

Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 31 (2013)

Artikel: Ausländer und Strafrecht : Analysen und Darstellungen in der öffentlichen Statistik

Autor: Fink, Daniel / Stroz, Renate

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051560>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Ausländer und Strafrecht - Analysen und Darstellungen in der öffentlichen Statistik

DANIEL FINK

Lehrbeauftragter, ICDP, Université de Lausanne

RENATE STORZ

Soziologin, West Richland, USA

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	85
1. Einleitung	86
2. Problematisierung in der öffentlichen Statistik, 1967	86
3. Differenziertere Registrierung von Ausländern, 1989	89
4. BFS-Studien zu Verurteilungen von Ausländern, 1996/2001	91
5. Umsetzung von Massnahmen im Statistikbereich seit 2000	94
5.1 Die polizeiliche Kriminalstatistik.....	94
5.2 Strafurteilsstatistik.....	94
5.3 Statistiken zu Freiheits- und Sanktionenvollzug	95
5.4 Behandlung von Spezialthemen	96
6. Schlussbemerkung	97
Zitierte Dokumente in historischer Reihenfolge.....	98

Zusammenfassung

In diesem kurzen Überblick zur Thematisierung der Ausländerdelinquenz in den öffentlichen Statistiken wird der Versuch unternommen, die wichtigsten Etappen der Problematisierung der kriminalpolitisch unsinnigen Globalkategorie „Ausländer“ in der öffentlichen Statistik zu behandeln. Dazu werden die in den letzten 30 Jahren erstellten Vorträge, Studien und Berichte des Bundesamtes für Statistik sowie von mit diesem zusammenarbeitenden Forschern herangezogen. Zudem wird über die Anstrengungen informiert, detaillierte und richtige Angaben in den verschiedenen kriminalstatistischen Erhebungen zu den Aufenthaltsstatistiken von Personen mit ausländischer Staatszugehörigkeit zu erhalten. Gleichzeitig belegt die neueste Geschichte dieses Statistikthemas, dass es trotz verbesserter Da-

tengrundlagen- und -quellen noch nicht zu einer Verbesserung in der offiziellen Berichterstattung gekommen ist.

1. Einleitung

Sozialwissenschaftlich fundierte, statistisch aussagekräftige Analysen zu Migration, Kriminalität und Strafrecht stehen in der Schweiz noch in den Anfängen, obwohl diese Themen im vorherrschenden öffentlichen Kriminalitätsdiskurs seit langem weit oben auf der Problemliste stehen und immer wieder politisch instrumentalisiert werden. Dabei ist nicht zu übersehen, dass eine vereinfachende, Schwarz-Weiss-Sichtweise der Problematik dominiert und die wenigen Versuche, einer differenzierten Betrachtungsweise zum Durchbruch zu verhelfen, bisher im Sande verliefen. Im Feld derjenigen, die diese Thematik bearbeiten und darstellen, kommt auch der öffentlichen Statistik eine bedeutende Rolle zu.

In Folgendem wird versucht, Entwicklung und heutiger Stand der statistischen Bearbeitung des Themas der Ausländerkriminalität in der öffentlichen Kriminalstatistik bzw. mittels öffentlicher Statistiken darzustellen, wobei nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Ohne eine aufwändige historische Untersuchung ist es nicht möglich, den Problematisierungen von Migration, Kriminalität und Strafrecht in der öffentlichen Statistik nachzugehen. Daher sollen hier nur einzelne Hinweise auf Publikationen gegeben werden, die zeigen, inwiefern und wie man sich diesen in der öffentlichen Statistik annahm. Gesamthaft beurteilt ergibt sich der Eindruck einer zwar kontinuierlichen und wissenschaftlich richtigen, jedoch institutionell zurückhaltenden und eher aktualitätsdistanzierten Bearbeitung dieser politisch stark instrumentalisierten Thematik.

2. Problematisierung in der öffentlichen Statistik, 1967

Vom BFS werden seit 1946 die im Strafregister eingetragenen Verurteilungen zunächst als ‚Kriminalstatistik‘, ab 1965 als ‚Strafurteilsstatistik‘ jährlich publiziert. Dabei werden bis anfangs der 1970er Jahre die Verurteilungen von Ausländern gesamthaft ausgewiesen, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz wohnhaft waren oder nicht. Die erste etwas ausführlichere, auf eine Seite beschränkte Behandlung der „Kriminalität der Ausländer“ findet sich in der Publikation des Jahres 1972, ebenfalls ohne dass

eine Differenzierung in wohnhafte und nicht wohnhafte Verurteilte vorgenommen worden wäre.

