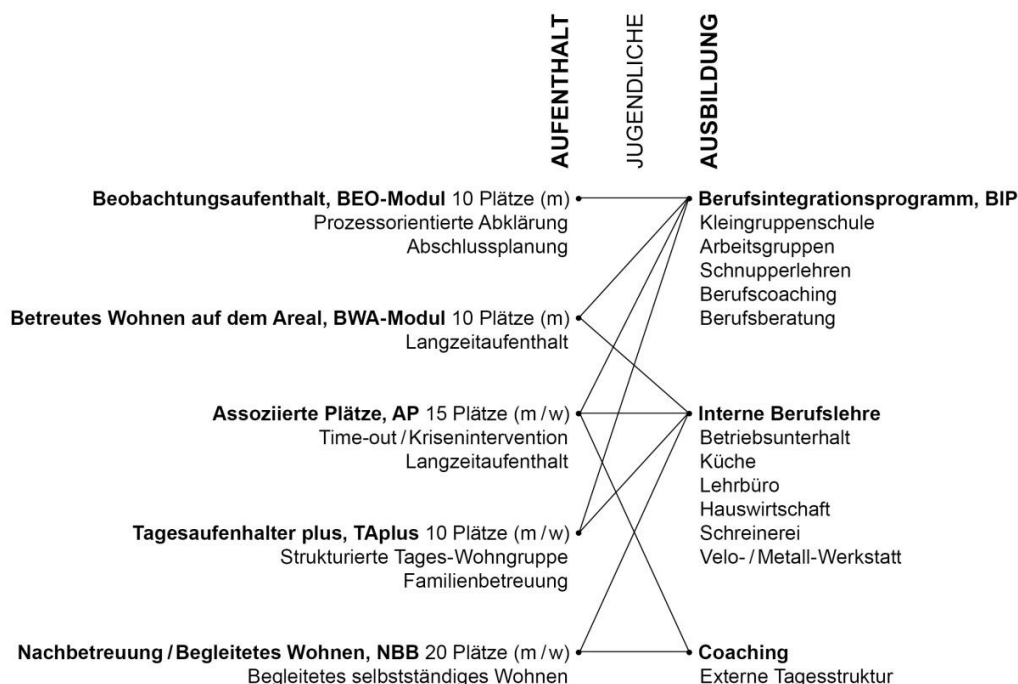


Die komplementäre Funktion des Jugendstrafrechts im Rahmen der Jugendpolitik

Hansueli Zellweger, Gesamtleiter Sozialpädagogisches Zentrum Gfellergut, Zürich

Die Fachgruppe "Reform im Strafwesen" hatte mich angefragt, ein Referat aus der Praxis eines Justizheims zum Thema zu halten. In meinem Referat beschränkte ich mich auf die Fragestellung: Ergänzen jugendstrafrechtliche Platzierungen die freiwilligen oder zivilrechtlichen Einweisungen? Der erste Teil meiner Ausführungen erklärt die Angebotsentwicklung des Gfellerguts, einer Entwicklung, die auch stellvertretend für andere Institutionen steht. Anhand von zwei konkreten Fällen aus der Praxis und der aktuellen Entwicklung von Fallzahlen stelle ich die komplementäre Funktion des Jugendstrafrechts zur Diskussion.

Die Jugendstätte Gfellergut wurde als Heim für „schwererziehbare schulentlassene männliche Knaben“ nach einer Gemeindeabstimmung in der Stadt Zürich 1957 eröffnet. Das Gfellergut bot damals drei Wohngruppen mit je 12 Plätzen für männliche Jugendliche. Im Laufe der letzten sechzig Jahre entwickelte sich das Gfellergut von einer angebotszentrierten Einrichtung zu einer bedarfsorientierten Institution, die den/die Jugendliche/n mit seinen/ihren Ressourcen und Defiziten ins Zentrum stellt. Massgeschneiderte, modulare Angebote sollen die Jugendlichen auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit fördern. Dabei steht der Entwicklungsbedarf des/der Jugendlichen im Zentrum der pädagogischen Arbeit. Als Teil der Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime entspricht die Entwicklung des Gfellerguts der Gesamtstrategie der Stiftung. Die beiliegende Skizze zeigt die möglichen modularen Verknüpfungen der Angebote des Gfellerguts.



