

Ineke Pruin

Der Einfluss der Polizei auf Diversionsverfahren im Jugendstrafrecht in einigen europäischen Ländern

1 Einleitung

Die Möglichkeit der Jugendstrafverfahreneinstellung im Wege der Diversion spielt in Deutschland¹ und in vielen weiteren europäischen Ländern² eine bedeutende Rolle innerhalb der Sanktionierungspraxis. In der Regel wird die Einstellungsentscheidung durch die Staatsanwaltschaft oder das Gericht getroffen. In einigen durch das anglo-amerikanische Strafrechtssystem geprägten europäischen Ländern existieren darüber hinaus unterschiedliche Modelle zur Einflussmöglichkeit der Polizei auf Diversionsverfahren.³ In Deutschland hingegen ist der Einfluss der Polizei auf die Beendigung des Jugendstrafverfahrens aufgrund des Legalitätsprinzips stark begrenzt. Der vorliegende Artikel stellt einige europäische Modelle zur Kompetenz der Polizei in jugendstrafrechtlichen Diversionsverfahren⁴ der deutschen Rechtslage gegenüber und beleuchtet am Ende die Frage, inwiefern die beschriebenen Ansätze eine deutsche Reformdiskussion anregen könnten und sollten.

2 Grundlagen der Diversion

Ziel der Diversion im Jugendstrafverfahren ist „die möglichst weitgehende Vermeidung förmlicher Verfahren und ihr Ersatz durch so genannte informelle Erledigungen zu Gunsten einer erfolgreicherer Individualprävention“.⁵ Erste Bemühungen zur Einführung der Diversion in das Jugendstrafrechtssystem können international in den 1960er Jahren in den USA ausgemacht werden.⁶ Die Idee der informellen Verfahrenserledigung wurde in der Folgezeit auf kriminalpolitischer Ebene international begrüßt und weiterentwickelt. Die völkerrechtlichen Vorgaben

- 1 Heinz, W., Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882–2008, Konstanzer Inventar zur Sanktionsforschung, Konstanz 2010, Stand: 1/2010.
- 2 Dünkel, F., Diversion: A Meaningful and Successful Alternative to Punishment in European Juvenile Justice Systems, in: Junger-Tas, J./Dünkel, F. (Hrsg.), Reforming Juvenile Justice, Dordrecht, Heidelberg, London, New York 2009, S. 147–164; Dünkel, F./Pruin, I./Grzywa, J., Sanctions systems and trends in the development of sentencing practices, in: Dünkel et al. (Hrsg.), Juvenile Justice Systems in Europe, Mönchengladbach 2010, S. 1623–1691.
- 3 Der vorliegende Artikel widmet sich nicht nur Modellen der „Polizeidiversion“ in dem Sinne, dass schon auf der Ebene der Polizei von einer Anzeige und Weiterleitung abgesehen werden kann (vgl. zur Definition Albrecht, P.-A., Perspektiven und Grenzen polizeilicher Kriminalprävention, Ebelsbach 1983, S. 21), sondern auch anderen Einflussmöglichkeiten der Polizei auf Diversionsverfahren jenseits von autonomen Einstellungsbefugnissen.
- 4 Die Auswahl der vorliegend beschriebenen Jugendstrafrechtssysteme basiert auf Ergebnissen des rechtsvergleichenden Jugendstrafrechtsprojekts „Juvenile Justice Systems in Europe“, das zwischen 2006 und 2008 im Rahmen des AGIS-Programmes von der Europäischen Union gefördert wurde. Berichte über die Jugendstrafrechtssysteme aus 34 Ländern sowie rechtsvergleichende Analysen finden sich bei Dünkel et al. (Anm. 2).
- 5 Diemer, H./Schoreit, A./Sonnen, B.-R., Jugendgerichtsgesetz, 5. Aufl., Heidelberg 2008, § 45 Rn. 4.
- 6 Dünkel (Anm. 2), S. 147 ff. und Heinz, W., Zahlt sich Milde aus? Diversion und ihre Bedeutung für die Sanktionspraxis, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 16, 2005, S. 166–179 (S. 166 f.). Heinz (S. 167) weist nach, dass in Deutschland Vertreter der „modernen Schule“ bereits um 1900 entsprechende Forderungen erhoben hatten.

zum Jugendstrafrecht fordern bereits seit der Mitte der 1980er Jahre den Vorrang informeller und alternativer Erledigungen auf allen Ebenen des Jugendstrafverfahrens.⁷ Internationale Rückfalluntersuchungen haben ergeben, dass Rückfallquoten nach Divisionsentscheidungen nicht höher, sondern zumindest gleich oder sogar geringer sind als nach formellen Entscheidungen.⁸ Diversion wird deshalb unter anderem als geeignet angesehen, Stigmatisierungen des Täters zu vermindern, das Rückfallrisiko zu senken, unnötige Sozialkontrolle zu vermeiden und die Justiz (auch kostenmäßig) zu entlasten.⁹

Im Jugendstrafrecht in Europa hat die Diversion einen regelrechten „Triumphzug“ hinter sich gebracht: In alle europäischen Jugendstrafrechtssysteme wurde die Möglichkeit zur Diversion eingeführt, allerdings in verschiedenen Ausprägungen. In vielen Ländern ist es möglich, ein Verfahren folgenlos einzustellen. In anderen wird die Einstellung des Verfahrens mit der Zuständigkeitsübertragung auf eine andere Stelle, wie z. B. eine Sozialbehörde oder eine eigenständige Kommission verbunden. Häufig besteht die Möglichkeit, eine bedingte Einstellung des Verfahrens mit der Anordnung erzieherischer Maßnahmen zu kombinieren.¹⁰

Heutzutage wird in der Praxis vieler Staaten auf den Großteil der bekanntgewordenen Jugendkriminalität informell reagiert. In *Deutschland* werden beispielsweise 70 % der Jugendstrafverfahren informell beendet¹¹, ebenso in *Belgien*.¹² In *Rumänien* beträgt die Divisionsrate sogar 80 %¹³ und in *Slowenien* um die 60 %.¹⁴

Zuständig für Verfahrenseinstellungen bzw. die Durchführung eines Divisionsverfahrens sind in der Regel die Staatsanwaltschaften oder die Gerichte, in manchen Ländern auch die Polizei. Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (*Beijing-Grundsätze*) von 1985 und die Mindestgrundsätze für nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen (*Tokyo-*

7 Zur Geschichte der Diversion vgl. Zusammenstellung bei *Dünkel* (Anm. 2), S. 148 und *Heinz* (Anm. 6), S. 166 f.

8 Vgl. Nachweise bei *Eisenberg, U.*, Jugendgerichtsgesetz, München 2010, § 45 Rn. 17f und 17g mit Verweis auf die allgemeinen Probleme der Effektivitätsmessung; *Storz, R.*, Jugendstrafrechtliche Reaktionen und Legalbewährung, in: *Heinz, W./Storz, R.* (Hrsg.), Diversion im Jugendstrafverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1994, S. 131–222 (S. 197 ff., unter Berücksichtigung von möglichen Selektionseffekten); *Heinz* (Anm. 6), S. 306; *Heinz, W.*, Rückfallverhütung mit strafrechtlichen Mitteln. Diversion- eine wirksame Alternative zu „klassischen“ Sanktionen, in: Soziale Probleme 17, 2006, S. 174–192; *Bareinske, C.*, Sanktion und Legalbewährung im Jugendstrafverfahren in Baden-Württemberg. Freiburg i. Br. 2004, S. 136 ff., *Moxon, D.*, The role of sentencing policy, in: *Goldblatt, P./Lewis, C.* (Hrsg.), Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behavior, London 1998, S. 85–100 (S. 97); *O'Mahony, D./Campbell, C.*, Mainstreaming Restorative Justice; *Junger-Tas, J./Decker, S.H.*, International Handbook of Juvenile Justice, Berlin, New York 2006, S. 96; *Jasch, M.*, Anregungen für das deutsche Strafverfahrensrecht aus England, in: Neue Juristische Wochenschrift 2004, S. 1077–1080 (S. 1079) mit weiteren Nachweisen.

9 Vorrangig wird mit dem Wissen um die „Austauschbarkeit der Sanktionsarten“ und mit der Wahrscheinlichkeit einer Spontanbewährung argumentiert, vgl. Zusammenfassungen bei *Brunner, R./Dölling, D.*, Jugendgerichtsgesetz, Berlin, New York 2002, § 45 Rn 4 oder bei *Rzepka, D./Voss, S.*, Das Bielefelder Informationsmodell, in: Bewährungshilfe 36 (3), 1989, S. 227–243 (S. 228) mit vielen weiteren Nachweisen. Vgl. auch *Begründung zum Regierungsentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes* vom 27.11.1989, BT-Drs. 11/5829, S. 1, 13, zur internationalen Perspektive: *Dünkel* (Anm. 2) und *Jehle, J.-M./Wade, M.*, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe, Berlin, Heidelberg, New York 2006. Divisionsmaßnahmen sind in aller Regel weit günstiger als Aufenthalte in Gefängnissen oder sonstigen geschlossenen Institutionen.

10 *Dünkel, D./Pruin, I./Grzywa, J.* (Anm. 2), S. 1628 ff. und S. 1655 ff., *Dünkel, F./Pruin, I.*, Community Sanctions and the Sanctioning Practice in Juvenile Justice Systems in Europe, in: *Junger-Tas/Dünkel* (Hrsg.) (Anm. 2), S. 183–204 (S. 184 ff.).

11 *Heinz* (Anm. 1), S. 103 und Schaubild 53.

12 *Dünkel/Pruin/Grzywa* (Anm. 2), S. 1660.

13 *Dünkel/Pruin/Grzywa* (Anm. 2), S. 1671

14 *Dünkel/Pruin/Grzywa* (Anm. 2), S. 1673.

Grundsätze) von 1990 erkennen neben der Befugnis der Staatsanwaltschaft und des Gerichts ausdrücklich die Befugnis der Polizei an, Fälle nach eigenem Ermessen zu erledigen, allerdings nur nach Maßgabe „der in den vorliegenden Bestimmungen festgelegten Grundsätze“. Auch das Ministerkomitee des Europarats fordert in der „Recommendation No. R (87) 20 on Social Reactions to Juvenile Delinquency“, die Entwicklung von Diversions- und Vermittlungsverfahren auf polizeilicher Ebene zu fördern.¹⁵ Besonders differenziert weist diese Empfehlung darauf hin, dass eine derartige Kompetenzübertragung auf die Polizei nur möglich sein soll in Ländern, in denen die Polizei staatsanwaltliche Funktionen übernimmt. Bereits angedeutet wird damit, dass durch die Polizei in den unterschiedlichen Jugendstrafrechtssystemen verschiedene Aufgaben wahrgenommen werden.

