

Das deutsche Jugendstrafrecht – ein Vorbild für Europa?

Die Fragestellung könnte bei unbefangener Betrachtungsweise den Eindruck erwecken, als würde das deutsche Jugendstrafrecht unangefochten dastehen und nur darauf warten, möglichst vielen Rechtsordnungen als Vorbild zu dienen. Dieser Eindruck wäre trügerisch, denn obschon das Jugendgerichtsgesetz (JGG) eine Erfolgsgeschichte hat und der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien Veränderungen im Jugendstrafrecht nicht vorsieht, werden aus den Reihen des Bundesrats seit geraumer Zeit Verschärfungen gefordert. Schon deswegen bedarf es im Folgenden zunächst einer knappen Analyse der gegenwärtigen kriminalpolitischen Situation in Deutschland. Wie hat sich die Jugendkriminalität in den letzten Jahren entwickelt? Was ist von den geforderten gesetzlichen Änderungen zu halten? Diese Erörterungen werden den Boden bereiten für die Darstellung der europäischen Entwicklung sowie der Positionen des Europarates, der seit den 1980er-Jahren zu Fragen des Jugendrechts Stellung nimmt.

Ein Gesetz im Belagerungszustand

Der Entwurf eines Gesetzes „zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugendkriminalität“ ist die vorerst letzte der Initiativen aus dem Bundesrat und versammelt Forderungen, die seit den neunziger Jahren mit ermüdender und von Sachargumenten scheinbar unbeeindruckter Regelmäßigkeit erhoben werden.¹ Zuletzt ist in einer strafrechtlichen Fachzeitschrift durch einen ehemaligen Justizsenator nicht weniger als die Abschaffung des Jugendstrafrechts gefordert worden.² Dies ist eine Extremposition, die glücklicherweise keine Chance auf Verwirklichung hat. Und doch zeigt sie, dass die „Festung JGG“ mit großem Geschütz sturmreif geschossen werden soll.

Wir befinden uns derzeit in einer kriminalpolitischen Umbruchphase, die mit ihrer Betonung von Sicherheitsaspekten und des „Managements“ von „Risikogruppen“ besonders im Erwachsenenstrafrecht erkennbar wird³ und das Jugendkriminalrecht noch nicht erfasst hat. Die eingangs gestellte Frage ist also genau genommen unter den Vorbehalt des Erhalts des bisher geltenden Jugendstrafrechts zu stellen.

¹ Siehe Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion (Bundestag-Drucksache 14/3189 vom 12.4.2000), die Gesetzentwürfe des Bundesrates (Bundestag-Drucksache 16/1027 vom 23.03.2006 und 15/3422 vom 24.6.2004) sowie die Dokumentation in: DVJJ-Journal 2000, S. 328 ff.

² Vgl. Kusch: Plädoyer für die Abschaffung des Jugendstrafrechts, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2006, S. 65 ff.; dagegen die Erwiderung von Ostendorf: Gegen die Abschaffung des Jugendstrafrechts oder seiner Essentialia, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2006, S. 320 ff.

³ Vgl. Neubacher: An den Grenzen des Strafrechts – Stalking, Graffiti, Weisungsverstöße, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 118 (2006), S. 855 ff.

Quantitative und qualitative Entwicklungen der Kriminalität

Die Gesamtzahl der in der Polizeilichen Kriminalstatistik registrierten Straftaten (inkl. Versuche) betrug im Jahre 2005 knapp 6,4 Millionen. Das bedeutete gegenüber dem Vorjahr einen Rückgang um 3,6 % und gegenüber 1993, dem ersten Jahr seit der Vereinigung, in dem die polizeilichen Daten für die alten und neuen Bundesländer verlässlich sind, einen Rückgang um rund 5 %. Dazwischen lagen Jahre eines zahlenmäßigen Anstiegs, doch haben sich die Zahlen inzwischen in vielen Deliktsbereichen – weitgehend unbemerkt – auf dem Niveau von 1993, also vor den aufgeregten Anstiegsdebatten, eingependelt. Bekanntlich geht ein großer Teil der registrierten Kriminalität, nämlich rund ein Viertel, auf das Konto von (meist männlichen) Jugendlichen und Heranwachsenden. Aus diesem Grunde gilt der Entwicklung von Jugendkriminalität stets besondere Aufmerksamkeit. Doch auch hier zeigt sich, wie bei den Erwachsenen, für 2005 ein leichter Rückgang (4,3 %) gegenüber dem Vorjahr. Nach den deutlichen Zuwächsen seit 1993 wurde der Aufwärtstrend bei der Jugendkriminalität Ende der 1990er-Jahre gebrochen. Seitdem schwanken die Zahlen auf relativ hohem Niveau, wobei der Anteil der registrierten Jugendlichen (14–17 Jahre) leicht abnimmt, derjenige der Heranwachsenden (18–20 Jahre) hingegen stagniert, wie aus der Entwicklung der Tatverdächtigenzahlen in Abbildung 1 ersichtlich wird.

