

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Städtische Ballungsräume und Jugendgewalt“

(2009/C 317/06)

Berichtersteller: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 10. Juli 2008, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstimmnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Städtische Ballungsräume und Jugendgewalt.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen und Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. Juni 2009 an. Berichtersteller war José María Zufiaur Narvaiza.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 455. Plenartagung am 15./16. Juli 2009 (Sitzung vom 15. Juli) mit 174 gegen 3 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Zusammenfassung und Empfehlungen

1.1. Die heutige europäische Gesellschaft ist angesichts der Gewalt und Kriminalität von Minderjährigen und jungen Erwachsenen besorgt und beunruhigt. Sie bekundet dabei gleichzeitig ihr Interesse daran, die umfassende Entwicklung ihrer Jugendlichen und deren Eingliederung in Gesellschaft und Beruf zu fördern. Wenngleich von den nationalen Medien immer wieder über Jugendgewalt berichtet wird, muss darauf hingewiesen werden, dass die Statistiken über die Delinquenz von Minderjährigen im Großen und Ganzen für Europa keine signifikante Zunahme anzeigen, ja sogar deutlich konstant bleiben<sup>(1)</sup>. Mit dieser Initiativstimmnahme sollen darüber mehr Aufschlüsse geliefert und Empfehlungen zum Thema ausgesprochen werden, ohne die Jugendlichen zu inkriminieren, aber auch, ohne die Jugendgewalt lediglich als Ausdruck abweichenden Verhaltens zu betrachten.

1.2. In der Geschichte haben sich in Europa verschiedene Modelle der Jugendgerichtsbarkeit in den jeweiligen Rechtsordnungen des europäischen Raumes herausgebildet, woraus sich unterschiedliche maßgebende Grundsätze und Antworten auf die von Minderjährigen und Jugendlichen ausgeübte Gewalt ergeben haben. Das führte dazu, dass die Jugendgerichtsbarkeitssysteme in den EU-Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede im Hinblick auf die Sozialschutzpolitik, Präventionspolitik, das Alter der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die anwendbaren Verfahren, Maßnahmen oder Sanktionen, die verfügbaren Ressourcen usw. aufweisen. Diese Vielfalt findet sich jedoch in Gesellschaften, die gewillt sind, am Aufbau Europas zu arbeiten, aber hart von der Krise getroffen wurden, so dass weniger Mittel für Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Jugendlichen zur Verfügung stehen.

1.3. Die Empfehlungen aus dieser Stellungnahme gründen sich auf zwei Leitlinien. Zum einen muss das Problem präventiv angepackt werden. Tatsächlich sind die Ursachen für gewalttätiges oder asoziales Verhalten nicht selten in der Gestaltung und Struktur der Städte und in der Verarmung und Ausgrenzung von Teilen der Bevölkerung zu finden. Außerdem sind Jugendliche unter diesen Umständen zwar die Protagonisten von Gewalttätigkeiten, gleichzeitig aber sind sie Opfer ihres Umfeldes. Deshalb kann die Antwort auf die Überlegungen zur kollektiven Gewalt von Minderjährigen und jungen Erwachsenen in den Städten und zu ihrer

Prävention nicht nur darin bestehen, begangene Taten zu maßregeln und zu bestrafen. Die zweite Leitlinie in dieser Stellungnahme besagt, dass dieses Phänomen angesichts eines so eng miteinander verknüpften Raumes wie Europa, was sowohl die Wirtschaft als auch die Werte, das Sozialverhalten und die Kommunikation betrifft, nicht ausschließlich aus der jeweiligen nationalen Perspektive betrachtet werden sollte.

1.4. Tatsächlich gibt es Gewalt und Kriminalität von Minderjährigen in den europäischen Staaten seit vielen Jahren und in immer wiederkehrenden Formen. Sie wurden allgemein als soziale Pathologie wahrgenommen, während sie nun häufiger als Elemente der Unsicherheit definiert werden, wie dies im Peyrefitte-Bericht<sup>(2)</sup> präzisiert wurde, der zwischen Verbrechen und der Angst vor Verbrechen unterschied.

1.5. In einem europäischen Kontext, in dem ein besonderes Interesse am Problem der Jugendgewalt besteht, verabschiedete der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss** am 15. März 2006 die Stellungnahme „*Verhütung von Jugendkriminalität, Wege zu ihrer Bekämpfung und Bedeutung der Jugendgerichtsbarkeit in der Europäischen Union*“<sup>(3)</sup>. Die Stellungnahme hob die Bedeutung des präventiven Ansatzes hervor und wurde von den Europäischen Institutionen aufgegriffen<sup>(4)</sup>. Sie diente auch verschiedenen europäischen und internationalen Fachkreisen bezüglich der gesetzlichen, strafrechtlichen und sozialen Aspekte der Jugendkriminalität als Bezugsgröße.

