

Diskussionspapier der DVJJ zum Thema Arbeitsleistungen

Vorbemerkung zur Entstehung dieses Diskussionspapiers

Der Geschäftsführende Ausschuss der DVJJ hat auf seiner Sitzung im Januar 2014 den Vorstand gebeten, eine geeignete Form zu finden, sich mit dem Thema der Arbeitsleistungen als jugendstrafrechtliche Sanktion eingehender zu befassen, nachdem deutlich wurde, dass hier erheblicher Diskussionsbedarf besteht. Der Vorstand hat daraufhin eine Arbeitsgruppe eingesetzt, mit dem Auftrag, das Thema genauer zu beleuchten, um eine bessere Diskussionsgrundlage im Geschäftsführenden Ausschuss zu schaffen. Die vom Vorstand eingesetzte Arbeitsgruppe bestand aus: Daniela Adams-Klose, Nadine Bals, Frido Ebeling, Wolfgang Feuerhelm, Ruben Franzen, Werner Gloss, Theresia Höynck, Bernd Holthusen, Jürgen Kußerow, Erwin Schletterer, Anja Schneider, Berthold Sellmann, Michael Sommerfeld, Ulrich Roeder, Achim Wallner. Sie hat sich im Oktober 2014, im Januar 2015 sowie im November 2015 zu jeweils zweitägigen Sitzungen getroffen.

Die ersten Ergebnisse der Überlegungen wurden dem Geschäftsführenden Ausschuss der DVJJ im Februar 2015 vorgestellt. Hier wurde erneut sehr deutlich, dass das Meinungsspektrum zum Thema sehr breit ist. Es reicht von kategorischer Ablehnung von Arbeitsleistungen als Sanktionsform im JGG über Forderungen nach Abschaffung der Differenzierung von Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen bis zu Zustimmung zum geltenden Recht. Daher wurde auch teilweise kritisiert, dass die Arbeitsgruppe sich darauf verständigt hatte, die Diskussion im Rahmen des geltenden Rechts zu führen und auf Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen im Kontext von Diversion und Urteil (ggf. spezielle Aspekte im Kontext Bewährungsaufgabe ausgespart) zu beschränken. Auch die Annahme der Arbeitsgruppe, dass es grundsätzlich jedenfalls möglich ist, wie im geltenden Recht vorgesehen, zwischen inhaltlich pädagogisch ausgestalteten Arbeitsweisungen und eher normverdeutlichenden Arbeitsauflagen zu unterscheiden und dass beides im Sinne der Intention des JGG sinnvoll sein kann, wurde nicht einhellig geteilt.

Richtig ist, dass diese Differenzierung durchaus nicht unbestrittener status quo ist. So wurde schon 1989 in dem insoweit vom Bundestag beschlossenen Gesetzentwurf der Bundesregierung von der „derzeit [Hervorhebung durch DVJJ] noch bestehenden dogmatischen Trennung zwischen Erziehungsmaßnahmen und Zuchtmitteln“ gesprochen (vgl. BT-Drs. 11/5829, S. 18);

weitergehend die Stellungnahme des Bundesrates (Prüfbitte: Aufgabe der Unterscheidung zwischen Erziehungsmaßnahmen und Zuchtmitteln bereits im Rahmen jenes Gesetzesvorhabens, BT-Drs. 11/5829, S. 41).

Dennoch bestand Einigkeit in der Einschätzung, dass aktuell gesetzliche Änderungen in diesem Bereich kurzfristig nicht realistisch sind, die Praxis also auf absehbare Zeit mit dem geltenden Recht umgehen muss. Hierfür Orientierungspunkte und Diskussionsimpulse zu liefern, erscheint daher trotz aller grundsätzlichen Bedenken sinnvoll. Arbeitsleistungen spielen in der Praxis quantitativ eine ganz erhebliche Rolle. Sie sollten deshalb im Interesse der betroffenen jungen Menschen nicht aufgrund prinzipieller Bedenken fachlich-konzeptionell ignoriert werden. Eine offene Debatte über das „wie“ von Arbeitsleistungen kann dabei auch den Blick für die Frage nach den Bedingungen für das „ob“ schärfen. Mittelfristig ist – das wurde im Geschäftsführenden Ausschuss ausdrücklich betont – gleichzeitig an der Forderung festzuhalten, die Sinnhaftigkeit von Arbeit als erzieherische Maßnahme und als Sanktion auch vor dem Hintergrund der aktuellen Bedeutung von Arbeit zu reflektieren und daraus Konsequenzen für das Rechtssystem des JGG zu ziehen.

