Die Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion" der Konferenz der Jugend- und Justizminister und -senatoren sowie ihre Umsetzung in Baden-Württemberg

Jörg Müller-Schöll
Ministerialrat, Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung Baden-Württemberg

1. Einleitende Bemerkungen

Aufgabe dieses Referats ist es, im Anschluß an die Ausführungen, die Herr Prof. Dr. Keller im Blick auf die Justiz dargelegt hat, die Umsetzung der Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion" in Baden-Württemberg im Blick auf die Jugendhilfe zu behandeln.

Hierzu eine Vorbemerkung:

Der Grund, weshalb ich gebeten wurde, dieses Referat zu übernehmen, ist offenbar weniger meine Berufserfahrung: Ich hatte zwar stets in irgendeiner Weise mit Jugendhilfe zu tun, aber beruflich befasse ich mich damit erst wieder seit Januar dieses Jahres. Der Grund ist also offenbar meine Zuständigkeit für die Jugendhilfe in dem betreffenden Referat des Sozialministeriums. Folglich sehe ich meine Aufgabe nicht etwa darin, Ihnen Erkenntnisse oder gar Schlußfolgerungen aus eigener Erfahrung vorzutragen. Vielmehr handelt es sich bei dem, was ich Ihnen bieten kann, um Erkenntnisse und Erwägungen Dritter, die ich aus den mir zugänglichen Unterlagen, insbesondere aus Beschlüssen der Ministerkonferenzen, aus Berichten aus dem Geschäftsbereich und aus Veröffentlichungen - zumal von Angehörigen Ihres Kreises - entnommen habe. Ich hoffe, daß diese sicher etwas willkürliche Zusammenstellung Ihnen bei Ihrem Vorhaben behilflich ist, Bilanz zu ziehen und Perspektiven zu erarbeiten.

2. Die Ad-hoc-Kommission "Diversion"

Die Ad-hoc-Kommission "Diversion" wurde im Anschluß an die Jugendministerkonferenz vom 8./9. Mai 1986 ins Leben gerufen. Diese Jugendministerkonferenz hat vor allem

- die Intensivierung und Weiterentwicklung von Diversionsstrategien und dabei insbesondere den Ausbau der Verfahrenseinstellung durch die Staatsanwaltschaft sowie von ambulanten statt freiheitsentziehenden Maßnahmen befürwortet,

- entsprechende Angebote der Jugendhilfe für notwendig erklärt sowie
- auf das Problem der Kostenlast hingewiesen und die Untersuchung von Kostenverlagerungen gefordert.

Auf dieser Grundlage wurde die Ad-hoc-Kommission "Diversion" als gemeinsames Gremium der Justizminister- und der Jugendministerkonferenz ins Leben gerufen. Sie hat als ihr Beratungsergebnis die Empfehlungen vom 5. Februar 1988 vorgelegt. Die Jugendministerkonferenz und die Justizministerkonferenz haben in übereinstimmenden Beschlüssen vom 5./6. Mai 1988 bzw. vom 20. bis 22. September 1988 von den Empfehlungen zustimmend Kenntnis genommen und die Bedeutung einzelner Empfehlungen besonders hervorgehoben.

3. Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion"

Die Empfehlungen, die 31 Schreibmaschinenseiten füllen, können hier nicht im einzelnen dargestellt werden. Mir kommt es darauf an, folgende Kernpunkte zu verdeutlichen:

Die Jugendministerkonferenz hat - ebenso wie die Justizministerkonferenz - von den Empfehlungen ohne ersichtliche Einschränkung zustimmend Kenntnis genommen. Die Zustimmung betrifft also nicht nur bestimmte konkrete Vorschläge und Anregungen (etwa diejenigen, die in den Beschlüssen der Ministerkonferenzen besonders erwähnt sind), sondern auch deren gedankliche Grundlagen, die die Ad-hoc-Kommission ihren Empfehlungen unter der Überschrift "Allgemeine Grundsätze" vorangestellt hat. Die in ihrem Kreis geläufigen kriminologischen Feststellungen über strafrechtserhebliches Verhalten, das im Jugendalter zwar allgegenwärtig ist, meist jedoch unbedeutend bleibt und von selbst wieder abgelegt wird (Ubiquität, Bagatellcharakter und Episodenhaftigkeit von Jugendkriminalität) sind damit Gemeingut der Jugend- und der Justizminister und -senatoren geworden; sie können als "herrschende Auffassung" bezeichnet werden.

