

# Kooperationsansätze zur Eindämmung von Jugendgewalt

Zur erfolgreichen Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt sind das Engagement und eine gute Zusammenarbeit verschiedener Behörden und Fachdienste erforderlich. Im Rahmen des Nationalen Programms Jugend und Gewalt untersuchte das Büro Vatter Kooperationsmodelle auf kantonaler und kommunaler Ebene, stellte diese beschreibend dar und leitete Faktoren für erfolgreiche Kooperationen her.

von Zuständigkeiten und Abläufen oder feste Strukturen als wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit diskutiert. Diese Eigenschaften können von den Kooperationspartnern direkt bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit beeinflusst werden.

Neben dem eigentlichen Kooperationsmodell beeinflusst auch das gesellschaftliche und staatliche Umfeld einer Zusammenarbeit deren Ausgestaltung und Erfolg (**staatlicher und gesellschaftlicher Kontext** in Grafik **G1**). Auf der Ebene des staatlichen Kontexts sind die rechtlichen Rahmenbedingungen (inklusive Regelung des Datenschutzes bzw. des Informationsaustauschs) relevant, die ihrerseits auch die Organisation, Interessen und Ressourcen der beteiligten Behörden und Fachdienste mitbestimmen. Im gesellschaftlichen Kontext haben vor allem die Kantons- und Gemeindegrösse, das tatsächliche Ausmass und die Wahrnehmung von Jugendgewalt sowie spezifische Eigenschaften der Settings Familie, Schule und Sozialraum einen Einfluss auf den Kooperationserfolg. Im Gegensatz zu den Erfolgsfaktoren auf der Ebene des Kooperationsmodells sind diese Rahmenbedingungen durch die involvierten Akteure kaum zu beeinflussen, sondern mehrheitlich als gegeben zu betrachten.

Der Forschungsprozess gliederte sich in zwei Teile. Eine erste Phase war breit angelegt: Sie umfasste eine Literaturrecherche sowie Sondierungsgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen und Gemeinden bzw. privaten Organisationen. Ziel dieses Arbeitsschrittes war es, mögliche Erfolgsfaktoren aus der Literatur zu erheben und verschiedene Beispiele von Kooperationen auf Kantons- und Gemeindeebene zu erfassen. In einer Vertiefungs-



Marius Féraud  
Büro Vatter, Bern



Christian Bolliger

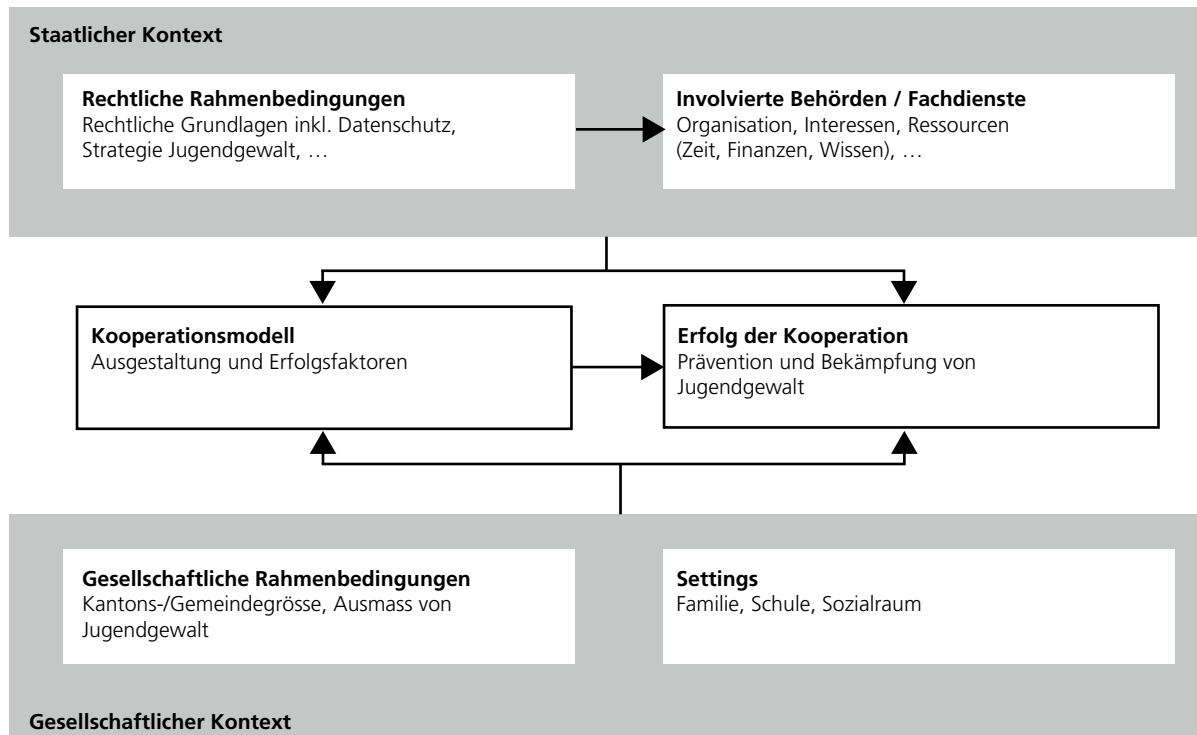
Ausgangspunkt der Untersuchung bildete ein Wirkungsmodell zu Kooperationen gegen Jugendgewalt in den drei Settings Familie, Schule und Sozialraum (vgl. Grafik **G1**). Das Ausmass an Jugendgewalt ist darin die entscheidende zu beeinflussende Grösse: Durch eine längerfristig ausgerichtete Zusammenarbeit versuchen Behörden und Fachdienste diese insgesamt einzudämmen. Bei einem konkreten Ereignis kann aber