PROF. DR. FRANK NEUBACHER M. A.
 ist Professor für Strafrecht und Kriminologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. E-Mail:
 frank.neubacher@recht.uni-jena.de

Abb. 1: Fälle, Tatverdächtige und Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ)⁴ 1993–2005

	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Fälle insgesamt:	6.750.613	6.668.717	6.586.165	6.302.316	6.363.865	6.572.135	6.391.715
Jugendliche:	207.944	254.329	292.518	296.781	298.983	293.907	284.450
TVBZ Jug.:	5.163	6.431	7.094	7.226	7.416	7.102	6.744
Heranwachsende:	208.040	207.136	226.279	240.109	246.713	247.456	247.450
TVBZ Hw.:	5.299	6.354	6.992	7.243	7.440	7.717	7.795

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 1993–2005

Im Ganzen lässt sich anhand dieser Daten wenigstens von einer Entspannung der Kriminalitätsentwicklung sprechen. Dieser undramatische Befund bestätigt sich, wenn man einen Blick auf einzelne Deliktgruppen wirft: Der Anteil der Diebstahlskriminalität an der gesamten Kriminalität macht fast 50 %, also fast die Hälfte aller registrierten Fälle aus, während der Anteil der Gewalt- und Sexualstraftaten, der gemeinhin überschätzt wird, rund 3 % bzw. 1 % beträgt. Überdies setzt sich der Kreis der Gewaltdelikte zu 69 % aus gefährlichen und schweren Körperverletzungen zusammen⁵ – und nicht etwa aus Tötungsdelikten, deren Anteil seit 2000 um 13,5 % zurückgegangen ist. Die Polizei konnte bei Diebstahl,⁶ Raub und sexuellem Missbrauch von Kindern sogar die niedrigsten Stände seit 1993 vermelden.⁷

4 Anzahl der registrierten Tatverdächtigen auf je 100.000 der entsprechenden Bevölkerungsgruppe. Sie kann aus statistischen Gründen nur für deutsche Tatverdächtige errechnet werden.

5 Polizeiliche Kriminalstatistik 2005, S. 232.

6 Wegen der zunehmenden Möglichkeiten technischer Prävention, vor allem im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen (z.B. Wegfahrsperren, Codierung von Autoradios).

7 Polizeiliche Kriminalstatistik 2005, S. 137, 143, 163, 169.

Deutliche Anstiege verzeichnet hingegen seit Jahren die Deliktsgruppe der Gewaltdelikte (gegenüber 2004: 5,3 %). Verantwortlich hierfür ist die zunehmende Registrierung von gefährlichen Körperverletzungen. Deren Zahl erklärt sich hauptsächlich aus gemeinschaftlich verübten Körperverletzungen (§ 224 Abs. 1 Nr. 4 StGB), wie sie für Taten durch Jugendliche und Heranwachsende typisch sind, die in der Regel aus einer Gruppe heraus begangen werden. Die steigende Zahl von Körperverletzungen ist aber, wie die Polizei selbst bemerkt, nicht auf einen „echten“, hinter den Zahlen stehenden Kriminalitätsanstieg, sondern zu einem erheblichen Teil auf eine erhöhte Anzeigebereitschaft und eine abnehmende Toleranz gegenüber Gewalt auch in Familie und Schule zurückzuführen.⁸ Diese Deutung beruht auf kriminologischen Untersuchungen, wonach im Dunkelfeld der nicht registrierten Taten die Zahl der Gewaltdelikte nicht zugenommen hat, also infolge der erhöhten Anzeigebereitschaft lediglich das Dunkelfeld weiter ausgeschöpft wurde (Dunkelfeld-Hellfeld-Verschiebung).⁹ Entgegen manchmal geäußerter Vermutungen ließen sich auch keine qualitativen Veränderungen im Sinne einer Brutalisierung feststellen. Damit korrespondiert die Feststellung, dass die Zahl der Straftaten, in denen eine Schusswaffe verwendet wurde (Gebrauch von Schusswaffen, Drohung mit Schusswaffen), seit Jahren rückläufig ist.¹⁰ Es ist kurios, aber zutreffend: Die registrierte Kriminalität sinkt, und keiner spricht davon! Vielmehr wachsen die Besorgnisse in Bevölkerung und Politik – genährt nicht zuletzt durch eine selektive Medienberichterstattung, die macht- und wirkungsvoll spektakuläre Sexualstraftaten aufgreift und, mehr oder weniger deutlich, mit dem Unterton eines „Justizskandals“ in Szene setzt (letztes Beispiel: die „Flucht“ eines inhaftierten Sexualstraftäters auf das Dach der Dresdner Justizvollzugsanstalt).¹¹

Kriminalpolitik und Kriminologie

Die kriminalpolitischen Forderungen nach einer Verschärfung des Jugendstrafrechts sind unangemessen, und zwar schon deshalb, weil sie die vorstehenden Entwicklungen nicht reflektieren, sondern unbeirrt von einem „besorgniserregenden“ bzw. einem „stetigen Anstieg“¹² der Jugendkriminalität sprechen – kein Wort also von der Entspannung in der Kriminalitätsentwicklung seit 1998! Darüber hinaus sind sie aber auch sprachlich ein Fehlgriff. Wer von der „Bekämpfung der Jugendkriminalität“ spricht und

8 Polizeiliche Kriminalstatistik 2005, S. 152, 231; BMI/BMJ (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Kurzfassung, 2006, S. 19, 59; ferner Walter: Gewaltkriminalität, 2006, S. 24 f., 69 f.; Neubacher: „Trau keinem unter 30!“ – Wie bedrohlich ist die Jugendkriminalität wirklich?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1998, S. 435.

9 Vgl. Schwind/Fetschenhauer/Ahlborn/Weiß: Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt, Bochum 1975 – 1986 – 1998, 2001, S. 142; zur Gewalt an Schulen s. Lösel/Bliesener: Aggression und Delinquenz unter Jugendlichen, Untersuchungen von kognitiven und sozialen Bedingungen, 2003; Wolke: Gewaltprävention an Schulen: Evaluation kriminalpräventiver Angebote der Polizei, 2006; Pröhl: Gewalt an Schulen im Vergleich Deutschland – USA, Eine Sekundäranalyse (elektronisches Werk), 2006.