1.6. In jener Stellungnahme wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine weiterführende Analyse des Phänomens der Jugendkriminalität sinnvoll sei. Die von Minderjährigen und Jugendlichen (d.h. Heranwachsende von 13-18 Jahren und junge Erwachsene von 18-21 bzw. 25 Jahren, die je nach Land zuweilen noch dem

(1) Dies geht z.B. aus dem Bericht der spanischen Generalstaatsanwaltschaft hervor, wonach die Kriminalität im Jahr 2007 gegenüber 2006 um 2 % abgenommen hat.

(2) Rapport du Comité d'Etudes sur la Violence, la Criminalité et la Délinquance: Réponses à la Violence (*Bericht des französischen Untersuchungsausschusses zu Gewalt, Kriminalität und Delinquenz: Antworten auf die Gewalt*). Paris, Presse Pocket 1977, S. 41.

(3) Stellungnahme des EWSA vom 15. März 2006 zur „Verhütung von Jugendkriminalität, Wege zu ihrer Bekämpfung und Bedeutung der Jugendgerichtsbarkeit in der Europäischen Union“; Berichtersteller: José María Zufiaur Narvaiza (ABl. C 110 vom 9.5.2006).

(4) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Juni 2007 zur Jugenddelinquenz: die Rolle der Frau, der Familie und der Gesellschaft.

([http://www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=13705&num\\_rep=6729&language=es](http://www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=13705&num_rep=6729&language=es)).

Jugendstrafrecht unterliegen) ausgeübte Gewalt ist ein Problem, das in den europäischen Gesellschaften wachsende Aufmerksamkeit erfährt. Jugendgewalt zeigt sich jedoch in sehr unterschiedlichen Formen - sie reicht von der Gewalt in städtischen Ballungsräumen über die Gewalt in der Schule (dort vor allem in Form von Drangsalierungen aller Art) bis zur Gewalt in der Familie, in Banden oder Gangs, bei Sportveranstaltungen oder mit Hilfe der neuen Kommunikationstechnologien wie das Internet. Alle diese Formen sind eine Untersuchung wert, aber die vorliegende Initiativstellungnahme soll sich auf kollektive Jugendgewalt in städtischen Ballungsräumen beschränken.

1.7. Seit etwa 20 Jahren nimmt die Frage der kollektiven Gewalt einen vorderen Platz ein und die Elendsviertel werden von Forschern (Soziologen, Ethnologen, Geographen, Juristen, Politologen usw.) beobachtet und untersucht. Die Faktoren für die städtischen Randalen sind zwar wohlbekannt, nämlich Arbeitslosigkeit, Armut, Auflösung der Familienstrukturen, vorzeitiger Schulabbruch, Schulprobleme, Diskriminierungen, aber die Situation selbst und die Reaktionen darauf haben sich in den vergangenen Jahren verschärft. Die Krisen haben zu einer Zuspitzung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme geführt und eine gesellschaftliche Herabstufung der jungen Generationen im Vergleich zur Elterngeneration bewirkt, da der „soziale Aufzug“ nicht mehr funktioniert und eine Verstärkung des Individualismus erfolgt. Dies hat zu Ungerechtigkeitsempfinden und Abschottung geführt, deren kollektiver Ausdruck die sichtbarste Form des Widerstandes gegen die Staatsgewalt ist.

1.8. In Ermangelung einer offiziellen und rechtsförmigen Begriffsbestimmung wird der Begriff der kollektiven Gewalt häufig verwendet, um vielgestaltige Gewalttätigkeiten zu beschreiben, die sich in öffentlichen Räumen abspielen, und zwar entweder in Form von Zusammenstößen zwischen Bevölkerungsgruppen aufgrund ethnischer oder rassistischer Diskriminierungen, wozu auch Konflikte zwischen rivalisierenden Banden gehören, oder aber in Form der Beziehungen der Bevölkerung zu den Institutionen, wobei das Verhältnis zwischen Jugendlichen und der Polizei besonders kennzeichnend ist.

1.9. Wenngleich sich diese Phänomene in den vergangenen Jahren über den gesamten europäischen Kontinent verbreitet haben und sowohl in Frankreich, Großbritannien, Spanien und den Niederlanden als auch in Dänemark, Belgien, Griechenland usw. vorkommen, wurden sie von den einzelstaatlichen Regierungen doch niemals als globale Probleme, sondern immer nur als örtliche und isolierte Ereignisse wahrgenommen oder behandelt.

1.10. Deshalb wird in dieser Stellungnahme eine Koordinierung der vor Ort, auf nationaler und auf europäischer Ebene getroffenen Maßnahmen empfohlen, was folglich gemeinsame Antworten im Rahmen der speziellen Programme zur Familien- und Jugendpolitik, zur Bildungs- und Ausbildungspolitik, zur Beschäftigungspolitik, Verbrechensverhütung und justiziellen Koordinierung verlangt. Die konkreten Antworten müssen sich möglichst in die Strategien der Stadterneuerung, der Anpassung der öffentlichen Dienstleistungen, der Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung wie auch der Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern - vor allem mithilfe der Ordnungskräfte, durch die Erziehung zu Bürgersinn sowie ethischen und sozialen Werten, durch die Nutzung der Medien und die Bereitstellung von Erziehungsgeld für Eltern - einfügen.

