

20.09.19

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren

Der Bundesrat hat in seiner 980. Sitzung am 20. September 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die den Ländern und Kommunen entstehenden Kosten umfassend im weiteren Gesetzgebungsverfahren darzulegen.

Dabei sollte etwaiger Mehraufwand auf das unbedingt erforderliche und notwendige Maß beschränkt werden.

Begründung:

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist in der Begründung des Gesetzentwurfes nicht ausreichend und valide dargestellt. Dabei fehlt es insbesondere an einer belastbaren Darstellung des Mehraufwands für Länder und Kommunen.

Ein umfassend bezifferter Erfüllungsaufwand der Verwaltung wird im Gesetzgebungsverfahren benötigt, da er wesentlicher Teil der Entscheidungsgrundlage für einen Gesetzesbeschluss ist.

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) moniert in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf ebenfalls einen schwerwiegenden Transparenzmangel.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund, die Kosten im weiteren Verfahren belastbar darzustellen. Weiterhin legen die Länder Wert darauf, dass etwaiger Mehraufwand auf das notwendige Maß beschränkt wird,

um den berechtigten haushalterischen Interessen der Länder und Kommunen angemessen Rechnung zu tragen.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt das Ziel des Gesetzentwurfs, in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 auf eine Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren hinzuwirken.
- b) Der Bundesrat hebt jedoch die Notwendigkeit hervor, mit Augenmaß sowie mit Blick auf die eigenständige Wahrnehmung der Aufgaben der Jugendhilfe durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu agieren. Dies gilt besonders dort, wo der Gesetzentwurf über eine reine Eins-zu-Eins-Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/800 hinausgeht. Es muss sichergestellt sein, dass die bewährte Basis für die unerlässlich erforderliche vertrauensvolle und wertschätzende Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Justiz keinen Irritationen ausgesetzt wird. Dabei müssen Mehrbelastungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt werden.
- c) Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie die von Seiten der Praxis befürchteten Belastungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf ein den Zweck der Richtlinie (EU) 2016/800 berücksichtigendes Maß reduziert werden können.

3. Zu Artikel 1 Nummer 10 (§ 67a JGG), Nummer 14 (§ 70a JGG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die gesetzliche Überschrift und der Wortlaut des § 70a JGG-E sowie des § 67a JGG-E einer Überarbeitung bedürfen im Hinblick auf eine notwendige Unterscheidung zwischen „Belehrungen“ einerseits (siehe § 70b JGG-E) sowie „Mitteilungen“, „Unterrichtungen“ und „Informationen“ andererseits.

Begründung:

§ 70a JGG-E dient der Umsetzung von Artikel 4 der Richtlinie (EU) 2016/800, der das „Auskunftsrecht“ des Kindes normiert. Der bisher vorgesehene Geset-

zeswortlaut des § 70a JGG-E lässt ebenso wenig wie die Begründung des Gesetzentwurfs in der BR-Drucksache 368/19, Seite 69 bis 73, mit hinreichender Deutlichkeit erkennen, ob es sich bei den im Einzelnen vorgesehenen „Unterrichtungen“ (so die gesetzliche Überschrift) um „Informationen“ oder gegebenenfalls auch „Belehrungen“ über bestehende Rechte handelt. Diese Unterscheidung kann im Hinblick auf die (insbesondere beweisrechtlichen) Folgen von Verstößen gegen die Bestimmungen des § 70a JGG-E jedoch erhebliche Konsequenzen haben.

Bei Gegenüberstellung der gesetzlichen Überschriften von § 70a JGG-E („Unterrichtung des Jugendlichen“) und § 70b JGG-E („Belehrungen“) erschiene es misslich, wenn § 70a JGG-E in der Sache auch „Belehrungen“ enthielte. Während § 70a Absatz 1 Satz 3 JGG-E das Verb „unterrichten“ verwendet (im Referentenentwurf hieß es: „hinzuweisen“), ist in den Absätzen 2 und 3 jeweils von „informieren“ die Rede. Ob hiermit ein sachlicher Unterschied verbunden sein soll, wird nicht deutlich. Es fällt auf, dass die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 70a Absatz 1 JGG-E überwiegend von „Belehrungen“ spricht, einleitend aber auch von einer „Unterrichtung“ und einer „Informationspflicht“ (vergleiche a. a. O. S. 69 f.). § 70 Absatz 7 JGG-E schließlich nennt „sonstige Informations- und Belehrungspflichten“, was impliziert, dass in den vorstehenden Absätzen des § 70a JGG-E auch Belehrungspflichten enthalten sind.