3 Der Einfluss der Polizei auf Diversionsverfahren in Deutschland

In Deutschland gilt das Legalitätsprinzip, verankert in § 152 Abs. 2 StPO. Festgelegt wird dadurch die grundsätzliche Pflicht des Staates, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten.¹⁶ So soll eine gleichmäßige Rechtspraxis gesichert werden.¹⁷ Zwar können unter den Voraussetzungen der §§ 45, 47 JGG¹⁸ Richter und Staatsanwälte das Jugendstrafverfahren ohne ein gerichtliches Urteil einstellen. Der Polizei ist es nach dem Gesetz hingegen nicht erlaubt, im Falle der Kenntnisnahme einer Straftat untätig zu bleiben oder autonom eigene verfahrensbeendende Maßnahmen einzuleiten.¹⁹ Sie darf lediglich so genannte „präventiv-polizeiliche“ Maßnahmen treffen, also beispielsweise einem Jugendlichen aufgeben, sein Moped in ordnungsgemäßem Zustand vorzuführen.²⁰ Ob und wie die Polizei darüber hinaus auf Divisionsentscheidungen ein- oder hinwirken darf, ist strittig.

Die Bundesländer haben (bisher mit Ausnahme von *Bayern*), Divisionsrichtlinien erlassen, um eine einheitliche Anwendung der Divisionsmöglichkeiten (zumindest im jeweiligen Bundesland) zu unterstützen.²¹ Diese sehen häufig vor, dass die Polizei diversionsorientiert ermitteln soll, indem sie beispielsweise feststellt, inwieweit erzieherische Maßnahmen von Eltern oder Schule bereits eingeleitet wurden, so dass die Voraussetzungen für eine Einstellung nach § 45 Abs. 2 JGG erfüllt sind.

Teilweise übertragen die Divisionsrichtlinien allerdings deutlich mehr Kompetenzen auf die Polizei. In *Baden-Württemberg* soll beispielsweise die Polizei bei Ersttätern, die ihre Tat nicht ernsthaft bestreiten und „wenn davon ausgegangen wird, dass der Täter nicht wieder straffällig

15 Die angesprochenen internationalen Vorschriften sind in deutscher Übersetzung dokumentiert in: *Bundesministerium der Justiz/Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen* (Hrsg.), *Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht*, Berlin 2001 (zusammengestellt und kommentiert von Höynck, T./Neubacher, F./Schüler-Springorum, H.), S. 79 ff.

16 Zur Geschichte siehe *Schmidt-Jorzig, E.*, Aussetzung des strafverfolgerischen Legalitätsprinzips bei der Polizei, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 42, 1989, S. 129–138 (S. 130) und *Heinz* (Anm. 2).

17 Vgl. BVerfGE 46, 214.

18 Zur grundsätzlichen Verdrängung der §§ 153 StPO durch §§ 45, 47 JGG siehe z. B. *Brunner/Dölling* (Anm. 9), § 45 Rn. 12, oder *Eisenberg* (Anm. 8), § 45 Rn. 9; *Diemer, D./Schoreit, A./Sonnen, B.-R.*, Jugendgerichtsgesetz, 4. Aufl., Heidelberg 2002, § 45 Rn 3.

19 *Brunner/Dölling* (Anm. 9), § 45 Rn. 12; *Diemer/Schoreit/Sonnen* (Anm. 18), § 45 Rn 3; *Ostendorf, H.*, Jugendgerichtsgesetz, Baden-Baden 2009, § 45 Rn. 16.

20 *Brunner/Dölling* (Anm. 9), § 45 Rn. 12.

21 Teilweise sind diese Divisionsrichtlinien auf der Homepage der DVJJ einsehbar unter <http://www.dvjj.de/artikel.php?artikel=765> (Datum des letzten Zugriffs: 11.7.2010).

wird²², anlässlich der Beschuldigtenvernehmung ein normverdeutlichendes Gespräch führen, welches den Beschuldigten beeindrucken und somit die erzieherische Wirkung des Ermittlungsverfahrens unterstützen soll.²² Zusätzlich soll hier die Polizei „in geeigneten Fällen“ eine sofortige Entschuldigung beim Opfer sowie eine sofortige Schadenswiedergutmachung an Ort und Stelle anregen. In *Berlin*, wo unter vergleichbaren Voraussetzungen ebenfalls ein „normverdeutlichendes Gespräch“ vorgesehen ist, wird von diesem die Wirkung erwartet, „dass der Jugendliche das Unrecht der Tat einsieht und eine erneute Begehung von Straftaten ausbleibt“.²³ In *Niedersachsen* soll die Polizei im Rahmen eines solchen Gespräches den Beschuldigten Ratschläge dazu erteilen, wie der Rechtsfrieden zwischen ihnen und den Geschädigten wiederhergestellt werden kann.²⁴ Die Leitlinien für die polizeiliche Bearbeitung von Jugendsachen (*Niedersachsen*) vom 28.07.2005 dokumentieren, dass ein polizeiliches „erzieherisches Gespräch“ darauf gerichtet ist, von der Staatsanwaltschaft als erzieherische Maßnahme im Sinne des § 45 Abs. 2 JGG anerkannt zu werden. Voraussetzung für diese polizeiliche Intervention ist, dass der Jugendliche geständig ist oder die Tat nicht ernsthaft bestreitet. Ähnlich soll in *Sachsen* die Polizei im Rahmen eines normverdeutlichenden Gesprächs die Jugendlichen „in geeigneten Fällen auf Hilfsangebote staatlicher und sozialer Organisationen, insbesondere von Trägern der Jugendhilfe“ hinweisen.²⁵ Hält die Polizei nach einem solchen Gespräch weitere Maßnahmen für entbehrlich, so teilt sie dies unter gleichzeitiger Übersendung der Akten der Staatsanwaltschaft mit.²⁶

Über das bloße Gespräch hinaus kann in *Sachsen* durch die Polizei „auf eine sofortige Entschuldigung beim Opfer sowie eine sofortige Schadenswiedergutmachung hingewirkt werden“.

Die Richtlinien aus *Schleswig-Holstein* betonen, dass die Polizei in geeigneten Fällen „aufgrund ihrer Fürsorgepflicht gegenüber den Beschuldigten diese Wiedergutmachung an Ort und Stelle anzuregen“ hat, „weil sie einen positiven Einfluss auf die Abschlussentscheidung der Staatsanwaltschaft haben kann“. Wenn die Polizei darüber hinausgehende Maßnahmen für erforderlich hält, soll sie (damit „die Maßnahme so unbürokratisch und zeitnah wie möglich erfolgt“) der Staatsanwaltschaft möglichst telefonisch eine angemessene erzieherische Maßnahme vorschlagen und deren Zustimmung einholen. Anschließend soll die erzieherische Maßnahme mit den Erziehungsberechtigten und Beschuldigten besprochen werden, wobei klarzustellen ist, dass es sich „nicht um eine staatliche Anordnung, sondern lediglich um eine Anregung handelt, die unter Fürsorgegesichtspunkten im Hinblick auf eine spätere Einstellung des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft gegeben wird“. Wenn die Beschuldigten die Anregung annehmen und die Erziehungsberechtigten und die gesetzlichen Vertreter nicht widersprechen, stellt die Polizei fest, ob und inwieweit eine

22 *Gemeinsame Richtlinien des Justizministeriums, des Innenministeriums und des Sozialministeriums zur Förderung von Diversionsmaßnahmen und zur Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft, Polizei und Jugendhilfe bei Straftaten jugendlicher und heranwachsender Beschuldigter sowie delinquentem Verhalten von Kindern*, in: Die Justiz 2005, S. 72 ff. Analysen aus *Schleswig-Holstein* weisen darauf hin, dass derartige Gespräche bereits vor dem Erlass der Diversionsrichtlinien in die jugendstrafrechtlichen Vernehmungen integriert worden waren, vgl. *Ostendorf, H.*, Neue Entwicklungen im Jugendstrafrecht, in: *Minthe, E.* (Hrsg.), Neues in der Kriminalpolitik, Wiesbaden 2003, S. 135.

23 *Gemeinsame Allgemeine Verfügung über die vermehrte Anwendung des § 45 JGG im Verfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende (Diversionsrichtlinie)* vom 24. August 2009, Amtsblatt für Berlin 2009, S. 2251ff. (S. 2252).

24 *Richtlinien für die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren in Jugendstrafsachen bei jugendtypischem Fehlverhalten (Diversionsrichtlinien)* vom 15.1.2007, Nds.MBl. Nr.6/2007 S. 115, (Punkt 1.2).

25 *Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsministerien der Justiz, des Innern, für Soziales, Gesundheit und Familie sowie für Kultus zur Förderung der Diversion bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten (VwV Diversion)* vom 27. August 1999, geändert durch VwV vom 29. September 2001, SächsABl., S. 1156. Vergleichbar ist die Rechtslage in *Schleswig-Holstein*, s. Richtlinien zur Förderung der Diversion bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten vom 24.6.1998, SchlHA S. 204 ff.

26 Ebenso in *Baden-Württemberg* (Anm. 22) oder *Schleswig-Holstein* (Anm. 25).

angeregte oder vermittelte erzieherische Maßnahme durchgeführt wurde. Bei Durchführung soll die Polizei dann der Staatsanwaltschaft die Einstellung des Verfahrens vorschlagen.

In *Baden-Württemberg* soll die Polizei zusätzlich zum Gespräch, wenn nach Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft diese eine erzieherische Maßnahme für möglich hält, aber die Mitwirkung der JGH nicht als geboten erscheint, eine erzieherische Maßnahme mit dem Jugendlichen besprechen und anregen sowie anschließend überprüfen, ob sie durchgeführt wurde.²⁷

In *Berlin* soll für den Fall, dass Ermittlungen ergeben, dass die Einleitung ausreichender erzieherischer Maßnahmen noch nicht erfolgt ist, die Polizei zunächst telefonisch mit der Staatsanwaltschaft besprechen, ob eine Verfahrenseinstellung gemäß § 45 Absatz 2 JGG im Hinblick auf noch zu veranlassende erzieherische Maßnahmen in Betracht kommt. Der Staatsanwalt entscheidet dann auf der Grundlage dieser Informationen, ob ein so genannter „*Diversionsmittler*“ (das sind Pädagogen aus der Jugendhilfe) eingeschaltet wird. In diesem Falle erläutert ein besonders geschulter Polizeibeamter dem Jugendlichen das Verfahren und schließt mit dem Jugendlichen eine Diversionsvereinbarung. Unter der Voraussetzung, dass die Erziehungsberechtigten einverstanden sind, leiten die Diversionsmittler eine mögliche Schadenswiedergutmachung ein und führen gegebenenfalls autonom weitere erzieherische Maßnahmen durch. Im Anschluss an diese Maßnahmen soll die Polizei bei der Staatsanwaltschaft die Einstellung des Verfahrens anregen.²⁸