## 2. Merkmale und Ursachen der kollektiven Gewalt von Jugendlichen in städtischen Ballungsräumen

2.1. **Definitionsvorschlag:** Es gibt keine gemeinsame oder miteinander abgestimmte Begriffsbestimmung für kollektive Gewalttätigkeiten von Minderjährigen und jungen Erwachsenen in städtischen Ballungsgebieten. Während im belgischen Recht der Ausdruck „Aufruhr“ (émeute) in Städten entwickelt wurde, sehen andere Rechtskulturen darin eine Reihe von Delikten, die von bekannten und identifizierten Delinquenten begangen werden. Um die ersten Schritte zu einer allgemeinen Minimaldefinition zu tun, verstehen wir im restlichen Teil dieses Dokuments unter Gewalt in Städten konzentrierte Gewalttätigkeiten, die als Ausdrucksmittel für bestimmte Bevölkerungsgruppen dienen. Die Motive der Teilnehmer sind ganz unterschiedlicher Art: gesellschaftliche Diskriminierungen, Konflikte mit der Polizei, Rassenhass, religiöse Konflikte usw.; dies lässt in gewisser Weise die Mängel und Unzulänglichkeiten der Sozialdienste zutage treten, die mit ihren sozialen Maßnahmen den Zweck haben, solchen Formen der Gewalt zuvorzukommen. Mit der hier verwendeten Definition sollen kollektive Gewalttätigkeiten beschrieben werden, die sich in öffentlichen Räumen abspielen und in Angriffen gegen Angehörige bestimmter ethnischer Gruppen oder gegen Polizeikräfte oder aber in Zerstörungen in Verbindung mit Plünderungen zum Ausdruck kommen, etwa das In-Brand-Stecken von öffentlichen Gebäuden oder Fahrzeugen usw.

2.2. Es muss deutlich gemacht werden, dass die Ausbreitung von Gewalttaten (Zerstörung und Verwüstung, Schläge und Aggressionen, Raub unter Gewaltanwendung, Vergewaltigung usw.) in einer zunehmend von Gewalt gekennzeichneten Zeit nicht ausschließlich von Jugendlichen ausgeht. Aber das Alter der Gewalttäter in Städten ist für das Verständnis des Phänomens und für etwaige Lösungen ein wichtiger Faktor; der Anteil der Minderjährigen und der jungen Erwachsenen ist tatsächlich relevant. So befanden sich bei den Ereignissen im Jahre 2005 in Frankreich unter den fast 640 verhafteten Personen 100 Minderjährige. Bei den Bemühungen um vorbeugende Strategien muss stabilen Lösungen für die jungen Generationen, die ja Triebkräfte für Veränderungen und Entwicklungen sind, ganz besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

2.3. **Laufende Untersuchungen und Charakterisierungen:** Jeder Staat hat seine eigene Methode zur Erfassung und Charakterisierung der kollektiven Gewalt in Städten entwickelt. Es gibt komplexe Systeme wie die Stufenskala von Bui-Trong<sup>(5)</sup>, wonach die Intensität kollektiver Gewalt in Städten je nach der Zahl der Beteiligten, der Organisation und dem Zweck der Gewaltanwendung usw. abgestuft und begrifflich erfasst wird. Seit mehreren Jahren und besonders nach den Ereignissen von 2005 wurden in Frankreich Indikatoren für städtische Gewalt (INVU) entwickelt, die auf einer Bewertung der Gewaltintensität in den Problemvierteln auf der Grundlage von quantitativen und qualitativen Erhebungen und Opferstudien beruhen. Allerdings sind diese Indikatoren wie auch diejenigen in den anderen europäischen Staaten noch zu neu, um präzise Hinweise auf die Intensität der städtischen Gewalt zu geben; zudem stoßen sie noch immer auf Probleme im Zusammenhang mit den Quellen und der Erhebung der Daten.

(5) Lucienne Bui-Trong, *Résurgence de la violence en France (Wiederaufflammen der Gewalt in Frankreich)*, in: *Futuribles*, Februar 1996, S. 17-18.