Das Papier wurde vor diesem Hintergrund erneut von der eingesetzten Arbeitsgruppe und dem Vorstand überarbeitet und auf Vorschlag des GA zur Diskussion in die Landes- und Regionalgruppen sowie die Bundesarbeitsgemeinschaften der DVJJ gegeben. Die Rückmeldungen dieser Gruppen wurden in der GA-Sitzung vom 14./15. Oktober 2016 besprochen, wobei deutlich wurde, dass ein Konsenspapier derzeit nicht möglich ist, da das Meinungsbild zu diesem Thema an vielen Detailfragen äußerst heterogen ist. Gleichwohl kann das Papier in seiner jetzigen Form möglicherweise Ausgangspunkt für eine fachöffentliche Diskussion zum Thema Arbeitsleistungen als jugendstrafrechtliche Sanktion sein, weshalb es nun als *Diskussionspapier* veröffentlicht wird.

Diskussionspapier

Einer der Ausgangspunkte der Debatte über Arbeitsleistungen war und ist, dass die Praxis vielfach als sehr unbefriedigend empfunden wird. Der Versuch, eine Sammlung von Problempunkten zu erstellen, zeigt deutlich, dass – wie in anderen Bereichen der Jugendstrafrechtspflege auch – die regionale und lokale Praxis extrem heterogen ist. Die im Folgenden genannten Punkte beziehen sich daher keineswegs immer auf das gesamte Feld.

Kein regionales Spezifikum ist allerdings die Tatsache, dass ein ganz erheblicher Anteil von Nichtbefolgungsarresten auf nicht geleistete Arbeitsstunden zurückgeht. Nicht nur aus diesem

Grund besteht der Eindruck, dass die Nutzung von Arbeitsstunden insgesamt deutlich zu hoch ist. Sehr weit verbreitet ist außerdem bekanntermaßen eine in der Praxis unklare Differenzierung zwischen Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen. Die Unterscheidung, auch begrifflich, erfolgt offenbar vor allem nach lokalen Gepflogenheiten und unter pragmatischen Gesichtspunkten. Die Inhalte variieren – unabhängig von der Benennung – zwischen reinem Stundenableisten und intensiv pädagogisch begleiteten Projekten. Es wird davon ausgegangen, dass nicht ganz selten den justiziellen Akteuren vor Ort nicht genau bekannt ist, was im Einzelnen in welchen Maßnahmeformen tatsächlich gemacht wird.

Ein zentraler Grund für die große Beliebtheit der Arbeitsleistungen ist offenbar das nicht nur bei der Justiz (sondern zum Beispiel auch bei Jugendhilfe und Eltern) weit verbreitete Bedürfnis nach taxativ tatproportional zu bemessenden Sanktionen. Hinzu kommt, dass zwar an manchen Orten ein Mangel an Einsatzstellen besteht, an anderen Orten aber Arbeitsleistungen – im Gegensatz zu anderen ambulanten Maßnahmen – praktisch unbegrenzt verfügbar sind. Interessant ist, dass die Praxis immer wieder „Projekte“ entwickelt, um dem dann offenbar doch als unbefriedigend empfundenen reinen Stundenableisten Alternativen entgegenzusetzen, etwa Leseweisungen, Bewerbungstrainings oder Elternkurse.

Als weitere Diskussionsgrundlage wurden Eckpunkte zu drei Themenbereichen festgehalten: Arbeitsweisungen, Arbeitsauflagen, Koppelung.

Arbeitsweisungen

- Das Ziel von Arbeitsweisungen ist Erziehung i.S.v. Spezialprävention in Fällen, in denen angenommen werden darf, dass weiteren Straftaten durch eine Maßnahme entgegengewirkt wird, die bei Integration in Schule/Ausbildung/Arbeit/Erwerbsleben unterstützt. Hier geht es nicht um „Einsatzstellen“ und „Produkte“, sondern betreute Formen des Lernens, in denen ständig Kontakt mit pädagogischen Bezugspersonen besteht. Da der entsprechende Bedarf hoch sein kann, Arbeitsweisungen aber durch die Schuld nach oben begrenzt sind, werden sie häufig nur einen Anstoß in diese Richtung geben können. Entsprechend besteht bei den Durchführenden eine Verantwortung für Unterstützung bei der Einleitung bzw. Beantragung weiterer Unterstützung nach Beendigung der Laufzeit der Weisung.
- Inhaltlich haben Arbeitsweisungen einen Bezug zu Arbeit im weitesten Sinne (z.B. Alltagsstrukturierung, Interessenfindung, Erleben von Team). Andere möglicherweise sinnvolle Maßnahmen (z.B. Mutter-Kind-Gruppe, Gesprächsgruppen zu Büchern) sollten ggf. als solche begründet, benannt und finanziert werden, aber nicht als Arbeitsweisungen.