10 Polizeiliche Kriminalstatistik 2005, S. 56; BMI/BMJ (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, 2001, S. 11; BMI/BMJ (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Kurzfassung, 2006, S. 20. Eine beunruhigende neue Qualität haben allerdings sog. school shootings, auf die hier nicht eingegangen werden kann. War Erfurt (26.04.2002) noch ein schreckliches Novum, so lässt sich nach Emsdetten (20.11.2006) vernünftig nicht mehr auf Einzelfälle hoffen, weil ein „Modell“ in die Welt gesetzt ist, von dem sich ungefestigte und narzisstische junge Menschen zur Nachahmung anregen lassen könnten.

11 Pfeiffer/Windzio/Kleimann: Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy, in: European Journal of Criminology 2005, S. 259 ff.

12 Bundestag-Drucksache 16/1027 vom 23.03.2006, S. 1; Bundestag-Drucksache 15/3422 vom 24.06.2004, S. 1.

davon, dass ein „Warnschuss“ in Form eines zusätzlichen Arrestes Not tue, weil lediglich zu einer Bewährungsstrafe verurteilte Jugendliche „kichernd“ „aus dem Gerichtssaal laufen“,¹³ wird sich die Frage gefallen lassen müssen, ob Denkkategorien und sprachliche Aufrüstung, die in diesen Kriegsmetaphern offenbart werden, der Sache gerecht werden.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Es handelt sich um mehr als eine Frage des Stils. Es geht darum, ob die Kriminalpolitik zu einer sachlichen Analyse fähig oder willens ist. Wer sich als Gegenbeispiel die detaillierte und von zentralen kriminologischen Befunden gesättigte Begründung des Entwurfes des Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG)¹⁴ ansieht, wird daran ernste Zweifel hegen. Die Zeit scheint vorbei zu sein, als sich die Politik einer nüchternen Rationalität verpflichtet fühlte und gesetzgeberischen Initiativen eine kriminologische Aufklärung vorangehen ließ. Es ist dieser Mangel an wissenschaftlicher Begründung bzw. die offenbar verbreitete Meinung, einen „gesunden Menschenverstand“ an die Stelle wissenschaftlicher Erkenntnisse treten lassen zu können, der besorgt macht. Anders als früher glaubt die Kriminalpolitik heute anscheinend, weitgehend ohne die Kriminologie auskommen zu können.¹⁵ Dass über das im Oktober 2005 in Kraft getretene „Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)“ den damals noch gestärkten ambulanten Maßnahmen, also den nicht freiheitsentziehenden Sanktionen, finanziell die Grundlage entzogen werden könnte, nährt die Besorgnis der Verteidiger des geltenden Jugendstrafrechts.¹⁶

Die Vielzahl der vorgeschlagenen Verschärfungen lässt sich am besten mit „Verstrafrechtlichung“ umschreiben. Die Gruppe der 18–20-jährigen Heranwachsenden soll dem Anwendungsbereich des JGG möglichst ganz entzogen, wenigstens aber soll für sie bei Anwendung des Jugendstrafrechts die Höchststrafe von 10 auf 15 Jahre angehoben werden. Dem Erziehungsgedanken als dem Leitprinzip des deutschen Jugendkriminalrechts entsprechend wird zwar in jugendgemäßer Terminologie von „Beschleunigung“ und „Erziehung“ geredet; gemeint ist aber nicht eine spezialpräventive Einwirkung in Freiheit, die die Kompetenzen junger Menschen verbessern soll, sondern eine Übelzufügung durch Inhaftierung und/oder „Denkzettel“. Unter der Hand wird der Erziehungsbegriff in diesem Sinne umgedeutet, wenn etwa davon gesprochen wird, ein deliktsunabhängiges Fahrverbot habe im Hinblick auf den „hohen Prestigewert“ eine „erzieherische Wirkung“ oder eine Meldepflicht könne „dem Verurteilten beispielsweise eine Urlaubsreise oder den Besuch bestimmter Veranstaltungen unmöglich machen“.¹⁷ Am deutlichsten wird die Renaissance eines „short sharp shock“-Denkens bei der Forderung nach Einführung des sog. Warnschussarrestes. Da-

13 So der Justizminister des Landes Baden-Württemberg Goll bei der Vorstellung der Gesetzesinitiative im Bundesrat – Pressemitteilung des Justizministeriums vom 10.02.2006.

14 Bundestag-Drucksache 11/5829 vom 27.11.1989 (Gesetzentwurf der Bundesregierung).

15 Vgl. Neubacher: Welche Zukunft hat die Kriminologie?, in: Walter/Neubacher (Hrsg.): Neue Wege und Perspektiven der Kriminologie, 2006, S. 407 f.

16 Konkret geht es um § 36 a SGB VIII, die sog. Steuerungsverantwortung der Jugendhilfe; s. dazu Sommerfeld: Finanzierungsnotstand der ambulanten Maßnahmen mit der Folge vermehrten Freiheitsentzugs?, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2005, S. 295 ff.; Goerdeler: The never ending story: das Verhältnis von Jugendhilfe und Justiz im Jugendstrafrecht, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2006, S. 4 ff.

17 Bundestag-Drucksachen 14/3189, S. 2; 15/3422, S. 13 f.; 16/1027, S. 7.

bei handelt es sich um eine wegen des Koppelungsverbots des § 8 Abs. 2 JGG derzeit ungesetzliche Inhaftierung des Delinquenten bei gleichzeitiger Aussetzung der Vollstreckung der Jugendstrafe zur Bewährung.¹⁸ Ein solcher Arrest ist wegen der positiven Sozialprognose, die eine Strafaussetzung zur Bewährung erfordert, zum einen widersprüchlich; denn wenn eine Inhaftierung unnötig ist, hat sie wegen der schädlichen Wirkungen kurzer Jugend- bzw. Freiheitsstrafen zu unterbleiben. Und zum anderen ist er systemwidrig, weil das JGG – den Empfehlungen der Vereinten Nationen und des Europarates folgend – Freiheitsentziehung so weit wie möglich zurückzudrängen sucht und nur als letzten Ausweg betrachtet (s. § 5 Abs. 2 JGG).