2.4. Wie bereits bei der Begriffsbestimmung des Phänomens gesagt wurde, sei daran erinnert, dass die Ausdrucksformen der kollektiven Gewalt zwar in einem jeweils besonderen nationalen Kontext stehen, aber gleichwohl in ganz Europa gemeinsame Merkmale aufweisen. So lässt sich angesichts der Ereignisse, die sich in den vergangenen Jahren in verschiedenen europäischen Staaten abgespielt haben, eine Typologie ihres Verlaufs aufstellen:

- **Soziale und politische Zusammenstöße:** Solche kollektiven Gewalttaten brechen infolge von Diskriminierungen und gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder räumlichen Ausgrenzungen auf und richten sich gegen Sicherheitskräfte oder andere Vertreter des Staates, die für diese sozialen Probleme verantwortlich gemacht werden. Die Dimension der Proteste gegen „das System“ und gegen Verhältnisse, die als ungerecht empfunden werden, führt zu Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften, denjenigen öffentlichen Institutionen, die den Staat und eine als „repressiv“ bezeichnete Gesellschaft repräsentieren. Frankreich ist besonders stark von solchen sozialen Auseinandersetzungen betroffen, durch die sogenannte „Krise der Banlieues“, in denen die fehlende soziale Durchmischung und mehrere Jahrzehnte Stadtplanungspolitik ohne Ergebnisse zur Stigmatisierung dieser städtischen Zonen geführt hat. Diese Revolten mit politischem Charakter <sup>(6)</sup> entwickeln sich in einem Zyklus von drei Phasen: Ausbruch aufgrund eines häufig tragischen oder ungerichteten Ereignisses, sodann die Euphorie aufgrund des Gruppeneffekts und schließlich die Erschöpfung <sup>(7)</sup>.
- **Kontrollverlust:** Politische, sportliche oder kulturelle Massenveranstaltungen können außer Kontrolle nicht nur der Veranstalter, sondern auch der Ordnungskräfte geraten. Beispiele dafür sind die Gewalt während Fußballspielen oder „Rave-Parties“ („Wilde“ Parties, etwa Loveparade) oder auch der Kontrollverlust bei politischen Demonstrationen. Neben dem Verlust der allgemeinen Kontrolle spielt noch das Auftreten von Randalierern eine Rolle, die Gruppen um sich scharen, um so viel wie möglich zu zerstören. Die Union darf nicht vergessen, dass anarchistische Gewalttaten zuweilen wiederum organisierte Formen der Gewalt auf den Plan rufen, die eine noch stärkere Gefährdung der Demokratie darstellen.
- **Konflikte zwischen Banden:** Bei dieser Art von urbaner Gewalt ist der kriminelle Charakter mit der Präsenz von Banden in den Städten verbunden. Gewalttätige Banden sind Zusammenschlüsse von Heranwachsenden oder jungen Erwachsenen, die Gewalt und Einschüchterung anwenden und mit gewisser Regelmäßigkeit gewalttätige Zusammenstöße veranstalten oder kriminelle Handlungen begehen. Sie bekämpfen sich inmitten der Stadt, um die Kontrolle über ein Territorium oder illegale Geschäfte zu erlangen, oder aber den Staat in Gestalt seiner Repräsentanten - die Polizisten oder Ordnungskräfte und Wächter, wie in Nord-Paris oder Süd-London, wo rivalisierende Gruppen regelmäßig aneinander geraten. In Spanien treten lateinamerikanische Banden (genannt „Maras“ oder „Pandillas“ wie etwa die „latin kings“ und „Netas“) auf. Die Bandenbildung ist für Jugendliche ein Instrument zur gegenseitigen Absicherung in einer feindlichen Umwelt durch Abgrenzung von den „anderen“ auf der

Straße oder in einem benachbarten Viertel. Die Mitglieder dieser Banden gehören heutzutage zu den am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen in bestimmten Randgebieten, und ihre Gewaltbereitschaft hängt mit ihren Misserfolgen und ihrer unsicheren Lage zusammen. Eine geeignete Antwort auf die gewalttätigen Banden ist auch deshalb von größter Bedeutung, um deren Vereinnahmung durch die organisierte Kriminalität zu verhindern.

- **Ethnische und religiöse Auseinandersetzungen:** Diese Art von Gewalt ist hauptsächlich ethnisch geprägt, das heißt, die Täter oder das Angriffsziel haben ihren Ursprung in einer ethnischen, religiösen oder assimilierten Bevölkerungsgruppe. Zahlreiche europäische Staaten wie das Vereinigte Königreich, Spanien (Straßenschlachten im Oktober 2007 in Alcorcón zwischen jungen Spaniern und Lateinamerikanern), Italien, die Niederlande (Oktober 2007 in Amsterdam), Dänemark (Februar 2008) und Belgien (Mai 2008 in Anderlecht) usw. sahen diesen Typus von Aufruhr, bei denen neben einer Vielfalt von Faktoren die Aspekte Einwanderung und Religion eine große Rolle spielen.

