

Zusammenfassung

Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK)

Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK)

- Tätigkeitsschwerpunkte
- Arbeitsergebnis: Grundsätzliches
- Arbeitsergebnis: Handlungsbedarf
- Anträge

Ausgangslage und Auftrag

Nachdem Ende der 90er Jahre verschiedene Personen des öffentlichen Dienstes (Kantons- und Gemeindepolitik, Grenzwachtkorps, Polizei, Verwaltung und Schule) Opfer von Straftaten und Drohungen geworden waren, wurde die Frage nach dem Genügen bestehender Rechtsgrundlagen sowie der verfügbaren Instrumente und Mittel aufgeworfen, und im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde angeregt, die Durchführung einer breit angelegten Aufklärungs- und Informationskampagne zu prüfen. Daraus resultierte schliesslich der Einsatz einer speziellen Arbeitsgruppe mit Vertretern einschlägig betroffener Behörden von Bund, Kantonen und Städten mit dem erweiterten Auftrag, eine Analyse der aktuellen Bedrohungslage im Bereich der Ausländerkriminalität vorzunehmen, die gegenwärtigen rechtlichen und tatsächlichen Instrumente zu beurteilen, Zuständigkeits-, Struktur- und Verfahrensfragen zu prüfen und Vorschläge für Massnahmen vorzuschlagen. Die Leitung der Arbeitsgruppe wurde im Co-Präsidium Herrn Regierungsrat Roland Eberle, damals Chef des Departementes für Justiz- und Sicherheit des Kantons Thurgau, und Herrn Dr. Peter Huber, Direktor des Bundesamtes für Ausländerfragen im EJPD, übertragen.

Tätigkeitsschwerpunkte

Die Arbeiten zeigten rasch, dass das Thema "Ausländerkriminalität" einen Fragen- und Problemfelder von ausserordentlicher Spannweite beschlägt. Als wesentliche Stichworte seien genannt:

- Gestaltung und Aussagekraft statistischer Unterlagen
- Verhältnis zwischen effektiver Gefährdung und subjektiver Wahrnehmung
- Struktur- und Kompetenzaspekte
- Informations-, Analyse-, Kooperations- und Koordinationsfragen
- Kontroll- und Schutzaspekte
- Ressourcenprobleme
- Probleme von Öffentlichkeitsarbeit und Medienberichterstattung
- Fragen der Integration und vertrauensbildender Massnahmen

Dabei gilt es festzuhalten, dass zahlreiche Problemfelder keinen ausländerspezifischen Charakter aufweisen, vielmehr für die Kriminalitätsproblematik generell von Bedeutung sind. Diese Tatsache darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kriminalität von Ausländern angesichts ihres insgesamt höheren Vorkommens im Vergleich zu Schweizern, aber auch mit Blick auf einen besonders hohen Anteil an Gewalt- und schweren Betäubungsmitteldelikten ein Phänomen darstellt, welches nach bereichsspezifischen Massnahmen ruft. Andererseits besteht aus rechtsstaatlichen Erwägungen die Pflicht zu möglichst grosser Objektivität und sind Beurteilungsansätze zu vermeiden, welche den Eindruck einer Diskriminierung erwecken.

Die AGAK hat sich schwer gewichtig mit den Fragen des verfügbaren Statistikmaterials und dem dadurch indizierten Kriminalitätspotential, dem Bestimmen und der Analyse der wichtigsten Problemfelder und Defizite, dem Handlungsbedarf aus der Sicht schweizerischer Institutionen / Hilfswerke einerseits und hauptsächlich betroffener Ausländergruppierungen andererseits sowie den sich daraus aufdrängenden Massnahmen befasst. Erkenntnisse aus Opferbefragungen und ausländischen Statistiken wurden in die Arbeiten einbezogen, konnten indes nicht vertieft bearbeitet werden.

Es lässt sich feststellen, dass sowohl auf Stufe Bund als auch auf kantonaler Ebene in Bereichen, die einen Bezug zur Sicherheit im weiteren Sinne, zur Kriminalität und ihrer Bekämpfung im allgemeinen sowie zu Ausländerfragen im speziellen aufweisen, in jüngster Zeit Vieles in Bewegung geraten ist. Es wurden zahlreiche Projekte lanciert, die sowohl materielle Aspekte der einschlägigen Problemfelder als auch Zuständigkeits- und Vollzugsfragen zum Gegenstand haben und in denen Fragen geprüft werden, welche die AGAK als besonders wichtig einstuft. Mindestens teilweise wird es also darum gehen, in Angriff genommene Arbeiten zielstrebig weiterzuführen, womit auch Forderungen der AGAK entsprochen werden kann.