Von den einzelnen Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission heben die Ministerkonferenzen besonders diejenige hervor, die sich mit der Erledigung des jugendgerichtlichen Verfahrens ohne Urteil nach §§ 45, 47 JGG befaßt. Dabei setzen sich die Minister dafür ein,

- soziale Trainingskurse und andere ambulante Maßnahmen vorzuhalten und zu fördern,
- den Vollzug der Untersuchungshaft bei Jugendlichen nach Möglichkeit zu vermeiden und
- (an die Adresse der zuständigen Bundesminister gerichtet) die Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission bei Novellierungen des Jugendgerichtsgesetzes und des Jugendwohlfahrtgesetzes zu berücksichtigen.

Die Jugend- und Justizminister haben auch von denjenigen Empfehlungen zustimmend Kenntnis genommen, die die Kommission zum Thema einer wissenschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse vorgelegt hat. Im Kern geht es hier um die Frage, ob durch Diversionsmaßnahmen an bestimmten Stellen (z.B. beim Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen) Einsparungen entstehen, und wie die eingesparten Mittel zugunsten des Mehraufwandes für ambulante Maßnahmen verlagert werden können.

4. Umsetzung der Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion" in Gesetzgebungsvorhaben des Bundes

Die Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission "Diversion" haben durch die in sie eingeflossene Sachkunde der Kommissionsmitglieder wie auch durch die Annahme durch die beiden Ministerkonferenzen hohe Bedeutung erlangt. Dies zeigt sich zuerst in Gesetzentwürfen, die bei Bundesministerien erarbeitet wurden.

4.1 Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG)

Der Referentenentwurf eines 1. JGGÄndG sieht in bedeutendem Umfang die Verwirklichung von Diversionsempfehlungen vor.

- In die in § 10 JGG enthaltenen Erziehungsmaßregeln sollen ausdrücklich die Betreuungsweisung und die Weisung, an einem Sozialen Trainingskurs teilzunehmen, aufgenommen werden.
- § 15 JGG soll um das Zuchtmittel der Arbeitsauflage erweitert werden; dadurch soll eine weitere Möglichkeit zur Vermeidung von Jugendarrest geschaffen werden.
- Durch systemgerechte Umgestaltung soll dem Staatsanwalt und dem Richter die Handhabung der §§ 45, 47 JGG über die informelle Verfahrenserledigung verdeutlicht und erleichtert werden.
- Die Unterbringung in einem Heim zur Vermeidung von Untersuchungshaft soll durch Klarstellung der Rechtsgrundlage erleichtert, die Untersuchungshaft für Beschuldigte unter 16 Jahren soll ausgeschlossen werden.

Zu den Kostenfolgen äußert sich der Bundesminister der Justiz in der Begründung dahingehend, daß die Mehrkosten mindestens langfristig durch Minderkosten ausgeglichen werden. Diese Kostenfrage ist aber vor allem Gegenstand der Kritik der Länder. Zur Zeit ist nicht absehbar, ob im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens eine Einigung zustande kommt und ob die Bundesregierung den Entwurf einbringen wird.

4.2 Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts

Der ursprünglich mit der Überschrift "Entwurf eines SGB - Jugendhilfe" versehene Referentenentwurf hat neuerdings die Überschrift "Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts" erhalten; das künftige Buch VIII des SGB soll danach die Überschrift "Kinder- und Jugendhilfe" tragen.

Einer von zahlreichen Schwerpunkten der Neuregelung ist die "Harmonisierung der Erziehungshilfen mit den ambulanten Maßnahmen des Jugendgerichtsgesetzes". Der in diesem Entwurf enthaltene § 25 Abs. 1 SGB VIII sieht einen Rechtsanspruch (des Personensorgeberechtigten) auf Hilfe zur Erziehung unter den Voraussetzungen vor, daß eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und daß die Hilfe geeignet und notwendig ist.

§ 26 Abs. 3 SGB VIII in der Entwurfsfassung beschreibt als eine der Arten der Hilfe zur Erziehung die Soziale Gruppenarbeit. Diese soll

"Handlungsdefizite älterer Kinder und Jugendlicher aufarbeiten und durch soziales Lernen Verhaltensänderungen fördern."