Die Begründung des Gesetzentwurfs zu Artikel 1 Nummer 14 in BR-Drucksache 368/19 verwendet die Begriffe „Information“, „Unterrichtung“ und „Belehrung“:

- Seite 69, zweiter Absatz von unten: „(...) dass sie umfassend zu informieren sind. Dies wird durch § 70a JGG-E sichergestellt. Andere Belehrungsvorschriften wie etwa § 114b oder § 136 Absatz 1 StPO (...)“
- Seite 69, erster Absatz von unten: „Der Jugendliche soll in einem ersten Schritt über die Grundzüge des Jugendstrafverfahrens (...) informiert werden. Diese Unterrichtung muss unverzüglich erfolgen, (...)“
- Seite 70, erster Absatz von oben: „Diese Belehrung hat – wie alle Unterrichtungen nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2016/800 – unverzüglich bei Bekanntgabe der Beschuldigteneigenschaft zu erfolgen.“
- Seite 71, zweiter Absatz von oben: „§ 70a Absatz 2 JGG-E führt weitere Informationspflichten ein (...). Die dort aufgeführten Unterrichtungen müssen (...) in der frühestmöglichen geeigneten Phase erfolgen (...). (...) Die Geeignetheit beurteilt sich danach, wann der Gegenstand der Belehrung im Verfahren Bedeutung erlangt.“

Korrespondierend mit § 70a JGG-E dient § 67a JGG-E der Umsetzung von Artikel 5 JGG-RL („Recht des Kindes auf Information des Trägers der elterlichen Verantwortung“). In dessen Überschrift wird, wie bei § 70a JGG-E, der Terminus der „Unterrichtung“ verwendet. In seinem Absatz 1 ist dann jedoch von einer „Mitteilung an den Beschuldigten“ die Rede. Der Begriff der „Mitteilung(en)“ findet sich zwar in der gesetzlichen Überschrift des § 70 JGG (bisheriger wie künftiger Fassung), indes an keiner Stelle in der korrespondierenden Vorschrift des § 70a JGG-E. In § 67a Absatz 2 bis 5 JGG-E tauchen neben dem Terminus „Mitteilung(en)“ die Begriffe „Informationen“ sowie „Unterrichten“ oder „Unterrichtung“ auf, ohne dass – auch unter Hinzuziehung der Begrün-

dung des Gesetzentwurfs (siehe a. a. O. Seite 62 bis 65) – erkennbar wird, ob mit den verschiedenen Bezeichnungen zugleich unterschiedliche Begriffsinhalte verbunden sind.

Nach alledem sollten die §§ 67a und 70a JGG-E, gegebenenfalls unter Einbeziehung weiterer Normen, zum Beispiel § 70 JGG-E („Mitteilungen an amtliche Stellen“), einer Überprüfung im Hinblick auf die Notwendigkeit einer redaktionellen Überarbeitung unterzogen werden, da eine stringente und konsistente Terminologie zur „Belehrung“, „Information“, „Unterrichtung“ des beziehungsweise „Mitteilung“ an den Jugendlichen und seine gesetzlichen Vertreter für die rechtskonforme praktische Anwendung unverzichtbar ist.

4. Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 68a Absatz 1 Satz 2 –neu– JGG)

In Artikel 1 Nummer 12 ist dem § 68a Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

„Dies gilt nicht, wenn ein Fall der notwendigen Verteidigung allein deshalb vorliegt, weil dem Jugendlichen ein Verbrechen zur Last gelegt wird, ein Absehen von der Strafverfolgung nach § 45 Absatz 2 oder 3 zu erwarten ist und die Bestellung eines Pflichtverteidigers zu dem in Satz 1 genannten Zeitpunkt auch unter Berücksichtigung des Wohls des Jugendlichen und der Umstände des Einzelfalls unverhältnismäßig wäre.“

Begründung:

§ 68a Absatz 1 JGG-E des Regierungsentwurfs sieht eine ausnahmslos zwingende Beiordnung für alle Fälle der notwendigen Verteidigung bereits vor der ersten Beschuldigtenvernehmung vor.

Damit wird auch die Beiordnung in jedem Fall eines Verbrechensvorwurfes gemäß § 68 Nummer 1 JGG-E in Verbindung mit § 140 Absatz 1 Nummer 2 StPO erfasst, obwohl eine derart frühzeitige Bestellung, deren Beurteilung allein formal auf den Anfangsverdacht eines Verbrechens abstellt, zu Ergebnissen führt, die dem Sinn und Zweck des Jugendstrafverfahrens diametral entgegenlaufen.