auch ein schnelles oder zielgerechtes Eingreifen erfolgsbestimmend sein (vgl. Grafik **G1 Erfolg der Kooperation**).

Gemäss dem Wirkungsmodell beeinflussen verschiedene Ebenen den Erfolg einer Kooperation. Zunächst ist die Ausgestaltung des Kooperationsmodells von Bedeutung (**Kooperationsmodell** in **G1**). In der Literatur werden etwa ein verbindlich verankerter Auftrag, die klare Regelung

Wirkungsmodell der Untersuchung

G1



Darstellung: Büro Vatter

phase wurden zwölf Kooperationen mit Gruppengesprächen und der ergänzenden Analyse von Dokumenten näher untersucht. Diese Fallstudien stellen den zentralen empirischen Pfeiler für die Beschreibung und die Identifikation von Erfolgsfaktoren dar.

**Vielfältige Profile in der Praxis**

In der Praxis existiert eine sehr grosse Vielfalt an Kooperationsmodellen, deren Ausgestaltung sich anhand verschiedener Dimensionen abbilden lässt.

**Formelle Grundlagen**

Die formellen Grundlagen der Kooperationsmodelle unterscheiden sich deutlich, was zunächst mit ihrer Entstehungsgeschichte zusammenhängt: Während ein Teil der Modelle von Entscheidungsträgerinnen und -trägern aus Politik oder Verwaltung initiiert wurde (top-down), entstanden

andere stark aufgrund des Bestrebens von Fachpersonen an der Basis (bottom-up). Letzteren ist gemein, dass schriftliche Unterlagen (z.B. eine von den beteiligten Institutionen unterzeichnete Kooperationsvereinbarung) fehlen, und die Zusammenarbeit primär dank der Bereitschaft der Beteiligten und sehr informell funktioniert. Der nicht zuletzt für die Regelung und Gewährleistung des Datenschutzes und Informationsaustausches wesentliche Kooperationszweck ist in sieben der zwölf vertieft untersuchten Modelle lediglich sehr allgemein oder gar nicht definiert worden.

**Organisatorische Ausgestaltung**

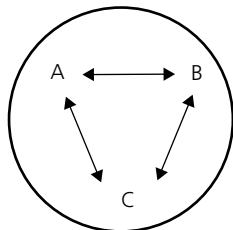
In organisatorischer Hinsicht lassen sich die Kooperationsmodelle danach unterscheiden, ob sie erstens über ein Steuergremium verfügen, in welchem die Leitungen der beteiligten Institutionen vertreten sind. Zweitens sind zentralisierte von dezentralen Umsetzungsformen zu unterscheiden. Grafik G2 bildet die aus der Kombination

dieser beiden Kriterien möglichen vier Typen beispielhaft für die Zusammenarbeit dreier Institutionen (A, B und C) ab.