Eine methodologische Diskussion der ‚Ausländerkriminalität‘ findet in der öffentlichen Statistik allerdings bereits vorher statt. Der für den Bereich der Kriminalstatistik zuständige Sektionschef des Bundesamtes für Statistik, Edgar Gillioz, behandelt 1967 an der Generalversammlung der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft in einem Vortrag verschiedene Aspekte einer statistischen Berichterstattung zur „Criminalité des étrangers en Suisse“. Eine seiner Eingangsbemerkungen verdient es, vollumfänglich zitiert zu werden:

„Nous ne comprenons toutefois pas très bien pourquoi, parmi la pléthore de problèmes créées par la forte immigration étrangère durant la dernière décennie, ce soit la criminalité de cette population qui attire surtout l'intérêt du grand public, tandis que d'autres questions, à notre avis bien plus brûlantes, comme celles de l'intégration, de l'assimilation et de la scolarisation de ces groupes, semblent bien peu préoccuper l'homme moyen. En faut-il chercher la cause dans une certaine presse qui ne manque jamais de mettre chaque crime commis par un étranger dans tous ses détails macabres à la « une » de leur gazette, cependant qu'exactly le même crime, commis par un Suisse, se perd dans les faits divers. (...) ...la comparaison de la criminalité des étrangers avec celle des Suisses, les nombreuses allégations souvent contradictoires faites avec plus ou moins de compétence et de bonne foi dans la presse, nous incitent à approfondir la question, ceci bien entendu uniquement du point de vue du statisticien.¹”

Gillioz diskutiert anschliessend das allgemeine Problem der Vergleichbarkeit des abgeurteilten Kriminalitätsaufkommens zwischen Personen ausländischer und schweizerischer Staatsbürgerschaft. Dabei behandelt er zuerst Faktoren, auf Grund deren es nicht zur Verurteilung kommt, wobei er davon ausgeht, dass Ausländer nicht nur häufiger angezeigt bzw. angezeigt werden, sondern dass die gegen sie eröffneten Verfahren auch weniger häufig eingestellt werden. Gleichzeitig vermutet er, dass Straftaten, die innerhalb des Kreises der Migranten und Ausländer geschehen, eher weniger zur Anzeige gebracht würden, als unter Schweizern.

Er bezeichnet dann den direkten Vergleich der Urteilszahlen von Schweizern und Ausländern als „terriblement simplificateur“. Es gelte, verschiedene Aspekte in Betracht zu ziehen:

- die verurteilten Schweizer, wohl die einzige Zahl, die gemäss Urteilsstatistik unmissverständlich bekannt ist;

¹ GILLIOZ E., La criminalité des étrangers en Suisse, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Band 82, 1967, S. 178-191, hier 179

- die schweizerische Referenzbevölkerung; sie muss auf strafmündige, d.h. die über 14-jährigen Personen eingeschränkt werden (minimales Alter für Strafregistereintrag);
- die straffälligen Ausländer können nicht einfach mit der ausländischen Bevölkerung in Bezug gesetzt werden. Die Gruppe der straffälligen Ausländer setze sich nämlich aus nicht in der Schweiz wohnhaften Personen, aus Grenzgängern, Geschäftsleuten, legal und illegal Eingereisten, Durchreisenden, Touristen und Kriminaltouristen zusammen, die im Nenner nicht berücksichtigt werden können. Sie müssen also im Zähler ebenfalls ausgesondert werden, was allerdings auf Grund fehlender Angaben (er nennt einen Anteil von 20%) nicht einfach zu bewerkstelligen sei;
- Die ausländische Wohnbevölkerung ist zudem gemäss seinen Ausführungen in den 1960er Jahren nicht genau bekannt; je nach Erhebungsbehörde (BAP, BIGA, BFS) variieren die Zahlen um 20%;
- Auf Grund der strukturellen Verzerrung der Alterspyramide (Ausländer sind häufiger jüngere Männer) müssen die Kriminalitätsraten nach Alterskategorien aufgeschlüsselt werden. Dies umso mehr, als in allen Ländern das Merkmal des Alters (neben dem Geschlecht) das am meisten diskriminierende ist;
- Zudem müssten die Raten nach dem Geschlecht differenziert werden.

Seine Betrachtungen zur Ausländerkriminalität schliesst Gillioz mit einer kurzen Diskussion von Daten und Kennzahlen zur Häufigkeit von Verurteilungen, zur Sanktionsstruktur und zu den Verurteilungsraten nach Altersgruppen für schweizerische und ausländische Männer und Frauen. Eine im gleichen Artikel grundsätzlich verlangte Differenzierung nach wohnhaften und nicht wohnhaften Ausländern nimmt er auf Grund von Schätzungen vor. Gesamthaft kommt er zum Schluss, „que la présence d’un grand nombre d’étrangers n’a grosso modo pas eu l’effet d’accroître le taux de criminalité de la population globale.“²⁴ Obwohl er nochmals festhält, wie unvollständig die Daten sind, enthält sein Vortrag keine Hinweise auf Verbesserungen, die man im BFS in der Zukunft an der Aufbereitung und Veröffentlichung der Daten vornehmen würde.

