

JUGENDGERICHTSGESETZ

Fragwürdige Richtlinien

Der Strafrechtsausschuß der Justizminister der Länder beschloß im März neue Richtlinien zum JGG. Zum Teil nehmen diese Gesetzesersetzende Funktion wahr. Die exekutiv-administrative Sichtweise gewinnt dabei besondere Bedeutung. Kritik wird laut.

Heribert Ostendorf

Die ersten Richtlinien datieren vom 15. Februar 1955, knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des JGG 1953. Zwischenzeitlich wurden Veränderungen vorgenommen. Mit dem ersten Änderungsgesetz zum JGG vom 30. August 1990 entsprachen viele Hinweise nicht mehr der Gesetzeslage. Trotz Anregungen für einen gänzlichen Verzicht (s. Ostendorf, JGG-Kommentar, Vorwort zur 2. Aufl.) wurde vom Justizministerium Baden-Württemberg ein »Rohentwurf« vorgelegt, der in den Landesjustizverwaltungen beraten wurde. Justizverbände, die Jugendgerichtshilfe sowie die Öffentlichkeit wurden hierbei nicht eingeschaltet. Im Rahmen der Justizverwaltung (Strafrechtsausschuß der Justizminister und Justizsenatoren der Bundesländer) wurde die endgültige Fassung am 29. März 1994 beschlossen.

Die Richtlinien zum JGG sind somit eine administrative Anwendungshilfe des Gesetzes. Aus der Praxis wird berichtet, daß sie – wie auch die Richtlinien zum Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) – zum Teil Gesetzesersetzende Funktion annehmen.

Einer solchen Bedeutungszuschreibung muß mit Nachdruck widersprochen werden. Richtlinien beinhalten eine Gesetzesinterpretation; sie stehen damit im Wettstreit mit anderen Gesetzesauslegungen in Wissenschaft und Praxis. Sie geben eine bestimmte Sichtweise wieder, die exekutiv-administrative

Sichtweise, bei der – naturgemäß – verwaltungsökonomische Gesichtspunkte eine besondere Bedeutung gewinnen. Gefordert ist demgegenüber eine justitielle Gesetzesinterpretation, die autonom und unabhängig von exekutiv-administrativen Wünschen das Gesetz interpretiert und sich nicht scheut, im Widerspruch zu derartigen Auffassungen Recht anzuwenden. Die Gesetzgebungsbefugnis kommt allein der Legislative zu. Einer Bindungswirkung für Richter steht zudem das Unabhängigkeitsprinzip (Artikel 97 Abs. 1 Grundgesetz) entgegen. Die Formulierungen in der Einführung (»Sie enthalten aber auch Hinweise und Empfehlungen an das Gericht. Soweit diese Hinweise nicht die Art der Ausführung eines Amtsgeschäftes betreffen, bleibt es dem Gericht überlassen, sie zu berücksichtigen. Auch im übrigen enthalten die Richtlinien Grundsätze, die für das Gericht von Bedeutung sein können.«) vernebeln dies mehr, als dies zu verdeutlichen. Auch die Jugendgerichtshilfe ist aufgrund der kommunalen Selbständigkeit nicht an Ländervorschriften gebunden. Ebenso ist der Strafverteidiger ein unabhängiges Organ der Rechtspflege. Es bleibt die Bedeutung für die Staatsanwaltschaft. Die Weisungsgebundenheit von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten gibt zwar formal eine Legitimation für derartige Richtlinien ab. Ihr Verbindlichkeitsgrad muß aber notwendigerweise nicht unter dem

Vorbehalt der abweichenden Einzelfallentscheidung stehen, worauf in der Einführung hingewiesen wird: »... von denen wegen der Besonderheit des Einzelfalles abgewichen werden kann«. Die Notwendigkeit, die unterschiedlichen kriminalpolitischen Vorstellungen in den Landesjustizverwaltungen »unter einen Hut zu bringen«, mußte notwendigerweise den Abstrahierungsgrad verstärken. So fallen auch die ländereigenen Richtlinien zur Diversion, zur Haftentsehungshilfe, zum Täter-Opfer-Ausgleich konkreter aus.