2.5. Häufig resultiert die Explosion der Gewalttätigkeiten in städtischen Ballungsgebieten aus vielfältigen Ursachen, die je nach dem Typus des Ereignisses mehr oder weniger gemeinsam auftreten:

- Armut, prekäre Verhältnisse, Arbeitslosigkeit. Kollektive Gewalttätigkeiten in Europa spielen sich vor allem in den am meisten benachteiligten Vierteln ab, da sie ja Folgen der Marginalisierung und der sozialen Ausgrenzung sind. Auflösung der Familienstrukturen, Jugendarbeitslosigkeit, unsichere Beschäftigungsverhältnisse, fehlende Ausbildung und folglich keine Integration in eine Berufswelt machen die Bewohner dieser Stadtviertel für wirtschaftliche Entwicklungen besonders anfällig, besonders in Krisenzeiten wie der gegenwärtigen.
- Zugang zu Waffen und illegalen Stoffen. Der Handel mit harten Drogen, der sich in der Regel in Händen von Erwachsenen und nicht von Minderjährigen befindet, leistet in den meisten nationalen und regionalen europäischen Zentren der Gewalt und der Verbreitung von Feuerwaffen Vorschub. Als Opfer einer Welt, die sie übergeht, können Kinder und Heranwachsende Zielgruppe von Dealern sein, die sie instrumentalisieren wollen.
- Stadtplanung. Die sogenannten „empfindlichen“ Stadtteile der europäischen Städte weisen gemeinsame Merkmale auf und werden häufig als suburbane Ghettos betrachtet, die nicht mehr den Kriterien der sozialen Durchmischung und der heutigen Stadtplanung entsprechen. Diese Stadtviertel befinden sich entweder in den Zentren (Vereinigtes Königreich, Belgien) oder an der Peripherie (Frankreich, Deutschland usw.) und ihr Wohnbestand wird kaum instand gehalten und verfällt so lange, bis er gesundheitsschädlich und gefährlich wird.

<sup>(6)</sup> V. Le Goaziou, L. Mucchielli, 2006, Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005 (Wenn die Banlieues brennen. Rückblick auf die Krawalle von 2005), Paris, La Découverte.

<sup>(7)</sup> C. Bachmann, N. Le Guennec, 1997, Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier (Autopsie eines Aufruhrs. Beispielhafte Geschichte des Aufstands eines Stadtviertels), Paris, Albin Michel.

- Verhältnis zu den Ordnungskräften. Zahlreiche kollektive Gewalttätigkeiten werden durch Gefühle der Verbitterung darüber angeheizt, was als Stigmatisierung einer Minderheit durch die Polizei oder ihre exzessive Gewaltanwendung interpretiert werden kann <sup>(8)</sup>. Das Zentrum für Strategieberichte formuliert es so: „Die Feindseligkeit der Bewohner gegen die Anwesenheit der Ordnungskräfte in ihrem Viertel ist ebenso spürbar wie das mangelnde Vertrauen in den Staat und seine Institutionen“ <sup>(9)</sup>.
- Die Medien. Die Medien haben häufig die Tendenz zu einer negativen Fokussierung, mit der vor allem die Bewohner der sogenannten „sensiblen“ Stadtquartiere noch stärker stigmatisiert werden; ferner werden durch eine intensive Berichterstattung Gewaltausbrüche noch weiter geschürt. In Frankreich haben im Jahre 2005 die Medien täglich über die Ereignisse berichtet, während sich in Belgien und in Deutschland die Regierungen bemüht haben, die öffentliche Berichterstattung einzuschränken, um neue Vorfälle zu vermeiden, die von den vorangegangenen angeregt werden.

### 3. Reaktionen auf ein internationales Problem

3.1. Die in den städtischen Ballungsräumen Europas sporadisch oder kontinuierlich ausgeübte Gewalt ist sowohl ein schwerwiegendes politisches Problem, weil die Fähigkeit des Staates in Frage gestellt wird, die Einhaltung des Solidarpaktes zu gewährleisten und seine Bürger zu schützen, als auch ein soziales Problem, das soziale Brüche und Integrationsprobleme erkennbar werden lässt. Deshalb muss der Staat klare Antworten auf das Problem der kollektiven Gewalt in den Städten geben. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Antworten je nach Land ganz unterschiedlich ausfallen - mal ist die Antwort Repression, mal Prävention. Daher müssten in Europa Bemühungen unternommen werden, ständig die zur Lösung dieses Problems verfolgte öffentliche Politik auszuwerten und die dazugehörigen Statistiken effizienter und vergleichbarer zu machen (die Kriminalitätsrate darf nicht allein an der Anzahl der Anzeigen gemessen werden, sondern auch anhand der Quote aufgeklärter Fälle). Es müssen also gemeinsame Indikatoren entwickelt werden, um auf einzelstaatlicher Ebene die Einsicht in Polizei- und Justizakten zu erleichtern, anstatt mehr oder weniger subjektive Opferstudien durchzuführen.

3.2. Im Allgemeinen greift der Staat zu folgenden Lösungen:

- Initiativen „positiver Diskriminierung“ sensibler Stadtteile sind z.B. in Frankreich die Einrichtung bildungspolitischer Schwerpunktgebiete zur Vorbereitung des Berufseinstiegs; in Berlin sind es regelmäßige gemeinsame Streifengänge von jungen Freiwilligen und Polizisten, um Situationen zu verhindern bzw. ihnen vorzubeugen, die in Gewalt ausarten könnten. Seit es diese gemeinsamen Patrouillen mit der Polizei gibt (nachdem die früheren Bandenchefs überzeugt wurden, mitzumachen), ist die Kriminalität in den gemeinsam kontrollierten Gebieten um 20 % zurückgegangen <sup>(10)</sup>.