² Idem. S. 187

3. Differenziertere Registrierung von Ausländern, 1989

In einem in der Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht erschienenen Beitrag unternimmt der Kriminologe und Strafrechtler Karl-Ludwig Kunz einen neuen Anlauf, die Thematik zu behandeln. Er bespricht Umfang und Struktur der Ausländerkriminalität und legt einen Erklärungsversuch zu den festgestellten Unterschieden vor. Im Zusammenhang mit der differenzierten Darstellung der wohnhaften und nicht wohnhaften Ausländer, und mit Bezug auf Gillioz, fragt er sich, „ob sich in Zukunft im Zusammenhang mit dem Asylantenproblem das Bedürfnis einer getrennten Erfassung der Kriminalität von Asylbewerbern“ ergäbe, jedoch ohne eine Antwort zu liefern.

In den wenigen Tabellen aus den BFS-Statistiken zu den Strafurteilen und den Freiheitsentzug hat K.-L. Kunz durch das BFS Differenzierungen nach wohnhaften und nichtwohnhaften Ausländern vornehmen lassen. „Hinsichtlich des Anteils der Ausländer am Kriminalitätsvolumen verdient somit an zentraler Stelle festgehalten zu werden: Bei den *schweren, mit Freiheitsentzug geahndeten Straftaten* ist die Kriminalitätsbelastung *praktisch* nicht erhöht. Der Ausländeranteil im schweizerischen Straf- und Massnahmenvollzug beruht zur Hälfte auf dem Phänomen des „Kriminaltourismus“, das mit dem „sozialen Problem“ der Ausländerkriminalität nichts gemein hat.³“. Im Weiteren geht Kunz dann auf verschiedene verzerrende Einflüsse auf die statistische Erfassung ein, wobei er weitere Aspekte der Zusammensetzung bzw. in der Fluktuation der Ausländerpopulation behandelt, die es in der statistischen Bearbeitung der Kriminalitätszahlen zu beachten gilt. „Ein interaktionistisches Verständnis von Kriminalität lässt vermuten, dass sowohl auf der Handlungs- wie auf der Kontrollebene Mechanismen wirksam sind, aus deren Verzahnung die statistisch belegte Kriminalitätsrate resultiert. ...Angesichts des Basisbefundes eines durchaus unauffälligen Kriminalitätsvolumens der ausländischen Wohnbevölkerung stellt sich jedenfalls die Frage, ob überhaupt noch Anlass besteht, das wissenschaftliche und gesellschaftliche Interesse spezifisch auf die Kriminalität von Ausländern zu richten.⁴“. Abgerundet wird der Beitrag mit folgender Schlussfolgerung zu tat- und täterspezifischen Merkmalen der Gewaltdelinquenz: „Das „soziale Problem“ der

³ KUNZ, K.-L., Ausländerkriminalität in der Schweiz – Umfang, Struktur und Erklärungsversuch, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Band 106, 1989, Heft 4, S. 373-392, hier 383

⁴ Idem. S. 387

Ausländerkriminalität modifiziert sich damit zum Problem der vorwiegend in urbanen Regionen lebenden jungen Menschen mit eher niedrigem sozialen Status, die sich ihrer mangelnden Akzeptanz als „vollwertige“ Gesellschaftsmitglieder bewusst sind und denen alternative Orientierungen fehlen, um ihre als defizitär empfundene Befindlichkeit auf gesetzeskonforme Weise zu kompensieren. Dass diese Menschen über keinen schweizerischen Pass verfügen, ist im Zusammenhang ihrer strafrechtlichen Auffälligkeit eher nebensächlich. Die Analyse der Ausländerkriminalität ergibt somit ein Bild, das mit anderen als ausländerspezifischen Kategorien angemessen zu beschreiben wäre⁵, wobei er hier an jugendspezifische, minoritätenbezogene, migrationstheoretische, sub- oder mischkulturelle Kategorien denkt. Ausgehend von dieser Schlussfolgerung war es denn auch folgerichtig, dass Kunz keine Empfehlungen für eine verbesserte statistische Dauerberichterstattung formulierte⁶.

Zwei statistische Berichte legten Heinz Gilomen⁷ und Stefan Bauhofer⁸ des Bundesamtes für Statistik an der Jahrestagung der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie 1993 vor. Während H. Gilomens Darstellung drei Fragen nachging, nämlich der sozialen Lebenslagen von Ausländern, dem Vorliegen von Auffälligkeit und abweichendem Verhalten von Ausländern und der Frage nach einem Kulturkonflikt, skizzierte Bauhofer die noch unschlüssige Haltung des BFS in einer Zeit des Umbruchs in der Datenerfassung und dem dringenden Bedarf nach verbesserter statistischer Berichterstattung zur Straffälligkeit der Ausländer.