Arbeitsergebnis

Als Ergebnis der umfangreichen Arbeiten kann zusammengefasst folgendes festgehalten werden:

Grundsätzliches

Straftaten werden in der Bevölkerung unterschiedlich wahrgenommen und empfunden. Diese subjektive Wahrnehmung hängt u.a. von der Art und Weise der Berichterstattung in den Medien sowie davon ab, wie stark und unmittelbar jemand von einer Straftat, namentlich einem Gewaltdelikt betroffen ist; auch die regionale Deliktshäufigkeit und -intensität spielt eine Rolle. Dabei gilt das Augenmerk erfahrungsgemäss in besonders hohem Mass den von Ausländerinnen und Ausländern verübten strafbaren Handlungen und Missbräuchen.

Die statistischen Untersuchungen zeigen zwar eine noch sehr unterschiedliche und im Ergebnis unbefriedigende Erfassung und Bearbeitung kriminalitätsrelevanter Daten, machen aber deutlich, dass Nichtschweizer nicht nur in der verdächtige Personen erfassenden Polizeilichen Kriminalstatistik (1999: 54,3%), sondern auch in der Verurteiltenstatistik (1998: 46,3%) mit einem hohen Anteil registriert sind. Dabei ist der Anteil an Asylsuchenden besonders hoch. Bezogen auf die mittlere erwachsene Bevölkerung innerhalb der jeweiligen Kategorie beträgt der Anteil an verurteilten Schweizern 0,8%, während dieser bei Nichtschweizern 1,3% und bei Asylsuchenden sogar 7,8% (rund zehnmal höhere Belastung als bei Schweizern und rund sechsmal höhere als bei den übrigen Ausländern) ausmacht. Werden die Strassenverkehrsdelikte und die Widerhandlungen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen und Militärstrafgesetz ausgeklammert, betragen die Anteile an der Schweizer Bevölkerung 0,3% (15'576 Verurteilte), an der ausländischen Bevölkerung 0,6% (5'958 Verurteilte) und für Asylsuchende 4% (2'289 Verurteilte; Belastung rund 12mal höher als bei Schweizern).

Als Fazit der statistischen Untersuchungen kann sodann folgendes festgehalten werden:

- 46% der im Jahr 1998 Verurteilten waren Ausländer/-innen. Der Anteil der Asylsuchenden an allen Verurteilten beträgt rund 7%. Junge männliche Asylsuchende weisen eine zweimal höhere Verurteiltenrate auf als Schweizer der gleichen Altersgruppe. Die höchste Verurteiltenrate ergibt sich bei jenen männlichen Asylsuchenden, welche unter 30 Jahre alt sind und sich weniger als zwei Jahre in der Schweiz aufhalten.

ten (15%, inklusive der ANAG-Verurteilten sind es 28%); relativ häufig kommen hier Vermögens- und Betäubungsmitteldelikte vor.

- 20% aller Verurteilten haben keinen Wohnsitz in der Schweiz. Davon wurden 32% ausschliesslich wegen ANAG-Delikten verurteilt. Umfang und Struktur der Bezugspopulation dieser Gruppe sind unbekannt.
- Ausländische Männer mit Wohnsitz in der Schweiz weisen eine etwas höhere Verurteiltenrate als Schweizer auf (durchschnittlich 30%). Die Rate ist bei Personen, welche sich länger in der Schweiz aufhalten, auf Grund unterschiedlicher soziostruktureller Zusammensetzung höher. Die Deliktsstruktur unterscheidet sich indessen kaum von derjenigen der Schweizer Verurteilten; Gewaltdelikte sind jedoch häufiger erfasst.
- Insgesamt werden die höchsten Ausländeranteile bei Verurteilungen wegen Gewaltdelikten (vor allem Raufhandel und Angriff mit 82%), Betäubungsmittelhandel (80%) und (geschätztem¹) Einbruch (64%) ausgewiesen.
- Grosse Unterschiede der Verurteiltenraten der ausländischen Wohnbevölkerung und der Asylsuchenden existieren auch nach Nationalität. So weist die westeuropäische Bevölkerung insgesamt niedrigere Raten auf als die osteuropäische. Neben kulturellen Einflüssen ist ein Zusammenhang mit den Lebenslagen der entsprechenden Gruppen als Erklärungsansatz plausibel.
- Bei einer gleich bleibenden Gesamtzahl der angezeigten Fälle hat sich der Anteil der polizeilich angezeigten ausländischen Tatverdächtigen seit 1982 mehr als verdoppelt, während bei den ermittelten Tatverdächtigen die Kriminalitätsbelastungsrate der Schweizer Bevölkerung um 1/3 gesunken ist.
- Im internationalen Vergleich weist die Schweiz trotz hohen Ausländeranteilen an den Tatverdächtigen und an der Wohnbevölkerung eine tiefe Kriminalitätsbelastung auf.