Nach der Begründung werden damit Praxiserfahrungen mit unterschiedlichen Modellen wie "Erziehungskursen", "Übungs- und Erfahrungskursen" oder "Sozialen Trainingskursen" aufgegriffen, die als neue ambulante Maßnahmen zur Vermeidung einer Freiheitsentziehung erprobt wurden, aber nicht auf delinquente Jugendliche beschränkt sind.

In § 26 Abs. 4 SGB VIII wird dem Erziehungsbeistand der Betreuungshelfer gleichberechtigt zur Seite gestellt. Beide sollen das Kind oder den Jugendlichen bei der Bewältigung von Entwicklungsproblemen möglichst unter Einbeziehung des sozialen Umfelds unterstützen und unter Erhaltung des Lebensbezugs zur Familie seine Verselbständigung fördern.

§ 38 SGB VIII verankert die Jugendgerichtshilfe als echte Aufgabe des Jugendamts im Kinder- und Jugendhilferecht. Der Jugendgerichtshelfer hat den Jugendlichen während des gesamten Verfahrens zu betreuen. Er hat frühzeitig zu prüfen, ob Maßnahmen der Jugendhilfe in Betracht kommen.

Auch der Entwurf eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes wirft Fragen hinsichtlich der Finanzierbarkeit auf. Es ist deshalb vorgesehen, die kostenwirksamen Leistungen stufenweise in Kraft zu setzen. Ab 1995 werden sich nach den Angaben im Referentenentwurf die Mehrkosten auf mehr als 1 Mrd. DM belaufen.

Da die Mehrkosten vorwiegend die Länder (und Gemeinden) treffen, ist offen, ob der Bundesrat dem Gesetz zustimmen wird. Die Forderung nach Beteiligung des Bundes an den Mehrkosten, die die Jugendminister auf ihrer Zusammenkunft am 18./19. Mai 1989 beschlossen haben, läßt mancherlei Deutungen zu. Andererseits berechtigt der klare Wunsch der Konferenz, das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden, zu gewissen Hoffnungen. In jedem Fall ist mit Streichung einzelner kostenwirksamer Änderungsvorhaben zu rechnen.

Im Interesse einer Rückenstärkung für diejenigen Jugendämter, die bereits jetzt mit Nachdruck bei Maßnahmen der Diversion mitwirken, aber auch zur Ermutigung für Jugendämter, Richter und Staatsanwälte wäre es zu wünschen, daß es dem BMJFFG gelingt, die Durchführung von Erziehungskursen und Betreuungsweisungen als Pflichtaufgabe der Jugendämter im Gesetz zu verankern.

5. Umsetzung von Diversionsempfehlungen in Baden-Württemberg

5.1 Aktivitäten der Landesjugendämter und der Jugendämter zum Erfahrungsaustausch

Aufgabe der Landesjugendämter ist nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 JWG u.a. die Beratung der Jugendämter und die Vermittlung von Erfahrungen auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt. In Erfüllung dieser Aufgabe hat etwa das Landesjugendamt Württemberg-Hohenzollern von 1984 bis 1988 drei Tagungen für Bewährungshelfer, zwei weitere Tagungen zu Themen der Diversion und drei Tagungen über Soziale Trainingskurse ausgerichtet. Auch für 1989 ist je eine Tagung für Bewährungshelfer und eine Tagung über Soziale Trainingskurse vorgesehen. Das Landesjugendamt Baden sieht für den 2./3. November 1989 eine zweitägige Tagung zum Thema "Aktuelle Aspekte der Jugendgerichtshilfe und der Diversion" vor. Gelegenheit zur Erörterung von Praxisfragen der Jugendgerichtshilfe bieten auch die regionalen Sitzungen der Kreisjugendamtsleiter und die entsprechenden Arbeitsgemeinschaften der Stadtjugendamtsleiter auf Landesebene.

5.2 Zahlenangaben zur Umsetzung von Diversionsempfehlungen in Baden-Württemberg

a) Ländervergleich zur Verfahrenseinstellung

Auf 100 nach dem Jugendstrafrecht verurteilte Personen kamen in den Jahren 1980 bis 1986 Verfahrenseinstellungen in folgender Zahl[2]:

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Durchschnitt der Bundesländer	73	73	73	78	88	98	101	99
Baden-Württemberg	59	55	54	61	71	75	74	73

[2] Heinz, Jugendgerichtshilfe in den 90er Jahren, Bewährungshilfe 1988, S. 261 (286) sowie ergänzende Angaben dieses Verfassers.