Solch unaufgeregte und abgeklärte Positionen sind vor dem Hintergrund kriminologischer Untersuchungen zur Jugendkriminalität im Dunkelfeld vollauf gerechtfertigt. Diese europaweiten Studien¹⁹ belegen seit vielen Jahren, dass es sich bei Jugenddelinquenz um ein weitgehend normales und entwicklungsbedingtes Fehlverhalten handelt, das mitnichten den Einstieg in eine kriminelle Karriere bedeutet, sondern nach einem Gipfelpunkt mit 16–17 Jahren mit zunehmendem Alter von alleine, also auch ohne prozessuale Reaktion abbricht (sog. Spontanbewährung).²⁰ Lediglich für einen kleinen Prozentsatz einer Altersgruppe gilt dieser Grundsatz der Episodenhaftigkeit nicht. Diese ca. 5 %, für die sich in der kriminalpolitischen Diskussion der Terminus „Intensivtäter“ bzw. „Mehrfach Täter“ eingebürgert hat,²¹ werden für mehr als die Hälfte der Kriminalität ihrer Altersgruppe verantwortlich gemacht. Die kriminalpolitische Hoffnung, durch Inhaftierung dieser Problemjugendlichen die Kriminalität erheblich zu senken, ist jedoch unbegründet. Weder gibt es einheitliche Kriterien für die Etikettierung als „Intensivtäter“ noch verlässliche Diagnosen, die eine Identifizierung dieser Personen prospektiv ermöglichen würden.²² Vor allem aber deuten verschiedene Befunde der jüngeren Forschung darauf hin, dass auch bei Mehrfachtätern die Beendigung der kriminellen Karriere nicht der Ausnahme- sondern der Normalfall ist und dass Prozesse der Spontanbewährung schon „in der frühen bzw. mittleren Jugendphase“ beobachtet werden können.²³ Geradezu erdrückend sind die empirischen Belege der Wirkungsforschung im Falle von Schockinhaftierungen, wie sie in den USA mit „boot camps“ und „scared straight“-Programmen praktiziert werden und deren schlichte Denkungsweise auch dem sog. Warnschussarrest zugrunde liegt. Nicht nur dass in Evaluationsstudien

18 Ebenso bei der Aussetzung der Verhängung der Jugendstrafe zur Bewährung gem. § 27 JGG, zum Ganzen BGHSt 18, 207; BGHSt 35, 288; BVerfG StraFo 2005, 110 (=ZJJ 2005, 73) sowie Vietze: Der Einstiegsarrest – eine zeitgemäße Sanktion?, Neue Sanktionsformen im deutschen Jugendstrafrecht, 2004.

19 Vgl. Junger-Tas/Haen-Marshall/Ribeaud, Delinquency in an international perspective, The International Self-Report Delinquency Study, 2003; M. Walter, Jugendkriminalität, 3. Aufl. 2005, S. 216 ff.

20 Vgl. Kunz: Kriminologie, 4. Aufl. 2004, S. 290 ff.; Eisenberg: Kriminologie, 6. Aufl. 2005, § 44 Rn. 26 ff.

21 Dazu kritisch Walter: Mehrfach- und Intensivtäter: Kriminologische Tatsache oder Erfindung der Medien?, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2003, S. 159 ff.

22 Indikatoren sind Einstiegsalter, Dauer der Auffälligkeit und psychosoziale Probleme, s. Naplava: Junge Mehrfachtatverdächtige in der Polizeilichen Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen, in: Bewährungshilfe 2006, S. 272.

23 Boers/Walburg/Reinecke: Jugendkriminalität – Keine Zunahme im Dunkelfeld, kaum Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2006, S. 63, 75; vgl. auch Stelly/Thomas: Die Reintegration jugendlicher Mehrfachtäter, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2006, S. 45 ff.

24 Vgl. Welsh/Farrington (Hrsg.): Preventing Crime. What Works for Children, Offenders, Victims, and Places, 2006; Farrington/Welsh: Randomized experiments in Criminology: What have we learned in the last two decades?, in: Journal of Experimental Criminology 2005, S. 9 ff.; Graebisch: Gefangene helfen Jugendlichen nicht – wem dann?, Zum internationalen Stand der Evaluation von Gefängnisfrontationsprogrammen nach dem Muster von „Scared Straight“, in: Neue Kriminalpolitik 2006, S. 46 ff.

keine positiven Effekte nachgewiesen werden konnten – die Programme sind sogar schädlich und haben kriminalitätssteigernde Wirkung!²⁴

Diese Befunde legitimieren eindringlich ein Jugendrecht, dem es darum geht, die jungen Menschen über das schwierige Alter zu bringen, ohne durch eine frühzeitige Inhaftierung eine justizielle Eskalation in Gang zu setzen. Die Bundesregierung hat in ihrem gerade erschienenen Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht daher zu Recht festgestellt: „Die kriminologischen und empirischen Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung des Jugendkriminalrechts unter dem Erziehungsgedanken maßgeblich waren, haben unverändert Gültigkeit.“²⁵ Es kann nicht genug betont werden, dass der Europarat von seinen Mitgliedstaaten eine rationale und wissenschaftlich fundierte Kriminalpolitik fordert.²⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 31.05.2006 zur Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs auf die internationalen Standards der Vereinten Nationen und des Europarats hingewiesen²⁷ und den Gesetzgeber auf ein Resozialisierungskonzept verpflichtet, das das „in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen“ ausschöpft und „sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse orientieren“ muss.²⁸

Europäische Leitlinien

Auf europäischer Ebene ist es vornehmlich der Europarat und nicht die Europäische Union,²⁹ der sich nach dem Vorbild der Vereinten Nationen nicht nur für eine rationale Kriminalpolitik und für eine Stärkung des Behandlungsgedankens und der Wiedereingliederung, sondern seit den 1980er-Jahren auch für Menschen- und Kinderrechte im Strafverfahren einsetzt.