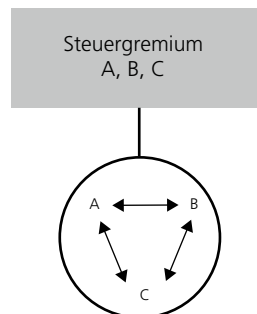
Die einfachste Lösung stellt Typ 1 dar: Hier arbeiten die Kooperationspartner im Rahmen eines Gremiums (z.B. Arbeitsgruppe, runder Tisch) operativ zusammen – auch allfällige strategische Fragen müssen im Rahmen dieser Struktur geklärt werden. Ein separates Steuergremium ist dagegen bei Typ 2 vorhanden. Typ 3 funktioniert ohne übergeordnetes strategisches Organ und ist dezentral organisiert: In diesen Fällen existieren auf der operativen Ebene, in der Regel differenziert nach räumlichen Kriterien (z.B. Bezirk, Schulkreis), verschiedene Gremien, in denen jeweils die gleichen Institutionen, aber unterschiedliche Personen vertreten sind. Die Zahl der dezentralen Umsetzungseinheiten kann dabei sehr stark variieren. Typ 4 schliesslich, das komplexeste Beispiel, kombiniert ein Strategiegremium mit einer dezent-

Typen von Kooperationsmodellen

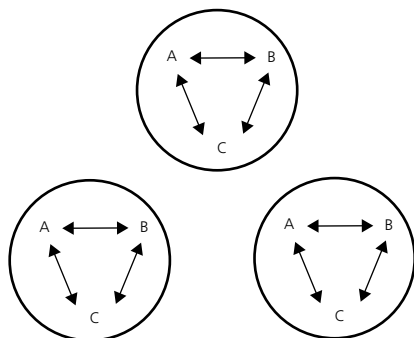
Typ 1: Eine Ebene, zentralisierte Umsetzung



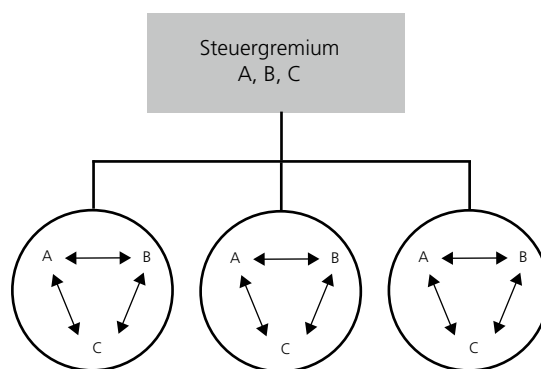
Typ 2: Zwei Ebenen, zentralisierte Umsetzung



Typ 3: Eine Ebene, dezentrale Umsetzung



Typ 4: Zwei Ebenen, dezentrale Umsetzung



- A, B und C stehen für Vertreterinnen und Vertreter einzelner Behörden und Fachdienste, z.B. Schulbehörden, Polizei, offene Jugendarbeit.
- In den Steuergremien ist die Leitungsebene der involvierten Institutionen vertreten.
- Die Kreise bezeichnen die auf der operativen Ebene innerhalb eines Gremiums direkt zusammenarbeitenden Fachpersonen der jeweiligen Institutionen.
- Der Doppelpfeil  $\longleftrightarrow$  signalisiert den Austausch von fallbezogenen Informationen zwischen den jeweiligen Institutionen.

Darstellung: Büro Vatter

ralen Umsetzung. Die Wahl der geeigneten Organisationsform einer Kooperation sollte sich vor allem nach der Kantons-/Gemeindegrösse, den vorgesehenen Aktivitäten sowie den Eigenschaften des Settings (Familie, Schule, Sozialraum) richten.

**Aktivitäten**

Die Aktivitäten der Kooperationsmodelle lassen sich in drei Kategorien einteilen: Erstens können Kooperationen isolierte Vorkommnisse, d.h. **Einzelfälle** behandeln. Charakteristisch ist dabei, dass Informationen zu den involvierten Jugendlichen ausgetauscht werden, um eine möglichst angemessene Reaktion der zuständigen Behörden zu ermöglichen. Die

Fallbehandlung läuft bei den untersuchten Modellen insgesamt kaum formalisiert und in aller Regel mündlich ab. Der personenbezogenen Früherkennung und Frühintervention kommt eine geringe Bedeutung zu. Im Mittelpunkt der zweiten Aktivität steht demgegenüber die Behandlung von **«Situationen»**, insbesondere längerfristig bestehende Problemkonstellationen oder wiederkehrende Konflikte im öffentlichen Raum. Eine dritte Kategorie schliesslich, umfasst den **allgemeinen Informations- und Erfahrungsaustausch**; dabei kann insbesondere auch die Diskussion präventiver Massnahmen eine wichtige Rolle spielen, während die beiden ersten Aktivitäten stärker ereignisbe-

zogen und entsprechend vor allem auf die Intervention und Repression ausgerichtet sind.