Andere Diversionsrichtlinien wie beispielsweise diejenigen für *Nordrhein-Westfalen* sind weitaus zurückhaltender formuliert: Wenn die Polizei den Eindruck gewinnt, dass sich eine Erledigung des Verfahrens im Wege der Diversion anbietet, soll sie eine dahingehende Empfehlung an die Staatsanwaltschaft aussprechen. Sie hält darüber hinaus „*in einem Vermerk fest, ob nach ihrer Auffassung die vorliegenden Tatsachen (z. B. polizeiliches Ermittlungsverfahren, Vernehmung bei der Polizei, Verhalten des Beschuldigten) eine erzieherische Wirkung zeigen, die eine Ahndung durch das Jugendgericht entbehrlich macht. In Fällen von geringer Bedeutung kann aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine knappe Fassung des Vermerks in Betracht kommen*“.²⁹ Betont wird, dass die Polizei in diesem Zusammenhang keine weiteren Erhebungen anstellt und als Informationsquellen nur diejenigen herangezogen werden sollen, die im jeweiligen Einzelfall auch der Tataufklärung dienen. Auch die Diversionsrichtlinien des *Saarlands* sind vorsichtig: Wenn eine Diversion ohne Durchführung besonderer erzieherischer Maßnahmen möglich scheint, legt der (Jugend-)Sachbearbeiter der Polizei die Akten ohne Beteiligung der Jugendgerichtshilfe dem Jugendstaatsanwalt mit der Anregung vor, von der Verfolgung gemäß § 45 Abs. 1 JGG abzusehen.³⁰ In *Thüringen* kann die Polizei, wenn sie aufgrund des persönlichen Kontaktes zu dem Beschuldigten den Eindruck gewinnt, dass sich eine Erledigung des Verfahrens im Wege der Diversion anbietet, eine entsprechende Empfehlung an den Staatsanwalt herantragen. In keinem Fall ist es zulässig, dass die Polizei die Entscheidung des Staatsanwalts über das Ob und Wie von Diversion präjudiziert. Insbesondere ist es nicht zulässig, dass die Polizei dem Beschuldigten von sich aus erzieherische Maßnahmen aufgibt oder gar Zusagen im Hinblick auf eine Einstellung des Verfahrens nach Divisionsgrundsätzen macht.³¹

27 Divisionsrichtlinien Baden-Württemberg (Anm. 22), Punkt 1.3.

28 Divisionsrichtlinie Sachsen (Anm. 25).

29 *Richtlinien zur Förderung der Diversion im Jugendstrafverfahren* (Divisionsrichtlinien) vom 13. Juli 2004, JMBl. NRW S. 190, Punkt 2.5.

30 *Divisionsrichtlinien* vom 3. Januar 1992 (Amtsbl. S. 62), zuletzt geändert durch Gem. Erlass vom 18. Juni 1996 (GMBl. S. 220), Punkt 2.3.

31 *Verwaltungsvorschrift zur Einstellung von Jugendstrafverfahren nach den §§ 45, 47 des Jugendgerichtsgesetzes* (JGG) – Diversion – vom 25. April 1996, Thüringer Staatsanzeiger, S. 1133 ff.

Die Jugendstrafrechtswissenschaftler und die *Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfe* kritisieren Teile dieser Richtlinien, in denen der Polizei besondere Diversionsspezifitäten übertragen werden sollen.³² Den Richtlinien wird vorgeworfen, dass sich faktisch Ermittlungs- und Sanktionskompetenzen vermischen, selbst wenn in den Diversionsrichtlinien formal die letzte Entscheidung der Staatsanwaltschaft überlassen bleibt.³³ Wenn die einzelnen Richtlinien die autonome Durchführung eines erzieherischen Gesprächs durch die Polizei oder die selbständige Einleitung einer sofortigen Entschuldigung vorsehen, werde letztlich die Möglichkeit einer faktisch unmittelbaren Sanktionierung eröffnet.³⁴ Teilweise wird die Staatsanwaltschaft vor Durchführung derartiger Maßnahmen nur telefonisch benachrichtigt. Diese Vorgehensweise wird als unzureichend kritisiert, weil der dann entscheidende Staatsanwalt die Aktenlage nicht ausreichend kenne.³⁵ Generell wird kritisiert, wenn der Polizei ausdrücklich die Kompetenz zu „Anregungen“ für erzieherische Maßnahmen zugesprochen wird, weil auch hier eine Kompetenzverlagerung von der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht auf die Polizei vorliege, auch wenn „nur zur Beruhigung des juristischen Gewissens“³⁶ die formale Entscheidungskompetenz bei der Staatsanwaltschaft verbleibe.³⁷ Als gefährdet werden vor allem das Gewaltenteilungsprinzip, der Grundsatz des Richtervorbehalts sowie die Unschuldsvermutung angesehen, weil die Schuld des Beschuldigten in den behandelten Fällen noch nicht justiziell festgestellt oder von der Staatsanwaltschaft geprüft worden sei und trotzdem von der Polizei eine Sanktion eingeleitet werde. Bei einem Angebot der Polizei zur Teilnahme an der Diversion könne ein gewisser Druck ausgeübt werden und insoweit eventuell ein Geständnis unter Hinweis auf die mögliche Einstellung „herausgeholt“ werden.³⁸ Auch die Einschaltung Dritter, wie des Berliner Diversionsmittlers, wird kritisch betrachtet.³⁹

-
- 32 Diemer/Schoreit/Sonnen (Anm. 18), § 45 Rn. 3; Frommel, M., Statuspolitik statt Problemlösung, in: Neue Kriminalpolitik 1994, S. 7; Ostendorf (Anm. 19), § 45 Rn. 16; Ostendorf, H., Jugendgerichtsgesetz, Köln 2007, S. 289; Ostendorf (Anm. 22), S. 125; 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission, Abschlussbericht, DVJJ-Journal 2002, S. 243; Laubental, K./Baier, H., Jugendstrafrecht, Berlin, Heidelberg 2006, Rn. 156; Brunner/Dölling (Anm. 9), § 45 Rn. 12; Meffert, S./Hegemann, U., Polizeiliche Jugendsachbearbeitung im Kontext des JGG, in: DVJJ-Journal 2003, S. 40–46 (S. 41); Beulke, W., Beschleunigungstendenzen im Jugendstrafverfahren, in: DVJJ (Hrsg.), Jugend, Gesellschaft und Recht im neuen Jahrtausend. Mönchengladbach 2003, S. 311–340 (S. 320 ff.); Grote, C., Diversion im Jugendstrafverfahren. Wiesbaden 2006, S. 73 f.; Goeckenjan, I., Neue Strategien im Jugendstrafverfahren, in: DVJJ (Hrsg.), Jugend, Gesellschaft und Recht im neuen Jahrtausend. Mönchengladbach 2003, S. 284–310 (S. 301 ff.).
- 33 Ostendorf (Anm. 19), § 45, Rn. 16, 2; 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission (Anm. 32), S. 244.
- 34 Anders soll es sein, wenn die Staatsanwaltschaft eine während der im Rahmen des Ermittlungsverfahrens durchzuführenden Beschuldigtenvernehmung stattgefundenen Belehrung über § 45 Abs. 2 JGG nutzt, weil die Vernehmung auch einer Ermahnung gleichkommen könne, wenn sie unter Beachtung der Erkenntnisse von Jugendkriminologie und Sozialpädagogik gestaltet worden sei; vgl. Brunner/Dölling (Anm. 9), § 45 Rn. 12; Frommel (Anm. 32), S. 7; Ostendorf (Anm. 19), § 45 Rn. 16.
- 35 Frommel (Anm. 32), S. 7; Eisenberg (Anm. 8), § 45 Rn. 20e. Grote (Anm. 32), S. 317 hält es für denkbar, Voraussetzungen für ein derartiges telefonisches Gespräch so zu gestalten, dass die Entscheidungskompetenz der Staatsanwaltschaft nicht ausgehöhlt wird.
- 36 Frommel (Anm. 32), S. 7.
- 37 Schröder, N., Strukturelle Aspekte diversionsorientierter Polizeitätigkeit, in: DVJJ-Journal 2, 1991, S. 310–315 (S. 315) kritisiert, es werde der „liberale Verfahrensgeist des geltenden Strafrechts ohne eine Verletzung der geltenden Rechtsvorschriften unterlaufen“.
- 38 Ostendorf (Anm. 19) § 45, Rn. 16 (spricht von Parallelen zu einem Inquisitionsprozess aufgrund einer Vereinigung von Ermittlungs- und Sanktionskompetenz); Eisenberg (Anm. 8), § 45 Rn. 20 f.; 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission (Anm. 32), S. 244.
- 39 Eisenberg (Anm. 8), Rn. 20 f. sieht den Bestimmtheitsgrundsatz gefährdet; ebenso: 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission (Anm. 32), S. 244; Beulke (Anm. 32), S. 321; Goeckenjan (Anm. 32), S. 305.

4 Polizeidiversion in einzelnen europäischen Jugendstrafrechtssystemen

In einigen anderen europäischen Ländern sind die Einflussnahmemöglichkeiten der Polizei auf die Beendigung von Jugendstrafverfahren nicht so stark begrenzt wie in Deutschland und spielen in der Praxis eine bedeutsame Rolle. Im Folgenden soll die Rolle der Polizei auf Diversionsverfahren in denjenigen Jugendstrafrechtssystemen Europas vorgestellt werden, aus denen über einen starken Einfluss dieser Möglichkeiten in der Praxis berichtet wird.

4.1 England und Wales⁴⁰

In *England und Wales* gibt es eine Staatsanwaltschaft erst seit 1986. Aufgrund ihres historisch bedingten, von anderen europäischen Strafrechtssystemen verschiedenen Aufgabenbereichs⁴¹ nimmt nicht sie, sondern die Polizei eine Schlüsselrolle bei der Diversion ein. Die Polizei kann selbständig entscheiden, dass sie keine weiteren Maßnahmen ergreift („*no further action*“), so dass der Fall nicht weiter verfolgt wird. In der Praxis wird diese Möglichkeit bei unzureichender Beweislage oder bei besonders trivialen Fällen genutzt. Desweiteren kann die Polizei dem Jugendlichen eine informelle Verwarnung aussprechen („*informal warning*“), die nicht registriert wird und nicht in etwaigen zukünftigen Strafverfahren berücksichtigt werden darf. Die offizielle Verwarnung („*reprimand*“) wird dagegen registriert und vom *Home Office* seit den Jugendstrafrechtsreformen aus den Jahren 1998 und 2000 bevorzugt, um sicherzustellen, dass die Jugendlichen zur Verantwortung gezogen werden. Sie soll ausgesprochen werden bei minderschweren Straftaten und bei Ersttätern. Falls es noch zu einer weiteren leichten Straftat kommt, soll in der Regel die letzte Warnung („*final warning*“) folgen, die dem Jugendlichen eindringlich seine „letzte Chance“ vor Augen führen soll, da generell jede weitere Straftat anschließend in eine Anklageerhebung münden wird. Die „*final warning*“ ist zu verbinden mit einer Übergabe des Falles an das „*Youth Offending Team*“. Diese staatlich finanzierte und interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppe⁴² soll die für das strafbare Verhalten verantwortlichen Faktoren ermitteln. In geeigneten Fällen sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die dem entsprechenden Verhalten zugrundeliegenden Problemlagen zu bearbeiten. Das *Home Office* hat deutlich gemacht, dass die Verbindung eines derartigen „*Change*“-Programms mit der „*final warning*“ die Regel sein soll. „*Reprimands*“ und „*final warnings*“ haben das ehemalige „*cautioning*“-System im Jahr 1998 ersetzt.⁴³ Wie die Rhetorik des *Home Office* in der Gesetzesreform verdeutlichen auch die Analysen der Anwendungspraxis, dass Hintergrund dieser Reformen Verschärfungstendenzen waren: Während die von *Dignan* berechneten polizeilichen Diversionsraten⁴⁴ bis Anfang der 1990er Jahre stark angestiegen waren (Höchstwerte: 1992: 96 % bei den männlichen 10- bis 11-Jährigen, 86 % bei den männlichen 12- bis 14-Jährigen und 59 % bei den männlichen 15- bis 17-Jährigen), sanken sie vor allem nach der Gesetzesreform im Jahr 1998 um bis zu 23 Prozentpunkte ab (2002:

40 Sofern nicht anders gekennzeichnet, basieren die Angaben zu England und Wales auf dem Artikel von *Dignan*, *J.*, *England and Wales*, in: *Dünkel et al.* (Anm. 2), S. 357–398.