Was auffällt ist die (nicht unbedingt erwartete und ohne vertiefte weiterführende Abklärungen kaum erklärbare) Tatsache, dass vor allem ausländische Männer, weniger ausgeprägt auch Ausländerinnen, welche sich seit langer Zeit in der Schweiz aufhalten, häufiger verurteilt werden, wobei allerdings in der Schweiz geborene Personen in keiner Alterskategorie am stärksten belastet sind. Demgegenüber werden Asylsuchende in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthaltes am häufigsten verurteilt, worauf die Belastungsrate deutlich abnimmt. Daraus lässt sich folgern, dass bei Asylbewerbern unmittelbar nach der Einreise Massnahmen zur Kriminalitätsverhinderung ergriffen werden sollten und dass bei den übrigen Ausländern mit einschlägigen Massnahmen einem späteren "Abgleiten" in die Kriminalität entgegengewirkt werden sollte².

Für den Bereich des Kriminaltourismus ist festzustellen, dass die Schweiz wegen ihres hohen Lebensstandards für Kriminaltouristen offensichtlich attraktiv ist. Dabei dürften das ausgebaute Rechtssystem und ein vergleichsweise hoher Gefängnisstandard namentlich für potentielle Kriminelle aus Drittweltstaaten wenig abschreckend wirken.

¹ Das StGB kennt keinen separaten Tatbestand "Einbruchsdiebstahl"; vielmehr erfolgt i.d.R. eine Verurteilung wegen Diebstahls sowie auf Antrag zusätzlich wegen Hausfriedensbruchs und Sachbeschädigung. Der Sachverhalt "Einbruchsdiebstahl" kann deshalb nur geschätzt werden.

² In der Gesamtbeurteilung darf allerdings nicht ausser acht gelassen werden, dass die Personen des Asylbereiches einen Gesamtbestand von rund 100'000 ausmachen, während der übrige Ausländeranteil an der schweizerischen Gesamtbevölkerung nahezu 1,4 Mio Personen beträgt (vgl. Bericht Ziff. 4.3.2).

Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund kommt den Massnahmen, welche zu einer besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Gesellschaft³ führen können, eine zentrale Bedeutung zu. Diese Beurteilung der AGAK steht im Einklang mit den Aussagen der angehörten Vertreter von Institutionen, Hilfswerken und Ausländergruppierungen, welche eine mangelnde Integration von Ausländerinnen und Ausländern übereinstimmend als Hauptgrund für eine hohe Ausländerkriminalität bezeichnet haben. Als damit im Zusammenhang stehend und ebenso wichtig erscheint der Arbeitsgruppe eine bessere Orientierung der Ausländer/-innen über Organisation, Aufgaben, Zuständigkeiten und Funktionsweise der Behörden sowie über die in der Schweiz geltende Rechtsordnung, die hier üblichen Gepflogenheiten und vorgesehene Sanktionen bei Fehlverhalten. Dabei kommt dem Einbezug von Personen der gleichen Bevölkerungsgruppe hohe Bedeutung zu (vgl. Bericht Ziff. 10.1.2).

Für den Asylbereich drängt sich eine Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen auf. Erstere entfliehen ihrer Heimat oft aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen; vielfach sind es Männer, die entweder unverheiratet sind oder ihre Familien zurücklassen. Wo hingegen ganze Bevölkerungsteile bedroht sind (Kriegs- oder Bürgerkriegssituationen wie Bosnien-Herzegowina oder Kosovo) fliehen zwecks Schutzsuche meist ganze Familien.

Das Bundesamt für Flüchtlinge weist nun aufgrund von Statistikklage und eigenen Erkenntnissen darauf hin, dass die Kriminalität bei asylsuchenden jungen Männern am höchsten ist, wobei schon rasch nach der Einreise vor allem Personen aus der ehemaligen Sowjetunion, im späteren Verlauf des Verfahrens Asylsuchende aus Albanien, Kosovo und Westafrika auffallen (namentlich hohe Aktivität im Drogenhandel).