Die Empfehlung No. R (87) 20 über die gesellschaftlichen Reaktionen auf Jugendkriminalität (on Social Reactions to Juvenile Delinquency) machte 1987 den Anfang. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (1985) stellte sie bereits in der Präambel zwei Leitideen deutlich in den Vordergrund: Erstens soll das Jugendkriminalrecht angesichts des Umstandes, dass sich junge Menschen noch in der Entwicklung befinden, auf die Ziele der Erziehung und gesellschaftlichen Wiedereingliederung ausgerichtet sein und deshalb so weit wie möglich auf die Inhaftierung von Minderjährigen verzichten. Zweitens müssen Minderjährigen dieselben Verfahrensrechte und -garantien zugute kommen wie Erwachsenen. Die eigentlichen Empfehlungen beziehen sich im Weiteren auf Maßnahmen der Prävention von Jugenddelinquenz (I.), auf Diversion bzw. Mediation (II.), auf das Jugendstrafverfahren (III.), auf strafrechtliche Interventionen (IV.) sowie auf

25 BMJ/BMJ (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Kurzfassung, 2006, S. 62.

26 Vgl. Nr. 5 der Empfehlung Rec (2003) 20 des Ministerkomitees: „Interventions with juvenile offenders should, as much as possible, be based on scientific evidence on what works, with whom and under what circumstances.“

27 Vgl. Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum: Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates, 2001; Morgenstern: Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen, 2002.

28 BVerfG NJW 2006, 2093, 2097.

29 Auf Seiten der EU ist erwähnenswert der Rahmenbeschluss des Rates vom 15.03.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, s. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 82/1 vom 22.03.2001. Zum Europarat Hecker: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 79 ff.; Kerner/Czerner: Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962–2003, 2004, sowie im Internet: www.coe.int.

Forschung und Wissenschaft (V.). Konsequenter dem Vorrang der Prävention vor der Repression folgend empfiehlt der Europarat den Mitgliedstaaten zunächst, ihre Gesetzgebung und Justizpraxis daraufhin zu überprüfen, ob sie tatsächlich eine Politik verfolgen, die umfassend die gesellschaftliche Integration von jungen Menschen fördert. Insbesondere wird den Mitgliedstaaten nahe gelegt, für gefährdete Jugendliche spezielle Programme und Dienstleistungen anzubieten und dabei Schulen, Jugendorganisationen und Sportvereine mit einzubeziehen.

Für das Ermittlungsverfahren wird empfohlen, Diversions- und Mediationsverfahren auszubauen,³⁰ um zu verhindern, dass Minderjährige mit den aus einem Strafverfahren folgenden schädlichen Konsequenzen belastet werden. Darüber hinaus werden für das gesamte jugendgerichtliche Verfahren die Bedeutung spezieller Jugendgerichte sowie die folgenden Grundsätze hervorgehoben: Beschleunigung, Vermeidung von Untersuchungshaft, Trennung der Jugendlichen von Erwachsenen in Fällen, in denen eine Inhaftierung unumgänglich ist, und die Stärkung der Rechtsstellung von Jugendlichen durch die Beachtung der Unschuldsvermutung, des Rechts auf anwaltlichen und elterlichen Beistand, des Rechts, Zeugen zu benennen und zu befragen, des Rechts, ein Sachverständigengutachten zu beantragen, des Rechts auf rechtliches Gehör und auf Rechtsmittel sowie des Rechts auf Achtung der Privatsphäre. Mit letzterem korrespondiert die Empfehlung sicherzustellen, dass die Polizei- und Strafakten von Minderjährigen vertraulich behandelt und die Eintragungen, abgesehen von den gesetzlich vorgesehenen Fällen, mit Erreichen der Volljährigkeit nicht mehr verwendet werden. Schließlich wird auch betont, dass alle am Jugendstrafverfahren Beteiligten spezielle Aus- und Weiterbildung im Jugendrecht erhalten sollten.

Den breitesten Raum nehmen die Empfehlungen zu den jugendrechtlichen Interventionen und Sanktionen ein. Sie gehen von dem Prinzip aus, dass jede Intervention vorrangig die Persönlichkeit des Minderjährigen, seine Erziehung und die Förderung seiner persönlichen Entwicklung im Auge haben soll. Ferner dürfen solche Interventionen nur von begrenzter Dauer sein und nur von Gerichten bzw. entsprechend autorisierten Stellen verfügt werden. Für Fälle, in denen eine jugendrechtliche Unterbringung erforderlich ist, empfiehlt der Europarat, unterschiedliche, möglichst kleine Unterbringungsformen bereitzuhalten, um in einer dem Alter, den Schwierigkeiten und dem sozialen Hintergrund der Betroffenen angemessenen Weise erzieherisch reagieren zu können. Hervorgehoben wird auch das Prinzip der gerichtlichen Aufsicht sowie der heimatnahen Unterbringung, die den Kontakt mit der Familie ermöglicht. Im Allgemeinen soll Inhaftierung durch den Ausbau alternativer Maßnahmen zurückgedrängt werden, wobei solche vorzuziehen seien, die bessere Bedingungen für die Wiedereingliederung durch erzieherische oder berufsbildende Mittel böten. Besonders vorzuzugewürdigt seien davon auch jene Maßnahmen, die Unterstützung durch die Bewährungshilfe, intensives soziales Training, Wiedergutmachung oder gemeinnützige Arbeit umfassten.