Der Rückstand Baden-Württemberg gegenüber dem Bundesdurchschnitt ist von 1980 bis 1987 von 19% auf 26% gewachsen.

b) Angebot neuer ambulanter Maßnahmen

Von 458 Jugendämtern in der Bundesrepublik Deutschland boten im Jahr 1983 Ämter in folgender Zahl neue ambulante Maßnahmen an:

Maßnahmeart	N	%
Abeitsweisung	382	83,4
Betreuungsweisung	208	45,4
Erzieherische Gruppenarbeit	127	27,7
Sonst. Vorhaben	84	18,3

In Baden-Württemberg entwickelte sich die Zahl der Jugendämter, die neue ambulante Maßnahmen anboten (51 = 100%) von 1983 bis 1986 wie folgt[3]:

Maßnahmeart	1983		1986	
	N	%	N	%
Arbeitsweisung	39	76,5	35	68,6
Betreuungsweisung	20	39,2	20	39,2
Erzieherische Gruppenarbeit	18	35,3	19	37,3
Verkehrserziehungskurs	10	19,6	23	45,1
Täter/Opfer-Ausgleich	14	27,5	25	49,9

Während also die Zahl der Jugendämter, die die Durchführung von Arbeits- oder Betreuungsweisungen und Erzieherischer Gruppenarbeit anboten, etwa gleich blieb, ist die Zahl der Ämter mit Durchführung von Verkehrserziehungskursen und Täter-Opfer-Ausgleich kräftig gestiegen.

c) "Diversionsdichte" in Baden-Württemberg

Zur "Diversionsdichte" in Baden-Württemberg ergibt sich aus den Ergebnissen der Erhebungen, die Professor Dr. Heinz 1983/84 und 1986 durchgeführt hat, Unterschiedliches:

- Einerseits: Die Angebote neuer ambulanter Maßnahmen (Arbeitsweisung, Betreuungsweisung, sozialer Trainingskurs, Täter-Opfer-Ausgleich) sind regional sehr ungleichmäßig verteilt.
- Andererseits: Es gibt kaum ein Jugendamt, in dessen Bezirk nicht wenigstens eine dieser Maßnahmen eingeführt ist.
- Schließlich: Es gibt erfreulich viele Jugendamtsbezirke, in denen drei und mehr Maßnahmearten verfügbar sind.

[3] Heinz, Neue ambulante Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz, MSchrKrim 1987, S 141 ff.

5.3 Einzelne Beispiele zur Umsetzung von Diversionsempfehlungen in Baden-Württemberg

Als beispielhafte Modellvorhaben sind aus Baden-Württemberg insbesondere das Heinrich-Wetzlar-Haus im Landesjugendheim Schloß Stutensee und das Projekt "Handschlag", das seit April 1985 in Reutlingen den Täter-Opfer-Ausgleich betreibt, weithin bekannt. Weil es aber manchmal der Glanz der erfolgreichen Beispiele ist, der davon abschreckt, sie nachzuahmen, möchte ich hier aus mir zugegangenen Berichten einige weniger im Rampenlicht stehende Aktivitäten erwähnen.

a) Erziehungskurs bei einem Landratsamt.

Ich zitiere zunächst aus einem Erfahrungsbericht über einen Erziehungskurs:

> "Die Grundidee zur Entwicklung dieses Angebots entstand aus dem Dialog der Sozialen Dienste mit der Kreisjugendpflege. Gleich zu Beginn ... wurden die zuständigen Jugendrichter ... informiert, die zugesagte Unterstützung ... wurde uns auch über die gesamte Zeit gewährt. Die Finanzierung wurde über Bußgelder sichergestellt, die sächlichen Kosten ... trug der Landkreis.
>
> Die Erwartungen waren so gelagert, daß sie (die Teilnehmer) hier 'erzogen' würden ..., oder daß es sich ... 'um so was ähnliches wie einen Ersatzknast' handelt. ... die ersten beiden Tage wurden dementsprechend auch kräftig geblockt. ... die Jugendlichen waren es nicht gewohnt, über sich selbst nachzudenken, darüber auch noch zu reden und eine Entgegnung von anderen darauf zu erhalten. ...
>
> Bei der Abschlußreflektion wurden die Ängste und Bedenken, die zu Beginn vorhanden waren, geäußert. Die Teilnehmer ... äußerten, daß der Erziehungskurs viel zu denken gegeben habe."

