



ERHARD REX

*Vorsitzender des Landesbeirats
für Straffälligen- und
Bewährungshilfe
des Landes
Schleswig-Holstein*



05. September 2005

Kostentragung für jugendrichterliche Weisungen nach dem Jugendgerichtsgesetz

Aufgrund des demnächst in Kraft tretenden Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) sieht der Landesbeirat für Straffälligen- und Bewährungshilfe die Gefahr, dass jugendrichterliche Weisungen gem. § 10 JJG nicht mehr vom Jugendamt, sondern von der Justiz selbst bezahlt werden müssen, wobei nach meiner Übersicht im Justizhaushalt hierfür ein Haushaltstitel nicht vorgesehen ist.

Der Landesbeirat sieht weiter die Gefahr, dass durch ungeklärte Kostenfragen ambulante Weisungen im jugendrichterlichen Bereich zurückgedrängt werden und im Grenzbereich allein aus vordergründigen Kostenunklarheiten auf stationäre Maßnahmen (Jugendarrest und Jugendstrafe) zurückgegriffen wird, die den Justizhaushalt finanziell noch mehr belasten und gleichzeitig den Intentionen des Jugendgerichtsgesetzes zuwider laufen.

1. Nach dem Jugendgerichtsgesetz kann das Jugendgericht dem Jugendlichen bestimmte Weisungen erteilen, z. B. in einem Heim zu wohnen, an einem sozialen Trainingskurs teilzunehmen, einen Täter-Opfer-Ausgleich durchzuführen. Solche Weisungen können als Einzelsanktion oder im Rahmen einer Bewährungsaufgabe anlässlich der Strafaussetzung einer Jugendstrafe zur Bewährung ergehen.

Bislang war gesetzlich nicht geregelt, wer hierfür die Kosten zu tragen hat. In der Vergangenheit gab es dazu unterschiedliche Positionen der Justizministerin/Justizminister sowie der Kommunen. In der Praxis kam es allerdings dazu, dass überwiegend die Kommunen die Kosten für Heimunterbringung, sozialen Trainingskurs oder Täter-Opfer-Ausgleich getragen haben.

2. Durch § 36 a des demnächst in Kraft tretenden KICK ist diese unklare Rechtslage nunmehr ausdrücklich zu Lasten der Justiz dahin geregelt, dass die Kommunen diese Kosten nur dann tragen, wenn sie „auf der Grundlage ihrer Entscheidung nach Maßgabe des Hilfeplans unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts erbracht werden“. Dies gilt nach dem Wortlaut des Gesetzes auch dann, wenn Jugendliche oder junge Volljährige durch den Jugendrichter zur Inanspruchnahme von Hilfen verpflichtet werden. Nach der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift soll gerade der frühere Zustand beseitigt werden, der darin beklagt wurde, dass andere Institutionen solche Maßnahmen für erforderlich hielten, während dann die Kommune bloße „Zahlstelle“ dieser Leistungen war.
3. Eindeutig ist damit für die Zukunft, dass jugendrichterliche Weisungen, die ohne oder gegen eine "Entscheidung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe nach Maßgabe des Hilfeplans unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts“ ergehen, in Zukunft von der Justiz bezahlt werden müssen. Wenn hierfür keine Mittel bereit stehen, wird es zu einem Zustand kommen, dass das Jugendgerichtsgesetz dem Jugendrichter eine Anzahl von Entscheidungsmöglichkeiten anbietet, die anschließend von der Justiz nicht bezahlt werden können. Dies wäre ein gesetzwidriger Zustand.
4. Als Ausweg aus einer solchen Situation bietet sich das auch in der Literatur diskutierte Modell an, gewissermaßen „parallel“ zur jugendrichterlichen Weisung eine Entscheidung des Jugendamtes „nach Maßgabe des Hilfeplans unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts“ herbeizuführen mit der Folge, dass nunmehr – rein rechtlich und finanziell betrachtet – nicht etwa von der Kommune eine jugendrichterliche Weisung umgesetzt wird, sondern die eigene „Entscheidung nach Maßgabe des Hilfeplans unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts“. Zum Meinungsstand in der Literatur wird auf die Zeitschrift für Jugendkriminalität und Jugendhilfe (ZJJ), 2004 Bl. 294 – 297 Bezug genommen.