Hilfreiche Hinweise

In einzelnen, vereinzelt Richtlinien werden weiterführende Hinweise gegeben. So ist der Hinweis zu § 10 Nr. 2, wonach die Betreuungsweisung gegenüber Jugendlichen nur sinnvoll ist, wenn die Erziehungsrechtlichen zustimmen, zu begrüßen. Zwar darf in das Erziehungsrecht der Eltern kraft ausdrücklicher gesetzgeberischer Anordnung (s. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz) eingegriffen werden (umstritten; s. hierzu umfassend Kremer, Der Einfluß des Elternrechts aus Art. 6 Abs. 2, 3 Grundgesetz auf die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen des JGG, 1984). Das Präventionsziel verlangt aber, evtl. entgegenstehende Einflüsse der Eltern zu berücksichtigen und möglichst einvernehmliche, zumindest tolerierte Maßnahmen zu ergreifen. Auch ist positiv zu registrieren, daß in der Richtlinie zu § 10 Nr. 4 der Täter-Opfer-Ausgleich als besonders geeignete Reaktion auf Straffälligkeit herausgehoben wird (»... verdient im gesamten Verfahren Beachtung«) und daß insoweit insbesondere § 45 Abs. 2 JGG aufzuwenden ist. In der Tat kommt dieser informellen, autonomen Erledigung Vorrang zu vor einem mit Weisung angeordneten Täter-Opfer-Ausgleich. Wie in den früheren Richtlinien ist in der Nr. 6 zu § 10 die umstrittene Kostentragung für Weisungen angesprochen, ohne allerdings die Konsequenz aus den Regelungen des KJHG zu ziehen (s. hierzu Bizer, ZfJ 1992, S. 616 ff.; P. Mayer, DVJJ-Journal 1/1993, S. 62 sowie demnächst Ostendorf, JGG-Kom-

mentar, 3. Aufl., § 10 Rn. 29). Zu begrüßen ist der Hinweis zu § 11 Nr. 2, S. 1: »Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit soll die Staatsanwaltschaft darauf hinwirken, daß bei Zuwiderhandlungen gegen Weisungen Jugendarrest nur verhängt wird, wenn mildere Maßnahmen, z.B. eine formlose Ermahnung, nicht ausreichen« – die Problematik des »Ungehorsamsarrestes« ist durch seine Reduzierung zu entschärfen. Auch stellt die Formulierung zu § 18 Nr. 2, wonach der Erziehungsgedanke nicht dazu führen darf, »daß die obere Grenze schuldangemessenen Strafens überschritten wird«, einen gegenüber einer teilweise abweichenden Gerichtspraxis bedeutsamen Wegweiser dar.

Überflüssige Hinweise

Anzuerkennen ist das Bemühen, die neuen Richtlinien »abzuspecken«. Im Vergleich zu den alten Richtlinien ist an vielen Stellen gekürzt worden, zum Teil gibt es aber auch Ausweitungen. Richtlinien sind keine Richtlinien mehr, wenn sie überflüssig sind, wenn sich die Regelung bereits aus dem Gesetz ergibt. Der Wert hilfreicher Hinweise (s. 1.) wird damit verringert; überflüssige Hinweise (s. z.B. Richtlinie zu § 1 Nr. 1, Richtlinie zu § 5, Richtlinie zu § 10 Nr. 7) sind insoweit kontraproduktiv.

Anmaßende Hinweise

Rechtskultur lebt von der Streitkultur, Streitkultur lebt von Argumenten. In Richtlinien kann nicht argumentiert werden, sie geben eine Richtung vor. Soweit sich eindeutige Meinungen herausgebildet haben, ist dies legitim. Anmaßend werden Hinweise, wenn im Meinungsstreit eine Position auf diese Art und Weise durchgesetzt werden soll. Hierfür zwei Beispiele:

- In der Richtlinie zu § 3 Nr. 2 wird für die Staatsanwaltschaft der Weg vorgegeben, bei Feststellung der fehlenden Verantwortlichkeit gem. § 3 JGG die Einstellung des Verfahrens gem. § 47 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 JGG anzuregen, sofern die Anklage bereits erhoben ist. Daß auch ein

Freispruch in Betracht kommt, um die stigmatisierenden Wirkungen einer Eintragung ins Erziehungsregister zu vermeiden (s. Ostendorf, JGG-Kommentar, 2. Aufl., § 3 Rn. 16), wird unterschlagen.

- Obwohl in der Richtlinie zu den §§ 24 und 25 Nr. 1 ausdrücklich die Selbständigkeit des Bewährungshelfers bei der Betreuung betont wird, wird in der Nr. 3 empfohlen, »darauf hinzuwirken, daß der Bewährungshelfer nicht nur gröbliche und beharrliche Verstöße des Jugendlichen gegen Weisungen, Auflagen, Zusagen oder Anerbieten (§ 25 Satz 4), sondern auch alles Wesentliche mitteilt, was ihm über die Entwicklung des Jugendlichen, seine Lebensverhältnisse und sein Verhalten bekannt wird«. Mit dieser Empfehlung wird die Arbeit des Bewährungshelfers nicht nur über das Erforderliche hinaus reglementiert, sie steht auch im tendenziellen Widerspruch zu der Forderung in der Nr. 2 nach einem Vertrauensverhältnis zu dem Probanden.

Kontraproduktive Hinweise

Die schwerwiegendsten Einwände sind dann zu erheben, wenn Richtlinien kontraproduktiven Charakter annehmen, d.h. wenn sie im Widerspruch zum Gesetz oder zu kriminologischen Erkenntnissen stehen.

- In der Richtlinie zu den §§ 24 und 25 Nr. 4 heißt es: »Gegenüber anderen Personen und Stellen wird der Bewährungshelfer Verschwiegenheit wahren, ...« Diese Formulierung, die aus den alten Richtlinien übernommen wurde, erscheint nur als Empfehlung und nicht als gesetzliche Verpflichtung; sie steht damit im Widerspruch zu der strafrechtlich eingeforderten Schweigepflicht des Bewährungshelfers (§ 203 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 StGB).
- Ebenso gehen die Mitteilungspflichten gem. Richtlinie zu den §§ 82 bis 85 V Nr. 6 und VI Nr. 4 über die gesetzgeberisch begrenzten Mitteilungspflichten des § 70 JGG hinaus; dies ist weder mit den Konsequenzen, die das Bundesverfassungsge-

richt aus dem informationellen Selbstbestimmungsrecht gezogen hat (BVerfGE 65, 1), vereinbar noch rechtssystematisch vertretbar.

- Der schwerwiegendste Einwand ist gegenüber der Richtlinie zu § 17 Nr. 1 zu erheben. Dort heißt es im Satz 2: »Sie – sc. die Jugendstrafe – soll in erster Linie der Erziehung dienen und darf deshalb mit der Freiheitsstrafe nicht gleichgesetzt werden.« Zunächst einmal ist Jugendstrafe Freiheitsentzug (s. § 17 Abs. 1 JGG). Der junge Mensch erlebt diesen Freiheitsentzug in der Regel sogar als härtere Strafe als der Erwachsene, der in der Regel mehr Lebenserfahrung gesammelt hat, Rückschläge erlitten hat. Für den jungen Menschen wird die Jugendstrafe mangels Zeiterfahrungen als Ewigkeit erlebt (s. Schüler-Springorum, Festschrift für Jescheck, 1985, S. 1133). Die Formulierung »... darf deshalb mit der Freiheitsstrafe nicht gleichgesetzt werden« kann umgekehrt den Eindruck vermitteln, als wenn diese Strafe schon nicht so schlimm sei; dies wurde mit dem früheren Zusatz in der Richtlinie »die Anwendung gleichartiger Grundsätze bei der Strafzumessung würde zu unrichtigen Ergebnissen führen« noch deutlicher ausgedrückt.

