

Jugendkriminalität: Evaluation des Waadtländer Programms Puero

Dieser Artikel erläutert die Evaluationsergebnisse des von der Waadtländer Kantonspolizei lancierten Programms Puero. Dieses begegnet der Delinquenz von Jugendlichen bzw. Minderjährigen, indem zum einen die Zusammenarbeit in lokalen Netzwerken gesucht wird. Zum anderen arbeitet es mit aussergerichtlichen Schlichtungsverträgen, in die neben den Geschädigten auch die Familien der Delinquenten einbezogen werden, um den Gang vor das Jugendgericht zu vermeiden.

Um die Relevanz, Kohärenz und Effizienz des Vorgehens zu beurteilen, fanden Gespräche mit allen Stakeholdern statt. Auf kantonaler Ebene wurden Interviews und Diskussionen mit den Projektträgern bei der Kantonspolizei und den verschiedenen Partnern geführt, u.a. mit dem Jugendgericht, um die Schlüsselfrage der Auswirkung auf die Rückfälligkeit zu analysieren. Auf Gemeindeebene schliesslich fanden Gespräche mit den für die Umsetzung zuständigen Akteuren und mit den Begünstigten, den an einem Schlichtungsvertrag beteiligten Minderjährigen statt.

Das Konzept des Netzwerks

Das Netzwerk soll die Gemeinde- und Kantonsbehörden darin unterstützen, ihre Reaktion auf erkannte Probleme von Jugendgewalt lokal besser zu koordinieren. Es stützt sich auf die Theorie des Local Government und verfolgt einen problemorientierten Ansatz. Damit werden drei Dimensionen des Handlungsumfelds gleichzeitig berücksichtigt:

- Raum: Die Reaktion erfolgt am Ort der Übertretung.
- Zeit: Die Reaktion erfolgt unmittelbar auf ein Fehlverhalten.
- Beziehung: Die lokal zuständigen institutionellen Akteure werden zusammengeführt und die Familien sensibilisiert.

Der Begriff Netzwerk verdeutlicht zudem, dass die Polizei in der Kriminalitätsprävention und -intervention nur eine von mehreren Akteurinnen ist. Im Unterschied zu anderen Ansätzen des Local Government zur Stärkung der öffentlichen Sicherheit steht beim Netzwerk aber eine gemeinsame Geheimhaltungspflicht im Mittelpunkt. Dadurch beschränkt



Blaise Bonvin
TC Team Consult SA



Jérôme Mabillard
Evaluanda SA

Der Zusammenarbeit in Netzwerken und dem aussergerichtlichen Schlichtungsvertrag liegen zwei Hauptschwierigkeiten bei der Bekämpfung von Jugendgewalt zugrunde: Einerseits sind die Koordination und der Einbezug der lokalen Behörden unzureichend, andererseits die Fristen zwischen einem Delikt und der Reaktion der Behörden zu lang. Aufgrund des lokalen Kontexts sind die konkrete Umsetzung und Verankerung von Puero prioritär Aufgabe der Gemeindebehörden.

Nach einer kurzen Präsentation der Evaluationsmethode geht dieser Artikel näher auf die Umsetzung und Wirkung der beiden Instrumente ein und gibt Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung. Abschliessend schlägt er in Erweiterung des Programms

mögliche Lösungen für eine aussergerichtliche Regelung von Jugenddelinquenz nach dem Prinzip der Wiedergutmachung (Restorative Justice) vor.

Evaluationsmethode

Die Evaluation hat die Entwicklung, Umsetzung und Wirkung des Puero-Instrumentariums untersucht. Sie hat sich auf mehrere Quellen und Arbeitsmethoden gestützt. Zur wissenschaftlichen Einordnung der Evaluationsgegenstände wurden direkte und indirekte Erkenntnisse der kriminologischen Forschung gesichtet und analysiert. Interviews mit Lehrpersonen und Forschenden an Universitäten ergänzten diesen Aspekt.

sich die Teilnahme auf Fachleute. Eltern- oder Quartiervereine beispielsweise bleiben ausgeschlossen.

Evaluation der Netzwerke und Empfehlungen

Die evaluierten Netzwerke sind nachweislich nicht effektiv. Erklären lässt sich ihre Wirkungslosigkeit möglicherweise dadurch, dass sie fallweise eingerichtet werden, sodass die Zusammenarbeit immer wieder neu erfunden werden muss bzw. eine Zusammenarbeit faktisch kaum stattfindet. Als problematisch erwies sich für die Akteure auch der Umgang mit der gemeinsamen Geheimhaltungspflicht. Obschon nur eines der Netzwerke formalisiert war, ist davon auszugehen, dass lokale Koordinationsmassnahmen existieren – allerdings ohne einen Bezug zum Programmkonzept wie es von der Polizei lanciert worden ist.