41 *Lewis*, *C.*, *The Prosecution Service Function within the English Criminal Justice System*, in: *Jehle/Wade* (Anm. 9), S. 150–184.

42 *Goldson* (Anm. 42), S. 389.

43 Die „*Change*“-Programme ersetzen vor allem die ehemalige „*caution plus*“. Bei der „*caution plus*“ handelt es sich um Jugendhilfemaßnahmen, in die die Polizei Jugendliche vermittelt bzw. die sie teilweise sogar selbst durchführen kann, s. *Goldson* (Anm. 42), S. 47 und S. 294 f.

44 Bezogen auf die „*cautioning rate*“, d.h. der Anteil der Jugendlichen, die eine „*caution*“ (bzw. nach 1998 „*reprimand*“ oder „*final warning*“) erhalten haben, an der Gesamtzahl derer, die eine „*caution*“ erhalten haben oder verurteilt worden sind.

83 % bei den männlichen 10- bis 11-Jährigen, 63 % bei den männlichen 12- bis 14-Jährigen und 41 % bei den männlichen 15- bis 17-Jährigen). Vom Jahr 2002 an stiegen die polizeilichen Diversionsraten zunächst wieder an (2006: 91 % bei den männlichen 10- bis 11-Jährigen, 70 % bei den männlichen 12- bis 14-Jährigen und 48 % bei den männlichen 15- bis 17-Jährigen). Ob der erneute Abfall im Jahr 2007 einen Abwärtstrend einläutete, müssen die zukünftigen Auswertungen der Kriminalstatistik zeigen.⁴⁵

Grundsätzlich kann man anhand dieser Zahlen erkennen, dass der Polizeidiversion in *England und Wales* eine bedeutsame Rolle zukommt. Über die Hälfte aller Jugendstrafverfahren werden durch die Polizei eingestellt. Wie häufig die Polizei sich darüber hinaus dafür entscheidet, keine weiteren Maßnahmen zu treffen („*no further action*“) oder eine „*informal warning*“ auszusprechen, ist nicht bekannt. Innerhalb der verbleibenden Diversionsmöglichkeiten der Polizei spielen die „*reprimands*“ eine weit größere Rolle als die „*warnings*“: In den Jahren 2006–2008 war die Aufteilung zwischen beiden Sanktionierungsmöglichkeiten ca. 70 % („*reprimands*“) zu 30 % („*warnings*“), wobei die „*warnings*“ bei den höheren Altersgruppen eine bedeutendere Rolle spielen als bei den jüngeren Jugendlichen.⁴⁶

4.2 Irland⁴⁷

In *Irland* existiert eine Staatsanwaltschaft seit 1974. Auch hier spielt die Polizei traditionell eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung, ob das Jugendstrafverfahren eingestellt wird. Bei besonders trivialen Straftaten kann die Polizei beschließen, keine weiteren Maßnahmen zu ergreifen. Bei allen anderen Straftaten prüft die irische Polizei („*Garda Siochana*“), ob sie Kinder und Jugendliche ab dem Alter von 10 Jahren, denen entweder strafbares oder sonstiges „antisoziales“⁴⁸ Verhalten vorgeworfen wird, in ihr auf Projektebene seit 1963 bestehendes und im Jahr 2001 gesetzlich implementiertes Diversionsprogramm aufnimmt, durch das ein formelles Gerichtsverfahren umgangen wird. Die Anwendung des Programms ist grundsätzlich bei jedem Delikt möglich, selbst die schwersten Delikte sind nicht ausgeschlossen.⁴⁹ Voraussetzung für die Teilnahme ist, dass der Jugendliche die Verantwortung für sein Verhalten anerkennt und sein Einverständnis mit einer etwaigen Verwarnung oder der Betreuung durch einen spezialisierten Polizeibeamten erklärt. Nach der Aufnahme in das Programm wird der Jugendliche entweder informell oder formell für sein Verhalten verwarnet. Eine formelle Verwarnung erfordert die Gegenwart der Eltern oder der Erziehungsberechtigten und findet normalerweise in einer Polizeistation statt. Der zuständige Polizeidirektor kann auch das Opfer einladen, bei der Aussprache der formellen Verwarnung anwesend zu sein. In diesem Fall sollen das Verhalten des Jugendlichen diskutiert und dem Jugendlichen eine Entschuldigung beim Opfer und die Schadenswiedergutmachung nahe gelegt werden.⁵⁰

45 Die Zahlen für die Jahre 2006 und 2007 entstammen eigener Berechnungen der englischen Kriminalstatistik: *Ministry of Justice* (Hrsg.), *Criminal Statistics: England and Wales*, 2009.

46 Vgl. *Ministry of Justice* (Anm. 46), Tabelle 3.3., und *Ministry of Justice*, *Criminal Statistics, England and Wales 2008*, <http://www.justice.gov.uk/publications/criminalannual.htm> (Datum des letzten Zugriffs: 09.07.2010).

47 Soweit nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich die Informationen auf den Artikel von *Walsh, D.*, *Irland*, in: *Dünkel et al.* (Anm. 2), S. 721–764. Wenige Informationen entstammen auch bisher noch unveröffentlichten Beiträgen aus der zweiten Projektphase, die in einem Sammelband im Januar 2011 erscheinen sollen.

48 Siehe dazu: *Brown, K.*, *Examining the introduction of legislation in Ireland to tackle juvenile anti-social behavior*, in: *Probation Journal* 54, 2007, S. 239–249.

49 Der Justizminister ist nach dem Gesetz befugt, bestimmte Delikte auszuschließen, hat diese Möglichkeit jedoch bisher nicht wahrgenommen.

50 Die Verwarnung wird damit zu einer „*restorative caution*“.

Im Fall einer formellen Verwarnung wird der Jugendliche für eine Dauer von bis zu 12 Monaten zwingend der Aufsicht eines speziellen Polizeibeamten (dem „*juvenile liaison officer*“) unterstellt. Eine solche Aufsichtsunterstellung ist auch im Fall einer informellen Verwarnung möglich, aber unüblich. Auf Empfehlung des „*juvenile liaison officer*“ kann auch für jeden Jugendlichen, der am Programm teilnimmt, eine Konferenz einberufen werden. Eine derartige Konferenz wird durch den „*juvenile liaison officer*“ oder einen anderen Polizeibediensteten geleitet. In der Regel sind das Kind, die Eltern oder Erziehungsberechtigten, andere Familienmitglieder und andere Personen anwesend (z. B. Lehrer des Kindes, Mitarbeiter der Gesundheitsbehörde oder der Bewährungshilfe), von deren Teilnahme sich der Konferenzleiter einen positiven Beitrag erhofft. Auch das Opfer kann eingeladen werden. Ziel der Konferenz ist, den persönlichen Betreuungsbedarf des Jugendlichen zu ermitteln. Auf der Konferenz kann ein so genannter „*action plan*“ beschlossen werden, der z. B. eine Entschuldigung oder Wiedergutmachungsleistung an das Opfer, die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme, die Teilnahme an Sport- oder sonstigen Freizeitaktivitäten oder eine Aufenthaltsweisung enthalten kann. Die Einhaltung der Maßnahmen wird in regelmäßigen Abständen überprüft. Bei Nichteinhaltung sieht das Gesetz keine weiteren Sanktionen vor. Dogmatisch wird argumentiert, dass die vorangegangene Verwarnung die strafrechtliche Reaktion sei, und nicht die im Rahmen des „*action plan*“ beschlossenen Maßnahmen, die der Jugendliche demgemäß freiwillig ausführe, so dass er für die Nichtbefolgung nicht bestraft werden könne.⁵¹ Der Jugendliche kann für das Verhalten, das zu seiner Teilnahme am Diversionsprogramm geführt hat, nicht mehr strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Berichte über die Teilnahme des Jugendlichen am Diversionsprogramm dürfen grundsätzlich nicht veröffentlicht werden. Nur dann, wenn derselbe Jugendliche später wegen einer anderen Straftat verurteilt wird, muss die Staatsanwaltschaft das Gericht über eine frühere Teilnahme am Diversionsprogramm informieren.

Zur Praxis der irischen Polizeidiversion sind Daten nur eingeschränkt vorhanden. Bei über der Hälfte der Jugendlichen, denen kriminelles Verhalten vorgeworfen wird, wird eine verfahrensbeendigende „*informal caution*“ im Diversionsprogramm ausgesprochen, bei ca. 20 % eine „*formal caution*“. Weitere etwa 20 % werden angeklagt, und bei den restlichen ca. 5 % wird die Tat für so irrelevant gehalten, dass die Polizei keine weiteren Maßnahmen ergreift.⁵²

Trotz der schlechten Datenlage kann also festgestellt werden, dass die Polizeidiversion in *Irland* die übliche Form der Verfahrenserledigung für Jugendliche darstellt.

4.3 Niederlande⁵³

In den *Niederlanden* kann grundsätzlich lediglich die Staatsanwaltschaft entscheiden, ob eine Straftat verfolgt wird oder nicht.⁵⁴ Das Gesetz nennt jedoch eine Form der bedingten Verfahrenseinstellung, bei der der Polizei eine besondere Rolle zukommt: die so genannte „*Halt*“-Ver-

51 Seymour, M., Transition and Reform, in: Junger-Tas/Decker (Anm. 8), S. 117–144 (S. 127).

52 Die Daten werden im „*Garda Síochána Annual Report*“ nicht veröffentlicht. Auch die Veröffentlichungen des „Central Statistics Office“ ermöglichen keine genaueren Berechnungen. Die Angaben basieren auf dem Artikel von Seymour (Anm. 51), S. 126 für das Jahr 2002 und dem bisher noch unveröffentlichten Artikel von Walsh (Anm. 47).

53 Soweit nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich die Informationen auf den Artikel von van Kalmthout, A./Bahtiyar, Z., The Netherlands, in: Dünkel et al. (Anm. 2), S. 911–956.

54 Blom, M./Smit, P., The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System, in: Jehle/Wade (Anm. 9), S. 237–256.

fügung.⁵⁵ Nach Art. 77e StGB-NI kann die Polizei, mit Erlaubnis der Staatsanwaltschaft, bei einer Straftat eines Jugendlichen nach dessen 12. und vor dessen 18. Geburtstag⁵⁶ die Teilnahme an einem besonderen Diversionsprogramm vorschlagen. Innerhalb dieses Programmes werden dem Jugendlichen spezielle Maßnahmen auferlegt, wie z. B. die Schadenswiedergutmachung, die Teilnahme an speziellen Kursen oder die Ableistung gemeinnütziger Arbeit. In vielen Städten wurden besondere Büros unter Einbindung der kommunalen Einrichtungen eröffnet, um die „Halt“-Verfügungen umzusetzen.