Zu Veranschaulichung sei folgendes Beispiel genannt:

Der nicht vorbestrafte 16-jährige A nimmt dem ebenfalls 16-jährigen B im Klassenzimmer die Trinkflasche weg, wobei er ihn zur Ermöglichung der Wegnahme schubst (§ 249 StGB). Wird in diesem Fall die Polizei herbeigerufen, wird der Beamte in der Regel den Beschuldigten A (nach Belehrung) sofort befragen, ihm deutlich die Folgen der Tat vor Augen führen und gegebenenfalls eine Entschuldigung und die Herausgabe der entwendeten Sache fordern. Anschließend wird der Staatsanwaltschaft das Verfahren mit einem entsprechenden Bericht des Beamten vorgelegt und das Verfahren regelmäßig – da bereits ein normenverdeutlichendes Gespräch erfolgt und die Sache zurück-erlangt ist – eingestellt (§ 45 Absatz 2 JGG).

Sollte das Gesetz in der vorgelegten Form in Kraft treten, wird dies in solchen Fällen nicht mehr möglich sein.

Statt den Konflikt schnell zu befrieden und sofort auf den Jugendlichen erzieherisch einzuwirken, müsste der Beamte nun jedwede Befragung abbrechen, einen Vorgang anlegen, diesen zur Staatsanwaltschaft schicken, die wiederum über das Gericht einen Pflichtverteidiger beordnen würde. Nach einer entsprechenden Akteneinsicht durch den Verteidiger würde es Wochen später – möglicherweise – zu einer Vernehmung kommen. In den meisten Fällen wird erfahrungsgemäß jedoch allenfalls eine schriftliche Einlassung durch den Anwalt erfolgen oder aber von dem Schweigerecht Gebrauch gemacht.

Dadurch ist eine erzieherische Einwirkung auf den Jugendlichen, die eine zeitnahe Konfrontation mit der Tat voraussetzt, nicht mehr gewährleistet. Jugendstrafverfahren, die grundsätzlich beschleunigt zu bearbeiten sind, würden unnötigerweise und auch entgegen den Interessen und dem Wohl des Beschuldigten in die Länge gezogen.

Mit § 68a Absatz 1 Satz 2 JGG-E wird daher vorgeschlagen, bestimmte Fälle der Diversion und damit insbesondere die praxisrelevanten niedrigschwelligen „Abziehdelikte“ aus dem Anwendungsbereich des § 68a Absatz 1 Satz 1 JGG-E herauszunehmen.

Dies ist auch mit den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind (im Folgenden: Richtlinie), in Einklang zu bringen.

Artikel 6 Absatz 6 der Richtlinie sieht nämlich vor, dass von den Vorgaben für eine Unterstützung durch den Rechtsbeistand abgesehen werden kann, „wenn die Unterstützung durch einen Rechtsbeistand unter Berücksichtigung der Umstände des Falles nicht verhältnismäßig ist, wobei der Schwere der mutmaßlichen Straftat, der Komplexität des Falles und der Maßnahmen, die in Bezug auf eine solche Straftat ergriffen werden können, Rechnung zu tragen“ ist.

Der vorgeschlagene § 68a Absatz 1 Satz 2 JGG-E setzt diese Ausnahmeregelung im Zusammenhang mit Erwägungsgrund 30 der Richtlinie um, ohne zugleich gegen das in Artikel 23 der Richtlinie normierte Regressionsverbot zu verstoßen. Es soll nämlich lediglich der weder in der Richtlinie noch im geltenden Recht zwingend vorgeschriebene frühzeitige Zeitpunkt der Beordnung verschoben, nicht aber die gesetzlich zwingend vorgesehene Beordnung in Fällen eines Verbrechensvorwurfs (§ 68 Nummer 1 JGG-E in Verbindung mit § 140 Absatz 1 Nummer 2 StPO) ersatzlos gestrichen werden.

Sollte sich in Einzelfällen die Prognose, dass „ein Absehen von der Strafverfolgung nach § 45 Absatz 2 oder 3 zu erwarten ist“ als unzutreffend erweisen und die Staatsanwaltschaft zu dem Ergebnis kommen, dass die öffentliche Klage zu erheben ist, wird dem Beschuldigten ein Pflichtverteidiger beizuordnen sein. Damit liegt in einem solchen Ermittlungsverfahren eine mit den Fällen des § 68 Nummer 5 JGG-E vergleichbare Situation vor, denen ebenfalls eine Prognoseentscheidung zugrunde liegt.

5. Zu Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe c (§ 70 Absatz 3 Satz 1 JGG)

In Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe c sind in § 70 Absatz 3 Satz 1 die Wörter „oder bestimmten Untersuchungshandlungen oder Maßnahmen“ durch die Wörter „oder bestimmten, zu Lasten der Jugendlichen ergriffenen oder geplanten strafprozessualen Maßnahmen“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 70 Absatz 3 JGG-E dient der Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2016/800.

Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2016/800 bezieht die Mitteilungsverpflichtung insbesondere auf „ergriffene oder geplante Maßnahmen“. Bei dem Begriff der strafprozessualen Maßnahme handelt es sich um den umfassenden Oberbegriff. Zudem sollte die Wendung „ergriffen und geplant“ auch für das JGG übernommen werden. Auf diese Weise würde der Vollzugsbehörde die praktische Umsetzung der Mitteilungspflicht erleichtert, weil für sie nur bei bestimmten, tatsächlich ergriffenen oder geplanten strafprozessualen Maßnahmen abschätzbar ist, welche Erkenntnisse mitteilungsbedürftig sind. Ohne diesen Zusatz wären die Vollzugsbehörden womöglich gehalten, sämtliche (hypothetisch denkbare) Maßnahmen in den Blick zu nehmen und diesbezüglich – quasi „auf Vorrat“ – Erkenntnisse mitzuteilen, was aber weder praktisch umsetzbar noch – gerade bei Gesundheitsdaten im Sinne von Artikel 3 Nummer 14 der Richtlinie (EU) 2016/680) – mit den datenschutzrechtlichen Regelungen vereinbar wäre.

6. Zu Artikel 1 Nummer 13 (§ 70 Absatz 3 JGG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Reichweite der in § 70 Absatz 3 JGG-E vorgesehenen Mitteilungspflicht insoweit zu überprüfen, als eine Mitteilung sowohl an die Jugendstaatsanwaltschaft als auch das Jugendgericht nicht in allen Verfahrensstadien erforderlich sein dürfte.

Begründung:

§ 70 Absatz 3 JGG-E sieht derzeit eine Mitteilung von relevanten Erkenntnissen sowohl an die Jugendstaatsanwaltschaft als auch das Jugendgericht vor, und zwar ausnahmslos für jedes Verfahrensstadium. So dürfte es aber beispielsweise im Vorverfahren regelmäßig ausreichen, die Jugendstaatsanwaltschaft als „Herrin des Vorverfahrens“ zu informieren. Um überflüssige „Doppelmitteilungen“ zu verhindern, wird gebeten zu prüfen, ob – beispielsweise orientiert an Verfahrensabschnitten – die Mitteilung an die Jugendstaatsanwaltschaft oder das Jugendgericht ausreicht.

7. Zu Artikel 1 Nummer 14 (§ 70a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 JGG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsvorhaben zu prüfen, ob § 70a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 JGG-E im Hinblick auf § 68b Satz 2 JGG-E einer Ergänzung bedarf.

Begründung:

Die in § 68b Satz 1 JGG-E enthaltene Regelung ermöglicht es (in Umsetzung von Artikel 6 Absatz 8 Buchstabe a und b der RL 2016/800), trotz Vorliegens eines Falles der notwendigen Verteidigung unter außergewöhnlichen Umständen ausnahmsweise eine Vernehmung oder eine Gegenüberstellung des Beschuldigten schon vor der Bestellung eines Verteidigers durchzuführen. Klarstellungshalber ordnet § 68b Satz 2 JGG-E an, dass das Recht des Beschuldigten, schon vor der Vernehmung einen Verteidiger zu befragen, unberührt bleibt. Wie schließlich die Begründung des Gesetzentwurfs in BR-Drucksache 368/19, Seite 68, klarstellt, lässt § 68b Satz 1 JGG-E den Anspruch auf Bestellung eines Verteidigers als solchen unberührt und betrifft lediglich den Bestelungszeitpunkt. Diese gesetzliche Regelung, über welche der Jugendliche zu „informieren“, „unterrichten“ beziehungsweise „belehren“ sein wird, bildet § 70a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 JGG-E bisher nicht ab.

8. Zu Artikel 6a – neu – (§ 52 Absatz 1 SGB VIII)

Nach Artikel 6 ist folgender Artikel 6a einzufügen:

„Artikel 6a

Änderung des SGB VIII

In § 52 Absatz 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter „nach Maßgabe der §§ 38 und 50 Absatz 3 Satz 2 des Jugendgerichtsgesetzes“ durch die Wörter „nach Maßgabe der §§ 38, 46a, 50 Absatz 3 Satz 2 und 3, § 51 Absätze 6 und 7 des Jugendgerichtsgesetzes“ ersetzt.“

Begründung:

Die für die Jugendgerichtshilfe maßgeblichen Rechtsvorschriften sind die des Achten Buches Sozialgesetzbuch. Im § 52 SGB VIII wird auf die Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes verwiesen.

Die Verweisungsnorm des § 52 Absatz 1 SGB VIII ist an die vorliegende Änderung der Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes anzupassen.

Hinzuzufügen sind § 46a JGG (Bericht nach Anklageerhebung) und § 51 Absätze 6 und 7 JGG (Anwesenheit in der Hauptverhandlung anstelle von Erziehungsberechtigten).