Ausgehend von der Evaluation lassen sich mehrere Denkanstösse zur Förderung von Netzwerken geben.

- Der Netzwerkansatz von Puero könnte bereits bei der Einrichtung von offiziellen Stellen Lokaler Governance wie den angedachten Präventions- und Sicherheitsgremien (Conseils régionaux de prévention et de sécurité, CRPS) zum Tragen kommen. Die Netzwerke wären sozusagen ein Produkt dieser Gremien. Als Projekt organisiert, könnten sie sich der Lösung lokal auftretender Probleme mit Jugendgewalt widmen.
- Für die Lancierung der lokalen Governance-Verfahren bedarf es externer Unterstützung, insbesondere zur Identifizierung der prioritären Bedürfnisse vor Ort.
- Im Hinblick auf die Entwicklung einer Restorative Justice, die freiwillig und aussergerichtlich schlichten will, käme die Arbeit in Gruppen mit gemeinsamer Geheimhaltungspflicht voll zum Tragen.

Das Konzept des aussergerichtlichen Schlichtungsvertrags

Der aussergerichtliche Schlichtungsvertrag soll bei Antragsdelikten, die von Minderjährigen begangen wurden, eine Alternative zur gerichtlichen Klage bieten. Ziel ist es, das Verfahren zu beschleunigen und die Täterin oder den Täter konkret in die Wiedergutmachung einzubeziehen. Das Instrument richtet sich hauptsächlich an Gemeinden, auf deren Gebiet Sachbeschädigungen begangen wurden, sowie an Minderjährige oder unter 25-jährige Jugendliche ohne Vorstrafen.

Der aussergerichtliche Schlichtungsvertrag beruht auf einer doppelten theoretischen Grundlage: der Privatisierung der Streitbeilegung und der Wiedergutmachung. Hauptzielsetzung ist die aussergerichtliche Beilegung von Antragsdelikten. Gemäss den Konzeptbegründern lassen sich damit die Verfahren erheblich verkürzen und die Tatumstände sowie der persönliche Hintergrund der Täterinnen und Täter besser berücksichtigen.

Aufgrund der konzeptuellen Nähe des aussergerichtlichen Schlichtungsvertrags zur Restorative Justice dient letztere trotz grösserer Unterschiede im folgenden als Referenzrahmen. Die wiedergutmachende Justiz fördert die unmittelbare Streitbeilegung über eine Kompensation, wobei die Annäherung der beiden Parteien und die Rückkehr zu einem friedlichen Miteinander im Vordergrund stehen.¹ Die Puero-Verträge sind hauptsächlich aufgrund der folgenden Elemente dem Bereich der wiedergutmachenden Justiz zuzuordnen:

- Es erfolgt eine direkte Begegnung zwischen den beiden Parteien und ihrem Umfeld (Familien).
- Die Parteien übernehmen die Verantwortung für die Streitbeilegung.
- Der Schwerpunkt liegt auf der Wiedergutmachung des verursachten Unrechts (hier auf materielle Wiedergutmachung beschränkt).

- Die Wiedergutmachung erfordert ein persönliches Engagement des Täters.
- Die Streitbeilegung soll auch zum Vorteil der lokalen Gemeinschaft erfolgen (die Initianten von Puero verwenden den Begriff *maillage civique*, Verflechtung der Zivilgesellschaft).

Die Forschung zeigt, dass der Ansatz der Restorative Justice verglichen mit dem klassischen Strafverfahren einige Vorteile aufweist. So hat das Opfer ein besseres Empfinden der wiederhergestellten Gerechtigkeit und auch sein Sicherheitsgefühl ist höher. Die Wiedergutmachungsmassnahmen sind wirkungsvoller. Die Rückfallzahlen sind vergleichbar, zuweilen niedriger.