Im Jahr 2000 wurden das Gfellergut sowie alle anderen städtischen Heime privatisiert und in die Stiftung „Zürcher Kinder- und Jugendheime (ZKJ)“ überführt. Aufgrund des Heimgesetzes musste der Kanton einen Teil der Kosten der Stadt für den Betrieb der Heime übernehmen. Der Stadt Zürich gelang mit dieser Massnahme eine Reduktion der Kosten zulasten des Kantons. Für die Entwicklung der Institutionen hatte die Privatisierung hingegen wenig Auswirkungen. Die qualitativen Anforderungen, welche Bund und Kanton an das Rahmenkonzept stellen sowie die Vorgaben an den Stellenplan und die Ausbildung des Personals, legen den pädagogischen und finanziellen Spielraum der Heime fest. Im Kanton Zürich sind heute, ausser den psychiatrischen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und dem Mass-

nahmenzentrum Uitikon, alle Institutionen privatisiert. Diese Organisationsstruktur macht für den Kanton durchaus Sinn. Verändert sich die Nachfrage und damit die Belegungszahlen, so tragen die privaten Non-Profit-Einrichtungen das Betriebsrisiko. Mehr ins Gewicht fallen hingegen für zuweisende Stellen die Erhöhungen der Tagestaxen. Diese Zunahme ist darauf zurückzuführen, dass Kanton und Bund ihre Anteile an den Gesamtkosten der Institutionen in den letzten Jahren reduzierten. So sind die Betriebskosten im Gfellergut seit zwölf Jahren stabil und liegen etwas über 8 Millionen. Trotzdem mussten die Tagestaxen gemäss kantonalen Vorgabe erhöht werden. Die politischen Entscheidungen bewirken auch im Heimbereich eine Umverteilung der Ausgaben zuungunsten der einweisenden Stellen.

Das Angebot und die Rahmenbedingungen für Einweisungen in die offenen Justizheime sind seit Jahren unverändert. Zugenommen haben hingegen die Plätze im Bereich geschlossene Unterbringung. Betrachtet man die Fallzahlen der Jugendanwaltschaften, so fällt auf, dass ab 1997 bis 2009 die Delikte rasant zugenommen hatten. Ab 2010 sind die Fallzahlen erfreulicherweise wieder rückläufig. Seit 2012 haben sich die Fallzahlen nun wieder stabilisiert. Trotzdem nahmen die Einweisungen durch Jugendanwaltschaften in Jugendheime seit 2011 kontinuierlich ab. Dieser Rückgang lässt sich nicht alleine mit den seit 2009 rückläufigen Belegungszahlen erklären, da die Fallzahlen immer noch deutlich höher sind als 1997. Neben der Einweisungspraxis durch die Justiz, die ich noch genauer erläutern werde, könnte ein Grund für diesen Rückgang auch in der Finanzierungspraxis und Angebotsplanung von Bund und Kanton liegen. Aufgrund der Gesetzgebung werden in den Institutionen nur stationäre Wohngruppen finanziert, andere Angebote erhalten insbesondere vom Bund keine finanzielle Unterstützung. Diese Ausgangslage hat es den Justizheimen erschwert, sich in Richtung bedarfsgerechter Massnahmen weiter zu entwickeln. Die Jugendanwaltschaften suchen hingegen nach massgeschneiderten Angeboten für ihre Klientel. Das zeigt unter anderem auch der Fall "Carlos". Vielleicht wurde diese Änderung der Platzierungspraxis noch verstärkt, da in den Jahren mit hohen Fallzahlen die Jugendanwaltschaften keine freien Plätze in den Jugendheimen fanden und so auf andere Angebote ausweichen mussten. Diese Angebote haben sich aber in der Zwischenzeit etablieren können. Letztlich leistet sich der Staat mit seiner angebotsorientierten Finanzierung Institutionen, in welche die Jugendanwaltschaften immer weniger einweisen wollen.

Wie unterscheiden sich nun strafrechtliche Einweisungen von zivilrechtlichen Platzierungen? Ergänzen diese die zivilen Einweisungen wirklich? Anhand von zwei Fällen aus der Praxis erkläre ich die aktuelle Situation bei den Zuweisungen. Diese beiden Fälle stehen auch beispielhaft für das platzierungsverhalten von einweisenden Stellen.