**Regelung des Datenschutzes**

Werden im Rahmen einer Zusammenarbeit personenbezogene Informationen zwischen den Behörden ausgetauscht, sind der Datenschutz und Geheimhaltungspflichten zu beachten. Insbesondere benötigt der Datenaustausch eine hinreichende Rechtsgrundlage. Die Untersuchung zeigt auf, dass sich die Akteure dessen grundsätzlich bewusst sind. Kritisch zu beurteilen ist, dass sich in der Praxis ein gewisser Pragmatismus zeigt: Wenn der Datenaustausch als im Interesse des Falls liegend beurteilt

wird, wird auch eine rechtlich vielleicht zweifelhafte Praxis in Kauf genommen. Auch werden bisweilen der Kooperationszweck und die daraus abzuleitenden Informationsrechte und -pflichten nicht schriftlich festgehalten.

### Erfolgsfaktoren von Kooperationen

Das Forschungsprojekt liefert differenzierte Befunde zu den Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen Zusammenarbeit zur Verhinderung und Bekämpfung von Jugendgewalt.

#### Entstehung von Kooperationen

Bei allen untersuchten Modellen stand am Anfang der institutionalisierten Kooperation ein wahrgenommener Problem- und Handlungsdruck, erzeugt durch aufsehenerregende Einzelfälle oder eine generelle Zunahme von Jugendgewalt. Zusätzlich sahen sich die verantwortlichen Akteure teilweise mit Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit konfrontiert. Zentrale Erfolgsbedingungen sind – unabhängig vom Entstehungsprozess – das hohe Engagement von Schlüsselpersonen, ausreichende zeitliche Ressourcen und der für die beteiligten Akteure erwartete Nutzen. Während die informelleren Bottom-up-Modelle daneben vor allem vom gegenseitigen Vertrauen und der Wertschätzung der beteiligten Personen getragen werden, spielen bei den Top-down-Modellen noch weitere Einflussfaktoren mit. So tragen eine Klärung der Ausgangslage, ein offizieller Auftrag, eine interdisziplinäre Ausrichtung bereits der Konzeptionsphase, der frühzeitige Einbezug der Basis und eine begleitete Einführung entscheidend zu einem erfolgreichen Aufbau bei.

#### Dauerhaftes Bestehen und Erfolg

Für das dauerhafte Bestehen und den Erfolg sämtlicher Kooperationsformen sind folgende allgemeinen Faktoren bedeutsam:

- Die **Klärung des Kooperationszwecks** und **Festlegung der inhaltlichen Ausrichtung** (z.B. Zielgruppen; Setting; Verhältnis Prävention, Intervention, Repression) sind entscheidend für die Frage, welche Akteure einbezogen werden, wie auch für die Regelung des Informationsaustauschs bzw. des Datenschutzes.
- Vor allem hinsichtlich der Wirksamkeit ist es entscheidend, **Zuständigkeiten und Abläufe** gemeinsam und soweit möglich **zu klären**.
- Kooperationen erweisen sich dann als besonders wirksam, wenn möglichst **diejenigen Akteure** zusammenarbeiten, die einen **substantziellen Lösungsbeitrag** leisten können.
- Für sämtliche Kooperationsformen ist das **gegenseitige Kennen** der an der Kooperation beteiligten Akteure – und zwar sowohl auf der persönlichen Ebene als auch bezüglich der unterschiedlichen Aufträge, Rollen, Arbeitsweisen und Grenzen – ein entscheidender und insgesamt wohl der wichtigste Erfolgsfaktor.
- Kooperationen bedürfen **fester**, von der Behandlung der konkreten Fälle unabhängiger **Strukturen**: Regelmässige Treffen bieten die Möglichkeit zur Diskussion allgemeiner Fragestellungen und sind eine Voraussetzung für die Vertrauensbildung.
- Die dauerhafte Teilnahmebereitschaft wird wesentlich durch den **Nutzen** bestimmt, den die Kooperation einer Institution bezüglich ihres Kernauftrages liefert.
- **Ausreichende und längerfristig gesicherte zeitliche Ressourcen** der an der Kooperation beteiligten Personen sind ebenfalls ein zentraler Erfolgsfaktor.
- Förderlich ist eine **hohe personelle Kontinuität** innerhalb der Kooperation. Diese kann in einem beschränkten Ausmass beeinflusst werden (z.B. Stellvertretungsregelungen, schriftlichen Unterlagen, Verankerung in Pflichtenheften).