Evaluation der aussergerichtlichen Schlichtungsverträge und Empfehlungen

Gemessen an der Gesamtzahl der Delikte, die einer Schlichtung hätten zugeführt werden können (rund 1000 Fälle in fünf Jahren), spielen die Verträge, die im Rahmen von Puero unterzeichnet wurden, eine quantitative marginale Rolle: In vier Jahren wurden in zwölf der 318 Waadtländer Gemeinden rund 50 Verträge unterzeichnet. Hauptsächlich Agglomerations-, ländliche und mittelgrosse Gemeinden haben von den aussergerichtlichen Schlichtungsverträgen Gebrauch gemacht. Die Meisten setzten die Verträge aufgrund von strafbaren Handlungen gegen Gebäude in Gemeindebesitz ein. Die städtischen Gemeinden gaben an, vor allem wegen der erwarteten Arbeitsbelastung und der verglichen mit der Strafjustiz schlechter wahrgenomme-

¹ Für eine ausführlichere Beschreibung dieser Modelle, unter anderem für die Schweiz, siehe Perrier, Camille, *Criminels et victimes : quelle place pour la réconciliation ?*, Charmey 2011 sowie Kuhn, André, *Quel avenir pour la justice pénale?*, Charmey 2012.

Vergleich der Konfliktlösungsverfahren

T1

		Minderjährige/r Täter/in	Volljährige/r Täter/in
Aussergerichtlich	Mit Wiedergutmachung, z.B. Mediation	Kein formalisiertes Verfahren (Unter gewissen Voraussetzungen: aussergerichtliche Schlichtungsverträge Waadt) (1)	Sogenannt freiwillige Mediation; kaum formalisiert ausser in Freiburg, Genf und Zürich; kaum genutzt
	Verhandlung	Aussergerichtliche Schlichtungsverträge (Waadt)	Kein formalisiertes Verfahren
Gerichtlich	Mit Wiedergutmachung, z.B. Mediation	Delegierte Mediation; kaum genutzt	Kein formalisiertes Verfahren
	Verhandlung	Entfällt	Entfällt

nen Effizienz auf die Verträge zu verzichten.

Der explorative Vergleich der Rückfallquoten von Minderjährigen mit Schlichtungsverträgen und globalen Rückfallquoten lässt folgende Aussagen zu:

- Die spezifischen Rückfälle (Straftaten gleicher Art) haben sich verbessert (kein Vorkommen in der vorliegenden Stichprobe gegenüber 7% im weltweiten Durchschnitt).
- Die nichtspezifischen Rückfälle sind vergleichbar (32% gegenüber 29%).

Zum Vergleich festzuhalten ist, dass die an einem Vertrag beteiligten Minderjährigen keiner Gruppe mit erhöhtem Risiko, kriminell bzw. rückfällig zu werden, angehörten. Es handelte sich um lokal verankerte Jugendliche, mehrheitlich schweizerischer Nationalität, mit einer kriminalstatistisch tieferen durchschnittlichen Rückfallquote als ihre ausländischen Altersgenossen.

Für die Puero-Verträge wurden vier miteinander verbundene Verbesserungsbereiche identifiziert. Die dafür vorgeschlagenen Massnahmen sollen zum einen die Hindernisse bei der Umsetzung, die derzeit ganz bei den Gemeinden liegt, verringern. Zum

anderen bezwecken sie eine Verstärkung der erzieherischen Zielsetzung von Wiedergutmachung und Schlichtung.

- Die strategische Funktion der Verträge muss gestärkt werden, indem eine klarer strukturierte kantonale Begleitung und Steuerung erfolgt. Dadurch lassen sich die Vorgaben lokal zielgerichteter umsetzen und die Aussagekraft künftiger Evaluationen erhöhen.
- Die Information potenzieller Zielgruppen durch die Polizeistellen muss verbessert werden. Desgleichen sind auch die bereits in ein konkretes (Straf-)verfahren involvierten Akteure präziser zu informieren.
- Die Gemeinden benötigen bei der Umsetzung der Schlichtungsverfahren die Unterstützung durch Fachpersonen, die über die nötigen Kompetenzen verfügen, ein solches Verfahren zielgerichtet zu begleiten.
- Die Wiedergutmachung muss als wichtige Dimension des Verfahrens hervorgehoben werden. Dabei würde der Beizug eines Mediators oder einer Mediatorin den Verhandlungsaspekt des Verfahrens unterstreichen.

Schlussfolgerungen und Aussichten

Eine wesentliche Erkenntnis der Evaluation besteht darin, dass die aussergerichtliche Konfliktlösung mit

Wiedergutmachung in der Schweiz kaum entwickelt ist. Die sogenannte delegierte Mediation, die ein Richter in einem Strafverfahren anbietet, existiert zwar im schweizerischen Jugendstrafrecht, wird aber selten verordnet. Schweizweit am häufigsten macht der Kanton Freiburg davon Gebrauch.² Aufgrund der vorliegenden Evaluationsergebnisse liesse sich eine aussergerichtliche Mediation im Jugendstrafrecht durchführen. Dazu müssten die Parteien allerdings bereits vor der Auslösung eines Gerichtsverfahrens informiert werden.