Für Fälle, in denen nach nationalem Recht eine Jugendstrafe oder ein Jugendarrest unumgänglich ist, empfiehlt der Europarat, die Gerichte zu verpflichten, eine Gefängnisstrafe besonders zu begründen und die Strafe im Vergleich zum Erwachsenenrecht günstiger auszugestalten, insbesondere was die vorzeitige Entlassung, die Bewäh-

³⁰ Vgl. auch Empfehlung No. R (99) 19 concerning Mediation in Penal Matters.

rungsaussetzung und ihren Widerruf betrifft. Grundsätzlich wird auch der Schutz vor schädlichen Einflüssen durch Erwachsene, die Förderung der Schul- und Berufsausbildung und die Unterstützung nach der Haftentlassung betont. Im Hinblick auf junge Erwachsene hält der Europarat wegen der Möglichkeiten des Jugendrechts, die Sanktion nach erzieherischen Gesichtspunkten zu bemessen, die Ausdehnung der Jurisdiktion der Jugendgerichte auch auf junge Erwachsene für wünschenswert. Abschließend fordert der Europarat als Basis einer entsprechenden Jugendkriminalpolitik die verstärkte Erforschung der Jugenddelinquenz im weitesten Sinne. Insbesondere zeigt er ein Interesse an der Erforschung von Präventionsmaßnahmen, von alternativen Sanktionen und des Täter-Opfer-Ausgleichs sowie der Rolle der Massenmedien bei den Reaktionen auf Jugenddelinquenz.

Erfreulicherweise lässt sich feststellen, dass die meisten dieser Vorschläge spätestens seit der Novellierung durch das 1. JGGÄndG 1990 (in Kraft seit 1.12.1990) realisiert wurden. Das gilt insbesondere für den umfassenden Katalog der Weisungen nach § 10 JGG, für die Abschaffung der Jugendstrafe von unbestimmter Dauer (§ 19 a.F. JGG), für die Vermeidung von U-Haft gemäß § 72 JGG, für die Möglichkeit der Entlassung schon nach einem Drittel der Strafe (s. § 88 Abs. 2 Satz 2 JGG) und für die Erfahrungen und Kenntnisse, die Jugendrichter und -staatsanwälte mitbringen sollen (§ 37 JGG). Allerdings hinkt die Rechtswirklichkeit dem Normenprogramm an einigen Stellen immer noch hinterher. Das gilt für die Verhängung von Untersuchungshaft gegen junge Menschen, die sich vielfach nicht am Grundsatz der Vermeidung orientiert, sondern an sog. apokryphen Haftgründen, die im Gesetz nicht vorgesehene Ziele verfolgen (z.B. Krisenintervention, Warnschuss). § 88 JGG wird in der Regel erst zu einem Zeitpunkt angewendet, der sich am Zwei-Drittel-Zeitpunkt des Erwachsenenrechts (§ 57 Abs. 1 StGB) orientiert,³¹ und noch immer wird § 37 JGG als Ordnungsvorschrift angesehen, die in der Praxis kaum Konsequenzen hat.³² Im Vergleich zum Anforderungsprofil, das der Europarat formuliert hat, bleiben auch die Regelungen zur notwendigen Verteidigung (§ 68 JGG) und zur Beschränkung der Rechtsmittel (§ 55 JGG) hinter den Erwartungen zurück.

Die Empfehlung No. R (92) 16 über Europäische Regeln zu alternativen Sanktionen (on the European Rules on Community Sanctions and Measures) war ein zweiter bedeutender Eckstein der Europaratspolitik.³³ Sie verfolgt generell für das Jugend- wie für das Erwachsenenrecht das Ziel, Freiheitsstrafen durch alternative Sanktionen zu ersetzen, negative Effekte der Inhaftierung zu vermeiden und rechtliche Garantien, die der Gefahr der Beeinträchtigung von Menschenrechten entgegenwirken, hervorzuheben. Im Gegenzug soll durch alternative Sanktionen auch die Übernahme von Verantwortung durch den Täter gefördert werden, weil diese mehr als seine Isolierung dem Interessen der Gesellschaft und der Opfer diene. In der heutigen Zeit, die unter dem Diktat einer unaufhaltsamen Ökonomisierung aller Lebensbereiche zu stehen scheint, ist der Hinweis auf Kapitel V und VI dieser Regeln von besonderem Interesse.

31 Siehe Walter: Aktuelle kriminalpolitische Strömungen und ihre Auswirkungen auf den Jugendstrafvollzug, in: DVJJ-Journal 2000, S. 256.

32 Vgl. Diemer, in: Diemer/Schoreit/Sonnen: JGG, 4. Aufl. 2002, § 37 Rn. 2 ff. und zuletzt Drews: Anspruch und Wirklichkeit von § 37 JGG, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2005, S. 409 ff.

33 Zum Ganzen Neubacher: Die Politik des Europarats auf dem Gebiet des Jugendkriminalrechts, in: Höyneck/Neubacher/Schüler-Springorum: Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, 2001, S. 170 ff.