Die Polizei darf die Teilnahme an „Halt“ nicht bei allen Straftaten anbieten. Eine ministerielle Verordnung legt fest, welche Straftaten für „Halt“ in Betracht kommen. Nach der letzten Verordnung des Justizministeriums⁵⁷ sind „Halt“-Verfügungen in Fällen leichterer Kriminalität wie z. B. minderschwerer Vermögens- oder Gewaltstraftaten, Sachbeschädigungen, Brandstiftung oder so genannten „Feuerwerksdelikten“ (wie dem illegalen Abschuss von Feuerwerkskörpern) möglich. Seit dem 1. Januar 2010 können auch Schulschwänzen, öffentliche Trunkenheit und der Missbrauch von Alarmnummern zu einer „Halt“-Verfügung führen.⁵⁸

Ob ein geeigneter Fall vorliegt, bestimmt neben dem Delikt auch die Höhe des Schadens. Wenn der Schaden höher ist als 900 Euro pro Täter oder 4500 Euro für den gesamten Fall, kommt eine „Halt“-Verfügung nicht in Betracht.

Voraussetzung für den Erlass einer „Halt“-Verfügung ist weiterhin, dass der Jugendliche die Tat oder seinen Tatbeitrag zugibt und er der Teilnahme zustimmt. Darüber hinaus darf in der Vergangenheit nicht mehr als eine und im vergangenen Jahr gar keine „Halt“-Verfügung gegen ihn ergangen sein.⁵⁹ Damit ist „Halt“ nicht mehr wie zu Beginn seiner Einführung nur auf Ersttäter begrenzt.

Eine „Halt“-Maßnahme beginnt mit einem Gespräch mit einem „Halt“-Mitarbeiter, in dem das strafbare Verhalten besprochen und überlegt wird, welche Maßnahmen in Betracht kommen. Dabei werden Absprachen über eine eventuelle Schadenswiedergutmachung, andere Verpflichtungen oder über die Entschuldigung beim Opfer getroffen. Dem Jugendlichen soll bewusst gemacht werden, was er falsch getan hat. In der Regel arbeitet der Jugendliche nach diesem Gespräch zunächst zwei bis 20 Stunden und/oder nimmt an speziellen Trainingskursen teil. Danach werden die Jugendlichen häufig ermutigt, den Geschädigten eine Entschuldigung anzubieten. Kommt es zu einer Absprache zwischen den beiden Parteien, wird diese unter Beteiligung aller Betroffenen

55 Nach *van Kalmthout/Bahtiyar* (Anm. 53) 2010 spricht die Polizei darüber hinaus in der Praxis Verwarnungen aus und stellt das Verfahren entweder unbedingt oder unter Auflagen ein, vor allem in Fällen minderschwerer Jugendkriminalität ohne größere Schadensverursachungen. Zum durch die Rechtsprechung akzeptierten Verhalten der Polizei vgl. *Fijnaut, C./van Daele, D.*, Einstellungsverhalten in Belgien, Deutschland und in den Niederlanden, in: *Geisler, C.* (Hrsg.), *Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaft*. Wiesbaden, 1999, S. 207–228 (S. 220).

56 Bei Gruppendedikten können „Halt“-Verfügungen aus Gründen der Rechtsgleichheit auch gegen unter 12-Jährige und über 18-Jährige erlassen werden, s. *Ferwerda, H./van Leiden, I./Arts, N./Hauber, R.*, *Halt: Het Alternatief?* Den Haag 2006, S. 34. Für Kinder unterhalb der Strafmündigkeitsgrenze, deren Verhalten einen Straftatbestand erfüllen würde, wenn sie strafmündig wären, wurde am 1. August 2001 die so genannte „STOP“-Verfügung gesetzlich eingeführt. Die Eltern entscheiden (gemeinsam mit ihrem Kind) über die freiwillige Teilnahme am Programm. „Halt“-Büros sind für die Durchführung zuständig, siehe *van Kalmthout/Bahtiyar* (Anm. 53).

57 Der Anwendungsbereich der „Halt“-Verfügungen ist im Laufe der Zeit stetig erweitert worden. Ursprünglich waren „Halt“-Verfügungen nur bei Sachbeschädigung möglich, später kamen die Vermögensdelikte, Feuerwerksdelikte etc. hinzu, siehe *van Kalmthout/Bahtiyar* (Anm. 53), S. 932 oder *Ferwerda et al.* (Anm. 56), S. 34.

58 Weitere Hinweise unter <http://halt.flashbrochure.net/> (Datum des letzten Zugriffs: 11.07.2010).

59 Vgl. *van Kalmthout/Bahtiyar* (Anm. 53), S. 932 oder *Ferwerda et al.* (Anm. 56), S. 33 f.

schriftlich festgehalten. Als optimal wird es angesehen, wenn die Schadenswiedergutmachung direkt beim Geschädigten geschehen kann, z. B. wenn der Jugendliche die Wände säubert, die er mit Graffiti besprüht hat. Wenn die Arbeitsableistung beim Geschädigten nicht möglich ist, weil beispielsweise die Arbeitssituation zu gefährlich wäre oder der Geschädigte es nicht möchte, leistet der Täter gemeinnützige Arbeit ab.⁶⁰ Durch die neuesten Reformen von „Halt“ wurde zum 1.1.2010 vor allem die Rolle der Eltern und Erziehungsberechtigten innerhalb von „Halt“ gestärkt und die Vorgehensweise der verschiedenen „Halt“-Büros stärker standardisiert.⁶¹

Nimmt der Jugendliche am Programm teil, werden diese Teilnahme und ihre Hintergründe nicht ins Strafregister des Jugendlichen aufgenommen. Sie wird allerdings in den Polizeiakten vermerkt für den Fall, dass der Jugendliche wieder auffällig wird. Allerdings wird der Fall als polizeiliche Verwarnung registriert. Grundsätzlich ist der Jugendliche nicht verpflichtet, das Angebot der Polizei zur Teilnahme an „Halt“ anzunehmen. Tut er es jedoch nicht, wird der Fall offiziell an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.

Die Anzahl der „Halt“-Verfügungen ist seit ihrer Einführung stark angestiegen.⁶² Das liegt unter anderem an der starken Ausweitung des Anwendungsbereichs.⁶³ Im „Halt“-Jahresbericht werden die Zahlen der „Halt“-Verfügung nicht ins Verhältnis gesetzt zu den Zahlen aller von der Polizei ermittelten Jugendstraftäter. Nach Analysen für den Zeitraum 2003 bis 2005 wurde gegen über 40 % der von der Polizei registrierten Straftäter eine „Halt“-Verfügung erlassen.⁶⁴ Insgesamt spielt damit diese Form der polizeilichen Intervention in den Niederlanden eine große Rolle in der Sanktionierungspraxis. Unter den Fällen, bei denen eine „Halt“-Verfügung angeordnet wird, nehmen die Eigentumsdelikte den größten Anteil ein, gefolgt von Feuerwerksdelikten und Sachbeschädigungen.

4.4 Nordirland⁶⁵

In *Nordirland* haben einige Entwicklungen in Bezug auf die Polizeidiversion stattgefunden. Nach dem „*Juvenile Liaison Scheme*“ verfügte die Polizei seit 1975 zunächst über sehr weitreichende Kompetenzen für die Einstellung von Jugendstrafverfahren. Seit 2003 gilt das „*Youth Diversion Scheme*“, nach dem spezialisierte Polizisten alle von Jugendlichen begangenen Fälle zu begutachten und Empfehlungen abzugeben haben, wie mit dem Jugendlichen umgegangen werden soll. Erst seit Juni 2005⁶⁶ gibt es in *Nordirland* eine Staatsanwaltschaft (*Public Prosecution Service*), die seitdem formal die letzte Entscheidungsmacht hat, in der Praxis jedoch üblicherweise der Polizeiempfehlung folgt.⁶⁷

60 Die genaue Vorgehensweise von „Halt“ beschreiben *Ferwerda et al.* (Anm. 56), S. 33 f. und 103. In Frage gestellt wird die Eignung der Polizei für die Durchführung derartiger (Mediations-)Verfahren von *van Stokkom, B./Moor, L.G.*, *Pass the buck. Restorative policing in the Netherlands*, in: *Moor L.G. et al.* (Hrsg.), *Restorative Policing*, in: *Journal of Police Studies* 11, 2009, S. 101–118 (S. 105 f.).

61 Vgl. Jahresbericht von „Halt“ 2009, <http://halt.flashbrochure.net>

62 *Bol, M.W./Horst-van Breukelen, M.H.*, Jeugd. Hoofdstuk 6, in: *Huls, F./Schreuders, M.M./van Tulder, F.P.* (Hrsg.), *Criminaliteit en rechthandhaving*, Den Haag 2000, S. 37; und <http://halt.flashbrochure.net/>.

63 *Bol/Horst-van Breukelen* (Anm. 62), S. 37.

64 *van Kalmthout/Bahtiyar* (Anm. 53), S. 932. Für die Jahre von 1995–2000: *van Kalmthout, A.*, Niederlande, in: *Albrecht, H.-J./Kilchling, M.*, *Jugendstrafrecht in Europa*, Freiburg 2002, S. 225–268 (S. 238).

65 Soweit nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich die Informationen auf den Artikel von *O' Mahony, D.*, Northern Ireland, in: *Dünkel et al.* (Anm. 2), S. 957–990.

66 *Lewis* (Anm. 41), S. 150.

67 *O' Mahony/Campbell* (Anm. 8), S. 95.

Die Polizei hat vier Optionen. Eine ist, keine weiteren Maßnahmen zu ergreifen („*no further action*“). In der Regel wird diese Entscheidung dann getroffen, wenn entweder die Beweislage so schlecht ist, dass dem Jugendlichen keine Straftat vorgeworfen werden kann, oder wenn das Verhalten für so trivial gehalten wird, dass eine weitere Verfolgung unverhältnismäßig erscheint. Die Polizei kann außerdem mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft eine informelle Verwarnung aussprechen, wenn bewiesen werden kann, dass die Straftat begangen wurde, aber eine reine Verwarnung ausreichend erscheint. Eine solche Verwarnung wird in der Regel im Beisein der Eltern oder Erziehungsberechtigten ausgesprochen und nicht offiziell ins Strafregister eingetragen, wenn auch ein Eintrag über diese Verwarnung für ein Jahr in den Polizeiakten verbleibt.⁶⁸

Die Polizei kann außerdem zu dem Entschluss kommen, den Jugendlichen formell verwarnen zu wollen. Dieses ist nur dann möglich, wenn der Jugendliche die Straftat zugibt, wenn genügend Beweise vorhanden sind, um eine Anklage zu erheben und wenn die Eltern ihr Einverständnis mit der Verwarnung erklären. Diese Art der polizeilichen Verwarnung wird für eine Dauer von zweieinhalb Jahren in das Strafregister eingetragen und kann vor Gericht im Fall eines erneuten straffälligen Verhaltens herangezogen werden. Angestrebt werden soll eine so genannte „*restorative caution*“, die nach ihrer Konzeption der Resozialisierung des Täters dient⁶⁹. Dabei soll das Opfer zur Teilnahme an einem Treffen mit dem Täter ermutigt werden, so dass dem Jugendlichen der Schaden, den die Tat angerichtet hat, und die Möglichkeiten der Wiedergutmachung eindringlich vor Augen geführt werden können. Als letzte Möglichkeit kann die Polizei vorschlagen, den Jugendlichen vor Gericht anzuklagen. Diese Option ist üblicherweise beschränkt auf schwerere Straftaten oder wenn der Jugendliche in der Vergangenheit bereits verwarnt oder angeklagt wurde.