Im Schweizer Strafrecht und in der aussergerichtlichen Schlichtungspraxis kann die Konfliktlösung als Alternative zu einer Verurteilung abhängig vom Alter des Täters bzw. der Täterin wie folgt zusammengefasst werden (s. Tabelle T1). Die evaluierte Lösung entspricht Feld (1).

Die Parteien von Antragsdelikten können auf rein privater und freiwilliger Basis einen Mediator oder eine Mediatorin heranziehen: Das Waadtländer Beispiel zeigt, dass der private Weg möglich ist. Die Anwendung solcher Instrumente setzt keine Revision des heutigen Gesetzesrahmens voraus, was eine Weiterentwicklung solcher Verfahren sicherlich erleichtert.

Zur Art der Strafdaten, die mit dem aussergerichtlichen Schlichtungsverfahren erfasst werden, ist zu erwähnen, dass die freiwillige Mediation im Waadtländer Experiment innovativ wirken kann und soll. Bis anhin be-

2 Für die Mediation in Jugendstrafverfahren ist dort ein kantonales Büro zuständig. Ihm gehören gegenwärtig zwei Mediatorinnen und ein Mediator an. Siehe: www.fr.ch → Justiz → Amt für Justiz → Mediation → Büro für Mediation in Jugendstrafsachen.

schränkt sich die aussergerichtliche Schlichtung auf Sachbeschädigungen an Gemeindegut. Sie könnte potenziell jedoch viel breiter angewendet werden, denn grundsätzlich können nur Offizialdelikte nicht im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens behandelt werden. Unter den Straftaten mit physischer oder symbolischer Gewalt (Drohungen) werden zahlreiche Handlungen nicht als Offizialdelikte verfolgt und kommen deshalb für diese alternative Konfliktbeilegung in Betracht.

Die Bedingungen für eine aussergerichtliche Schlichtung besonders für Minderjährige sind unter folgenden Voraussetzungen gegeben:

- Es muss der politische Wille da sein, um die Finanzierung der Mediation zu regeln, die Mittel zu verwalten und die nötigen Verfahren zu entwickeln.
- Die Gerichte müssen sich dazu äussern, wie die Schnittstellen zwischen strafrechtlichem Klage- und aussergerichtlichem Streitbeilegungsprozess möglichst sauber zu definieren wären.
- Die Durchführung der Schlichtungsverfahren muss organisatorisch und institutionell sichergestellt sein (Kommunikation, Ausbildung, Wissensaustausch, Personalressourcen).

- Das Angebot muss über geeignete Informationskanäle unter den angesprochenen Zielgruppen bekannt gemacht werden (vor allem Polizei sowie Opferhilfeberatungsstellen, Kantons- oder Bundesinstanzen).
- Die operativen Voraussetzungen für die Mediation werden geschaffen (ausgebildete Fachleute finden, Regeln ausarbeiten, neutrale Räumlichkeiten bereitstellen usw.).
- Dem Risiko der Parteinahme sowie der Entwicklung einer Justiz der zwei Geschwindigkeiten ist mit einem adäquaten Monitoring- und Controlling-System vorzubeugen.
- Der Aspekt der Verfahrenskosten, vor allem die Frage der Vergütung des Mediators bzw. der Mediatorin muss geregelt werden. Diesbezüglich wird die Kostenübernahme durch den Staat empfohlen.

Mit dem Projekt Puero hat der Kanton Waadt die Grundlagen für einen neuen, überwiegend aussergerichtlichen Umgang mit Jugendkriminalität gelegt. Die konzeptuellen Gesichtspunkte des Experiments sind zwar relativ knapp, aber die Evaluation zeigt doch sein Potenzial auf. Grundsätzlich ist eine zielgerichtete Ausrichtung auf die Wiedergutmachung erforderlich. In Anlehnung an die aussergerichtlichen Schlichtungsver-

träge des Kantons Waadt sollte die aussergerichtliche Wiedergutmachung als Reaktion auf definierte Formen von Jugendkriminalität in der ganzen Schweiz mehr Gewicht erhalten.

Blaise Bonvin, Partner, TC Team Consult SA, Genf
E-Mail: blaise.bonvin@teamconsult.ch

Jérôme Mabillard, Projektleiter, Evaluanda SA, Genf
E-Mail: mabillard@evaluanda.ch

Forschungsbericht

Bonvin, Blaise und Jérôme Mabillard, *Evaluation de la conciliation extrajudiciaire et des réseaux en matière de délinquance juvénile (VD) et perspectives pour la justice réparatrice* (französisch mit deutscher Zusammenfassung). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 7/13: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungsberichte