

Die Umsetzung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Diversion im Jugendstrafverfahren" in die Praxis¹⁾

Ministerialrat Reinhard Keil

Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg

Einleitung: Diversionspraxis und Kriminalpolitik

- I. Die Empfehlungen aus der Sicht der Landesjustizverwaltung
 1. Kriminologischer Befund
 2. Regional unterschiedliche Handhabung der §§ 45, 47 JGG
 3. "Vorwirkung" des Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG)
- II. Die Umsetzung der Empfehlungen für das gerichtliche Verfahren
 1. Flächendeckendes Angebot sozialer Trainingskurse und Betreuungsweisungen ?
 2. Abbau "verwaltungsmäßiger Hemmnisse":
 - 2.1 Berichtspflicht des Jugendstaatsanwalts gem. § 8 Abs.1 Satz 3 OrgStA
 - 2.2 Grundsätze der Personalbedarfsberechnung
 3. Administrative Hilfen für eine Ausweitung der Diversion
 - Personelle Besetzung der Jugenddezernate
 - Fortbildungsveranstaltungen und Erfahrungsaustausch
- III. Die Umsetzung der Empfehlungen für das Vorverfahren

Richtlinien als Mittel der Vereinheitlichung und Selbstbindung:

 - bisherige Praxis der Staatsanwaltschaften
 - Erarbeitung eines Richtlinienentwurfs durch die Landesjustizverwaltung

Richtlinien als Anleitung für den Regelfall

 1. Einstellung ohne weitere justizielle Reaktion (§ 45 Abs.2 Nr.2 JGG)
 - 1.1 Katalog jugendtypischer Bagatelldelikte
 - als erster Anhalt für den Jugendstaatsanwalt
 - als Leitlinie zur Begrenzung polizeilicher Ermittlungen
 - 1.2 "Sanktionsloses" Absehen von der Verfolgung bei wiederholter Straffälligkeit (Zweitaten - echte Wiederholungstaten)?
 - 1.3 Keine Beteiligung der JGH bei Einstellung nach § 45 Abs.2 Nr.2 JGG
 2. Einstellung nach erzieherischer Reaktion auf die Straftat (§ 45 Abs.2 Nr.1 JGG)
 - 2.1 Veranlassung von Maßnahmen durch den Jugendstaatsanwalt, insbesondere
 - Anregung eines sozialpädagogischen Gesprächs der JGH
 - Anregung kurzfristiger Hilfsdienste durch gemeinnützige Arbeit
 - Vermittlung eines Täter-Opfer-Ausgleichs
 - 2.2 Beteiligung der JGH am Verfahren (§ 38 Abs.3 JGG)
 - Direktinformation des Jugendamtes im Falle der Notwendigkeit fürsorglicher Maßnahmen (PDV 382 Nr.3.2.7)
 - Zusammenarbeit von Jugendstaatsanwalt und JGH
 3. Formloses jugendrichterliches Erziehungsverfahren (§§ 45 Abs.1, 47 JGG)
 - Anwendungsbereich
 - Betreuungsweisung und Anordnung eines sozialen Trainingskurses bei Einstellung gem. § 47 Abs.1 JGG ?
 - Frühzeitige Unterrichtung der JGH durch den Jugendstaatsanwalt

¹⁾ Unter "Diversion in der Alltagspraxis des Jugendstrafverfahrens" verstehe ich die Behandlung leichter bis mittelschwerer Jugendkriminalität im Verfahren vor den Jugendgerichten und in dem von der Staatsanwaltschaft gelenkten Vorverfahren unter Beachtung der als bekannt vorausgesetzten Diversionsziele ("so schnell und so wenig belastend wie möglich"). Nicht zur Alltagspraxis rechne ich die Verfahren mit Untersuchungshaft.

Einleitung: Diversionspraxis und Kriminalpolitik

Vor zwei Jahren hat die von den Jugendministern und den Justizministern gemeinsam eingesetzte Ad-hoc-Kommission "Diversion", ausgehend von vielfältigen Modellversuchen und regionalen Projekten in den Bundesländern, ihre Empfehlungen für die vermehrte Nutzung der Möglichkeiten informeller Verfahrenserledigung, für verstärkte Bemühungen um einen Täter-Opfer-Ausgleich und für ein erweitertes Angebot an Alternativen zur Vermeidung des Freiheitsentzugs bei Jugendlichen vorgelegt²⁾.

Die Jugendminister haben im Mai 1988, die Justizminister im September 1988 auf der Grundlage dieser Vorschläge beschlossen, Diversionsstrategien und ambulante Maßnahmen im Jugendstrafrecht weiter zu entwickeln und auszubauen³⁾.

Heute stehen wir in Baden-Württemberg unmittelbar vor dem Anlaufen eines aus der Praxis entwickelten Modells gerichtlicher und staatsanwaltschaftlicher Diversion, das gemeinsam mit den Trägern der Jugendhilfe und der Polizei verwirklicht werden soll. Zu den Empfehlungen der Praktiker-Arbeitsgruppe "Diversion"⁴⁾, mit deren Umsetzung wir uns heute befassen, hat der Justizminister des Landes maßgeblich beigetragen: Mit dem Auftrag, ein Diversionskonzept für die gerichtliche und staatsanwaltschaftliche Praxis zu erarbeiten, wurde von Herrn Minister Dr. Eyrich noch im Jahr 1988 die Konsequenz aus den Beschlüssen der Fachministerkonferenzen gezogen.

Daß es der politische Wille der Landesregierung ist, die Diversion im Jugendstrafverfahren praxisgerecht zu fördern, kann danach keinem Zweifel unterliegen⁵⁾.

²⁾ Ad-hoc-Kommission "Diversion". Empfehlungen und Beschlussvorschlag für die Konferenz der Jugendminister und -senatoren sowie der Justizminister und -senatoren, vom 5. Februar 1988; abgedruckt in: "Diversion" im deutschen Jugendstrafrecht, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz (1989); vgl. insbes. Abschn. a): Umfang und Grenzen der Diversion nach § 45 Abs. 1 und Abs. 2 JGG und Umfang und Grenzen nichtförmlicher Erledigung gem. § 47 JGG, aaO S. 11.

³⁾ Beschluß der Jugendministerkonferenz vom 5./6. Mai 1988; Beschluß der Justizministerkonferenz vom 20./22. September 1988 (TOP 16).

⁴⁾ Diversion im Jugendstrafverfahren. Bericht über die Empfehlungen der vom Justizminister des Landes Baden-Württemberg eingesetzten Arbeitsgruppe (im folgenden: AG-Ber.), DVJJ-Rundbrief Nr. 130 S. 18 ff.

⁵⁾ Vgl. Antrag der Fraktion der FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten betr. Angemessene Nutzung der Einstellungsmöglichkeiten nach §§ 45, 47 JGG in Ermittlungs- und Strafverfahren - LT-Drucks.10/2327 - S. 3 f.

1. Die Empfehlungen aus der Sicht der Landesjustizverwaltung

Für die kriminalpolitische Leitlinie der Landesjustizverwaltung, zur Umsetzung des Divisionskonzepts in die Praxis nach Kräften beizutragen, gibt es gute Gründe:

1. Die kriminologische Fundierung des Divisionskonzepts im Bericht der Arbeitsgruppe (Thesen 1 bis 5) erscheint auch für das Justizministerium überzeugend. Diversion im Sinne einer Vermeidung förmlicher Verurteilung muß nach allen wissenschaftlichen Erkenntnissen als der überlegene Ansatz für den justitiellen Umgang mit Jugenddelinquenz betrachtet werden. Diese Einsicht ist nicht allein - mit dem Ziel einer Entlastung und Konzentration der vorhandenen Kräfte - für die Bewältigung der Bagatelldelinquenz fruchtbar zu machen. Anzuerkennen ist darüber hinaus, daß Straffälligkeit Jugendlicher⁶⁾ bis hin zu mittelschweren Delikten in der Regel nicht Erziehungsdefizite oder Sozialisationsmängel anzeigt, die mit vorwiegend sühnenden Sanktionen der Jugendstrafrechtspflege zu korrigieren wären. Wo strafrechtliche Intervention überhaupt gefragt ist, genügen vielmehr weithin informelle erzieherische Maßnahmen⁷⁾.

2. Einzuräumen ist ebenso, daß die regional unterschiedlich verlaufene "Reform von unten" für Baden-Württemberg - im Ländervergleich - einen noch keinesfalls ausgeschöpften Spielraum für Divisionsstrategien gelassen, landesintern aber auch zu nicht unerheblichen Divergenzen geführt hat⁸⁾.

3. Schließlich gibt auch die legitimierende "Vorwirkung" anstehender gesetzgeberischer Entscheidungen⁹⁾ der Landesjustizverwaltung hinreichenden Anlaß, die Lösungsvorschläge der Praktiker-Arbeitsgruppe im Grundsatz aufzugreifen und nach Wegen für eine effiziente Umsetzung zu suchen.

⁶⁾ Schon hier sei der Klarstellung halber darauf hingewiesen, daß die vorgesehenen Divisions-Richtlinien auch bei heranwachsenden Beschuldigten gelten sollen, soweit die §§ 45, 47 i.V.m. §§ 105, 109 Abs. 2 JGG Anwendung finden. Wo im Referat von Straftaten Jugendlicher die Rede ist, sind dementsprechend stets auch solche Heranwachsende gemeint, auf die der Richter Jugendstrafrecht anwendet.

⁷⁾ Dies entspricht der kriminalpolitischen Linie des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (E 1.JGGÄndG) - BT-Drucks.11/5829 -; Begr. S. 13.

⁸⁾ Vgl. - neben den (im DVJJ-Rundbrief Nr. 130 nicht abgedruckten) Ausführungen zu These 4 des AG-Ber. - zuletzt: Heinz, Diversion im Jugendstrafverfahren, ZRP 1990, S. 7 ff., 9; P.-A. Albrecht, Stellungnahme zum Entwurf eines 1. JGGÄndG (Manuskript), Anlage zum Sten.Prot. der 70. Sitzung des BT-Rechtsausschusses am 16. Februar 1990, Nr. 70/74, 77 f.

⁹⁾ Der von der Bundesregierung am 30. August 1989 verabschiedete Gesetzentwurf - vgl. Anm. 7 - , der die informellen Erledigungsmöglichkeiten durch eine überarbeitete Systematik der §§ 45, 57 voranzutreiben sucht, wird derzeit vom federführenden Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages beraten. Bei der vom Ausschuß am 16. Februar 1990 durchgeführten öffentlichen Anhörung (Sten.Prot.Nr. 70) wurde den Zielsetzungen eines vermehrten und gleichmäßigeren Gebrauchs von Divisionsmöglichkeiten von keiner Seite widersprochen.

Dabei muß es im Bereich des gerichtlichen Verfahrens vorwiegend um administrative Hilfen für eine Ausweitung der Diversion und um organisatorische Maßnahmen gehen, die zu einer regional ausgeglicheneren Anwendungspraxis zumal des formlosen jugendrichterlichen Erziehungsverfahrens (§ 45 Abs. 1 JGG) beitragen können (Thesen 23, 12 des AG-Ber.). Soweit der Landesjustizverwaltung Aufsicht und Leitung bezüglich der Rechtsgestaltung durch die Staatsanwaltschaft obliegen (§ 147 Nr. 2 GVG), ist neben der Förderung der primären Diversionsziele, insbesondere einer Angleichung regional unterschiedlicher Verfahrensweisen, auf eine rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Konturierung der Diversionspraxis zu achten.

II. Die Umsetzung der Empfehlungen für das gerichtliche Verfahren

1. Soweit die Arbeitsgruppe für das vereinfachte Jugendverfahren nach §§ 76 ff. JGG (und ebenso im Hinblick auf die Vermeidung förmlicher Verurteilung nach § 47 JGG¹⁰⁾ empfiehlt, daß soziale Trainingskurse und Betreuungswweisungen "landesweit flächendeckend zur Verfügung stehen" sollten (Thesen 13 bis 15), fällt eine Umsetzung nicht in den Geschäftsbereich der Landesjustizverwaltung. Bei einer Gesamtbetrachtung des nicht unbeträchtlichen Kostenaufwands wird man im Grundsatz aber nicht ausklammern können, daß die genannten Diversionsmittel geeignet erscheinen, bisher noch zu häufig verhängten und vielfach auch vollstreckten Freiheitsentzug bei mehrfach Straffälligen zu ersetzen¹¹⁾.

2. Sofern "verwaltungsmäßige Hemmnisse" für regionale - oder individuelle - Diskrepanzen bei der Anwendung des formlosen jugendrichterlichen Erziehungsverfahrens (§ 45 Abs. 1 JGG) verantwortlich sind, sollten sie entsprechend der Empfehlung der Arbeitsgruppe (These 12) abgebaut werden¹²⁾:

2.1 Bezüglich der Berichtspflicht des Jugendstaatsanwalts gem. § 8 Abs. 1 Satz 3 OrgStA bestehen keine Bedenken, wenn hier entsprechend der Handhabung der Berichtspflicht in den Fällen der vorläufigen Einstellung gem. § 205 StPO verfahren wird. Bis die erzieherische Maßnahme durchgeführt ist oder ihr Scheitern feststeht, kann der Staatsanwalt das Verfahren tatsächlich nicht wei-

¹⁰⁾ Zu dem Vorschlag der Arbeitsgruppe, diese neuen ambulanten Maßnahmen dem Jugendrichter zwar nicht bei der Einstellung nach § 45 Abs. 1, wohl aber derjenigen nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 JGG an die Hand zu geben, siehe unten Anm. 36.

¹¹⁾ Vgl. hierzu im einzelnen die von der Ad-hoc-Kommission vorgelegten Fragestellungen für eine wissenschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse, - Anm. 2 - Abschn. e) Nr. II.2, aaO S. 28.

¹²⁾ Für eine Prüfung durch die Landesjustizverwaltungen, ob verwaltungsmäßige Hemmnisse einer sachgerechten Anwendung der §§ 45, 47 JGG entgegenstehen, bereits die Ad-hoc-Kommission - Anm. 2 - Abschn. a) Nr. III, aaO S. 15.

terbetreiben. Der Kontrolle zügiger Verfahrensbehandlung geschieht dadurch kein Abbruch.

2.2 Bei den Grundsätzen der Personalbedarfsberechnung handelt es sich um bundeseinheitliche Regelungen, deren Änderung in absehbarer Zukunft gemeinsam mit den anderen Landesjustizverwaltungen zu prüfen sein wird¹³⁾. Dabei wird es maßgeblich auf eine fortschreitende Akzeptanz der Verfahrenserledigung nach § 45 Abs. 1 JGG durch die Praxis ankommen: nur vermehrter Gebrauch dieser Möglichkeit dürfte auf die Dauer genügend Schubkraft gegenüber Beharrungstendenzen in der Verteilung personeller Ressourcen entfalten.

3. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, angesichts großer Schwierigkeiten mit der Sicherstellung der Qualifikationsanforderungen des § 37 JGG wenigstens einen kurzfristigen Wechsel in den Dezernaten der Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte zu vermeiden. Auch wenn mir diese Anregung aus fachlicher Sicht einleuchtet, muß ich allerdings für die Personalabteilung des Ministeriums um Verständnis dafür bitten, daß die individuellen Probleme, die sich bei jeder Stellenbesetzung und jedem Stellenwechsel immer wieder ergeben, von Fall zu Fall Abstriche von dem bedingen können, was im Interesse einer Bearbeitung der Jugendsachen durch möglichst erfahrene Richter und Staatsanwälte optimal wäre.

Fortbildungsveranstaltungen¹⁴⁾ und ständiger Erfahrungsaustausch zwischen allen Beteiligten, zweckmäßigerweise auf regionaler Ebene organisiert, sind unverzichtbar, wenn sich das Diversionskonzept in allen Gerichtsbezirken und bei möglichst vielen Praktikern durchsetzen soll. Hier haben neben der Justizverwaltung die Verbände nach wie vor eine wichtige Vermittlungsaufgabe.

III. Die Umsetzung der Empfehlungen für das Vorverfahren¹⁵⁾

Hier liegt ersichtlich der Schwerpunkt der Empfehlungen der Arbeitsgruppe: Die Ausweitung und Vereinheitlichung der informellen Verfahrenserledigung im Bereich der Staatsanwaltschaft (§ 45 Abs. 2 JGG) ist nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe durch Richtlinien zu fördern, die die gesetzgeberischen Intentionen

¹³⁾ In seiner Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion der FDP/DVP - Anm. 5 - hat das Justizministerium erkennen lassen, daß eine Neubewertung der Verfahren nach § 45 JGG künftig durch die Intentionen des 1. JGG-ÄndG nahegelegt werden könnte; LT-Drucks. 10/2327 S. 4.

¹⁴⁾ Zu den Fortbildungsmaßnahmen des Justizministeriums und der Deutschen Richterakademie vgl. die Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP/DVP - Anm. 5 -; LT-Drucks. 10/2327 S. 3 f.

¹⁵⁾ Gemeint ist die informelle Erledigung ohne Antragstellung im vereinfachten Jugendverfahren oder Anklageerhebung, sei es auch, daß der Staatsanwalt die Einleitung des formlosen jugendrichterlichen Verfahrens gem. § 45 Abs. 1 JGG anregt.

klarer als bisher zum Ausdruck bringen (Begründung zu These 6 des AG-Ber.¹⁶⁾.

Richtlinien als Mittel der Vereinheitlichung und Selbstbindung haben – zumal für die Behandlung der Bagatelldelinquenz (§ 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG) – die größeren Staatsanwaltschaften in Baden-Württemberg schon bisher von sich aus entwickelt¹⁷⁾. Auf einer vom Justizministerium einberufenen Dienstbesprechung am 13./14. März 1990 haben die Generalstaatsanwälte und die Behördenleiter der örtlichen Staatsanwaltschaften zugestimmt, daß entsprechend der Empfehlung der Arbeitsgruppe allgemeine, mit Innenverwaltung, Sozialministerium und Trägern der öffentlichen Jugendhilfe abgestimmte Richtlinien erarbeitet und in Kraft gesetzt werden.

Die Landesjustizverwaltung befindet sich bei der Umsetzung der Empfehlungen in einen Richtlinienentwurf eher in einer vermittelnden Rolle. Auch wenn wir im Ministerium, wie schon angedeutet, nicht nur die Empfehlungen der Arbeitsgruppe, sondern vor allem auch die sie tragenden Überlegungen zu den Diversionenzielen möglichst weitgehend zu übernehmen suchen, haben wir auf der anderen Seite Rücksicht darauf zu nehmen, daß es an erster Stelle die Staatsanwaltschaften sind, die im Vorverfahren zur Rechtsanwendung berufen sind und denen das Gesetz hierbei einen eigenen Gestaltungsspielraum einräumt. Es wäre der Sache sicher nicht dienlich, wenn wir hier, statt von der Notwendigkeit einer einheitlichen und konsequenten Diversionspraxis überzeugen zu wollen, den – ohnehin aus manchen Gründen problematischen – Weg einer Weisung aus der Leitungsebene einschlagen wollten. Ebenso müssen wir aber auch darauf achten, daß in einen Richtlinienentwurf die Belange und Auffassungen der Partner der Staatsanwaltschaft – Polizei, Jugendgerichtshilfe und Jugendrichter – eingebracht werden. Und schließlich müssen es die Fachbeamten den in der politischen Verantwortung stehenden Ministern anheimstellen, in welcher endgültigen Fassung die Richtlinien beschlossen werden: über Diversionkonzepte wird nicht nur in der engeren Fachöffentlichkeit¹⁸⁾, sondern ebenso auch im Landtag gesprochen¹⁹⁾.

¹⁶⁾ Bei der Öffentlichen Anhörung des BT-Rechtsausschusses – Anm. 9 – wurde von verschiedener Seite auf die Notwendigkeit hingewiesen, die vom Gesetzgeber geplante Neustrukturierung des § 45 durch Richtlinien der Justizministerien, die eine gleichmäßige Handhabung sicherstellen, zu ergänzen; so insbes. Pfeiffer, Sten.Prot. 70/59; demgegenüber soll es nach Albrecht Aufgabe des Gesetzgebers sein, "die Diversion normativ in den Griff zu bekommen", um der Anwendungsungleichheit – dem "charakteristischen Merkmal" staatsanwaltlicher Diversion – entgegenzuwirken, Sten.Prot. 70/41, 78.

¹⁷⁾ Stellungnahme des Justizministeriums zum Antrag der Fraktion der FDP/DVP – Anm. 5 –, S. 3.

¹⁸⁾ Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe, an die sich die geplanten Richtlinien anlehnen werden, wertet die bisherige Fachdiskussion anscheinend als "konsensfähigen Minimalstandard"; Trenczek, Diversion im Jugendstrafverfahren (redakt. Teil), DVJJ-Rundbrief Nr. 130 S. 24.

¹⁹⁾ Siehe oben Anm. 5.

In ihrer Verbindlichkeit für den Jugendstaatsanwalt können die Diversions-Richtlinien, ebenso wie die bekannten Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (vgl. deren Einleitung), nur Anleitungen für den Regelfall geben. Wegen der stets zu berücksichtigenden Besonderheiten des Einzelfalls bleibt der Staatsanwalt bei der Ausfüllung seines gesetzlich umschriebenen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums frei, von den Richtlinien abzuweichen. Wünschenswert ist freilich, daß er sich dabei Rechenschaft gibt, warum er im konkreten Fall nicht den Richtlinien folgt.

1. Einstellung ohne weitere justizielle Reaktion

Hier geht es um die Umsetzung der These 6 der Arbeitsgruppe, also um die "sanktionslose" Einstellung durch die Staatsanwaltschaft, die in erster Linie, freilich nicht ausschließlich, im Bagatelldeliktbereich stattfinden soll (§ 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG). Nach der Struktur dieses Anwendungsbereichs liegt es nahe, bestimmte weitverbreitete Bagatelldelikte in einem Katalog aufzulisten, der dem Jugendstaatsanwalt einen ersten Anhalt gibt, wo ohne weiteres von der Verfolgung abgesehen werden kann. Nach dem Modell der Arbeitsgruppe, das die Diversions-Richtlinien übernehmen werden, soll der Deliktstypologiekatalog zugleich auch die Ermittlungen der Polizei steuern: in einem umschriebenen, sozusagen "gesicherten" Bagatelldeliktbereich kann und soll von eingehenden Ermittlungen zum persönlichen Lebensbereich des Beschuldigten abgesehen werden (These 16 des AG-Ber.).

1.1 Den Katalog jugendtypischer Bagatelldelikte, den in ähnlicher Weise auch die Gesetzesvorlage der Bundesregierung aufstellt²⁰⁾, hat die Arbeitsgruppe in Baden-Württemberg bewußt eng gehalten²¹⁾. Der Richtlinienentwurf des Ministeriums orientiert sich an dieser zurückhaltenden Linie. Dazu konnten wir uns um so leichter verstehen, als in den Richtlinien – auch hier den Empfehlungen der Arbeitsgruppe folgend – in Ergänzung des Deliktstypologiekatalogs eine Reihe weiterer, vergleichbar geringfügiger Delikte angeführt werden soll, bei denen ebenfalls eine Entscheidung nach § 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG in Betracht kommt.

Maßgebend bleiben so oder so die Umstände des Einzelfalls, wobei freilich bei den im Katalog nicht genannten Delikten sich die Beurteilung durch den Jugendstaatsanwalt zusätzlich auf ausführlichere polizeiliche Ermittlungen stützen

²⁰⁾ Begr. zum E 1. JGGändG – Anm. 7 – S. 23 r.Sp. in Anlehnung an die Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion" – Anm. 2 – Abschn. a) Nr. 1.2.1, aaO S. 13.

²¹⁾ So unterstreicht der Katalog zu These 6 des AG-Ber. – Anm. 4 – auch bei Delikten wie Beleidigung oder fahrlässiger Körperverletzung noch einmal ausdrücklich das Erfordernis geringer Schuld und zieht bei den Vermögensdelikten, die genannt werden, die relativ niedrige Wertgrenze von 50,—DM. Leichte Fälle des Automatenaufbruchs (§§ 242, 243 StGB), die anderwärts einbezogen werden, tauchen im Katalog der baden-württembergischen Arbeitsgruppe nicht auf.

kann, die den "diversionsrelevanten" Umständen in der Täterpersönlichkeit und im sozialen Umfeld des Beschuldigten nachgehen sollen (These 17 des AG-Ber.). Eine solche Handhabung erscheint beispielsweise ratsam, wenn die Einstellung nach § 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG in einem Fall zu prüfen ist, in dem der Jugendliche im Besitz einer geringen Menge zum Eigenverbrauch bestimmter weicher Drogen angetroffen wurde²²⁾.

1.2 Der Problempunkt im Bereich des "sanktionslosen" Absehens von der Verfolgung liegt in der angemessenen Behandlung wiederholter Straffälligkeit. Den Vorstellungen der Bundesregierung²³⁾ folgend, war auch die Arbeitsgruppe der Auffassung, daß bei leichten Delikten selbst wiederholte Verfehlungen für sich allein nur selten Handlungsbedarf im Sinne einer erzieherischen oder strafrechtlich-spezialpräventiven Maßnahme belegen. Mit der Maßgabe, daß die persönlichen Umstände eingehend zu ermitteln und in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen sind, hat die Arbeitsgruppe demgemäß eine Anwendung des § 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG nicht nur bei Zweittaten, bei denen es an der rechtlichen oder kriminologischen Vergleichbarkeit mit der ersten Tat fehlt, empfohlen, sondern ebenso auch bei echten Wiederholungstaten, wenn sie mit erheblichem zeitlichen Abstand zur Vortat begangen werden und Schuldgehalt sowie Tatfolgen wiederum gering geblieben sind (Begr. zu These 6 a.E.).

Wie wir bei der Vorstellung eines ersten Richtlinienentwurfs vor einigen Wochen festgestellt haben, besteht bei den Generalstaatsanwälten und den Behördenleitern der Staatsanwaltschaften allerdings nur geringe Neigung, Wiederholungstaten im Sinne eines einschlägigen Rückfalls in den Anwendungsbereich des § 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG einzubeziehen. Das Diversionskonzept der Richtlinien wird deshalb wohl in diesem Punkt zunächst für eine Weiterentwicklung aufgrund künftiger, hoffentlich ermutigender Erfahrungen offen bleiben.

1.3 Verfahrensmäßig erscheint es im Anwendungsbereich des § 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG gerechtfertigt, entsprechend den Empfehlungen der Arbeitsgruppe (These

²²⁾ Ob die Fälle des folgenlosen Fahrens ohne Fahrerlaubnis (§ 21 StVG) - die Arbeitsgruppe hat bei der Aufstellung ihres Katalogs hier wohl auch in erster Linie an das bereits im Gesetzentwurf der Bundesregierung angesprochene Fahren mit frisierten Mofas gedacht (sog. Ritzel-Fälle; Begr. zum E 1. JGGÄndG S. 24) - für die sachgerechte Entscheidung ebenso das Vorliegen eingehender Ermittlungsergebnisse zu Persönlichkeit und sozialem Umfeld voraussetzen, mag zweifelhaft sein. Die Mehrzahl der Staatsanwaltschaften in Baden-Württemberg neigt aber offenbar bei derartigen Delikten mit Rücksicht auf die allgemeine Verkehrssicherheit nur mit Zurückhaltung zur Anwendung des § 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG. Dies entspricht offenbar dem schon bisher zu beobachtenden Reaktionsstil; vgl. Heinz - Anm. 8 - S. 9.

²³⁾ Begr. zum E 1. JGGÄndG - Anm. 7 -, S. 23/24, in Anlehnung an die Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission - Anm. 2 - Abschn. a) Nr. 1.2.1 a.E., aaO S. 13.

22 des AG-Ber.²⁴⁾ auf eine Beteiligung der Jugendgerichtshilfe zu verzichten. Wo weder zusätzliche Informationen benötigt werden, noch irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen sind, kann die Jugendgerichtshilfe - unbeschadet der grundsätzlichen Geltung des § 38 JGG auch für das Vorverfahren²⁵⁾ - von der Befassung mit Bagatelldelikten entlastet werden²⁶⁾.

2. Einstellung nach erzieherischer Reaktion auf die Straftat

Den Anwendungsbereich dieser zweiten Stufe staatsanwaltschaftlicher Diversion (§ 45 Abs. 2 Nr. 1 JGG) sieht die Arbeitsgruppe vorzugsweise bei wiederholter Auffälligkeit wegen Delikten nach dem Katalog zu § 45 Abs. 2 Nr. 2 JGG oder vergleichbarer Bagatelldelinquenz. Darüber hinaus können alle Fälle leichter bis hin zu mittelschwerer Kriminalität für ein Absehen von der Verfolgung im Hinblick auf bereits durchgeführte, eingeleitete oder noch zu ergreifende erzieherische Maßnahmen in Betracht kommen, sofern der Staatsanwalt eine Befassung des Jugendrichters mit der Sache nicht für erforderlich hält (Thesen 7 bis 10 des AG-Ber.).

Was im Bericht der Arbeitsgruppe nicht so deutlich hervortritt, aber immer wieder betont werden sollte: häufig genügt eine bereits anderweitig, z.B. in der Familie, der sozialen Umwelt oder von einem Träger informeller Sozialkontrolle getroffene Erziehungsmaßnahme, so daß der Staatsanwalt, durch die polizeilichen Ermittlungen oder die Jugendgerichtshilfe hierauf hingewiesen, alsbald einstellen wird. Ebenso muß stets geprüft werden, ob nicht schon Maßnahmen der Jugendhilfe, die ergriffen wurden, etwa die Einbeziehung des Jugendlichen in eine Freizeitgruppe, die Hilfe bei der Verbesserung seiner Wohnverhältnisse oder die Vermittlung in ein Ausbildungsverhältnis, ausreichende Reaktionen auf die Straftat darstellen²⁷⁾. Damit solche Hilfen so frühzeitig wie möglich geprüft und angeboten werden können²⁸⁾, werden die Richtlinien in Anlehnung an die PDV 382 vorsehen, daß die Polizei möglichst schon während ihrer Ermittlungen, spätestens aber mit der Abgabe des Vorgangs an die Staatsanwaltschaft, das

²⁴⁾ Ebenso die Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion" - Anm. 2 - Abschn. a) Nr. 1.2.1, aaO S. 13.

²⁵⁾ § 38 Abs. 3 Satz 1 JGG; vgl. Eisenberg, JGG mit Erl., 3. Aufl. 1988, § 38 Rn. 24, 34 und 36.

²⁶⁾ Dies schließt selbstverständlich nicht aus, daß die Jugendgerichtshilfe aufgrund ihrer besonderen Fachkompetenz anregt, auf erzieherische Reaktionen überhaupt zu verzichten, falls solche vom Jugendstaatsanwalt vorge schlagen werden; vgl. hierzu näher im Text unter 2.2.

²⁷⁾ Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion" - Anm. 2 - Abschn. a) Nr. 1.1.5, aaO S. 12.

²⁸⁾ Vgl. § 51 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) i.d.F. der Beschlußempfehlung des BT-Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit - BT-Drucks.11/6748 -.

Jugendamt unterrichtet, sofern eine Gefährdung des Jugendlichen vorliegt, die präventive Hilfe geboten erscheinen läßt²⁹⁾.

2.1 Ergibt sich aus dem Anzeigevorgang oder aus einer Rückfrage bei der Jugendgerichtshilfe³⁰⁾, daß bisher noch keine erzieherischen Maßnahmen eingeleitet worden sind, so muß der Jugendstaatsanwalt als nächsten Schritt überlegen, ob eine Reaktion auf die Straftat gefunden werden kann, die eine Einschaltung des Richters, sei es auch nur im Rahmen des formlosen jugendrichterlichen Verfahrens (§ 45 Abs. 1 JGG), entbehrlich macht³¹⁾. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe befassen sich in den Thesen 8 bis 10 ausführlich mit den wichtigsten Maßnahmen, die sich für eine Veranlassung durch den Staatsanwalt im Rahmen des § 45 Abs. 2 Nr. 1 JGG anbieten. In den Richtlinien wollen wir diesen Vorgaben weithin folgen, Einzelpunkte aber noch verdeutlichen:

2.1.1 So muß klargestellt werden, daß der Anregung bei der Jugendgerichtshilfe, ein sozialpädagogisches Gespräch mit dem Jugendlichen zu führen (These 8 des AG-Ber.), nicht die – womöglich durch Geschäftsüberlastung bedingte – Absicht des Staatsanwalts zugrunde liegen darf, ein Ermahnungsgespräch, das er zur Schaffung der Einstellungsvoraussetzungen selbst führen könnte, einem "Gehilfen" zu delegieren. Gespräche der Jugendgerichtshilfe mit dem Jugendlichen liegen im Rahmen der Betreuungsaufgabe der Jugendhilfe und dürfen ihr nicht – ebensowenig wie andere erzieherische Maßnahmen – entgegen der eigenen Überzeugung aufgebürdet werden. Gleichwohl würden wir es begrüßen, wenn sich die Jugendgerichtshilfen entsprechend der Empfehlung der Arbeitsgruppe künftig vermehrt dazu entschließen könnten, mit dem Ziel der Normverdeutlichung und der Förderung der Unrechtseinsicht der Beschuldigten Gespräche zu führen, die dann eine informelle Erledigung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft erlauben.

2.1.2 Bei allen Erziehungsmaßnahmen, auf die der Staatsanwalt hinwirkt, darf schon aus rechtsstaatlichen Gründen keinerlei Zwang ausgeübt werden. Wie der Bericht zeigt, hat die Arbeitsgruppe intensiv mit dem Problem gerungen, ob

²⁹⁾ Die Leistungen der Jugendhilfe dürfen die Erledigung der Strafsache nicht präjudizieren, ohne daß zuvor die Staatsanwaltschaft eingeschaltet wird; vgl. Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversions" – Anm. 2 – Abschn. a) Nr. 1.1.4, aaO S. 12; bei jungen Volljährigen künftig in gleichem Sinne auch § 40 Abs. 2 Nr. 1 KJHG – Anm. 28 –.

³⁰⁾ In der Öffentlichen Anhörung vor dem BT-Rechtausschuß – Anm. 9 – hat Klier, Jugendgerichtshelfer in Freiburg, aufgrund seiner Erfahrungen bezweifelt, ob die Polizei die sachliche Qualifikation besitze, solche Feststellungen zu treffen; Sten.Prot. Nr. 70/20.

³¹⁾ Die künftige gesetzliche Regelung wird die Bedeutung dieser Weichenstellung noch unterstreichen, indem sie dem Staatsanwalt die Einstellung des Verfahrens zwingend vorschreibt, sofern die Voraussetzungen des § 45 Abs. 2 gegeben sind oder hergestellt werden können; Begründung zum E 1. JGGÄndG – Anm. 7 – S. 24 r.Sp.

wegen des Ahndungscharakters nicht insbesondere Arbeitsleistungen aus dem Bereich des § 45 Abs. 2 Nr. 1 JGG generell ausscheiden müssen (Begr. zu These 9 des AG-Ber.). Wir wollen möglichen Bedenken Rechnung tragen, indem wir in der betreffenden Richtlinie nur "kurzzeitige Hilfsdienste durch gemeinnützige Arbeit" als geeignete erzieherische Maßnahme nennen³²⁾.

2.1.3 Ein eigenständiges Reaktionsmittel, das "Freiwilligkeit" zumindest im Sinne von Abwesenheit jedes unmittelbar wirksamen Druckes voraussetzt, stellt die Vermittlung eines Täter-Opfer-Ausgleichs dar³³⁾. Der Auffassung der Arbeitsgruppe, daß das Zustandekommen eines Täter-Opfer-Ausgleichs bei leichten bis mittelschweren Delikten wegen der besonderen erzieherischen Wirkung dieser Alternative fast immer eine Ahndung durch den Richter entbehrlich mache (These 10 des AG-Ber.), kann man ohne weiteres zustimmen³⁴⁾.

2.2 Verfahrensmäßig müssen die Richtlinien im Bereich des § 45 Abs. 2 Nr. 1 JGG vor allem gewährleisten, daß die Jugendgerichtshilfe hinreichend Gelegenheit erhält, sich mit ihren eigenen Möglichkeiten einer erzieherischen Einflußnahme, ebenso aber auch mit etwaigen Erkenntnissen bezüglich der persönlichen und sozialen Situation des Jugendlichen, zu Wort zu melden (These 20 des AG-Ber.). Bittet der Staatsanwalt um Veranlassung geeigneter erzieherischer Maßnahmen, so muß es der Jugendgerichtshilfe auch freistehen, von einem Vorgehen, das ihr als Überreaktion auf die Straftat erscheint, abzuraten und, etwa gestützt auf ein im persönlichen Gespräch gewonnenes Bild von den Jugendlichen, eine "sanktionslose" Einstellung zu befürworten.

Mit dieser Maßgabe meinen wir, daß – unbeschadet der gesetzlichen Vorschrift des § 38 Abs. 3 Satz 2 JGG – auf eine Direktinformation der Jugendgerichtshilfe durch die Polizei grundsätzlich verzichtet werden kann, ohne daß die Mitwirkungsmöglichkeiten der Jugendgerichtshilfe entscheidend verkürzt würden (These 19 des AG-Ber.³⁵⁾).

³²⁾ Auch bei der Anordnung von Arbeitsleistungen durch den Richter ist die erzieherisch angezeigte Begrenzung zu beachten, was künftig in der Bezugnahme des § 45 Abs. 3 auf die Weisung nach § 10 Nr. 4 JGG zum Ausdruck kommen wird; vgl. BVerfGE 74, 102 ff.; Eisenberg – Anm. 25 – § 10 Rn. 20).

³³⁾ Vgl. zu den Projekten und Modellen in Baden-Württemberg Antrag der Fraktion der FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten betr. Täter-Opfer-Ausgleich, Schadenswiedergutmachung im Fall straffälliger Jugendlicher – LT-Drucks.10/2874 –.

³⁴⁾ Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene Neuregelung nennt den Täter-Opfer-Ausgleich ausdrücklich in § 45 Abs. 2 Satz 2 (Begr. zum E 1. JGGÄndG – Anm. 7 – S. 24 l.Sp); behandelt ihn aber zugleich in § 45 Abs. 3 i.V.m. § 10 Nr. 7 als Weisung, die der Richter anordnen kann. Zum Problem der rechtssystematischen Einordnung des Täter-Opfer-Ausgleichs vgl. jetzt auch den Alternativ-vorschlag der Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Täter-Opfer-Ausgleich" der DBH, (Manuskript) 1990.

³⁵⁾ Das Jugendamt wird ohnehin in allen Fällen unverzüglich unterrichtet, in denen über den Straftatverdacht hinaus Anhaltspunkte für eine Gefährdung

3. Formloses jugendrichterliches Erziehungsverfahren

Das in die Hand des Jugendrichters gelegte Verfahren nach § 45 Abs. 1 JGG kann - ebenso wie die Entscheidung nach § 47 JGG - wegen der richterlichen Unabhängigkeit in unseren Richtlinien nur insoweit angesprochen werden, als die Staatsanwaltschaft dieses Verfahren anzuregen oder - entgegen ihrer ursprünglichen Antragstellung - einer Einstellung durch den Richter zuzustimmen hat. Mit dieser Einschränkung sollen auch die Richtlinien zur Verwirklichung der Empfehlung der Arbeitsgruppe beitragen, das formlose Erziehungsverfahren künftig vermehrt anzuwenden (Begr. zu These 12 a.E.³⁶⁾.

Zieht der Staatsanwalt die Einschaltung des Jugendrichters nach § 45 Abs. 1 JGG in Betracht, wird er - entsprechend der Empfehlung der Arbeitsgruppe (These 11) - um eine frühzeitige Unterrichtung der Jugendgerichtshilfe bemüht sein, so daß triftige Gründe, weshalb eine Erledigung ohne den Richter erfolgen sollte, noch rechtzeitig zu berücksichtigen sind. Keinesfalls genügt es, wenn in derartigen Fällen, erst recht natürlich bei einer Anklage, die Jugendgerichtshilfe erst dann unterrichtet wird, wenn mit der Zuleitung der Akten an das Gericht ein Bericht anzufordern ist³⁷⁾.

des Jugendlichen erkennbar werden; vgl. hierzu oben im Text zu 1.3. Kann das Verfahren schon aufgrund der eigenen Erhebungen der Strafverfolgungsbehörde nach § 45 Abs. 2 Nr. 1 JGG eingestellt werden, erübrigt sich eine Aktenübersendung an die Jugendgerichtshilfe sowohl aus strafprozessualen Erwägungen als auch mit Rücksicht auf den Verwaltungsaufwand. Tritt der Staatsanwalt hingegen zur weiteren Vorbereitung seiner Entscheidung an die Jugendgerichtshilfe heran, so kann deren Votum für eine "sanktionslose" Einstellung jederzeit noch berücksichtigt werden.

³⁶⁾ Die - auf gesetzgeberische Maßnahmen zielende - Empfehlung der Arbeitsgruppe, das Verfahren nach § 47 JGG dadurch aufzuwerten, daß dem Jugendrichter hier auch eine Betreuungsweisung oder die Anordnung eines sozialen Trainingskurses ermöglicht wird (Begr. zu Thesen 13 bis 15 des AG-Ber.), wird kaum zu verwirklichen sein. Hiergegen sprechen nicht nur gesetzessystematische Gesichtspunkte - auch nach Einreichung der Anklage bzw. des Antrags der Staatsanwaltschaft im vereinfachten Jugendverfahren stehen die Entscheidungen nach §§ 45 Abs. 1, 47 JGG auf gleicher Stufe -, sondern vor allem auch die Erwägung, daß diese stärker belastenden und zeitaufwendigen ambulanten Maßnahmen nur schwer mit den eigentlichen Intentionen der informellen Erledigung zu vereinbaren wären (Begr. zum E 1. JGGÄndG - Anm. 7 - S. 25 i.Sp.).

³⁷⁾ Vgl. zu dieser nicht unbedenklichen Praxis Eisenberg - Anm. 25 -, § 38 Rn. 24 a.E., 36. Nach der geplanten Neuregelung muß vor Anordnung von Weisungen gem. §§ 45, Abs. 3 47 stets die Jugendgerichtshilfe gehört werden; vgl. § 45 Abs. 3 i.V.m. § 38 Abs. 3 Satz 3 i.d.F. des E 1. JGGÄndG - Anm. 7 -.

Zusammenfassend möchte ich nach den bisherigen Ergebnissen des Anhörungsverfahrens folgende Einschätzung der geplanten Diversions-Richtlinien wagen:

- Hinsichtlich des Anwendungsbereichs werden die Richtlinien den Gebrauch informeller Erledigungsmöglichkeiten landesweit auf einem eher zurückhaltend-vorsichtigen Niveau vereinheitlichen.
- Hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens besteht die Tendenz, das Zusammenwirken von Staatsanwalt, Jugendgerichtshilfe und Polizei möglichst praxisnah und einfach zu regeln: statt kompetenzwahrenden Leerlaufs soll Verfahrensökonomie den Informationsfluß bestimmen.