Diese widmen sich nämlich den personellen und finanziellen Ressourcen und stellen Grundsätze für das mit der Durchführung dieser Sanktionen betraute Personal auf. Dieses muss qualifiziert und in ausreichender Zahl vorhanden sein. Außerdem muss es weitergebildet werden. Die Öffentlichkeit wiederum ist in geeigneter Weise über Natur und Inhalt der Maßnahmen zu informieren, damit sie sie als adäquate Reaktionen auf strafrechtswidriges Verhalten verstehen und akzeptieren kann. Die durchgeführten Maßnahmen sollen die persönliche Entwicklung des Betroffenen fördern. Insbesondere muss gemeinnützige Arbeit tatsächlich sinnvoll und nützlich sein und darf nicht dem Gewinnstreben eines Unternehmens dienen. Die Kosten einer Maßnahme sind grundsätzlich nicht vom Beschuldigten zu tragen. Dieser hat das Recht, Vorschläge zur Ausgestaltung der ihn betreffenden Maßnahme zu unterbreiten.

Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich der Europarat besorgt gezeigt über den Anstieg der Gefängnispopulationen in Europa. Er hat sie neben angestiegener Kriminalität, insbesondere im Bereich der Gewalt- und Drogendelikte, auch auf die vermehrte Verhängung längerer Freiheitsstrafen durch die Gerichte zurückgeführt. Die daraus resultierende Überfüllung der Gefängnisse, die sich inzwischen weiter zugespitzt und auch in Deutschland zu teilweise menschenunwürdigen Haftbedingungen geführt hat,³⁴ wurde mit der Empfehlung 1257 (1995) der Parlamentarischen Versammlung über die Haftbedingungen in Mitgliedstaaten des Europarats (on the Condition of Detention in Council of Europe Member States) bereits 1995 kritisiert. Mit dem Erreichten unzufrieden hat der Europarat erneut energisch die Einführung und verbesserte Umsetzung alternativer Sanktionen angemahnt. Die Empfehlung No. R (2000) 22 über Verbesserungen bei der Umsetzung der Europäischen Regeln über alternative Sanktionen (on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures) aus dem Jahr 2000 ist von dem Bestreben geprägt, den Stellenwert alternativer und ambulanter Sanktionen im Jugendkriminalrecht auszubauen und zugleich keine Einbußen bei der Rechtsstaatlichkeit des jugendgerichtlichen Verfahrens hinzunehmen. Ihre Bedeutung geht allerdings darüber hinaus, denn unter der Überschrift „Setting up effective programmes and interventions“ werden Kriterien von Behandlungsprogrammen aufgeführt, die nach neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen am ehesten die Chance bieten, einen Rückfall des Täters zu verhindern („what-works-principles“).³⁵ Und schließlich nimmt die Empfehlung die auch in Europa zunehmend puniver werdenden Einstellungen in Politik und Öffentlichkeit zum Anlass, hinsichtlich ambulanter Maßnahmen energische Informationskampagnen anzuraten, um so die erforderliche öffentliche Unterstützung zu gewinnen.

Die Empfehlung (2003) 20: Die aufgeheizte kriminalpolitische Stimmungslage und die wachsende Bereitschaft zu repressiveren Strafen und Maßnahmen in einigen Mitgliedstaaten³⁶ hat den Europarat im November 2000 dazu bewegt, einen Ausschuss

34 Vgl. Kretschmer: Die Mehrfachbelegung von Hafträumen im Strafvollzug in ihrer tatsächlichen und rechtlichen Problematik, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2005, S. 251 ff.; Schott: Strafausspruch, Strafzumessung und Strafvollzug in Zeiten der Überbelegung, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2003, S. 195 ff.; Europarat: Empfehlung R (99) 22 vom 30.9.1999 concerning prison overcrowding and prison population inflation.

35 Siehe vor allem No. 23, wo kognitiv-behaviorale Methoden hervorgehoben werden.

36 Vgl. Horsfield: Jugendkriminalpolitik in England und Wales: zwischen neuer Bestrafungslust und präventivem Interventionsrecht, in: Neue Kriminalpolitik 2006, S. 42 ff.; Dillenburg: Jugendstrafrecht in Deutschland und Frankreich: Eine rechtsvergleichende Untersuchung, 2003; Albrecht/Kilchling (Hrsg.): Jugendstrafrecht in Europa, 2002.