Sandro wurde als 16-jähriger Jugendlicher ins Gfellergut eingewiesen. Seine Mutter konsumiert vor der Geburt von Sandro harte Drogen. Seit Sandro auf der Welt ist, lebt sie nach einem erfolgreichen Entzug drogenfrei. Anstelle von harten Drogen trinkt sie überdurchschnittlich viel Alkohol. Der leibliche Vater blieb trotz Therapieversuchen drogenabhängig. Er lebt in einem niederschweligen Angebot. Zu ihm hatte Sandro noch nie Kontakt, er wünschte diesen auch nicht. Sandro wuchs teilweise bei Pflegeeltern auf. Wegen Schulproblemen musste Sandro ab der Oberstufe eine Tagesschule in einem Heim besuchen. Ab der zweiten Oberstufe begann Sandro Cannabis zu rauchen. Im Verlauf der Oberstufe steigerte sich sein Cannabiskonsum kontinuierlich. Ab der zweiten Sekundarstufe vergrösserten sich seine Schulprobleme und es häuften sich Absenzen. Disziplinarische Auffälligkeiten führten in der neunten Klasse zum Schulausschluss. Zu Hause entwickelten sich immer mehr Schwierigkeiten. Das Zusammenleben zwischen Sandro, seiner Mutter und ihrem neuen Partner war geprägt von heftigen Auseinandersetzungen. Ab der Oberstufe verübte Sandro verschiedene Delikte: mehrfacher Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz, mehrfacher Diebstahl, mehrfacher versuchter Diebstahl, Hehlerei und mehrfache Sachbeschädigung. Aufgrund der Delikte und der schwierigen Beziehung zu Hause wurde Sandro ins Sozialpädagogische Zentrum Gfellergut eingewiesen. Ziel der stationären Platzierung war: eine Berufsabklärung, eine erfolgreiche Berufswahl mit anschliessender Begleitung der Lehre sowie keine weiteren Delikte.

Alex tritt ebenfalls mit 16 Jahren ins Gfellergut ein. Seine Mutter ist alleinerziehend. Die Beziehung zwischen Mutter und Sohn ist sehr eng. Zum leiblichen Vater besteht kein Kontakt. Bis zur Sekundarstufe verlief die Entwicklung von Alex unauffällig. Alex lebte immer in der gleichen Wohngemeinde und pflegt ein gutes Beziehungsnetz. Ab der Sekundarstufe beginnt Alex Cannabis zu konsumieren. Es kommt immer öfter zu heftigen Streitereien zwischen Mutter und Sohn. Als Folge davon distanziert sich Alex immer mehr von seiner Mutter, er will sich nichts mehr vorschreiben lassen und wünscht sich mehr Autonomie. Nach Abschluss der regulären Schulpflicht gelingt Alex der Start in die Berufslehre. Wegen häufiger Absenzen und Überforderung verliert Alex die Anstellung im Lehrbetrieb. Ohne Tagesstruktur verstärkt sich sein Drogenkonsum. Es kommt zu einer Anzeige wegen Dealen und Konsum von Cannabis. Aufgrund dieser Delikte und der persönlichen Situation wird Alex ins Gfellergut eingewiesen. Ziel der Platzierung war: eine interne Berufsausbildung, die Klärung und Entspannung der Beziehung zwischen Alex und seiner Mutter, kein Abrutschen in die Sozialhilfe sowie keine weiteren Delikte.

Beide Familien und Jugendlichen wurden bereits durch Jugend- und Familienberatungen betreut. Im ersten Fall, bei Sandro, entschied sich die Jugendanwaltschaft für eine Arbeitsleistung, die Betreuung blieb bei der Beistandschaft. Im zweiten Fall, bei Alex, entschied sich die Jugendanwaltschaft für eine Schutzmassnahme. Bewertet man die strafrechtliche Relevanz der Fälle, so würde man wohl eher beim ersten Fall an eine strafrechtliche Platzierung denken. Ich habe nun die rechtliche Situation bei allen unseren aktuell platzierten Jugendlichen miteinander verglichen. Aktuell sind von den 56 Jugendlichen 10 durch die Jugendanwaltschaft eingewiesen. Weitere 14 Jugendliche haben ebenfalls Delikte verübt. Diese Delikte entsprechen in ihrem Schweregrad etwa den beiden beschriebenen Fällen. Die Platzierungen verblieben aber bei den zivilen Stellen. Anstelle einer Erziehungsmassnahme wurde durch die Jugendanwaltschaft in der Regel eine Arbeitsleistung verfügt. Aus Sicht der Institution ergibt sich folgendes Bild der Einweisungspraxis: bei gravierenden Straftaten, damit sind Delikte mit massiver Gewalt oder Sexualstraftaten gemeint, wird immer durch die Jugendanwaltschaft platziert. Bei mittelschweren oder leichten Fällen sind die Platzierungen durch die Jugendanwaltschaften seit Einführung des Jugendstrafrechts kontinuierlich rückläufig. Wie die Situation im Gfellergut zeigt, verbleiben mehr als die Hälfte aller Fälle bei den zivilen Stellen. Die Jugendanwaltschaft belässt ihr Eingreifen bei einem Strafentscheid.