Ob ein solches Modell tatsächlich einen finanziellen Ausweg in die Richtung bedeuten würde, dass auch in Zukunft die Jugendämter die Kosten richterlicher Weisungen übernehmen werden, ist höchst fraglich.

5. Es besteht die Gefahr, dass die Jugendämter die Neufassung des § 36 a KICK zum Anlass nehmen, sich ganz grundsätzlich aus der Kostentragungspflicht für jugendrich-

terliche Weisung zurückzuziehen und damit in vollem Umfang der Justiz die Kosten aufzubürden.

Bereits in der Vergangenheit waren solche Tendenzen erkennbar, teilweise haben bestimmte Jugendämter aufgrund von Einsparungszwängen bereits nicht mehr an Hauptverhandlungen teilgenommen, obwohl sie dazu nach hiesiger Auffassung eine gesetzliche Verpflichtung haben. Es ist zu befürchten, dass die Kommunen nach der Neufassung des § 36 a KICK eine allgemeine Verfügung erlassen könnten etwa in die Richtung, bei Jugendstrafverfahren und zu erwartenden jugendrichterlichen Weisungen mit der „Erstellung eines Hilfeplans unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts“ abzuwarten und damit die jugendrichterliche Weisung abzuwarten. Für diesen Fall wären sie endgültig von der Kostentragungspflicht entbunden.

6. Selbst wenn es zu einer solchen allgemeinen Verfügung der Kommunen nicht käme, wird die Kostentragungspflicht der Justiz sich erheblich ausweiten: Es ist nämlich systematisch und juristisch eindeutig, dass der vom Jugendamt zu erstellende „Hilfeplan unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts“ etwas anderes darstellt als die jugendrichterliche Reaktion auf eine begangene jugendliche Straftat. Es handelt sich hierbei um zwei verschiedene gedankliche Ansatzpunkte, die im Einzelfall zusammentreffen mögen, nicht aber die Gesamtbreite abdecken. Wird z. B. durch den Jugendrichter eine Heimunterbringung als Weisung erteilt, so wird dem in vielen Fällen auch ein Hilfeplan des Jugendamtes zugrunde liegen, der nunmehr allerdings vorher erarbeitet werden muss. Ergeht aber z. B. eine Weisung zur Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs oder eine Weisung zum Täter-Opfer-Ausgleich, so wäre es geradezu gekünstelt, in solchen Fällen einen jugendamtlichen „Hilfeplan unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts“ anzunehmen. Würde es nämlich nicht zu dieser jugendrichterlichen Weisung, sondern z. B. zur Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft kommen, so würde in der Praxis kein Jugendamt Anlass sehen, einen „Hilfeplan“ zum Täter-Opfer-Ausgleich in eigener Zuständigkeit durchzuführen. Hieran zeigt sich, dass die Hilfeplanung die Gesamtentwicklung des Jugendlichen im Auge hat, die jugendrichterliche Weisung daneben aber auch der Reaktion auf ein einzeln begangenes Unrecht dient.
7. Der Landesbeirat sieht auch Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit, wenn der Jugendrichter aus finanzieller Not heraus letztlich gedrängt wird, den Hilfeplan des Jugendamtes und damit dessen Vorschlag zu akzeptieren, damit es überhaupt zu einer sachgerechten pädagogisch verantwortlichen erzieherischen Entscheidung kommen

kann. Es kann eigentlich nicht angehen, dass die Bandbreite richterlicher Entscheidungsmöglichkeiten nach dem Jugendgerichtsgesetz durch den vom Jugendamt vorgegebenen Hilfeplan (wenn das Jugendamt gutwillig ist) beschränkt wird.

8. Der Landesbeirat sieht weiter die Gefahr, dass bei ungeklärten finanziellen Folgefragen Jugendgerichte dazu tendieren könnten, den „einfachen Weg“ einer stationären Maßnahme anzuordnen, nämlich z. B. statt eines sozialen Trainingskurses einen Jugendarrest bzw. wegen Nichtdurchführbarkeit bestimmter entscheidender Weisungen im Rahmen einer Bewährungsauflage eine Jugendstrafe ohne Bewährung. Eine solche Folge wäre verhängnisvoll, sie würde die Grundausrichtung des Jugendgerichtsgesetzes konterkarieren und tendenziell Rückfallgefahren bei Jugendlichen erhöhen.
9. Besonders gravierende Folgen sieht der Landesbeirat für den Täter-Opfer-Ausgleich. Es ist ein herausgehobenes Ziel des Justizministeriums und des Generalstaatsanwalts, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben des Strafgesetzbuches und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs Täter-Opfer-Ausgleich nicht nur vorzusehen, sondern zu fördern und die Zahl der TOA-Verfahren zu erhöhen. Weitere Ausführungen zur Sinnhaftigkeit des TOA will ich an dieser Stelle nicht treffen.

Der Täter-Opfer-Ausgleich für Jugendliche/Heranwachsende wird in Schleswig-Holstein fast flächendeckend durch die Jugendgerichtshilfe und damit die Kommune durchgeführt, nämlich in Flensburg, in Itzehoe, in Lübeck, wobei der TOA für den Landgerichtsbezirk Kiel von dem Verein Brücke e. V. durchgeführt wird (wer den Verein Brücke e. V. finanziert, die Kommune oder die Justiz, entzieht sich meiner Kenntnis).

Gerade für Täter-Opfer-Ausgleich ist offenkundig, dass diese Maßnahme speziell durch § 46 a StGB vorgesehen ist, vom Bundesgerichtshof in Richtung eines Ausbaus dieses Instruments revisionsrechtlich überwacht wird und dass es sich dabei systematisch nicht um den mehrfach erwähnten „Hilfeplan unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts“ eines Jugendamtes handelt, sondern um eine ganz bestimmte singuläre erzieherische Reaktion der Strafjustiz aus Anlass eines individuell begangenen Delikts. Der Schwerpunkt der justiziellen Aufgabe ist hier offensichtlich.

Selbst bei „gutwilligen“ Jugendämtern dürfte daher die Konstruktion einer „parallelen“ richterlichen Weisung mit einem „Hilfeplan“ des Jugendamtes gekünstelt erscheinen

mit der Folge, dass eine Kostentragung durch die Jugendämter gegen § 36 a KICK verstoßen würde und dies möglicherweise auch bei Vorgesetzten bemerkt würde.

Damit müsste die Justiz jugendrichterliche Weisungen auf Täter-Opfer-Ausgleich selbst bezahlen, ob diese in Anbetracht des jetzigen Justizhaushaltes dann noch durchführbar wären, erscheint mir höchst zweifelhaft.

Das Problem verschärft sich noch einmal:

Ein erheblicher Teil der Täter-Opfer-Ausgleiche findet nicht kraft jugendrichterlicher Weisung, sondern bereits im staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren statt. Dies wird im Interesse einer zügigen Reaktion auf Jugendkriminalität, aber auch zur Ersparung von Ressourcen der Justiz gewünscht und ist sinnvoll. Bei staatsanwaltlichen Anregungen zum Täter-Opfer-Ausgleich erfolgt aber in der Praxis erst recht kein „Hilfepan unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechtes“ des Jugendamtes. Vielmehr wird dieser Täter-Opfer-Ausgleich vom Staatsanwalt unter großem Zeitdruck und ohne Beteiligung des Jugendamtes vorgenommen, so dass schon aus tatsächlichen Gründen hier offenkundig wird, dass eine erzieherische Maßnahme durch die Justiz vorgenommen worden ist. Während das Gericht durch die jugendrichterliche Anklage noch in der Lage ist gem. § 38 JGG die Jugendgerichtshilfe einzuschalten (mit der theoretischen Möglichkeit eines „Hilfepans“), erfolgt der Täter-Opfer-Ausgleich im staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren ohne Einschaltung der Jugendgerichtshilfe, auch aus Zeitgründen. In solchen Fallkonstellationen wird das Jugendamt und damit die Kommune in keinem Fall mehr die TOA-Kosten tragen. Wenn dann die ersten Kostenforderungen von der Kommune an die Staatsanwaltschaft kommen, wird mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung ein Kreislauf in Gang gesetzt, der den Täter-Opfer-Ausgleich gravierend nach unten drücken wird.

Der Landesbeirat für Straffälligen- und Bewährungshilfe fühlt sich verpflichtet, auf eine solche drohende negative Entwicklung hinzuweisen.

10. Das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holsteins hat sich des Problems mit Erlass vom 27.07.2005 (II 201/6300 – 342 a SH) angenommen und um zeitnahe Berichte über die Auswirkungen des KICK gebeten. Dies ist sinnvoll.

Der Landesbeirat meint jedoch, dass parallel dazu weitere Schritte ergriffen werden müssen, bevor sich anhand der Berichte evtl. untragbare Kostenprobleme ergeben. So sollte nach Auffassung des Landesbeirats das Gespräch mit den kommunalen Spit-

zenverbänden gesucht werden, um abzuklären, in welche Richtung deren Pläne gehen. Da § 36 a ausweislich der Gesetzesbegründung gerade im Interesse der Kommunen zur Kosteneinsparung geschaffen worden ist, besteht nicht die Gefahr, dass durch solche Gespräche „ein Problem erst aufgeworfen wird“. Dagegen besteht die Chance, zu einem frühen Stadium abzuschätzen, ob die Kommunen gewillt sind, im Interesse einer Gesamtverantwortung für die Zukunft des Jugendlichen den Kompromissweg dahin zu gehen, parallel zur jugendrichterlichen Weisung einen Hilfeplan (mit der Folge der Kostentragung durch die Kommunen) zu erstellen oder ob sie den umgekehrten Weg gehen wollen, zur eigenen Kostensenkung tendenziell beim jugendrichterlichen Verfahren und in Erwartung jugendrichterlicher Weisungen einen Hilfeplan zurückzustellen und die Weisung abzuwarten (mit der Folge, dass dann die Justiz die Kosten tragen muss).

11. Fraglich ist, ob das Problem durch Zuschüsse der Landesregierung relativiert werden kann.

Nach Informationen des Landesbeirats soll für den Fall jugendrichterlich angeordneter Leistungsgewährung für Hilfen zur Erziehung (also für Weisungen gem. § 10 JGG und Auflagen gem. § 12 JGG) mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Jugendförderungsgesetzes vom 19.12.2000 eine generelle Beteiligung des Landes an den Kosten der Jugendhilfe geregelt worden sein. Es entzieht sich meiner Kenntnis, in welchem Umfang hier eine Beteiligung des Landes an den Kosten der Jugendhilfe (nach altem Recht!) vorgesehen worden ist und wie die Verteilung dieser Gelder zwischen den verschiedenen Kommunen stattgefunden hat. Jedenfalls mit der Schaffung des § 36 a KICK ist eigentlich die systematische Grundlage für ein solches Finanzausgleichsgesetz entzogen. Denn § 36 a KICK regelt eine völlig getrennte Kostentragung für jugendrichterliche Weisungen einerseits, Maßnahmen des Jugendamtes aufgrund eines Hilfeplans andererseits. Wenn also die Kommunen im Wege eigener Kostenersparnis streng auf diese Trennung achten, müsste dies Auswirkungen auf das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Jugendförderungsgesetzes vom 19.12.2000 haben. Oder aber es wird versucht, durch einen Ausbau dieser Gesetze, verbunden mit einer **verbindlichen** Kompromissregelung mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Kostentragungspflicht der Kommunen, eine Lösung zu finden.