Vor allem ist die Legitimation dieser Jugendstrafe mit einem Erziehungsanspruch weder normativ noch kriminologisch haltbar. Jugendstrafe hat wie jede andere strafjustizielle Reaktion auf Straftaten der Verhinderung einer Straftatwiederholung zu dienen. Auch die Befürworter eines Erziehungsstrafrechts formulieren heute: »Erziehung zum Legalverhalten« (s. zuletzt Streng, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Bd. 106 (1994), S. 60 ff.). Hier wird das Übel »Freiheitsentzug« mit dem guten Namen der Erziehung kaschiert. Demgegenüber lautet die erste These des Arbeitskreises VIII des 21. Deutschen Jugendgerichtstages in Göttingen: »Freiheitsentzug ist keine erzieherische Reaktion. Die schädlichen Wirkungen von stationären Sanktionen – Jugendarrest und

Jugendstrafvollzug – sowie U-Haft sind seit langem bekannt und werden durch kriminalistische und kriminologische Untersuchungen belegt« (Mehrfach Auffällige – Mehrfach Betroffene/Erlebnisweisen und Reaktionsformen, Dokumentation des 21. Deutschen Jugendgerichtstages vom 30.09. bis 04.10.1989 in Göttingen, herausgegeben von DVJJ, 1990, S. 485). Jugendstrafe ist das letzte Mittel zum Schutze der Gesellschaft vor weiteren schweren Straftaten, sie ist als Gemeinschaftsnotwehr legitimiert. Etwas anderes ist es, in dieser Zeit der notwendigen Sicherung der Gesellschaft vor

weiteren Straftaten Bemühungen zur Resozialisierung zu verlangen – das ist aber erst eine Forderung an den Vollzug der Jugendstrafe und keine Richtlinie für die Verhängung der Jugendstrafe.

Prof. Dr. Heribert Ostendorf ist Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein und Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift

Hinweis:

Vgl. auch die ausführliche Stellungnahme im DVJJ-Journal 2/1994

VERBRECHENSBEKÄMPFUNGS-GESETZ

Massive Eingriffe

Mit einem Verbrechensbekämpfungsgesetz will die Bundesregierung der ›Organisierten Kriminalität‹ den Kampf ansagen. Kritiker sehen gravierende Grundrechtseingriffe.

Bernd-Rüdiger Sonnen

Der Deutsche Bundestag hat das Verbrechensbekämpfungsgesetz mit den Stimmen der Koalitionsmehrheit verabschiedet, der Bundesrat hat am 10.6.1994 seine Zustimmung verweigert und das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) abgelehnt. Der Gesetzgebungsprozeß geht also weiter. Ohnehin wäre es überzeugender gewesen, das umfangreiche Gesetzesvorhaben nicht kurz vor Ende der Legislaturperiode und damit mitten im Wahlkampf abschließen zu wollen. Gefragt sind ein Höchstmaß an rechtsstaatlicher Sensibilität sowie übergreifendes, langfristig perspektivisches Denken und nicht nur kurzatmiger Aktionismus im Ringen um die Wählergunst.

Die Zielsetzung des Verbrechensbekämpfungsgesetzes wird

wörtlich wie folgt umschrieben:

»Zur wirksameren Bekämpfung der Kriminalität sind im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechts sowie des Ausländer- und Asylverfahrensrechts zusätzliche Maßnahmen mit dem Ziel vorzusehen,

- rechtsextremistischen und ausländerfeindlichen Ausschreitungen mit allen zu Gebote stehenden rechtsstaatlichen Mitteln nachdrücklich und entschlossen zu begegnen,
- den Belangen der Opfer von Straftaten stärkeres Gewicht zu verleihen,
- Strafverfahren zu koordinieren, zu vereinfachen und zu beschleunigen,
- die gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Teilbereichen fortzuentwickeln sowie
- die Vorschriften über die Ausweisung straffällig gewordener