mit internationalen Experten einzusetzen, dessen Arbeitsauftrag darin bestand, die jüngere Entwicklung und die Möglichkeiten jugendrechtlicher Reaktionen zu analysieren. Der Expertenbericht wurde mit großer Spannung erwartet, weil letztlich nicht weniger als der grundsätzliche Kurs des Europarates gegenüber Jugendkriminalität und jugendstrafrechtlichen Maßnahmen auf den Prüfstand gestellt wurde. Mithin ging es auch um den Stellenwert der ambulanten Sanktionen, die mit den Empfehlungen von 1992 und 2000 so betont worden waren. Um das wichtige Ergebnis vorwegzunehmen: Der Europarat hat an seinem Kurs besonnener Reaktionen und der weitgehenden Vermeidung von Inhaftierung festgehalten. Die Empfehlung (2003) 20 über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit (concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice)³⁷ hebt in der Präambel als Ausgangspunkt zunächst hervor, dass das herkömmliche System der Strafrechtspflege als solches keine angemessenen Lösungen für die Behandlung jugendlicher Straftäter bieten könne, deren besondere erzieherischen und sozialen Bedürfnisse sich von denen der Erwachsenen unterscheiden, und reiht sich dann durch die Anführung u.a. der Europäischen Menschenrechtskonvention, des UN-Abkommens über die Rechte des Kindes und der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit klar in die oben dargestellte Traditionslinie ein. Als Hauptziele der Jugendgerichtsbarkeit werden die Verhütung von Tatbegehung und Rückfall, die Resozialisierung und Wiedereingliederung von Straftätern und die Berücksichtigung von Opferinteressen (Nr. 1) genannt. Die Behandlung jugendlicher Straftäter sollte sich dabei so weit wie möglich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen (Nr. 5) und das Spektrum alternativer Maßnahmen zur formellen Strafverfolgung sollte weiterentwickelt werden (Nr. 7). Hervorzuheben ist, dass dieser Appell zum Ausbau innovativer ambulanter Sanktionen explizit auch im Hinblick auf schwere, gewaltsame oder wiederholte Straftaten Jugendlicher erfolgt (Nr. 8). Mithin ist klargestellt, dass der Europarat auch diese problematische Gruppe nicht von den Alternativen zur Inhaftierung ausgeschlossen sehen möchte. Ganz im Gegensatz zu in Deutschland erhobenen Forderungen steht auch Nr. 11 der Empfehlungen, wonach es, um der Verlängerung der Übergangszeit zum Erwachsenenalter Rechnung zu tragen, möglich sein soll, dass junge Erwachsene unter 21 Jahren wie Jugendliche behandelt werden und die gleichen Maßnahmen auf sie angewandt werden, wenn der Richter der Meinung ist, dass sie noch nicht so reif und verantwortlich sind wie Erwachsene. Hier verteidigt der Europarat eindeutig den Regelungsgehalt des hierzulande von einigen angefeindeten § 105 JGG (Heranwachsende)! Mit deutlichen Worten wendet er sich auch gegen die sog. apokryphen Haftgründe und gegen den „short sharp shock“, wenn es in Nr. 17 der Empfehlungen heißt: „Nach Möglichkeit sollten für jugendliche Tatverdächtige alternative Lösungen zur Untersuchungshaft gewählt werden, wie beispielsweise die Unterbringung bei Angehörigen, in Pflegefamilien oder andere Formen betreuter Unterbringung. Die Untersuchungshaft sollte nie als Sanktion oder eine Form der Einschüchterung oder als Ersatz für Maßnahmen zum Schutz von Kindern oder hinsichtlich der psychischen Gesundheit benutzt werden.“

³⁷ Empfehlung des Ministerkomitees vom 24.09.2003, in deutscher Sprache siehe Kerner/Czerner: Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962–2003, 2004, S. 211 ff. oder die Homepage der DVJJ: www.dvjj.de/data/pdf.

Im Ergebnis stemmt sich der Europarat also, gemeinsam mit Fachverbänden, gegen die Forderungen nach Verschärfung des Jugendstrafrechts – Forderungen, die auch schon 2002 beim Deutschen Juristentag auf Ablehnung stießen, der sich in seiner strafrechtlichen Abteilung der Frage widmete: „Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß?“³⁸ Einen realistischen Blick auf die Funktionsbedingungen moderner Kriminalpolitik beweist der Europarat dadurch, dass er schließlich, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen, „Strategien zur Aufklärung über Jugenddelinquenz“ einfordert, die „ein weites Spektrum von Verbreitungswegen, darunter Fernsehen und Internet“, umfassen (Nr. 25).

Schluss

In manchen europäischen Staaten scheint man den Europarat und seine Forderungen nach einem Ausbau ambulanter Sanktionen zu erhören. In Tschechien wurden Diversionmaßnahmen im Jugendrecht beispielsweise Mitte der neunziger Jahre eingeführt – mit zunächst nur geringen Effekten.³⁹ Das zum 1. Januar 2004 in Kraft getretene eigenständige Jugendgerichtsgesetz misst der Diversion daher einen noch höheren Stellenwert bei als früher. In Griechenland ermöglicht ein am 2. Oktober 2003 verabschiedetes Gesetz das Absehen von Strafverfolgung mit und ohne Auferlegung von Weisungen bzw. Auflagen.⁴⁰ In Serbien trat 2006 ein eigenständiges Jugendgerichtsgesetz in Kraft, das stark am deutschen Jugendstrafrecht orientiert ist. Und in der Schweiz wird im Jahre 2007 ein eigenständiges Jugendstrafgesetz eingeführt, welches u.a. Verfahrenseinstellungen zum Zwecke der Mediation vorsieht.

Gewiss: Die Leitlinien des Europarates sind im völkerrechtlichen Sinne nicht verbindlich und also kein zwingendes Recht. Aber warum sollte Deutschland nicht auf Straßburg hören? Das deutsche Jugendstrafrecht ist besser als sein Ruf hierzulande, und Teile der deutschen Kriminalpolitik könnten vom Europarat lernen, besonnen zu reagieren und wissenschaftlichen Sachverstand einzubeziehen. Es wäre schon paradox, wenn ausgerechnet jetzt, nachdem zahlreiche europäische Staaten dem positiven Beispiel Deutschlands gefolgt sind und in eigenständigen jugendrechtlichen Regelungen den alternativen Sanktionen, z.B. in Gestalt des Täter-Opfer-Ausgleichs,⁴¹ breiteren Raum gegeben haben, der deutsche Gesetzgeber das in weiten Teilen vorbildliche Jugendgerichtsgesetz demontierte.

38 Siehe Kreuzer: Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 2345 ff.; Walter: Das Jugendkriminalrecht in der öffentlichen Diskussion: Fortentwicklung oder Kursänderung zum Erwachsenenstrafrecht?, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht 2002, S. 431 ff.

39 Vgl. Váľková: Tschechien, in: Dünkel/van Kalmthout/Schüler-Springorum (Hrsg.): Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich, 1997, S. 479 ff.

40 Zum Jugendrecht in Griechenland s. Pitsela: Griechenland, in: Dünkel/van Kalmthout/Schüler-Springorum 1997, S. 170 f.

41 Vgl. Mestiz/Ghetti (Hrsg.): Victim-Offender Mediation with Youth Offenders in Europe; An Overview and Comparison of 15 Countries, 2005.