- Verstärkung der Polizeipräsenz und der Videoüberwachung in sensiblen Bereichen wie Schulen oder Freizeiteinrichtungen - Maßnahmen, die allein genommen die vorhandenen Probleme nicht lösen. Sie konnten vielmehr zu einer Stigmatisierung dieser Räume führen und den Jugendlichen das Gefühl ständiger Kontrolle und Unfreiheit geben.
- Politik der Stadterneuerung - sie hat je nach Land geringere oder größere Bedeutung: In Frankreich geht sie von der Agentur für Stadtsanierung aus <sup>(11)</sup>; in Deutschland erfolgten Stadtsanierungen im Rahmen der Wiedervereinigung.

3.3. Andererseits kann eine wirksame **territoriale Kohäsionspolitik** dazu beitragen, eine Häufung von Faktoren, die Gewalttätigkeiten Jugendlicher provozieren könnten, in den Städten zu verhindern. Deshalb muss die Wohnfunktion des städtischen Raumes erneuert und ausgebaut werden. Für den Stadtbau ist langfristig zu überlegen, welche Sanierungsmaßnahmen im Rahmen eines strategischen Plans für die gesamte Raumplanung in Abstimmung mit allen Betroffenen, einschließlich der Jugendlichen, notwendig sind. Ziel ist es, die Stadtviertel wieder in die Stadt zu integrieren und sie zu sanieren, um die Entwicklung der dort lebenden Bevölkerung und die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Funktion dieser öffentlichen Räume wieder zu verbessern. Mit Hilfe des Konzepts der Wohngebietserneuerung als einer spezifischen Methode der Qualitätssteigerung städtischer Räume sollen besondere Probleme in Wohnvierteln gelöst werden, indem aus der Stadt ein Instrument der Integration und Prävention gemacht wird. Durch die Wohngebietserneuerung und Raumplanung werden Zwischenzonen vermieden, in denen moderne städtische Probleme, Drogenhandel, Hausbesetzungen, Gewalt und Umweltzerstörung drohen. Hauptsächlich soll verhindert werden, dass Gruppen von der restlichen Bevölkerung ausgegrenzt werden, indem Anschlüsse an das Verkehrsnetz gefördert werden, so dass sich diese Viertel zur Stadt hin öffnen können und die städtische Bevölkerung insgesamt besser wahrgenommen und integriert wird. Solche Stadterneuerungen müssen allerdings auch von konsequenten Aus- und Fortbildungen und Berufsintegrationsmaßnahmen flankiert werden, ohne die keine dauerhafte Verbesserung zu erwarten wäre.

3.4. Die Wurzeln jugendlicher Gewalt liegen gewissermaßen im fehlenden sozialen Zusammenhalt, der mit einer Krise des Bürgersinns in den Städten zusammenhängt. Der öffentliche Raum, dessen Hauptmerkmal die Ermöglichung des Zusammenlebens von sehr unterschiedlichen Bürgern ist, verlangt bestimmte allgemeine Regeln, damit die individuellen Freiheiten gewahrt bleiben. Nun herrscht aber in den Großstädten ein leicht zerbrechliches Zusammenleben von Bevölkerungsschichten mit vielfältigen Verhaltenscodes und Kulturen, die sich fremd gegenüber stehen, was zu einer Schwächung der sozialen Bindungen und des Solidargefühls führen kann <sup>(12)</sup>. Es ist also ein Zusammenwirken vieler Institutionen und Faktoren geboten, um wirksame präventive Maßnahmen zu ergreifen, die allen direkten und indirekten Akteuren bei der Polizei, der Justiz, den sozialen Diensten, im Wohnungsbausektor und im Beschäftigungs- und Bildungswesen nützen können. Dabei kommt den örtlichen Behörden eine besondere Bedeutung zu; ihre Zuständigkeiten liegen vor allem in der Festlegung der städtischen Räume und der für die Bürger zu erbringenden Dienstleistungen.

<sup>(8)</sup> Peter Joyce, *The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970 (Politik des Protests. Außerparlamentarische Politik in Großbritannien seit 1970)*. Palgrave MACMILLAN, 2002.

<sup>(9)</sup> Centre d'analyse stratégique, *Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale (Gewalt in Städten - eine französische Ausnahme? Befunde eines internationalen Vergleichs)*, note de veille n° 31, 23 octobre 2006. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>).

<sup>(10)</sup> *Jeunes et policiers font cause commune à Berlin (Jugendliche und Polizisten handeln in Berlin gemeinsam)*, unter: [http://www.oij.org/news\\_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es](http://www.oij.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es).

<sup>(11)</sup> <http://www.ANRU.fr>.