Im Asylbereich handelt es sich in erster Linie darum, Personen mit krimineller Vergangenheit schon in den Empfangsstellen zu entdecken und sicherzustellen, dass deren Gesuche sowohl beim BFF wie bei der Asylrekurskommission prioritär behandelt werden. Um zu verhindern, dass vor allem junge alleinstehende männliche Asylsuchende kriminell werden, müssen Betreuungsstrukturen und Beschäftigungsprogramme, wie sie schon in einigen Kantonen vorhanden sind, gefördert werden. Zudem muss in den Kollektivunterkünften rund um die Uhr eine angemessene Zutrittskontrolle sichergestellt werden, um zu verhindern, dass diese Unterkünfte für kriminelle Aktivitäten missbraucht werden und um eine präventiv wirkende Präsenz zu markieren. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Sozialbehörden ist zwingend notwendig, um diese Kontrolle sicherzustellen. Für diejenigen Personen des Asylbereichs, die längere Zeit in unserem Land bleiben, insbesondere für die vorläufig Aufgenommenen, sind präventive Massnahmen zur besseren Integration notwendig, um eine soziale Randständigkeit zu verhindern, die zu Delikten führen kann.

Von besonderer Bedeutung ist sodann der gesamte Kontrollbereich mit seinen präventiven und repressiven Komponenten. Dazu gehören Kontrollen an der Grenze, in Hotel- und Parahotellerie, in Ausländer- und Asylunterkünften, im Bahn- und Lastwagenverkehr, im Rotlichtmilieu sowie generell in besonders gefährdeten Gebieten und Stadtteilen. Mit einer erhöhten Präsenz von Kontrollorganen lässt sich auch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erhöhen. Vermehrte Bedeutung sollte der Kontrolle als gefährlich erkannter Ausländer mittels Eingrenzung und strikter Kontrolle der Massnahme beispielsweise durch elektronische Überwachung beigemessen werden. Unter Kontroll- und Risikoaspekten sind auch Anpassungen bei der Visumpolitik und -praxis zu sehen.

Sodann drängen sich Vorkehren für eine Optimierung behördlicher Zusammenarbeit sowie namentlich von Informationsaustausch, Auswertung und Erkenntnisverbreitung auf. Hier unterstützt die AGAK insbesondere die Zielsetzungen bereits pendenter Projekte wie USIS, EffVor, StruPol, SWISS-AFIS, der polizeilichen Kooperationsverträge und der "Alpeninformationspartnerschaft" mit den Nachbarstaaten, aber auch gesetzgeberische Arbeiten vorab zum Erlass einer schweizerischen Strafprozessordnung und zur definitiven Regelung einer

Personenidentifizierung mittels DNA-Profilen. Im Zuge der Umsetzung beantragter Massnahmen mag sich noch die eine oder andere Anpassung geltenden Rechtes (EDV- und Datenschutzbereich, Opfer- und Zeugenschutz, Verfahrensgarantien) aufdrängen; die AGAK vertritt jedoch die Auffassung, dass in erster Linie geltendes Recht konsequent angewendet und gesetzlich vorgesehene Strafrahmen besser ausgenutzt werden sollten.

Für den Bereich des Kriminaltourismus dürfte die Möglichkeit des Strafvollzuges im Heimatstaat einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Attraktivitätsverminderung leisten, womit sich eine rasche Unterzeichnung des Zusatzübereinkommens zum europäischen Ueberstellungsübereinkommen sowie bilaterale Abkommen aufdrängen. Zudem müssen die Anstrengungen des Bundes und der Kantone zur Vermeidung der Probleme bei der Papierbeschaffung und zwangsweisen Rückführung in die Heimatstaaten konsequent fortgesetzt werden. Wenn immer möglich sind mit den betroffenen Staaten auch Rückübernahmeabkommen abzuschliessen.

Schliesslich bleibt die Feststellung, dass es Sicherheit ohne Preis nicht gibt. Die allgemein angespannte Ressourcenlage bei den von der Gesamtproblematik betroffenen Behörden von Bund, Kantonen und Städten gibt zu Bedenken Anlass. Die AGAK plädiert deshalb mit Nachdruck dafür, dass auf allen Stufen erkannte Ressourcendefizite - in personeller und materieller Hinsicht - so rasch als möglich behoben werden, im Wissen um die oft auch angespannte Finanzlage, in der Ueberzeugung aber auch, dass ein angemessener Mitteleinsatz bei der Prävention alleweil günstiger zu stehen kommt als die Folgekosten von Versäumnissen.

Anträge

Den Auftraggebern (KKJPD und EJPD) werden folgende Anträge gestellt:

- Kenntnisnahme des Berichtes
- Definition des politischen Handlungsbedarfes, namentlich bezüglich Ressourcen und als wichtig erachteter Kontrollen
- Initiierung der Umsetzungsarbeiten bezüglich der vorgeschlagenen Massnahmen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich
- Entscheid über eine Orientierung der Oeffentlichkeit und eine allfällige Veröffentlichung des Berichtes