- Wenn und soweit vorrangige Maßnahmen nach SGB II laufen bzw. in Frage kommen, ist auf eine Weisung hinzuwirken, diese zu nutzen, um unnötige Doppelungen zu vermeiden.
- Zielgruppe von Arbeitsweisungen sind junge Menschen mit (auch deutlich) höherem Betreuungsbedarf als solche, bei denen Arbeitsauflagen in Frage kommen. Entsprechend ist eine hohe Durchlässigkeit zu Betreuungsweisungen erforderlich.
- Die Angebotsstruktur muss eine gewisse Breite haben und Flexibilität innerhalb der Angebote. Die Strukturverantwortung liegt bei der öffentlichen Jugendhilfe, gesteuert vom Jugendhilfeausschuss

Arbeitsauflagen

- Das Ziel von Arbeitsauflagen ist Erziehung i.S.v. Spezialprävention durch Normverdeutlichung. Zielgruppe sind entsprechend weder Bagatelldelictanten, bei denen das Verfahren ohne weitere Intervention eingestellt werden kann, weil die Markierung strafrechtlichen Unrechts durch die Durchführung des Ermittlungsverfahrens und die informellen Reaktionen hinreichend ist, noch junge Menschen mit hohem Betreuungsbedarf.
- Die Auswahl von Arbeitsstellen für Arbeitsauflagen erfordert, dass die Jugendhilfe die Bedingungen vor Ort kennt (z.B.: gibt es auch andere Gruppen, die dort arbeiten, wie Menschen mit Ersatzfreiheitsstrafen/“Schwitzen statt Sitzen“, 1€-Jobber). Erforderlich ist ein regelmäßiger Austausch über Bedingungen, formale Abläufe müssen klar abgesprochen sein, es bedarf gegenseitiger verlässlicher Ansprechpartner, mit denen ein regelmäßiger Austausch stattfindet. Um die Fachkompetenz der Mitarbeitenden in diesem Bereich zu fördern, bedarf es spezifischer Fortbildungen.
- Die Vermittlung muss personenbezogen unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse erfolgen – das kostet Zeit und erfordert Kompetenz. Qualifizierte Gespräche als Grundlage und zum Abschluss der Maßnahme sind vorzusehen. Ziel muss auch hier sein, dass der Jugendliche von der Erbringung der Arbeitsleistung profitieren kann, z.B. im Sinne der symbolischen Wiedergutmachung. Denkbar sind in diesem Zusammenhang auch Zahlungen an Opferfonds. Die Jugendhilfe ist Ansprechpartner für Arbeitsstelle und Jugendlichen und bei Schwierigkeiten verfügbar, bei Problemen erfolgen Klärungsversuche. Ziel muss die Vermeidung von Nichtbefolgungsarrest sein. Dies erfordert auch Übergänge in andere, wegen der insoweit nur beschränkten Möglichkeiten nach § 15 Abs. 3 Satz 1 JGG, ggf. auch solche Maßnahmen/Hilfeformen der Jugendhilfe, die unabhängig vom Jugendstrafverfahren möglich sind, wenn sich höherer Betreuungsbedarf zeigt

- Die Arbeit darf keine unsinnigen/unwürdigen/stigmatisierenden Inhalte haben, es darf nicht bewusst Arbeit ausgewählt werden, die als aversiv empfunden wird. Die Arbeitsleistungen sollten, sofern möglich, im Gruppenkontext erbracht werden und das Ergebnis der Arbeit für die Jugendlichen sichtbar sein.
- Die öffentliche Jugendhilfe hat im Rahmen Ihrer Aufgaben nach § 52 SGB VIII i.V.m. § 38 JGG die Verantwortung, ein angemessenes, fachlich qualifiziertes, Angebot bereitzustellen als Teil eines umfassenden Angebotes an der Schnittstelle von JGG/SGB VIII („Macht der Angebotsstruktur“) und im Verfahren entsprechen zu beraten.

Für Arbeitsweisungen wie Arbeitsauflagen ist eine Obergrenze von 80 Stunden auch im Sinne der Verhältnismäßigkeit angemessen. Wenn der Zweck der Normverdeutlichung mit 80 Stunden nicht erreicht werden kann, spricht wenig dafür, dass mehr Stunden diesen Zweck erreichen.

Ungeachtet dessen ist bei Schülern und Auszubildenden unter Beachtung des JArbSchG eine individuelle Prüfung der Frage, ob Arbeitsleistungen überhaupt sinnvoll sind, und wenn ja, in welchem Umfang, in jedem Fall gesondert zu berücksichtigen. Wenn junge Menschen weder in Schule, Ausbildung oder Arbeit integriert sind, dürften sie zumeist ohnehin einen höheren Betreuungsbedarf haben, als er in Arbeitsauflagen oder -weisungen geleistet werden kann. Wenn neben Schule oder Ausbildung Arbeitsleistungen erbracht werden sollen, so ist ihre Höhe angemessen zu reduzieren, ansonsten besteht die Gefahr, dass „Arbeit“ negativ besetzt wird. Hier sind andere Maßnahmen/Hilfformen angemessener.

Koppelung § 8 JGG

Bezüglich der Koppelungspraxis bestand Einigkeit, dass diese nicht selten sehr unbefriedigend ist, auch da sie schematisch ohne genaue Begründung erfolgt. Ein klares Bild, warum genau die unterschiedlichen Maßnahmen gerade in ihrer Kombination („viel hilft viel“?) der Legalbewährung dienen sollen, wird meist nicht erkennbar. Sie ist immer wieder auch für die Betroffenen nicht nachvollziehbar und überfordernd. Die Kombination von pädagogischen Maßnahmen mit Arbeitsstunden erfolgt häufig aus dem Bedürfnis heraus, auch etwas „Handfestes“ zu machen. Dass auch pädagogische Maßnahmen normverdeutlichenden Charakter haben, wie schon die Durchführung des Verfahrens an sich, wird häufig ebenso übersehen, wie die Tatsache, dass Richter/innen bzw. Staatsanwälte/innen begründen müssen, wenn sie über eine erzieherisch wirkende Maßnahme hinaus eine weitere mit normverdeutlichendem Charakter für nötig erachten. Es muss, so wird offenbar empfunden, auch ein „bisschen wehtun“, am Problem arbei-

ten reicht nicht. Auch an einer Unterscheidung zwischen gleichzeitigen und nachrangigen Maßnahmen fehlt es oft. Eine solche strafrechtliche Kultur, auch durch Unkenntnis über genaue Inhalte pädagogischer Maßnahmen, wird durch immer häufiger werdende Mischdezerenate bei Jugendstaatsanwälten/innen und Jugendrichtern/innen gefördert.

Der ersichtlich problematischen Praxis in Bezug auf Koppelungen durch die Forderung nach einem vollständigen Koppelungsverbot zu begegnen, wurde von der Arbeitsgruppe dennoch eher skeptisch gesehen, auch mit Blick auf erwartbare unerwünschte Ausweichstrategien. Ob es allerdings wirklich sinnvolle Koppelungen gibt, deren Zweck nicht anders erreicht werden kann, erscheint fraglich, wenn man die individualpräventive Orientierung des JGG ernst nimmt. Gleichwohl wurde auch in der Arbeitsgruppe gesehen, dass es Konstellationen geben kann, in denen die Kombination anderer Maßnahmen mit Arbeitsstunden aus Gerechtigkeitsabwägungen (mögl. Adressat/in: Täter/in, Opfer, Polizei, Öffentlichkeit, andere Verfahrensbeteiligte) eine gewisse Berechtigung auch im Kontext des Erziehungszieles haben kann. Hier entsteht eine interessante Wechselwirkung zwischen der diffusen, aber hohen auch gesellschaftlichen Akzeptanz von Arbeitsleistungen als Reaktion auf Straftaten und spezialpräventiver Einwirkung. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist eine Koppelung mit Arrest jedoch generell abzulehnen.

Die genannten Vorschläge würden im Falle ihrer Umsetzung zu einer Reduzierung der Arbeitsweisungen und Arbeitsauflagen führen, weil der Anwendungsbereich jeweils eng im Sinne einer bestimmten, zu begründenden Zielsetzung formuliert ist. Das bedeutet auch, dass abgesehen von den Fällen, bei denen folgenlose Einstellungen die Alternative sind, der Bedarf an anderen Angebotsformen steigen dürfte.

Ausdrücklich festzuhalten ist auch aus diesem Grund jenseits aller Details, dass eine angemessene Gestaltung der Praxis des Jugendstrafrechts nur gelingen kann, wenn es eine intensive, aktive Kooperation zwischen Justiz und Jugendhilfe gibt (u.a. Justiz im Jugendhilfeausschuss!). Die Jugendhilfe ist dafür verantwortlich, ein umfassendes Angebot für die Zielgruppe straffällig gewordener junger Menschen vorzuhalten, hierfür ist sie ausreichend auszustatten; sie ist nicht dafür verantwortlich, alles „wegzuschaukeln“, was die Justiz bei ihr ablädt. Das generelle Angebot im Schnittstellenbereich von JGG und SGBVIII muss von Jugendhilfe und Justiz gemeinsam aktiv gestaltet (!) werden. Jeder Einzelfall muss von Jugendhilfe und Justiz gemeinsam bearbeitet und ggf. auch intensiv begleitet werden. Durch an den meisten Orten zurückgehende Fallzahlen frei werdende Ressourcen sollten hier aktiv genutzt werden. Zu wiederholen ist an dieser Stelle die immer wieder erhobene Forderung nach einer soliden Datenbasis zu Weisungen und Auflagen (einschließlich deren Kombination) sowie zu Nichtbefolgungsarresten.