – Jugendliche? Crimiscopie, Nr 27.

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2008). Jugendgewalt. Bericht des EJPD vom 11. April 2008. Bern: EJPD.

- Eisner M., Ribeaud D., Bittel S. (2006). Prävention von Jugendgewalt. Wege zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik. Bern: Eidg. Ausländerkommission EKA (Materialien zur Integrationspolitik).
- Eisner, M., Ribeaud, D., Jünger, R., Meidert, U. (2007). Frühprävention von Gewalt und Aggression; Ergebnisse des Zürcher Interventions- und Präventionsprojektes an Schulen. Zürich: Rüegger.
- Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009). Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV. Bern: BSV.
- Europäische Kommission (2007). Mitteilung der EU Kommission über den Schutz der Verbraucher, insbesondere Minderjähriger, bei der Nutzung von Videospiele vom 22.4.2008 KOM(2008) 207.
- Exadactylos, A., Häuselmann S., Zimmermann, H. (2007). Are times getting tougher? A six-year survey of urban violence-related injuries in a Swiss university hospital. *Swiss Med Wkly* 2007; 137: S. 525 – 530.
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hrsg.) (2007). Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Täter, Aussteiger. Bern: FRB.
- Fachverband Sucht (Hrsg.) (2008). Jugendliche richtig anpacken – Früherkennung und Frühintervention bei gefährdeten Jugendlichen. Publikation im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Bern: BAG.
- Gabalgllo S., Gilliéron G., Killias M. (2005). Hat die Jugendkriminalität wirklich zugenommen? *Crimiscope* Nr 30.
- Greber, F. (2008). Wenn Minderjährige Häusliche Gewalt ausüben. Thesis im Rahmen des universitären Lehrganges „Master of Arts in Management & Innovation“ zak – zentrum für agogik, Basel. (Zusammenfassung der Thesis auf [www.ist.zh.ch](http://www.ist.zh.ch)).
- Greber F., Kranich C. (2008). Schutz vor Häuslicher Gewalt. Broschüre der IST Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.
- Guéniat O. (2007). *La délinquance des jeunes. L'insécurité en question*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes (Collection Le savoir suisse, n° 41).
- Halpérin D. et al. (1997). *À contre-cœur, à contre-corps. Regards pluriels sur les abus sexuels d'enfants*. Genf : Éd. Médecine et Hygiène.
- Haymoz S. (2007). Gangs et délinquance juvénile; in: *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 2/2007, 39-51.
- Kanton Solothurn (2006). Grundlagenbericht Gewalt – Jugendgewalt, Dezember 2005-Mai 2006. Solothurn: Amt für soziale Sicherheit ASO.
- Kanton Solothurn (2007). Gewaltprävention, Leitbild und Konzept. Solothurn: Amt für soziale Sicherheit ASO.
- Killias M., Simonin M., De Puy J. (2005). Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan. Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS). Bern.
- Kuntsche E., Gmel G., Annaheim B. (2006). Alkohol und Gewalt im Jugendalter. Gewaltformen aus Täter- und Opferperspektive, Konsummuster und Trinkmotive – eine Sekundäranalyse der ESPAD-Schülerbefragung. Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA.
- Laucht M., Esser G., Schmidt M.H. (1998). Risiko- und Schutzfaktoren der frühkindlichen Entwicklung: Empirische Befunde, in: *Zeitschrift für Kinder und Jugendpsychiatrie* 26(1998), 6-20.
- Lehmann A. (2008). Gewalt im Sport / Fankultur und Fanarbeit in der Schweiz. Publikation des BASPO. Magglingen: BASPO.