In der Regel gelangen nur etwa 10 % der Jugendstrafrechtsfälle zur Anklage, und 10–15 % der jugendlichen Straftäter werden formell verwarnt. In den restlichen 75 % bis 80 % werden entweder informelle Warnungen ausgesprochen oder die Polizei beschließt, keine weiteren Maßnahmen treffen zu wollen („*no further action*“). Die Anteile dieser letzten beiden informellen Erledigungsmöglichkeiten sind im Laufe der Zeit stark angestiegen.⁷⁰ Damit ist der Einfluss der Polizei auf verfahrensbeendende Maßnahmen sehr groß. Zusätzlich kann man im Falle *Nordirlands* erkennen, dass hier die Bedeutung der Polizeidiversion darin liegt, den Jugendlichen aus Maßnahmen herauszuhalten und somit das Verfahren weitgehend folgenlos zu beenden.

5 Rechtsvergleichende Aspekte und Anregungen für die deutsche Diskussion

Die Darstellung zeigt einige Unterschiede im Umgang mit den Einflussnahmemöglichkeiten der Polizei auf die Diversion innerhalb der europäischen Jugendstrafrechtssysteme.

Am weitreichendsten sind die Kompetenzen der Polizei in *England und Wales* und *Irland* zu bewerten. Hier kann die Polizei eigenständig entscheiden, keine weiteren Maßnahmen zu ergreifen oder den Jugendlichen (informell oder formell) zu verwarnen. In *Irland* kann die Polizei darüber hinaus autonom Jugendliche in ein besonderes Diversionsprogramm aufnehmen, durch das ihm weitere (erzieherische) Maßnahmen auferlegt werden können. Auch in *England und Wales*

68 O' Mahony, D./Doak, J., Restorative Justice and Police-led Cautioning Practice, in: Moor et al. (Anm. 60), S. 139–158 (S. 143).

69 O' Mahony/Doak (Anm. 68), S. 142 f.

70 O' Mahony/Campbell (Anm. 8), S. 96.

kann die formelle Verwarnung mit weiteren Maßnahmen und Eingriffen verbunden werden. In den *Niederlanden* müssen dagegen Diversionsmaßnahmen („*Haltr*“-Verfügung), die über eine reine Verwarnung hinausgehen, von der Staatsanwaltschaft bestätigt werden. In *Nordirland* muss die Staatsanwaltschaft allen polizeilichen Maßnahmen zustimmen. De facto haben allerdings in diesen beiden Ländern die Mitarbeiter der Polizei durch ihre weitreichende Anregungsbefugnis und dadurch, dass sie die Untersuchung des Falls auf seine Eignung für die Diversion vornehmen, einen erheblichen Einfluss.

Das deutsche Jugendgerichtsgesetz gesteht der Polizei derartige Kompetenzen allenfalls in sehr eingeschränkter Form zu. Durch das Recht ist eine polizeiliche Entscheidung, keine weiteren Maßnahmen zu treffen, nicht gedeckt. Das Recht zum Ausspruch einer polizeilichen Verwarnung kann allenfalls mit den in den Diversionsrichtlinien einiger deutscher Bundesländer vorgesehenen normverdeutlichenden erzieherischen Gesprächen verglichen werden. Ansonsten kann die deutsche Polizei grundsätzlich die Staatsanwaltschaft allenfalls zu Diversionsmaßnahmen anregen, wobei die Diversionsrichtlinien in *Sachsen*, *Schleswig-Holstein*, *Baden-Württemberg* und *Berlin* der Polizei eine so weitreichende Anregungsbefugnis zugestehen, dass sie mit derjenigen in den *Niederlanden* und in *Nordirland* vergleichbar scheint. In *Nordirland* wird das Diversionsprogramm dann allerdings durch die Polizei selbst durchgeführt.

Die Vergleichbarkeit der Rolle der Polizei in *England und Wales*, *Irland* und den *Niederlanden* mit der Rolle der Staatsanwaltschaft in *Deutschland* ist evident. Hierzulande ist es die Staatsanwaltschaft, die das Verfahren unter der Bedingung der Erfüllung besonderer Weisungen oder Auflagen wie der Teilnahme an bestimmten Diversionsprogrammen zulässt bzw. nach § 45 Abs. 3 JGG beim Richter anregt. Die Maßnahmen, die in den nichtdeutschen Diversionsprogrammen geschildert werden (Wiedergutmachung, Täter-Opfer-Ausgleich, Weisungen) sind solche, die in *Deutschland* nach Anregung der Staatsanwaltschaft (und nach Entscheidung des Gerichts) durch die Jugendhilfe ausgeführt werden. Am irischen System fällt auf, dass hier die Jugendlichen für eine vergleichsweise lange Dauer von 12 Monaten mit ihrer Zustimmung der Aufsicht der Polizei unterstellt werden können.

Während die Praxis in *England und Wales* durch den politischen Willen zum „Verantwortlichmachen“ der Jugendlichen geprägt zu sein scheint, betonen *Irland*, *Nordirland* und die *Niederlande* eher den resozialisierenden Aspekt ihrer Programme, und besonders *Nordirland* verfolgt offenbar das Ziel, den Jugendlichen aus dem Strafverfahren, aber auch aus alternativen Maßnahmen herauszuhalten. Die resozialisierenden und erzieherischen Aspekte sind auch Grundlage der deutschen Diversionsregelungen.

Während in *England und Wales* sowie in den *Niederlanden* die verfahrensbeendende polizeiliche Intervention auf leichtere Straftaten beschränkt werden soll, sind in *Irland* und *Nordirland* schwere Straftaten ausdrücklich nicht ausgeschlossen. In *Irland* und den *Niederlanden* können auch Jugendliche, die zwar keine Straftat, aber „antisoziales“ Verhalten gezeigt haben, in die Polizeiprogramme aufgenommen werden.⁷¹ In *Deutschland* sind die staatsanwaltlichen Diversionsoptionen grundsätzlich nicht auf bestimmte Delikte beschränkt, und „antisoziales“ Verhalten unterhalb der Strafbarkeitsgrenze wird hierzulande zu Recht nicht jugendstrafrechtlich, sondern jugendhilferechtlich bearbeitet.

71 Vgl. *Brown* (Anm. 48), S. 246. In *England und Wales* können gegen Jugendliche hingegen „*Anti Social Behaviour Orders*“ erlassen werden, vgl. *Dignan* (Anm. 40).

In den *Niederlanden* wird die Teilnahme an „*Halt*“ nicht in das Strafregister eingetragen, wohl aber in der Polizeiakte des Jugendlichen vermerkt. In *Nordirland* gibt es im Falle einer informellen Verwarnung ebenfalls nur einen Eintrag in die Polizeiakte, bei einer formellen Verwarnung allerdings einen Eintrag in das Strafregister, der nach 2 ½ Jahren wieder gelöscht wird. In *England und Wales* werden auch lediglich die formelleren Formen der Verwarnung („*reprimand*“ und „*final warning*“) in das Strafregister eingetragen. In *Deutschland* werden Einstellungen der Staatsanwaltschaft im Erziehungsregister vermerkt. Ob sie durch Anregungen der Polizei zustande gekommen sind, wird nicht gesondert registriert.

Die Analysen zur Anwendungspraxis zeigen, dass in den vier beschriebenen nichtdeutschen Diversionssystemen der polizeilichen Intervention eine bedeutende Rolle zukommt. Über 50 % der Fälle werden insgesamt aufgrund oder nach einer Intervention der Polizei eingestellt. Dabei werden die informelleren Möglichkeiten (wie z. B. „*reprimand*“ oder „*informal warning*“) häufiger genutzt als die Möglichkeiten, die mit einer Verhängung von Maßnahmen (wie Schadenswiedergutmachung etc.) einhergehen. Zur Praxis der Einflussnahme der Polizei in *Deutschland* stehen keine Daten zur Verfügung. Daten zur staatsanwaltschaftlich beschlossenen Einstellung des Verfahrens auf der Grundlage von § 45 JGG zeigen, dass hier Diversionsraten von annähernd 60 % erreicht werden,⁷² die mit den Polizeidivisionsraten der anderen Länder vergleichbar sind.

6 Schlussfolgerungen und Aspekte der deutschen Reformdiskussion

Zu fragen bleibt, ob die dargestellten europäischen Ansätze zur Einflussnahmemöglichkeit der Polizei auf Diversionsverfahren theoretisch nach *Deutschland* übertragen werden könnten, und ob entsprechende Reformen aus deutscher Sicht wünschenswert wären.

Ein Vorteil einer stärkeren Einbindung der Polizei könnte es sein, dass die staatliche Reaktion dann in der Regel schneller auf die Tat folgen könnte und der Verfahrensabschluss vermutlich mit einem geringeren Arbeitsaufwand verbunden wäre. Vor allem bei Bagatelldelikten könnte die polizeiliche Intervention somit Aufwand vermeiden. Unter der Voraussetzung, dass der Jugendliche keinen offiziellen Eintrag ins Strafregister erhalten würde, wäre er in der Regel vermutlich insgesamt (zumindest bei informelleren Alternativen wie einer reinen Verwarnung ohne weitere Maßnahmen) geringerer Stigmatisierung ausgesetzt als bei formelleren Reaktionsformen.⁷³ Darüber hinaus würde eine gesetzliche Zulassung der polizeilichen Intervention die Praxis berücksichtigen, nach der die Polizei häufig Ermessensentscheidungen trifft und somit das strenge Legalitätsprinzip faktisch untergräbt.⁷⁴ Eine Legalisierung dieses Verhaltens würde staatliche Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen ermöglichen und eine faktische „Polizeidiversion“ rechtmittelfähig machen.⁷⁵

⁷² Heinz (Anm. 1), Schaubild 53, S. 103.

⁷³ Vgl. Beulke (Anm. 32), S. 317.

⁷⁴ Vgl. Albrecht, P.-A., *Informalisierung des Rechts*, Berlin, New York 1990, S. 91, 102 m. w. N., Übersichten bei Jasch (Anm. 8), S. 1080, Dölling, D., *Polizei und Legalitätsprinzip*, in: Geisler, C. (Hrsg.), *Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaft*, Wiesbaden, S. 39–60. Auch in anderen Ländern stellt die Polizei Verfahren ein, obwohl die Befugnis dazu nur der Staatsanwaltschaft zusteht, siehe Christiaens, J./Dumortier, E./Nuytiens, A., Belgium, in: Dünkel et al. (Anm. 2), S. 99–130 (S. 105 f.) oder Kyprianou, D., Cyprus, in: Dünkel et al. (Anm. 2), S. 223–252 zur polizeilichen Einstellungspraxis im Bereich der Bagatelldelinquenz.

⁷⁵ Jasch (Anm. 8), S. 1080.