⁵ Idem, S. 392

⁶ Der Vollständigkeit halber sei hier noch auf die sehr unterschiedliche Vorgehensweise in der Behandlung des Themas Kriminalität und Ausländer durch Martin Killias hingewiesen. Siehe u.B. KILLIAS M., *Les Suisses face au crime*, Grösch, 1989 und *Immigrants, Crime, and Criminal Justice in Switzerland*, in *Crime and Justice*, vol. 21 *Ethnicity, Crime and Immigration*, University of Chicago Press, 1997

⁷ GILOMEN H., *Die Situation der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz*, in: BAUHOFFER S., QUELOZ N., *Ausländer, Kriminalität und Strafrechtspflege*, Chur, Zürich, 1993.

⁸ BAUHOFFER S., *Kriminalität von Ausländern in der Schweiz, ein kriminalstatistischer Überblick*, in: BAUHOFFER S., QUELOZ N., *Ausländer, Kriminalität und Strafrechtspflege*, Chur, Zürich, 1993.

4. BFS-Studien zu Verurteilungen von Ausländern, 1996/ 2001

Nachdem das Bundesamt für Statistik die Gefängnisstatistik 1941 aufgegeben hatte, wurde eine regelmässige Erhebung zum Freiheitsentzug vom Amt erst 1988 erneut ins Leben gerufen. Diese zielte darauf ab, an einem Stichtag die Gesamtheit der Insassenpopulation zu erfassen, wobei im Bereich der Untersuchungshaft nach wohnhaften und nicht wohnhaften Ausländern eine Unterscheidung eingeführt wurde. Die Erhebung wurde anfangs 2000 dahingehend verfeinert, dass als dritte Kategorie die Asylbewerbenden, heute die Personen im Asylprozess, als eigene Kategorie aufgenommen werden.

Der Fall der Ost-West-Teilung Europas sowie geringer Arbeitskräftebedarf bei zunehmender Migration führten, bei gleichzeitiger zunehmender Fokussierung der Medien auf Strafrechtsfälle von Ausländern, anfangs der 1990er Jahre zu einer Vergrösserung des Anteils von Ausländern in den Gefängnissen. Während die Einweisungen der Schweizer in den Strafvollzug zwischen 1988 und 1992 von 9000 auf 5000 zurückgingen, stiegen diejenigen der Ausländer von 2500 auf knapp 4000 an. Auch beim Bestand fand anfangs der 1990er Jahre eine starke Veränderung statt, insofern 1995 erstmals mehr ausländische (1795) als schweizerische (1768) Vollzugshäftlinge gezählt wurden (Total: 3563)⁹. Der Bericht der Expertenkommission zum Postulat Gadiant „Krise im Straf- und Massnahmenvollzug“¹⁰ forderte unter anderem auch eine bessere Berichterstattung zum Thema der Ausländer und Migranten. In diesem Rahmen verfasste R. Storz die Studie „Zur Staatszugehörigkeit von Strafgefangenen“¹¹. Gleichzeitig ging es um die grundlegende Verbesserung der Berichterstattungsmöglichkeiten zu Ausländern und Strafrecht.

Die Strafurteilsstatistik baute bis 2000-2002 auf den Formularen des zentralen Strafregisters des Bundesamtes für Polizei (heute Bundesamt für Justiz) in Bern auf, die es von den Gerichtskanzleien bzw. den kantonalen Strafregistern zugesandt bekam. Statistisch erfasst wurde der auf diesen Formularen festgehaltene Wohnort (meist die vom Gericht verwendete Postanschrift des Verurteilten) als offizieller Aufenthaltsort. Auch die

⁹ Siehe ROBATTI VANESSA, Freiheitsentzug und Untersuchungshaft, BFS aktuell, 2002, sowie Statistiken im nachfolgend zitierten „Gadiant-Bericht“

¹⁰ Bericht der Expertenkommission zum Postulat Gadiant „Krise im Straf- und Massnahmenvollzug“, EDMZ, Bern 1995, Gadiant-Bericht genannt

¹¹ STORZ R., Zur Nationalität von Strafgefangenen, BFS, Bern 1994

Daten zum Vollzug von Strafen waren mit diesen Personendaten verbunden. Diese Methode der Deduktion des Aufenthaltsstatus aus der Adresse der Verurteilten wurde 1994 von Renate Storz hinterfragt und zum Gegenstand eines umfassenden Abgleichs der 1991 im Strafregister eingetragenen Personen mit den Individualdaten des damaligen Ausländerregisters¹². Gleichzeitig wurden die Kriminalitätsbelastungszahlen in einer detaillierteren Form als in allen vorhergehenden Studien untersucht.

Der Abgleich fand, dass die Zuweisung wohnhaft/nicht wohnhaft durch das BFS in hohem Masse korrekt erfolgte, eine weitere wichtige und nützliche Differenzierung nach den Aufenthaltsstati, insb. im Zusammenhang mit der Problematisierung der Asylbewerbenden, allerdings fehlte. Eine unabdingbare Massnahme für einen verlässlichen Vergleich stellte gleichzeitig die Homogenisierung der Straftatbestände dar, insofern Ausländer keine Militärdelikte und Schweizer, Arbeitgeber-Delikte im Zusammenhang mit Schwarzarbeit ausgenommen, keine ANAG-Straftaten begehen konnten.

„Von allen im Jahre 1991 verurteilten Personen sind 56% Schweizerinnen und Schweizer und 44% besitzen eine ausländische Staatszugehörigkeit¹³.“ Die Analyse der vergleichbaren (justiziellen) Kriminalitätsraten führte schliesslich zur Feststellung, „dass „junge Angehörige ausländischer Wohnbevölkerung im Vergleich mit alters- und geschlechtsgleichen Angehörigen der schweizerischen Wohnbevölkerung eine niedrigere Verurteiltenrate“ aufweisen.... Somit erscheint die ausländische Wohnbevölkerung als konform und hoch integriert. Asylsuchende werden etwas häufiger verurteilt.¹⁴“ Untersucht wurden zudem unterschiedliche kantonale Verfolgungspraktiken und die Verteilung der strafrechtlichen Sanktionen.

Auf Grund der Ergebnisse dieser Untersuchungen wurde die unzuverlässige Unterscheidung in der Strafurteilsstatistik nach wohnhaften und nichtwohnhaften Personen ausländischer Staatszugehörigkeit im Jahre 1998 fallen gelassen. Bis heute werden alle Tabellen der Urteilsstatistik nach Nationalität in der einfachen Kategorisierung Schweizer-Ausländer veröffentlicht. Dasselbe ist der Fall in der Vollzugsstatistik, da dies von den in der Urteilsdatenbank geführten Personendaten abhängig ist.

Vom Bundesamt für Ausländerfragen (heute BFM) und der KKJPD wurde eine von Direktor Huber (BFM) und dem Thurgauer Regierungsrat Eberle geführte Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität initiiert, die sich der

¹² STORZ R., Zur Staatszugehörigkeit der Verurteilten, BFS, Bern 1996, S. 10

¹³ Idem., S. 5

¹⁴ Idem., S. 5/6

Frage der „aktuellen Bedrohungslage im Bereich der Ausländerkriminalität“ annahm und, neben der Beurteilung der „gegenwärtigen rechtlichen und tatsächlichen Instrumente“ zur Bekämpfung dieser Delinquenz, auch „Zuständigkeits-, Struktur- und Verfahrensfragen zu prüfen hatte und Massnahmen“ vorschlagen sollte¹⁵. In der Arbeitsgruppe nahm für das BFS R. Storz Einsitz, die für den Statistikteil zuständig war. Es wurde erneut ein Abgleich vorgenommen, diesmal mit Daten aus dem Jahre 1998. Die Ergebnisse waren denjenigen von 1991 sehr ähnlich; zusammenfassend wurde ausgeführt:

„46% der im Jahr 1998 Verurteilten waren Ausländer/-innen. Der Anteil der Asylsuchenden an allen Verurteilten beträgt rund 7%. Junge männliche Asylsuchende weisen eine dreimal (sic, korrigiert gemäss Text S. 31) höhere Verurteiltenrate auf als Schweizer der gleichen Altersgruppe. (...) 20% aller Verurteilten haben keinen Wohnsitz in der Schweiz. Davon wurden 32% ausschliesslich wegen ANAG-Delikten verurteilt.

Ausländische Männer mit Wohnsitz in der Schweiz weisen eine etwas höhere Verurteiltenrate als Schweizer auf (durchschnittlich 30%). ... Die Deliktsstruktur unterscheidet sich indessen kaum von derjenigen der Schweizer Verurteilten; Gewaltdelikte sind jedoch häufiger erfasst.

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. ... Im internationalen Vergleich weist die Schweiz trotz hohen Ausländeranteilen an den Tatverdächtigen und an der Wohnbevölkerung eine tiefe Kriminalitätsbelastung auf.¹⁶

Unter den Massnahmen im Bereich der Statistik wurden die Revision der polizeilichen Kriminalstatistik und die Automatisierung von Abgleichen der Urteilsdaten des BFS mit Ausländerregisterinformationen vorgesehen¹⁷. Die Verbesserung der statistischen Berichterstattung stand im Zusammenhang mit Massnahmen allgemeiner Natur, wie der besseren Information der schweizerischen Behörden und Bevölkerung über die verschiedenen Aspekte der Ausländerproblematik, insb. der Ausländerkriminalität¹⁸.

¹⁵ ARBEITSGRUPPE AUSLÄNDERKRIMINALITÄT, AGAK, Schlussbericht KKJPD, EJPD, Bern, 5. März 2001, S. 4

¹⁶ Idem, S. 6

¹⁷ Idem, S. 87

¹⁸ Idem, S. 75

5. Umsetzung von Massnahmen im Statistikbereich seit 2000

5.1 Die polizeiliche Kriminalstatistik

Die Revision der vom BAP geführten polizeilichen Kriminalstatistik war zum Zeitpunkt der Redaktion des Schlussberichtes der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (d.h. 2001) unter den notwendig durchzuführenden Massnahmen erwähnt. Es ging darum, die Finanzierung des Revisionsprojektes sicherzustellen. Dies gelang allerdings erst 2006 mittels eines Entscheides von Bund und KKJPD, obwohl mit der praktischen Umsetzung bereits 2004 begonnen wurde. Das Revisionsprojekt konnte 2009 abgeschlossen werden. Von allem Anfang an wurde in diesem Projekt¹⁹ darauf hingearbeitet, dass neben den demographischen Personendaten zu den Beschuldigten und zu den Geschädigten bzw. Opfern auch die offiziellen, detaillierten Informationen zum Aufenthaltsstatus – in 14 Kategorisierungen – aufgenommen würden.

Seither kann in der polizeilichen Kriminalstatistik detailliert und gewichtet über die sich aus verschiedenen Personengruppen zusammensetzenden ausländischen Beschuldigten und Geschädigten bzw. Opfer berichtet werden. Dies geschieht bisher im Rahmen des standardisierten Jahresberichtes²⁰. Bisher fehlt es an einer detaillierteren, gut diffundierten Analyse, welche das simplifizierende Gesamtbild der „Ausländerkriminalität“ auflöst und einer themengerechteren, kriminalpolitisch gehaltvolleren Sichtweise in diesem Dauerthema zum Durchbruch verhilft.

5.2 Strafurteilsstatistik

Auch in diesem Bereich nahm die Umsetzung der Massnahme einer verbesserten Berichterstattung einige Zeit in Anspruch. Den Aufwand für die Automatisierung eines Abgleichs von BFS-Daten mit Registerinformationen von BFA/BFF scheuend, wurde anfangs 2000, nach der Durchführung zweier aufwändiger Abgleiche, die Automatisierung des Strafregisters im

¹⁹ Für einen Einblick zur Durchführung des Projektes siehe: FINK D., Polizeiliche Kriminalstatistik in der Schweiz, in: SIAK, Journal für Polizeiwissenschaft und Polizeiliche Praxis, Ausgabe 4/2010

²⁰ Siehe Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahresbericht, erscheint seit 2009 jeweils im März

Bundesamt für Justiz abgewartet und in diesem Rahmen die obligatorische Erfassung des Aufenthaltsstatus zuhanden der Strafurteilsstatistik umgesetzt. Dies gelang 2004/2005, wobei anfänglich bis zu 50% fehlende Angaben zum Aufenthaltsstatus registriert werden mussten. Mittels Weisungen und Ausbildung in den Folgejahren (2005-2009) konnten die fehlenden Angaben auf unter 10% gesenkt werden. Methodischer Genauigkeit verpflichtet wurde intern ein Vorgehen für die Beurteilung und Behebung der fehlenden Angaben entwickelt (Februar 2010), allerdings kam es nicht zur Umsetzung dieses Methodenprojektes, das die Aufarbeitung von Zeitreihen zurück bis 2007 hätte ermöglichen sollen.

5.3 Statistiken zu Freiheits- und Sanktionenvollzug

Die Statistiken zum Freiheitsentzug im Sinne aller inhaftierten Personen, die nicht verurteilt sind, sind Aggregatstatistiken auf Ebene der Einrichtungen. Sie sind zur Untersuchungshaft bezüglich Aufenthaltsstati differenzierter, insofern eine Dreierkategorisierung verwendet wird. Es fehlt allerdings für Spezialanalysen in dieser speziell Ausländer betreffenden Haftform an detaillierter Information. Insbesondere fehlt es auch an Daten zur Durchführung von Ausschaffungshaft, die speziell nach einer sachlichen Darstellung verlangt.

Die Statistiken des Sanktionenvollzugs (Straf- und Massnahmenvollzug, Durchführung von gemeinnütziger Arbeit, elektronisch überwachter Strafvollzug, Halbfreiheit bzw. -gefangenschaft) sind mit den Personenangaben der Urteilsstatistik verknüpft und erlauben so bezüglich einer Darstellung der Aufenthaltsstati dieselben Darstellungen, wie sie in der Urteilsstatistik möglich sind. Insofern nun die fehlenden Angaben bei den Aufenthaltsstati auf wenige Prozentpunkte gefallen sind, wären differenzierte, vergleichende Untersuchungen zur Sanktionierung und zur Gleichbehandlung von Schweizern und Ausländern oder zur Diskriminierung letzterer möglich. Es wären ebenfalls Analysen zu Sanktions- und Freiheitsvollzug an Ausländern, die in der Schweiz wohnhaft bzw. hier nicht wohnhaft sind, möglich. Fragen wie Zugang zu alternativen Sanktionsformen, zu Halbgefangenschaft und Halbfreiheit, Gewährung einer bedingten Entlassung, usw. wären zu untersuchen. Solche Studien könnten auch zu einer sachlicheren Berichterstattung zur Belegung der Einrichtungen des Freiheitsentzugs beitragen.

5.4 Behandlung von Spezialthemen

Im Jahre 2007/08 wurde darauf hingearbeitet, das Thema Ausländer und Strafrecht möglichst bald im Portal Statistik Schweiz aufschalten zu können. Neben der Zusammenstellung von Tabellensätzen vergleichbarer, differenzierter und gewichteter Ergebnisse aus den verschiedenen Statistikbereichen sollten auch Aktualitätsthemen behandelt werden. Eines dieser Themen betraf die Ermittlung der von einer Umsetzung der SVP-Volksinitiative zur Ausschaffung „krimineller Ausländer“ betroffenen Personen gemäss den im Initiativtext zu berücksichtigenden Straftaten; die Berechnungen zeigten, dass von den 50'000 ausländischen Verurteilten weniger als 5% überhaupt betroffen sein würden; zudem war klar, dass von diesen erneut, wie bereits heute, wahrscheinlich aus humanitären oder rechtlichen Gründen viele nicht ausgeschafft werden könnten. In die Berichterstattung einbezogen wurde der ebenfalls zur Abstimmung gebrachte, direkte Gegenentwurf von National- und Ständerat, wobei dieser sich humanistischer gebende Umsetzung desselben Anliegens zu einer ähnlichen Rate geführt hätte. Seither wurden zuhanden der Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Justiz zur Umsetzung des Initiativtextes weitere Berechnungen vorgenommen, um den Umfang der aus der Schweiz zu verweisenden Personen ausfindig zu machen²¹.

Im Bereich der Rückfallanalysen wurden im Vorfeld der Veröffentlichung der neuen, umfassenden Ergebnisse der Rückfallstudien Sonderstudien zu den Ausländern durchzuführen, wobei auf deren spezielle Bedingungen (unbekannte Vorstrafen, unregistrierte Landesverweisung bzw. Ausschaffung oder Emigration) und methodologische Probleme (Vollständigkeit, usw.) geachtet wurde. Dabei ging es um die Frage nach deren Einbezug in die Standardauswertungen unter dem Aspekt ihrer häufigen Ausweisung bzw. Emigration. Leider wurden nicht alle Auswertungen und Analysen zu einem methodologischen Bericht zusammengefasst; er wäre jedoch wünschenswert. In der Folge wäre ebenfalls notwendig der Frage nachzugehen, wie häufig Rückfälle, insbesondere mehrfache, und eigentliche kriminelle Karrieren von Ausländern in der Schweiz vorkommen, unabhängig davon, ob sie in der Schweiz oder im Ausland wohnhaft sind. Dieser Thematik wäre dann speziell auch im Zusammenhang mit der

²¹ Siehe auf www.statistik.admin.ch Querschnittsthema Ausländer; die später vom Migrationsforum in Neuchâtel auf Auftrag des Bundesamtes für Migration durchgeführte Studie bestätigte diese ersten Schätzungen mittels Umfragen bei den Kantonen und neuen Berechnungen (siehe in diesem Band den Beitrag von CHRISTIN ACHERMANN).

Diskussion um die Häufigkeit von Kriminaltourismus und der Funktion und Effizienz von Ausschaffung nachzugehen.²²

Parallel zu diesen nur eine kleine Minderheit von Ausländern betreffenden Massnahmen zur verbesserten Berichterstattung in den Kriminal-, Justiz- und Gefängnisstatistiken wurde darauf hingearbeitet, dass Datenerhebungen und –auswertungen auch „Grundlagen zu vertieften Analysen über die erreichte Integration und Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten und Personen mit Migrationshintergrund bieten sollen.“²³

Zum Integrationsmonitoring wurden die ersten von zukünftigen 67 Indikatoren im Dezember 2012 veröffentlicht²⁴. Neu wurde eine Unterscheidung der ausländischen Bevölkerung nach einem komplexeren Konzept des Migrationshintergrundes vorgenommen. Auch zum Themenbereich Kriminalität, Sicherheit, Rassismus und Diskriminierung stehen einige wenige Indikatoren bereit, die allerdings zum Zeitpunkt dieser Berichterstattung noch nicht veröffentlicht wurden.

6. Schlussbemerkung

Diese kurze Darstellung zentraler Etappen in der Problematisierung der Thematik der Ausländer in Polizei-, Justiz- und Gefängnisstatistik zeigt, dass sich die offizielle Statistik in regelmässigen Abständen mit der Frage nach der gegenstandsgerechten statistischen Berichterstattung zu Ausländern und Strafrecht befasst hat. Sie belegt, dass den Anforderungen aus Politik und Wissenschaft hinsichtlich der verbesserten Messung und Beurteilung dieses Phänomens immer wieder Rechnung getragen wurde, dass die Fortschritte institutionell jedoch nur zurückhaltend umgesetzt und kaum je antizipierend auf die Aktualität und die politische Debatte bezogen behandelt wurden. Dies ist angesichts dieser stark politisch instrumentalisierten Thematik zu bedauern, umso mehr, als die Datengrundlage seit 2007 merklich verbessert werden konnte und eine spezielle Analyse ab diesem Zeitpunkt mit wenig zusätzlichem Aufwand möglich geworden wäre. Es ist deshalb umso erfreulicher, dass zwei universitäre Vorhaben

²² Zu erwähnen wären weiter Kurzberichte wie im Statistischen Sozialbericht Schweiz 2011 (Berichterstatter D. FINK), in welchem auf kürzeste Weise versucht wurde, einige wenige Aspekte der Beziehungen von sozialer Lage und Straffälligkeit, unter anderem auch von Personen ausländischer Staatszugehörigkeit, zu behandeln.

²³ Bericht Integrationspolitik, 2010, S. 39.

²⁴ Siehe Medienmitteilung des BFS vom 10.12.2012

sich diesen Themen im Rahmen der Tagung der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie annahmen, Ben Jann (Universität Bern) mit Daten aus der polizeilichen Kriminalstatistik sowie Christian Schwarzenegger und David Studer (Universität Zürich) mit Daten aus der Urteilsstatistik. Die Ergebnisse wurden am Kongress der Schweiz. Arbeitsgruppe für Kriminologie im März 2013 vorgestellt²⁵. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht abgeschätzt werden, ob und wie eine Dauerberichterstattung zu diesem schwergewichtigen kriminalpolitischen Thema in der öffentlichen Statistik umgesetzt werden wird²⁶.

Zitierte Dokumente in historischer Reihenfolge:

- GILLIOZ EDGAR, La criminalité des étrangers en Suisse, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Band 82, 1967, S. 178- 191
Die Strafurteile in der Schweiz, 1970, 1972, 1975, 1976, neu veröffentlicht im Portal Statistik Schweiz, www.bfs.admin.ch > 19 – Kriminalität, Strafrecht > Verurteilungen (Erwachsene) > Historische Daten
KUNZ KARL-LUDWIG, Ausländerkriminalität in der Schweiz – Umfang, Struktur und Erklärungsversuch, in: Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Band 106, 1989, Heft 4, S. 373-392
GILOMEN H., Die Situation der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz, in: Bauhofer S., Queloz N., Ausländer, Kriminalität und Strafrechtspflege, Zürich, Chur, 1993
BAUHOFFER S., Kriminalität von Ausländern in der Schweiz, in: Bauhofer S., Queloz N., Ausländer, Kriminalität und Strafrechtspflege, Zürich, Chur, 1993
Bericht der Expertenkommission zum Postulat Gadiant „Krise im Straf- und Massnahmenvollzug“, EDMZ, Bern, 1995. Pressemitteilung unter: <http://www.admin.ch/cp/d/1995Dec12.173248.5011@idz.bfi.admin.ch.html>

²⁵ Siehe Beiträge in diesem Band

²⁶ Der Initiative des an der Podiumsdiskussion teilnehmenden em. Professor Hans-Rudolf Wicker, Universität Bern, ist es zu verdanken, dass im Nachgang zur Tagung eine Sitzung mit dem BFS stattfand (3. Juli 2013), in der die Einsetzung einer Arbeitsgruppe des BFS beschlossen wurde. Diese soll nach Möglichkeiten suchen, die vom BFS zur Verfügung gestellten Kriminalitätsstatistiken solcherweise aufzubereiten, dass damit diese einerseits von der Öffentlichkeit eindeutig verstanden, andererseits aber auch für Missinterpretationen und Missbrauch weniger anfällig sind. (Mitteilung von Prof. Ch. Schwarzenegger)

- STORZ RENATE, Zur Nationalität der Strafgefangenen, Bern, 1994
- STORZ RENATE, Zur Staatszugehörigkeit der Verurteilten, Bern 1996
- STORZ RENATE, Migration und Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz,
in: J.-M. Jehle, Raum und Kriminalität, Sicherheit der Stadt, Migra-
tionsprobleme, Mönchengladbach, 2001
- Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK), Schlussbericht KKJPD,
EJPD, Bern, 5. März 2001
- [http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/
ber-auslaenderkriminalitaet-agak-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-auslaenderkriminalitaet-agak-d.pdf)
- Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes,
5. März 2010, Bern
- [http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/bericht
e/ber-br-integrpolitik-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/bericht_e/ber-br-integrpolitik-d.pdf)