<sup>(12)</sup> *La dynamique de la disqualification sociale (Die Dynamik der gesellschaftlichen Ausgrenzung)* in: *Sciences Humaines*, n° 28, Mai 1993.

3.5. Die Gewalt von Minderjährigen in den Städten Europas vollzieht sich unter verschiedenen Begleitumständen und mit unterschiedlicher Intensität, doch ihre Analyse und die Untersuchung der Reaktionen darauf geschieht in einem viel breiteren rechtlichen und gesetzlichen Kontext, dem der Europäischen Union. Gegenwärtig erfordern die Untersuchungen und Bewertungen der Verhütung von Jugendkriminalität eine multidisziplinäre und inter-institutionelle Zusammenarbeit zwischen Regierungsbehörden und den - auf einer eher praktischen Ebene - vor Ort arbeitenden Fachkräften (Sozialarbeiter, Polizei, Gerichte, am Arbeitsplatz usw.). Die europäischen Länder, Regionen und Städte, in denen Fälle von kollektiver Gewalt aufgetreten sind, haben große Schwierigkeiten, wieder zu einer Normalisierung der Lage und Wiederherstellung des gesellschaftlichen Zusammenlebens der gesamten Bevölkerung und zur Achtung vor den Institutionen zurückzukehren. Außerdem verursacht die städtische Gewalt sehr hohe materielle, aber vor allem auch soziale und politische Kosten<sup>(13)</sup>.

3.6. Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Fälle der Jugendkriminalität deutlich stabil bleibt, aber die Gewaltanwendung bei den begangenen Taten stärker geworden ist, zeigt sich, wie wichtig einige in Ländern der Europäischen Union auf den Weg gebrachte **lokale Programme** zur Prävention und umfassende soziale Strategien für die Jugendlichen in den Städten sind<sup>(14)</sup>. So waren im Programm für die Wiedererlangung der Sicherheit in den Stadtvierteln Birminghams (im Jahr 2004 Europäischer Preis für Kriminalprävention) die wichtigsten Ziele die Eindämmung der verschiedenen Formen der Kriminalität, die Verbesserung der Lebensqualität der Bürger und die Ermunterung an die Bevölkerungsgruppen, selbst einen aktiven Beitrag zu ihrer eigenen gesellschaftlichen Integration zu leisten<sup>(15)</sup>.

3.7. Die Stärkung einer organisierten und solidarischen europäischen Gesellschaft durch die EU-weite Unterstützung von innovativen sozialen Integrationsprojekten trägt zur verbesserten Sicherheit und zur nachhaltigen Stadtentwicklung bei. So sind z.B. die URBAN-Programme eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung von problematischen Städten und Stadtvierteln, die tatsächlich die Jugendgewaltprävention und generell die Kriminalprävention verbessern helfen.

3.8. Durch die stärkere Bürgerbeteiligung an der Entscheidungsfindung vor Ort und den Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden wird das Konzept des „Stadtmanagements“ gefördert. Es besteht aus einer Reihe von Untersuchungen zur Neuordnung und Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und von Konzepten für neue städteplanerische Strukturen und deren Umsetzung, in der Einführung zeitlich stabiler Indikatoren zur Bewertung des lokalen Managements, in Informationskampagnen und dem verbesserten Zugang der Bürger zu Informationen usw., ohne in Stigmatisierungen und Schwarzmalerei zu verfallen.

(13) Allein in Clichy Sous-Bois in Frankreich beliefen sich die materiellen Kosten im Jahr 2005 auf 150 Millionen Euro.

(14) Compendium on Urban Crime Prevention and Youth at Risk. Promising Strategies and Programmes from around the World (Compendium zum Thema Kriminalprävention in Stadtvierteln und gefährdete Jugendliche. Ermutigende Strategien und Programme aus aller Welt). International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), 2005.

(15) Im Ergebnis hatte sich die Zahl der von Jugendlichen begangenen Straftaten im Durchschnitt um 29 % verringert, gegenüber nur 12 % in anderen vergleichbaren Vierteln.

3.9. Des Weiteren gibt es solche Initiativen wie den Europäischen Pakt für die Jugend, dessen Ziel in der Verbesserung der Bildung, Mobilität und beruflichen und sozialen Eingliederung der europäischen Jugendlichen besteht und der gleichzeitig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen soll.

3.10. In der Regel wird die staatsbürgerliche und aktive Teilnahme von Jugendlichen mit gutem Erfolg durch die enorme Arbeit von Vereinen gefördert, die Tag für Tag in diesen Gebieten tätig sind und somit Anteil an den europäischen, nationalen und lokalen Entwicklungsstrategien und Maßnahmen gegen gesellschaftliche Ausgrenzungen haben.