Daneben existieren zweck- und kontextspezifische Erfolgsfaktoren: In grösseren Kantonen und Gemeinden empfiehlt es sich etwa, eine dezentrale Umsetzung sowie die Einsetzung eines Strategiegremiums (Typ 4, Grafik G2) zu prüfen. In diesen komplexeren Kooperationen ist die formelle Verankerung der Zusammenarbeit im Rahmen einer Zusammenarbeitsvereinbarung vorzusehen. Sind viele Personen in die Umsetzung involviert, ist deren Information und Sensibilisierung für die Kooperationsziele und die wahrzunehmenden Rollen besondere Beachtung zu schenken. Auch in Abhängigkeit zu den geplanten Aktivitäten ergeben sich insbesondere aus Datenschutzüberlegungen spezifische Anforderungen: Bei Einzelfällen, inklusive der personenbezogenen Früherkennung, ist der Informationsaustausch schriftlich und allgemein zu regeln sowie der beteiligte Personenkreis fallabhängig zu definieren.

Ausgehend von diesen Erfolgsfaktoren wurde im Schlussbericht eine Reihe von Empfehlungen für mögliche Kooperationsformen zur erfolgreichen Eindämmung von Jugendgewalt formuliert, die dem unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontext (vor allem Kantons- und Gemeindegrösse) Rechnung tragen.

### Schlussbemerkungen

Das Forschungsprojekt fokussierte zwar auf die detaillierte Analyse einzelner Kooperationen; dennoch lassen sich daraus auch einige allgemeine Schlussfolgerungen ziehen:

- Kooperationen gegen Jugendgewalt sind in keinem der Settings Familie, Schule und Sozialraum flächendeckend verbreitet. Eher entsteht aufgrund der vorgefundenen Modelle der Eindruck, dass die institutionalisierte Zusammenarbeit von kantonalen und kommunalen Behörden punktuell und auf einzelne Settings beschränkt erfolgt. Die Etablierung von Kooperationen befindet sich damit noch

in einer eigentlichen Pionierphase. Die untersuchten Modelle zielen dabei primär auf eine ereignisbezogene Zusammenarbeit ab. Der Prävention kommt im Vergleich dazu eine geringere Bedeutung zu. Dies, obwohl ereignisbezogene Kooperationen Anknüpfungspunkte für die Präventionsarbeit bieten. Es empfiehlt sich deshalb, der Präven-

tion bei der Ausarbeitung von Kooperationsstrukturen vermehrt Beachtung zu schenken.

- Die untersuchten Kooperationen beruhen teilweise auf sehr geringen formellen Grundlagen. Es ist durchaus zu begrüssen, wenn zunächst auf informeller Ebene praxisnahe, erste Gehversuche der Zusammenarbeit unternommen werden – nicht zuletzt dann, wenn die Unterstützung auf der politischen Ebene fehlt. Kooperationen brauchen aber, wenn sie längerfristig und personenunabhängig bestehen sollen, adäquate Strukturen und verbindliche finanzielle und rechtliche Grundlagen.
- Die Wirksamkeit der untersuchten Kooperationen lässt sich nur schlecht beurteilen. Dies hängt unter anderem mit fehlenden Informationsgrundlagen und der häufig unpräzisen Zweckbestimmung der Zusammenarbeit zusammen. Trotzdem lassen sich aber qualitative Verbesserungen feststellen: So tragen die Kooperationen vor allem dazu bei, dass im Einzelfall zu ei-

nem früheren Zeitpunkt interveniert sowie schneller und nachhaltiger reagiert werden kann. Daneben werden weitere Auswirkungen nach innen (z.B. Informationsgewinne für die beteiligten Akteure) und nach aussen (z.B. gesteigertes subjektives Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung) vermutet.

## Forschungsbericht

Féraud, Marius und Christian Bolliger, *Kooperationsmodelle im Bereich Prävention – Intervention – Repression*. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/13: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) → Praxis → Forschung → Forschungspublikationen

Marius Féraud, lic. rer. soc., Politologe, Büro Vatter, Politikforschung und -beratung, Bern  
E-Mail: [feraud@buerovatter.ch](mailto:feraud@buerovatter.ch)

Christian Bolliger, Dr. rer. soc., Politologe, Büro Vatter, Politikforschung und -beratung, Bern  
E-Mail: [bolliger@buerovatter.ch](mailto:bolliger@buerovatter.ch)