- Lucia S., Herrmann L., Dilitz C., Killias M. (2006). Nochmals: zur Entwicklung der Jugenddelinquenz. Crimscope Nr 32.
- Luder P.M. (2007). Verbreitung, Rezeption und Besitz von problematischen visuellen Inhalten auf Mobiltelefonen. Eine Befragung von Oberstufenschülern der Deutschschweiz. Lizentiatsarbeit an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich. Online: [http://www.psychologie.zhaw.ch/fileadmin/user\\_upload/psychologie/Downloads/Forschung/Lizentiatsarbeit\\_Luder.pdf](http://www.psychologie.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/psychologie/Downloads/Forschung/Lizentiatsarbeit_Luder.pdf)
- Perrez, M., & Ahnert, L. (2007). Psychologische Faktoren: Sozialisation und Verhaltensanpassung; in M. Perrez & U. Baumann (Eds.). Lehrbuch: Klinische Psychologie Psychotherapie (S. 398-425). Bern: Huber.
- PLANeS Schweizerische Stiftung für sexuelle und reproduktive Gesundheit (Hrsg.), Bueno J., Dahinden B., Güntert B. (2008). Mit mir nicht. Mit dir nicht. Jugendliche und sexuelle Gewalt: informieren, hinterfragen, schützen. Zürich: Verlag Pestalozzianum; Luzern: interact Verlag.
- Pro Juventute (2008). Zusammenfassung der Fachtagung Dialog Jugendmedienschutz vom 18. April 2008 in Bern.
- Rat der Europäischen Union (2002). Entschliessung des Rates vom 1. März 2002 zum Schutz der Verbraucher, insbesondere von Jugendlichen, durch Kennzeichnung bestimmter Video- und Computerspiele nach Zielaltersgruppen (2002/C 65/02).
- Reid, J. B., Patterson, G. R., & Snyder, J. J. (2002). Antisocial behavior in children and adolescents: A developmental analysis and model for intervention (1st ed.). Washington DC: American Psychological Association.
- Ribeaud D., Eisner M. (2008). Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich. Schlussbericht zuhanden der Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
- Schmid M., Storni M. (2007). Jugendliche im Dunkelfeld rechtsextremer Gewalt. Eine Opferbefragung in der Nordwestschweiz, vollständiger Schlussbericht. Basel: ecce gemeinschaft für sozialforschung.
- Schöbi D., Perrez M. (2004). Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004. Freiburg: Universität Fribourg.
- Schulz W. et al. (2006). Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, im Auftrag der Europäischen Kommission. [http://ec.europa.eu/avpolicy/info\\_centre/library/studies/index\\_en.htm#finalised](http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#finalised)
- Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren EDK (2008). Le développement de l'éducation. Rapport national de la Suisse au Bureau international d'éducation BIE. Bern: EDK.
- Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren EDK (Hrsg.) (2004). Krisensituationen. Ein Leitfaden für Schulen. Bern: EDK.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2006): Unterwegs zur geschlechtergerechten Schule. Massnahmen der Kantone zur Gleichstellung der Geschlechter im Bildungswesen. Trendbericht SKBF. Nr. 10 [http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/publikationen/tb10\\_skb.pdf](http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/publikationen/tb10_skb.pdf)
- Schweizerische Kriminalitätsprävention SKP (2008). Detailkonzept. Massnahmenplan 2008 Jugend und Gewalt der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP). Neuchâtel: SKP.
- Steiner O. (2009). Neue Medien und Gewalt. Überblick zur Forschungslage hinsichtlich der Nutzung von gewaltdarstellenden Inhalten Neuer Medien und Wirkung auf Kinder und Jugendliche. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV. Bern: BSV.
- Swiss Olympic Programm, <http://www.coolandclean.ch/desktopdefault.aspx> (Stand: 03.02.2009)

Vuille M., Gros D. et al. (1999). Violence ordinaire. Genève : Service de la recherche en éducation SRED (Cahier 5, juin 1999).

Weichold K., Silbereisen R.K. (in press). Pubertät und psychosoziale Anpassung. In: R.K. Silbereisen und M. Hasselhorn (Hrsg.) (in press). Enzyklopädie der Psychologie: Themenbereich C Theorie und Forschung, Serie V Entwicklungspsychologie, Band 5 Entwicklungspsychologie des Jugendalters. Göttingen: Hogrefe.

Weltgesundheitsorganisation WHO (2002). Rapport mondial sur la violence et la santé. Genf: WHO. Deutsche Zusammenfassung: WHO Regionalbüro Europa (2003). Weltbericht Gewalt und Gesundheit. [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/summary\\_ge.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf)

Wicki M., Gmel G. (2008). Alkohol-Intoxikation Jugendlicher und junger Erwachsener. Ein Update der Sekundäranalyse der Daten Schweizer Hospitäler bis 2005. Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA (Forschungsbericht Nr. 46).

Wilson J.O., Kelling G.L. (1982). Broken windows. The police and neighbourhood safety, in: The Atlantic Monthly, n°249, S. 29-38.

Wyvekens A. (sous la direction de) (2006). « Espace public et sécurité », Problèmes politiques et sociaux n°930, novembre 2006 (La documentation française).