#### 4. Vorschläge für eine europäische Politik gegen die Jugendgewalt in Städten

4.1. Aus den Darlegungen der vorliegenden Initiativstellungnahme können folgende Leitlinien bzw. Orientierungen abgeleitet werden:

- Die Antwort auf kollektive Gewalt — ob Kriminalität oder unsoziales und gewissenloses Verhalten Minderjähriger — muss vielschichtig sein und zum Zwecke ihrer ständigen Verbesserung stets überprüft werden. Dabei ist immer die Erziehung und Bildung und die Mitwirkung der Minderjährigen an der eigenen Entwicklung und Zukunft zu stärken.
- Die verschiedenen alternativen Präventivstrategien müssen auf der Grundlage der von der Europäischen Union festgelegten Prioritäten durch eine klare und nachhaltige europäische Politik gefördert werden und zur Lösung der Probleme mit der Jugendgewalt in städtischen Ballungsräumen beitragen. Eine Einschaltung der Justiz sollte möglichst vermieden werden.
- Sowohl auf europäischer wie auch auf einzelstaatlicher Ebene müssen die sozialen Einrichtungen für Jugendliche besondere Anerkennung erfahren. Zahlreiche private wie staatliche Institutionen spielen eine wichtige Rolle im Leben der Jugendlichen, indem sie ihnen insbesondere Aktivitäten anbieten, die sie beschäftigen und deren mögliches Abgleiten in die Delinquenz verhindern. Folglich muss die Rolle der Schulen und Vereine besonders berücksichtigt und mit öffentlichen Mitteln finanziell unterstützt werden.
- Die europäischen und internationalen Grundsätze in Bezug auf Jugendgewalt und Jugendkriminalität müssen durch Mindeststandards in den nationalen Gesetzgebungen harmonisiert werden und als Indikator für die Gewährleistung der Rechte der Minderjährigen dienen. Angesichts des multidisziplinären Charakters der Regierungsstellen und Organe, die für das Stadtmanagement in Europa verantwortlich sind, müssen Initiativen entwickelt und Standards für eine gute Praxis eingeführt werden, die zum Beispiel durch eine Europäische Beobachtungsstelle für Jugendkriminalität bewertet und analysiert werden könnten und statistische Daten über Jugendgewalt in städtischen Ballungsräumen allgemeingültig und vergleichbar machen würden.

- Die von nationalen Gerichten verkündeten Strafen und Auflagen müssen unbedingt im Interesse des Heranwachsenden liegen und seinem Alter, seiner psychischen Reife, seiner Physis, seinem Entwicklungsstand und seinen Fähigkeiten entsprechen<sup>(16)</sup> und immer die persönlichen Umstände berücksichtigen (Prinzip der Individualisierung der Maßnahmen).
- Stadterneuerungsstrategien, die von dauerhaften sozialpolitischen Maßnahmen begleitet werden, sind von den Europäischen Institutionen bevorzugt zu behandeln, um Ausgrenzungen zu verhindern und die Integration der am meisten gefährdeten Personengruppen in die Stadt zu erleichtern.
- Die Behörden müssen die für den Schutz und die Wiedereingliederung Minderjähriger zuständigen Einrichtungen ausreichend mit geeigneten Mitteln sowie mit Personal ausstatten, um zu gewährleisten, dass die ergriffenen Maßnahmen einen erkennbaren Einfluss auf das Leben der Minderjährigen haben.
- Die geeignete Auswahl und die spezifische Ausbildung der Akteure in Sozialämtern, Justiz und Polizei — möglichst nach europaweiten Normen und Standards — sind durch die multidisziplinäre Zusammenarbeit und das Zusammenwirken mehrerer Stellen im Rahmen des grenzüberschreitenden Austauschs zu gewährleisten und regelmäßig zu aktualisieren, — vor allem, um die Gesprächsbereitschaft zwischen den Ordnungskräften und Jugendlichen herzustellen.
- Die Europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten sollten das *Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010* als Chance sehen, ihrer Entschlossenheit Ausdruck zu verleihen, dass sie bei der Bekämpfung sozialer Ausgrenzungen dem Schutz der Rechte der mit dem Gesetz in Konflikt geratenen Jugendlichen und der Gewaltprävention in städtischen Ballungsräumen Vorrang einräumen.
- Die Europäischen Institutionen sollten zum Schutz Minderjähriger vor sozialer Ausgrenzung in den besonders marginalisierten Stadtgebieten eine Finanzierungslinie bereitstellen, mit deren Hilfe innovative Projekte für die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts der Zivilgesellschaft umgesetzt und die Initiative und der Unternehmergeist der Jugendlichen geweckt werden.
- Die Einführung gemeinsamer Kriterien und bewährter Methoden soll der Prävention von Straftaten und der Betreuung und Wiedereingliederung straffällig gewordener Minderjähriger dienen.

Brüssel, den 15. Juli 2009

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Mario SEPI

---

<sup>(16)</sup> Siehe International Juvenile Justice Observatory - OIJ (Internationale Beobachtungsstelle für Jugendrecht), Gemeinsame Erklärung von Valencia. 2008, unter: <http://www.oijj.org/plantilla.php?pag=091308>