Die wenigen statistischen Untersuchungen zeigen, dass unser Jugendstrafrecht im Vergleich mit dem Ausland ein Erfolgsmodell ist. Insbesondere die MAZ-Studie belegt, dass die Behandlungen in den Heimen in der Regel erfolgreich verlaufen. In den letzten Jahren rückte aber immer mehr die juristische Beurteilung der Fälle ins Zentrum. Im Unterschied zum Erwachsenenstrafrecht ist das Ziel des Jugendstrafrechts die Erziehung und Entwicklung der Jugendlichen. Wichtig ist eine differenzierte Anamnese jedes Einzelfalles. Dabei ist nicht die juristische Bewertung des Deliktes entscheidend, sondern welche Unterstützung der/die Jugendliche benötigt, damit er/sie sich wieder in der Gesellschaft integrieren kann. Jugendliche brauchen einen Jugendanwalt, der sich für sie einsetzt. Nicht im Sinne von „Kuscheljustiz“, sondern von Erziehungsjustiz. Ich möchte hier auf einige Vorteile von jugendstrafrechtlichen Massnahmen gegenüber zivilrechtlichen Interventionen hinweisen:

- Ist bei einer zivilrechtlichen Massnahme die/der Jugendliche bereits 17-jährig, so scheidet eine Behandlung der/des Jugendlichen oft am Alter. Eine zivilrechtliche Massnahme macht keinen Sinn, wenn die/der Jugendliche bereits nach einem Jahr wegen Volljährigkeit entlassen wird. In Fällen, wo aufgrund von Delikten eine längere Behandlung über die Volljährigkeit hinaus nötig ist, bietet die Schutzmassnahme einen deutlichen Vorteil.
- Für die Übernahme eines Falles durch die Jugendanwaltschaft spielt die Komplexität eine wichtige Rolle. Die Jugendanwaltschaften haben pro Fall ca. fünf Mal mehr zeitliche Ressourcen für die Betreuung. Beim Entscheid, wer die Fallführung übernimmt, ist deshalb der Aufwand pro Jugendlicher zu berücksichtigen. Je grösser der zeitliche Aufwand, desto eher sollte ein Fall durch die Jugendanwaltschaft bearbeitet werden.

- Derzeit betreuen wir oft Jugendliche mit sehr wenig Motivation. Sie möchten herumhängen und nichts tun. Finden die Jugendlichen den Einstieg in eine geregelte Tagesstruktur nicht, besteht die Gefahr, dass der/die Jugendliche zu einem/einer Sozialhilfeempfänger/in wird und den Einstieg in ein selbstständiges Leben über Jahre nicht mehr findet. Bei diesen Jugendlichen bietet eine Schutzmassnahme deutlich stärkere Interventionsmöglichkeiten.
- Damit Schutzmassnahmen wirkungsvoll bleiben, müssen Klienten/Klientinnen verstehen, weshalb die Massnahme ausgesprochen wird. Für die Jugendlichen muss zwischen dem Delikt und der strafrechtlichen Reaktion des Staates ein angemessener Zusammenhang bestehen. Untersuchungen bei delinquenten Jugendlichen zeigen, dass eine passende Reaktion auf ein Delikt die Wirkungen der Erziehungsmassnahmen deutlich verbessern. Die Strafbehörde ist deshalb gefordert, das Jugendstrafrecht so anzuwenden, dass kohärente und verstehbare Entscheide gefällt werden. Werden immer weniger Schutzmassnahmen ausgesprochen, verstehen weder Jugendliche noch Eltern, warum andere Jugendliche „nur“ eine Strafe erhalten.

Aus Sicht der Praxis geht es darum, den Erziehungsgedanken des Jugendstrafrechts wieder verstärkt ins Zentrum der Interventionen zu stellen. Das duale System des Jugendstrafrechts mit Strafen und/oder Massnahmen bietet dazu eine gute Grundlage. In wenigen Punkten wären meiner Meinung nach einige Verbesserungen wünschenswert:

- Die Massnahmendauer sollte wieder auf 25 Jahre angehoben werden. Die Wirkung einer Massnahme, insbesondere bei schweren Straftaten, würde mit dieser Änderung erhöht.
- Bei jugendlichen Straftätern und Straftäterinnen, die über 16 Jahre alt sind, ist der Freiheitsentzug mit vier Jahren zu kurz. Weil Schutzmassnahmen länger dauern als der Freiheitsentzug, verhalten sich einzelne Jugendliche bewusst renitent, damit die Schutzmassnahme zugunsten eines Freiheitsentzuges aufgehoben wird. Mit einer Verlängerung des Freiheitsentzuges könnte dieser Entwicklung entgegengewirkt werden.

Abschliessend verweise ich auf die Broschüre der Losterfer Gruppe. Diese beschreibt in einem kurzen Flyer die wichtigsten Punkte beim Vorgehen für eine Platzierung.