Dagegen stehen allerdings erhebliche rechtliche und empirische Bedenken:

Nach derzeitiger deutscher Rechtslage können nur die Staatsanwaltschaft und das Gericht das Jugendstrafverfahren beenden. Somit wären grundsätzlich allenfalls Ansätze aus den *Niederlanden* (bezüglich der „Halt“-Verfahren) und *Nordirland* (bezüglich der informellen und der formellen Verwarnung) nach *Deutschland* übertragbar, bei denen nicht die Polizei, sondern die Staatsanwaltschaft die letzte Entscheidung über eine Verfahrenseinstellung trifft. Zweifelhaft bliebe allerdings, ob eine wie in den *Niederlanden* und *Nordirland* vorhandene sehr weitreichende Anregungsbefugnis und die Kompetenz zur Durchführung besonderer Diversionsmaßnahmen nach deutschen Maßstäben schon einen Verstoß gegen bestehende Gesetze oder rechtsstaatliche Grundsätze darstellen würde.

Das deutsche **Legalitätsprinzip** wird man dann als verletzt ansehen können, wenn die einer polizeilichen Diversionsanregung oder -maßnahme folgende Einstellungsentscheidung eine reine Formalie darstellen würde und faktisch die Entscheidung durch die Polizei getroffen würde. Aus *Nordirland* wird berichtet, dass die Staatsanwaltschaft üblicherweise den Anregungen der Polizei folgt. Allein hieraus kann natürlich nicht gefolgert werden, dass der Staatsanwalt tatsächlich ohne eigene Prüfungen die Entscheidung der Polizei übernimmt. Bedenklich wird eine Praxis dann, wenn die Staatsanwaltschaft nicht ausreichend über den Einzelfall informiert wird und somit gar nicht in der Lage ist, den Fall angemessen zu prüfen. Aus den Berichten über *Nordirland* oder die *Niederlande* sind dazu keine Anhaltspunkte verfügbar. Bedenklich scheinen dagegen die in den Diversionsrichtlinien von *Berlin* und *Schleswig-Holstein* vorgesehenen Vorgehensweisen zu sein, nach denen es ausreicht, dass die Polizei die Staatsanwaltschaft telefonisch informiert, so dass der Entscheidungsträger offenbar teilweise ohne Kenntnis der Aktenlage entscheidet. Nur wenn der Staatsanwalt ausreichend informiert wird und auf der Basis der Aktenlage eine eigene, von der Anregung der Polizei nicht übermäßig beeinflusste Entscheidung trifft, kann ein Verstoß gegen das Legalitätsprinzip durch weitreichende Anregungsbefugnisse der Polizei verneint werden.⁷⁶

In Konstellationen, in denen letztendlich die Entscheidungsmacht rechtlich und tatsächlich bei der Staatsanwaltschaft verbleibt, wird man auch konsequenterweise keinen Verstoß gegen den **Gewaltenteilungsgrundsatz** annehmen können, wenn man mit dem *Bundesverfassungsgericht* davon ausgeht, dass eine staatsanwaltliche Divisionsentscheidung das Gewaltenteilungsprinzip nicht verletzt, weil die Entscheidung über das Absehen von der Strafverfolgung nicht den Kernbereich der Strafgerichtsbarkeit betrifft.⁷⁷ Fraglich bliebe, ob bei den verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten der **Grundsatz der Unschuldsvermutung** (aus Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 6 EMRK) verletzt würde. Solange es bei den Interventionen der Polizei (und auch bei der Entscheidung der Staatsanwaltschaft, diese Anregungen zu befolgen) nicht um eine Feststellung der Schuld in Verbindung mit der Verhängung einer strafrechtlichen Sanktion geht, sondern um eine komplette Nichtintervention oder eine kooperative Verfahrensbeendigung durch eine Divisionsmaßnahme, in die der Jugendliche einwilligt, wird der Grundsatz der Unschuldsvermutung beachtet.⁷⁸ Unverletzt wäre der Grundsatz der Unschuldsvermutung deshalb bei einer Regelung nach nordirischer Alternative, wenn die Polizei nach Zustimmung der Staatsanwaltschaft das Verfahren

76 Zu Verstößen gegen Beteiligungsvorschriften oder gegen § 45 JGG vgl. *Beulke* (Anm. 32), oder *Goeckenjan, I.*, Neuere Tendenzen in der Diversion, Berlin, 2005, S. 128 ff.

77 BVerfGE 90, S. 191.

78 Vgl. *Beulke* (Anm. 32), S. 320 f. Im Falle der nach einigen deutschen Richtlinien durchzuführenden erzieherischen normverdeutlichenden Gesprächen wird man hingegen wohl nicht von einer Freiwilligkeit ausgehen können, siehe *Goeckenjan* (Anm. 76).

einstellt, indem sie schlicht keine weiteren Maßnahmen ergreift. Problematischer wird es dann, wenn weitere Maßnahmen ergriffen werden sollen. Damit eine kooperative Verfahrensbeendigung angenommen werden kann, muss der Jugendliche sich freiwillig zwischen einer Zustimmung und einer Ablehnung entscheiden können. Um die Freiwilligkeit zu gewährleisten, müsste er ausreichend über die Konsequenzen seiner Entscheidung informiert werden und dürfte nicht unter Druck gesetzt werden. Diese Voraussetzung scheint angesichts der Angst vor dem alternativ zu erwartenden Strafverfahren mit seinem ungewissen Ausgang, der Autorität der Polizei als staatlichem Kontrollorgan und der häufig fehlenden Unterstützung durch einen Strafverteidiger schwer erfüllbar zu sein.⁷⁹ Deshalb ist es auch im Hinblick auf den „nemo tenetur“-Grundsatz bedenklich, die Teilnahme an polizeilich angeregten oder durchgeführten Diversionsmaßnahmen an ein Geständnis zu knüpfen.⁸⁰ Zu diskutieren bliebe auch, ob es noch mit der Unschuldsvermutung vereinbar wäre, wenn man der Polizei wie in *Nordirland* erlauben würde, mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft Verwarnungen auszusprechen. Denn hier geht es nicht um eine in Kooperation getroffene Maßnahme, sondern der Jugendliche wird einseitig durch die Polizei verwarnt. Grundsätzlich würde durch die Polizei in dieser Konstellation zwar kein Schuldspruch erfolgen, sondern trotz einer in Kooperation mit der Staatsanwaltschaft ausgesprochenen Verwarnung (oder auch einer Auflage oder Weisung zu einer sonstigen Diversionsmaßnahme) bliebe die Schuldfrage offen, so dass der Grundsatz der Unschuldsvermutung prinzipiell weiter gelten und insofern nicht verletzt würde.⁸¹ Allerdings lässt eine solche Argumentation unbeachtet, dass faktisch in diesen Konstellationen die polizeiliche Intervention einem Schuldspruch so nahe kommt, dass die Fortgeltung der Unschuldsvermutung für den Beschuldigten gegenstandslos würde.⁸²

Es ist somit zwar grundsätzlich nicht von vornherein ausgeschlossen, scheint aber sehr schwierig zu sein, Rahmenbedingungen so zu schaffen, dass das Legalitätsprinzip oder der Grundsatz der Unschuldsvermutung durch eine weitreichende Anregungs- und Durchführungskompetenz der Polizei zu speziellen Diversionsmaßnahmen wie der niederländischen „*Halt*“-Verfügung oder der Verwarnungsalternativen der irischen Polizei nicht verletzt würden.

Zu diskutieren bliebe darüber hinaus, ob eine gesetzliche Einführung einer eigenen Kompetenz der Polizei zur Beendigung des Verfahrens wie in den *Niederlanden*, *England und Wales* oder *Irland* wünschenswert wäre, wie z. B. durch eine Auflockerung des Legalitätsprinzips durch die gesetzliche Einfügung einer „Nichtverfolgungsermächtigung“, wie sie der Staatsanwaltschaft durch § 45 JGG gewährt wird. Fraglich ist, ob der Einführung einer solchen Vorschrift⁸³ höher-

79 *Goeckenjan* (Anm. 76), mit Verweis auf *Ostendorf* (Anm. 19), § 45 Rn. 16; *Ostendorf* (Anm. 22), S. 137; *Eisenberg* (Anm. 8), § 45 Rn 21; *Grote* (Anm. 32), S. 74 f., vergleichbare Kritik wird in *Irland*, den *Niederlanden* und *England und Wales* geäußert: vgl. *Seymour* (Anm. 51), S. 127 m. w. N.; *Bol et al.* (Anm. 62); *Holdaway*, S., The final warning: Appearance and reality, in: *Criminal Justice 2003*, S. 351–367 (S. 355 ff.). *Beulke* (Anm. 32), S. 321 hält die Problematik des polizeilichen „Zwangs“ zwar ebenfalls für bedenklich, aber nicht für unüberwindbar.

80 Vgl. *Mann, H.*, Beschleunigungspotential in Jugendstrafverfahren, Frankfurt am Main 2004, S. 107.

81 Nach *Heinz, W.*, Diversion im Jugendstrafverfahren, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 104, 1992, S. 591–638 wird die Unschuldsvermutung durch eine staatsanwaltliche Diversion nicht berührt, weil ein Schuldspruch nicht erfolgt, sondern die Schuldfrage vielmehr offenbleibt und eine etwaige Auflage freiwillig erfüllt wird. Selbst nach der Aufgabenerfüllung gelte die Unschuldsvermutung weiter (S. 627 f.). Die gleiche Argumentation müsste dann wohl auch für die normverdeutlichenden Gespräche nach den deutschen Diversionsrichtlinien gelten, siehe *Mann* (Anm. 80), S. 107. *Meier* hält ein solches Gespräch bei geständigen Jugendlichen mit rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar, vgl. *Meier, B.-D./Rössner, D./Schöch, H.*, *Jugendstrafrecht*, München 2003, § 7 Rn. 14, ebenso *Beulke* (Anm. 32), S. 323.

82 Vgl. *Grote* (Anm. 32), S. 73 f. (m. w. N.).

83 Eine solche Änderung des Legalitätsprinzips kann nicht mit Hilfe von Richtlinien durchgesetzt werden, sondern bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, vgl. *Schmidt-Jorzig* (Anm. 16).

rangiges Recht entgegensteht. Möglich wäre ein Verstoß gegen den **Grundsatz der Gewaltenteilung**. Dann müsste die Polizei als Teil der Exekutive durch die Entscheidung zur Verfahrenseinstellung Aufgaben der Judikative übernommen haben. Nimmt man an, dass es bei einer Einstellung des Verfahrens nicht um Rechtsprechung und Sanktionierung, sondern um die grundsätzlich nicht ausschließlich dem Richter vorbehaltene Beendigung des strafrechtlichen Verfahrens geht⁸⁴, wäre es der Polizei grundsätzlich ebenso wie der Staatsanwaltschaft nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz erlaubt, Verfahren einzustellen, solange dadurch weder ein Urteil gesprochen noch eine Strafe ausgesprochen würde. Auch hier würde es wieder problematisch, sobald man der Polizei zusätzlich zugestehen wollte, eigenständig Maßnahmen anzuordnen oder durchzuführen.⁸⁵ Selbst wenn man auch eine solche Befugnis der Polizei noch als mit dem Gewaltenteilungsprinzip vereinbar ansehen wollte, würden die oben dargestellten Bedenken zur Unschuldsvermutung greifen, so dass insgesamt eine solche Reform in Deutschland als verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen wäre.

Zu den rechtlichen Bedenken derartiger Reformen kommen noch weitere Argumente hinzu:

Auch wenn eine Kompetenz zur Verfahrenseinstellung nach verfassungsmäßigen Grundsätzen nicht unbedingt nur einem Richter übertragen werden kann, sollte dennoch die juristische Bewertung eines Sachverhalts, die der Entscheidung über die Einstellung eines Verfahrens vorausgeht, in der Hand eines Justizorgans wie des Gerichts oder der Staatsanwaltschaft verbleiben.⁸⁶ Denn Staatsanwälte und Richter⁸⁷ haben in *Deutschland* eine komplette juristische Ausbildung durchlaufen, so dass sie, bei aller Motivation und bei allem Sachverstand im Umgang mit jugendlichen Verdächtigen seitens der Polizei, für die Entscheidung darüber, als wie strafrechtlich relevant ein Verfahren einzustufen ist, als die geeigneteren Entscheidungsträger anzusehen sind.⁸⁸ Eine Übertragung der Entscheidungskompetenz auf Justizorgane, die nicht selbst ermittelt haben, führt zu einer größeren Objektivität der Entscheidung. Die Nähe zum Fall wird von Polizeibeamten selbst als problematisch im Hinblick auf eine gerechte Entscheidung angesehen, und tatsächlich beurteilt die Polizei den Beschuldigten häufig negativer als später die Staatsanwaltschaft, weil sie sich unter anderem auch vom Verhalten des Beschuldigten in der Vernehmung beeinflussen lässt.⁸⁹

Schon nach aktueller Rechtslage sind erhebliche Unterschiede in der Anwendung der Diversionmöglichkeiten zwischen den Bundesländern erkennbar.⁹⁰ Eine Kompetenzübertragung auf

84 Nur mit einer derartigen Argumentation kann man die Einstellungsbefugnis der Staatsanwaltschaft als mit dem Gewaltenteilungsprinzip vereinbar ansehen, vgl. *Heinz* (Anm. 81), S. 628 m. w. N. sowie mit Hinweisen darauf, dass bei Auflagen und Weisungen zu gemeinnützigen Arbeitsleistungen die Verhältnismäßigkeit und die Zumutbarkeit nicht immer gewahrt sind und die Gefahr einer Sanktionsausweitung und Mehrbelastung durch die Diversionsprogramme besteht. *Beulke* (Anm. 32) deutet darauf hin, dass im Jugendstrafrecht zumindest der Eintrag einer Einstellung in das Erziehungsregister für einen Sanktionscharakter spricht (S. 321) und die Einstellungskompetenz der Polizei im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz schon deshalb bedenklich sei, weil so eine Institution allein so viel Macht erhalte, dass sie einen Sachverhalt allein entscheiden könne (S. 323).

85 Vgl. *Beulke* (Anm. 32), S. 324.

86 Vgl. *2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission* (Anm. 32), S. 244.

87 Die Richter und Staatsanwälte im Jugendstrafverfahren sollen zumindest der Theorie nach über besondere pädagogische Fähigkeiten verfügen, vgl. § 37 JGG; zur Rechtswirklichkeit vgl. *Drews, N.*, Die Aus- und Fortbildungssituation von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten in der Bundesrepublik Deutschland – Anspruch und Wirklichkeit von § 37 JGG, Aachen 2005.

88 Vgl. *Grote* (Anm. 32), S. 76.

89 *Albrecht* (Anm. 74), S. 107 f. befürchtet darüber hinaus den Einfluss informeller Selektionskriterien wie schichtspezifischer Einflussvariablen; in diesem Sinne auch *Goeckenjan* (Anm. 76), S. 142 und *Mann* (Anm. 80), S. 109 (m. w. N.).

90 Nach *Heinz* (Anm. 1), S. 106 lagen die Diversionsraten im Jahr 2008 für *Bremen* bei 88,5 %, für das *Saarland* bei 59,4 %. Noch erheblicher waren die Unterschiede im Bezug auf Einstellungen der Staatsanwaltschaft nach § 45 Abs. 1

die Polizei ließe eine Verstärkung der regionalen Unterschiede basierend auf unterschiedlichen Einstellungen der verantwortlichen Beamten befürchten.⁹¹ Es besteht die Gefahr, dass auf der Polizeiebene der Unterschied zwischen den Beurteilungen, ab wann auf eine Straftat staatlich zu reagieren ist, noch größer wäre als auf der Ebene von Staatsanwaltschaft und Gerichten.⁹²

Bei einer Übertragung von eigenständigen Anordnungsbefugnissen und selbst bei sehr weitreichenden Anregungskompetenzen der Polizei zu Diversionsmaßnahmen ist zusätzlich noch die Ausweitung des Netzes der Sozialkontrolle zu befürchten, die in *Schleswig-Holstein*⁹³ und den vergleichend angeführten Jugendstrafrechtssystemen ebenfalls vermutet bzw. erkannt wird. Offenbar müssen Jugendliche nun verstärkt mit der Verhängung von Maßnahmen rechnen, wo man es früher bei einer folgenlosen Einstellung oder einer Ermahnung beließ.⁹⁴ Dies wird auch durch die englischen Erfahrungen mit der „*caution plus*“ und anderen gesetzlichen Verschärfungen der Diversionspraxis nahegelegt.

Außerdem ist es mehr als fraglich, ob in *Deutschland* tatsächlich ein praktischer Bedarf nach einem stärkeren Eingreifen der Polizei besteht. Die hohen Diversionsquoten der durch die Polizei angeregten oder durchgeführten Verfahrenseinstellungen in anderen Ländern werden in *Deutschland* durch die staatsanwaltlich oder gerichtlich angeordneten Verfahrenseinstellungen ebenfalls erreicht. Diese Resultate unterstreichen, dass der Polizei vor allem in *England und Wales*, *Irland* und *Nordirland* Aufgaben zufallen, die bei uns aufgrund einer gewachsenen Rechtstradition in den Händen der Staatsanwaltschaft liegen. Eine eigenständige Rolle der Polizei bei der Entscheidung über Anklagen oder Verwarnungen hat im anglo-sächsischen Rechtskreis schon immer Tradition gehabt. In *Nordirland* gibt es eine Staatsanwaltschaft überhaupt erst seit 2005, in *England und Wales* seit 1985 und in *Irland* seit 1976, davor entschied die Polizei über Anklagen.⁹⁵ Zusätzlich gibt es empirische Ergebnisse zum fehlenden Bedarf nach einem stärkeren polizeilichen Einfluss: In *Schleswig-Holstein* entscheiden die Staatsanwälte offenbar selten auf der Grundlage der Anregungen der Polizei.⁹⁶ Der Vorteil, der in anderen Ländern dadurch entsteht, dass durch die Einflussnahmemöglichkeit der Polizei auf Resozialisierung gerichtete Maßnahmen durchgeführt werden können, wird im deutschen System durch die starke Einbindung der Jugendhilfe und der freien Träger mit ihren stark auf Resozialisierung ausgerichteten Angeboten entkräftet.

7 Fazit

Eine zu weitreichende Zuständigkeit der Polizei im deutschen Jugendstrafverfahren ist also mit guten Argumenten abzulehnen, und Anregungen aus anderen Jugendstrafrechtssystemen sind nur

oder 2. In *Rheinland-Pfalz* betrug diese Diversionsrate 66 %, in *Bayern* 36,5 % im Jahr 2008. Siehe auch: Feigen, J. P., Staatsanwaltschaftliche Diversion in Theorie und Praxis, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 19, 2008, S. 349–356.

91 Vgl. Jasch (Anm. 8), S. 1079 und Beulke (Anm. 32), S. 322. Starke Regionale Unterschiede bei der Anordnung der durch die Polizei angeregten „Halt“-Verfügungen werden auch in den Niederlanden beklagt, vgl. <http://halt.flashbrochure.net/>.

92 Nach Heinz (Anm. 81), S. 637 beruhen die regionalen Unterschiede nicht auf Tat- oder Tätermerkmalen, sondern sind Ausdruck unterschiedlicher Strafpräferenzen.

93 Ostendorf (Anm. 22), S. 135 f.

94 Vgl. Goldson (Anm. 42), S. 294 ff., Holdaway (Anm. 79), Mijnaerds, E., „Die Alternative“: Ein Beispiel für Diversion in den Niederlanden, in: DVJJ 2000, S. 22; Seymour (Anm. 51), S. 127 m. w. N. (auch mit Hinweis auf den Ausschluss bestimmter Tätergruppen).

95 Jasch (Anm. 8), S. 1078 und Jehle/Wade (Anm. 9).

96 Grote (Anm. 32), S. 233 ff. (für *Schleswig-Holstein*).

sehr eingeschränkt für das deutsche Jugendstrafverfahren dienlich. Auf dem Gebiet der Diversion zeigt sich die unterschiedliche Logik des Common Law im Vergleich zu unserem Rechtssystem so deutlich, dass positive Resultate der Polizeidiversion nicht in das deutsche System übertragbar scheinen. Im deutschen System ist eine kooperative Einbindung der Polizei in Diversionsverfahren unbedenklich, solange sie im Rahmen ihrer Ermittlungstätigkeit Informationen über erzieherische Maßnahmen oder die Schadenswiedergutmachung einholt. Eine solche Ermittlungstätigkeit ist von den Aufgaben der Polizei erfasst⁹⁷ und zumindest dann unproblematisch, wenn der Beschuldigte vorher über die Bedeutung und das Recht, Informationen zu verweigern, aufgeklärt wird.⁹⁸ Darüber hinaus sollte in *Deutschland* die Rolle der Polizei im Diversionsverfahren allenfalls auf ein reines Vorschlagsrecht beschränkt bleiben, ohne jegliche Möglichkeit, die durch den Staatsanwalt anzuregenden Maßnahmen (wie Verwarnungen oder Täter-Opfer-Ausgleich) schon faktisch vorab zu vollziehen.⁹⁹ Aufgrund der hierzulande bestehenden starken Rolle der Staatsanwaltschaft ist es weder notwendig noch erstrebenswert, der Polizei eine so starke Bedeutung für Diversionsverfahren zukommen zu lassen, wie sie ihr in manch anderen Ländern, die das deutsche durch die Vergangenheit bedingte Misstrauen gegenüber staatlichen Organen nicht teilen, zugestanden wird.

Verf.: Dr. Ineke Pruin, Universität Greifswald, Lehrstuhl für Kriminologie, Domstr. 20 a, 17487 Greifswald; E-Mail: Ineke.pruin@yahoo.de

97 2. *Jugendstrafrechts-Reformkommission* (Anm. 32), Punkt 12.3.

98 Vgl. *Albrecht* (Anm. 74), S. 41, *Heinz* (Anm. 81), S. 209 ff. Nach dem „Bielefelder Informationsmodell“ sammelt die Polizei diese Informationen mit Hilfe eines standardisierten Informationsbogens, vgl. *Rzepka, D./Voss, S.*, Das Bielefelder Informationsmodell, in: *Bewährungshilfe* 1989, S. 227–243.

99 In diesem Sinne *Ostendorf* (Anm. 19), § 45, Rn. 16 a; a. A. *Mann* (Anm. 80), S. 107.