b) Planung von Verkehrserziehungskursen bei einem Landratsamt:

> "Am ... (Oktober 1988) erfolgte ein gemeinsames Gespräch mit den Jugendrichtern und Staatsanwälten sowie dem Stadt- und Kreisjugendamt. In der Aussprache ... wurde ein breiter Konsens erzielt.
>
> Am ... (Januar 1989) erklärte sich ... (ein freier Träger) in einer Sitzung mit verschiedenen Vertretern der freien Wohlfahrtsverbände bereit, Trägerschaft und Durchführung der Kurse zu übernehmen.
>
> Am ... (Mai 1989) wurde in der ... Facharbeitsgruppe das Kursprogramm für die Verkehrserziehungskurse endgültig abgestimmt. Bereits ab Juni 1989 könnte dann der erste Kurs gestartet werden.
>
> Nach der Erprobungsphase von zwei bis drei Kursen soll ihre Tauglichkeit und Akzeptanz überprüft werden. Die Finanzierung ... ist bis dahin aus Spendenmitteln sichergestellt."

c) Aus einem Jahresbericht eines freien Trägers über die Durchführung von Betreuungsweisungen

"Unbefriedigend an der Arbeit war die Passivität eines großen Teils der zu Betreuenden, so daß viel Zeit für die Kontaktaufnahme mit den Jugendlichen aufgebracht werden mußte. Oftmals ergab sich nach einer zeitaufwendigen zähen Kontaktaufnahme keine Zusammenarbeit mit dem Jugendlichen. Dies bewog meine Kollegen und mich dazu, ein Gespräch mit der Jugendgerichtshilfe anzuberaumen ... Wir gaben den Kollegen ... zu bedenken, ob der Jugendliche im Vorgespräch genügend über den Sinn und Zweck einer Betreuungsweisung informiert wird und ob ernsthaft abgeklärt wird, inwieweit sich der Jugendliche auf so eine Weisung einlassen kann. Die Kollegen ließen keinen Zweifel an ihrer gründlichen Arbeit aufkommen und wiesen darauf hin, daß sich die Notwendigkeit einer Betreuungsweisung oftmals erst während der Verhandlung ergibt. Daraufhin beschlossen wir, die erste Begegnung mit dem Jugendlichen nach der Gerichtsverhandlung mit dem Jugendgerichtshelfer zusammen zu gestalten, um dem Jugendlichen die Bedeutung einer Betreuungsweisung nochmals klar zu machen.

Die Länge der Betreuungszeiten wurde von uns ebenfalls angesprochen, da wir eine neun- bzw. zwölf- monatige Betreuungszeit für wenig effektiv halten, wenn der Jugendliche nicht aktiv mitarbeitet.

Als weiteren Kritikpunkt führten wir die Doppelbetreuung an, d.h., wenn gegen einen Jugendlichen eine zur Bewährung ausgesetzte Jugendstrafe zuzüglich einer Betreuungsweisung verhängt worden ist.

Die Kollegen der Jugendgerichtshilfe stimmten unserer Argumentation ... zu. Wir beschlossen, unsere ... Gedanken in einem ... Brief den Richtern mitzuteilen."

d) Folgerung

Mir scheint aus diesen Berichten folgendes deutlich zu werden:

- Zusammenarbeit aller Beteiligten ist unerlässliche Voraussetzung für befriedigende Diversionsaktivitäten.
- Zusammenarbeit kommt zustande, wenn man Zeit für die nötige Überzeugungsarbeit hat und aufeinander zugeht, wobei die Frage, wer den Anstoß dazu gibt, zweitrangig ist.
- Wirksamkeitsprüfung (Effektivitätskontrolle) ist von erheblicher Bedeutung, gerade auch für die Motivation der Mitarbeiter.
- Finanzierungsfragen sind wichtig; sie stellen aber kein unüberwindliches Hindernis dar.

6. Schlußbemerkung

Bei der Umsetzung der Diversionsempfehlungen in Baden-Württemberg gibt es noch viel zu tun. Es bleibt zu hoffen, daß Jugendhilfe und Justiz dabei mit vereinten Kräften vorankommen. Weder Hast noch Resignation ist hilfreich. Überlegtes gemeinsames Voranschreiten in der Überzeugung, für die uns anvertrauten Jugendlichen Wesentliches zu tun, ist erfolgversprechend.